

Martyna Łaszewska-Hellriegel

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID 0000-0002-2212-371X

m.laszewska-hellriegel@wpa.uz.zgora.pl

Ewelina Malinowska

Uniwersytet Zielonogórski

e.malinowska@gcafe.pl

Ograniczenie wolności i praw w związku z pandemią COVID-19 w Polsce. Teoria i praktyka

Słowa kluczowe: prawa, wolności, COVID-19, pandemia, Konstytucja

Streszczenie. Pandemia COVID-19 postawiła rząd przed obowiązkiem ochrony zdrowia publicznego. Potrzebne były decyzje, ograniczające prawa i wolności jednostki, to pozostaje niesporne. Jednak sposób ich wprowadzania budzi kontrowersję przede wszystkim pod względem konstytucyjnym i metodologicznym. Przedmiotem rozważań podjętych w artykule jest legalność wprowadzenia ograniczeń praw i wolności oraz wskazanie prawidłowego procesu ich dokonywania. Artykuł odwołuje się również do orzecznictwa w zakresie wprowadzonych obostrzeń.

Limiting rights and freedoms in the COVID -19 pandemic in Poland. Theory and practice

Keywords: rights, freedoms, COVID-19, pandemic, Constitution

Summary. The COVID-19 pandemic put the government in responsibility of protecting public health. Decisions restricting individual rights and freedoms were needed, this remains uncontested. However, the manner of their introduction raises controversy primarily from a constitutional and methodological point of view. The article analyses the legality of the restrictions on the rights and freedoms and the indicates the correct process of their implementation. The article also refers to the jurisprudence in the field of introduced restrictions.

1. Wstęp

W dniu 6 marca 2020 r. w Zielonej Górze w woj. lubuskim stwierdzono pierwszy potwierdzony przypadek zakażenia COVID 19 w Polsce¹. Wirus korony SARS-CoV-2 wywołujący chorobę COVID-19 był na tyle nowy, nieznany i nieprzewidywalny, iż rząd polski w ślad za innymi państwami europejskimi, w celu zapobie-

¹ Zob. pod <https://www.gov.pl/web/zdrowie/pierwszy-przypadek-koronawirusa-w-polsce> [dostęp: 19.03.2022].

zenia rozprzestrzeniania się pandemii, wprowadził pierwsze działania zapobiegawcze ograniczające prawa i wolności². Pomimo istnienia możliwości legalnej zmiany prawa, polskie władze wybrały inną drogę postępowania, naruszającą przepisy prawa, godzącą w podstawowe wolności i prawa. Takie postępowanie skutkuje nieprawidłowym funkcjonowaniem wprowadzonych norm, a jednocześnie zachwianiem zasady pewności prawa w społeczeństwie.

Celem tego artykułu jest prześledzenie wprowadzonych zmian ograniczających prawa i wolności w prawie polskim przy zwalczaniu epidemii oraz ocena zgodności tych działań z regułami powszechnie obowiązującego prawa, przy równoczesnym spojrzeniu na reakcję sądownictwa na wprowadzane zmiany.

2. Konstytucyjne sposoby ograniczenia wolności i praw

W Polsce obowiązuje system hierarchii aktów prawnych, zgodnie z którym każdy akt niższego rzędu musi być zgodny z aktami wyższego rzędu. Aktem najwyższej rangi jest Konstytucja³. Oznacza to, że normy prawne znajdujące się w innych aktach prawnych muszą być zgodne z Konstytucją i nie mogą naruszać jej postanowień. Zbudowany zgodnie z art. 87 Konstytucji system hierarchii aktów normatywnych ma zapewnić mu spójność, zupełność oraz uchronić przed powstawaniem sprzeczności⁴.

W Konstytucji zawarte są podstawowe wolności i prawa⁵, a ich ograniczenie możliwe jest tylko w sytuacjach wyjątkowych przewidzianych w przepisach konstytucyjnych. Wszystkie ograniczenia mogą być wprowadzane zgodnie z dyspozycją art. 31 ust. 3 Konstytucji lub w sposób szczególny przy spełnieniu przesłanek do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego⁶.

² W.C. Włodarczyk, *Uwagi o pandemii COVID-19 w Polsce. Perspektywa polityki zdrowotnej*, „Zdrowie Publiczne i Zarządzanie” 2020, nr 18(2), s. 135, <https://www.ejournals.eu/pliki/art/17746/> [dostęp: 3.04.2022]; w stosunku do innych państw podejmujących kroki ochrony zdrowia zob. K. Walecka, K. Wojtas, *Lockdown demokracji w czasach pandemii COVID-19. Raport*, Konrad Adenauer Stiftung 2020, s. 3 i nast., <https://www.kas.de/pl/web/polen/einzeltitel/-/content/lockdown-demokracji-w-czasach-pandemii-covid-19> [dostęp: 3.04.2022].

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Kon.) z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. Polski Trybunał Konstytucyjny (TK) orzekł przy okazji badania zgodności traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP, że o ile prawo wspólnotowe może mieć pierwszeństwo przed ustawami prawa krajowego, o tyle nie oznacza to, że ma automatycznie pierwszeństwo także przed Konstytucją; wyrok TK z dnia 11 maja 2005, sygn. akt K 18/04.

⁴ I. Malinowska, *Źródła prawa w Konstytucji RP z 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 6, s. 282-304.

⁵ Rozdział II Kon.

⁶ Art. 228 pkt 1 i 2 Kon.

Ustawodawca w art. 31 ust. 3 Konstytucji ustanowił tzw. klauzule imitacyjne, które będą miały zastosowanie dla ograniczenia wszystkich konstytucyjnych praw i wolności⁷. Ograniczeniom w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw ustawodawca postawił trzy zapory. Po pierwsze, nie mogą one prowadzić do pełnego zniesienia tych swobód i uprawnień, po drugie, nie mogą prowadzić do naruszenia ich istoty, po trzecie, ograniczenia te mogą być ustanawiane tylko gdy są nieodzowne w demokratycznym państwie⁸. Ta ostatnia klauzula zwana jest zasadą proporcjonalności. Broni ona prawa i swobody jednostki przed nadmierną ingerencją państwa⁹.

Stan nadzwyczajny może zostać wprowadzony w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające. Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, jako narzędzia prawnego, będzie zawsze poprzedzone zaistnieniem specyficznych okoliczności faktycznych, jak np. zjawiska naturalne czy wydarzenia społeczne. Cechą charakterystyczną stanu nadzwyczajnego będą czasowe zmiany kompetencyjne podmiotów władzy publicznej, w celu umożliwienia lepszego i bardziej efektywnego zarządzania państwem. Podczas stanu nadzwyczajnego może również nastąpić ograniczenie gwarancji wolności i praw jednostki¹⁰. Stan nadzwyczajny może zostać ogłoszony „tylko na podstawie ustawy”, „w drodze rozporządzenia”, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości¹¹. W obecnym stanie prawnym zakres ten przede wszystkim regulowany jest przepi-

⁷ P. Tuleja, [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radzewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 31.

⁸ K. Complik, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, art. 31.

⁹ Art. 31 ust. 3; por. G. Maroń, *Polskie prawodawstwo ograniczające wolność religijną w okresie pandemii koronawirusa SARS-CoV-2 a standardy państwa prawa – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 1, s. 35; szerzej o zasadzie proporcjonalności por. A. Śledzińska-Simon, *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019, s. 23 i nast.; por. też wyrok TK z 8.07.2008 r., K 46/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 104, w którym to TK określił „że państwo nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, zwłaszcza zaś ograniczeń o zaburzonej proporcji pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą podlegającego ochronie interesu publicznego”. Wszelka interwencja powinna więc być adekwatna do celu, który ma chronić; także zob. wyrok TK z 31.03.2008 r., P 20/07, OTK-A 2008, nr 2, poz. 31, w którym to TK stwierdził, iż „proporcjonalność oznacza, że waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, powinna pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych”.

¹⁰ P. Radzewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 228; podobnie K. Complik, *op. cit.*, art. 228.

¹¹ Por. M. Ożóg, *Zwalczanie chorób zakaźnych w stanie epidemii oraz w stanie klęski żywiołowej a realizacja wolności sumienia i religii w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i ustawodawstwa*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2021, t. 24, s. 322.

sami z ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej¹² i ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela¹³.

W związku z pandemią COVID-19 oraz faktem zaniechania ogłoszenia stanu klęski żywiołowej pojawiły się w doktrynie głosy postulujące potrzebę utworzenia nowej kategorii stanów nadzwyczajnych. Byłyby to stany „hybrydowe” lub „materialne”¹⁴. Taki stan powstawałby niezależnie od braku jego ogłoszenia zgodnie z dyspozycją art. 228 ust. 2. Ten mechanizm służyłby wzmocnieniu ochrony wolności i praw jednostki¹⁵. Działając w celu ochrony zdrowia publicznego, w tym wypadku chroniąc przed pandemią, organy państwa nie powinny bowiem wykroczyć poza prawo i osłabiać konstytucyjnych wolności i praw.

Reasumując przedstawione wyżej rozważania, zgodnie z aktualnym stanem prawnym, wprowadzenie ograniczeń dotyczących wolności i praw jednostki w związku z pandemią COVID-19 jest możliwe poprzez zastosowanie dwóch wariantów rozwiązań prawnych: ustawą spełniającą dyspozycję art. 31 ust. 3 Konstytucji albo poprzez wprowadzenie stanu klęski żywiołowej.

3. Działania prawodawcze rządu RP w celu zwalczania pandemii

Konstytucja wprost wskazuje, że władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych¹⁶, nie wskazując przy tym, w jaki sposób te działania mają być podejmowane. W związku z pandemią COVID-19 doświadczyliśmy i doświadczamy wielu ograniczeń wolności i praw, jednakże nie wynikają one wprost z ograniczenia wprowadzonego ustawą bądź wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego. W doktrynie reprezentowany jest pogląd, iż najbardziej odpowiednim środkiem prawnym byłoby wprowadzenie stanu klęski żywiołowej¹⁷. Tezę tę można

¹² Dz.U. z 2017 r., poz. 1897 ze zm.

¹³ Dz.U. Nr 233, poz. 1955 ze zm. Regulacje dotyczące stanów nadzwyczajnych znajdują się również w ustawie z 21.06.2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1928 ze zm.) oraz ustawie z 29.08.2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r., poz. 1932).

¹⁴ P. Radziejewicz, *op. cit.*, art. 228.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Art. 68 ust. 4 Kon.; por. M. Radajewski, *Stan zagrożenia epidemicznego oraz stan epidemii jako formy prawne ochrony zdrowia publicznego*, „Przegląd Legislacyjny” 2021, nr 4, s. 59-86.

¹⁷ Art. 232 Kon., art. 2 i art. 3 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 18.04.2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. z 2017 r., poz. 1897; P. Tuleja, *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*,

podeprzeć tym, iż skutki niekontrolowanej pandemii bezsprzecznie zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób. Konieczna w takim przypadku pomoc i ochrona ze strony państwa może być zastosowana tylko gdy państwo podejmie nadzwyczajne środki¹⁸. Konieczne jest również współdziałanie organów i służb do tego powołanych¹⁹. Zwalczanie epidemii nie jest możliwe za pomocą zwykłych środków pozostających w dyspozycji władz publicznych przy dokonywaniu ograniczania praw konstytucyjnych w oparciu o wymogi z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Są one niewystarczające dla zwalczania zagrożenia. Bardziej właściwym więc byłoby tu zastosowanie środków działania przewidzianych przez ustawodawcę w art. 228 Konstytucji. Zawierają one szczególne rozwiązania prawne potrzebne w sytuacjach „szczególnych zagrożeń”. Chodzi przede wszystkim o szybszą możliwość reagowania władzy wykonawczej, jak i możliwość wprowadzania szczególnego rodzaju ograniczeń praw konstytucyjnych. Aby zapobiec skutkom pandemii, konieczne jest wprowadzanie ograniczeń dalej idących niż przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, co oznacza, że zwykłe środki nie będą w tym wypadku wystarczające²⁰. Odpowiedź na pytanie, czy zwykłe środki konstytucyjne są wystarczające, będzie taka sama jak na pytanie, czy sytuacja szczególnego zagrożenia, jaką jest epidemia COVID-19, uzasadnia wprowadzenie ograniczeń praw i wolności z pominięciem wymogów opisanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Takie zawieszenie praw byłoby możliwe podczas stanu nadzwyczajnego, „gdy możliwe staje się zawieszenie korzystania przez obywateli z niektórych praw i wolności oraz odstąpienie przez władze publiczne od konieczności wyboru ograniczeń najmniej dolegliwych w celu wprowadzenia ograniczeń najbardziej skutecznych, odpowiednich do stopnia zagrożenia i zmierzających do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa”²¹.

Można byłoby również uznać za legalne wprowadzenie ograniczeń wolności i praw zgodnie z art. 31 ust. 1, korzystając z możliwości zmiany ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi²²,

„Palestra” 2020, nr 9, s. 8; M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 12, s. 7.

¹⁸ Por. K. Complak, *op. cit.*, art. 228.

¹⁹ Tak również M. Florczak-Wątor, *op. cit.*, s. 7.

²⁰ Tak P. Tuleja, *Pandemia COVID-19...*, s. 8.

²¹ M. Florczak-Wątor, *op. cit.*, s. 7.

²² Dz.U. z 2020 r., poz. 1845.

przez doprecyzowanie jej przepisów lub poprzez wprowadzenie stanu epidemii nie za pomocą rozporządzenia jak to miało miejsce²³, tylko aktem ustawowym²⁴.

W Polsce od początku pandemii władze publiczne wprowadzały ograniczenia związane ze zwalczaniem oraz zapobieganiem choroby COVID-19, jednak czyniły to, stosując głównie formę rozporządzeń. Zgodnie z Konstytucją rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu²⁵. W okresie pandemii COVID-19 organy władzy wykonawczej korzystały z rozporządzeń jako formy wprowadzania zmian. Postępując w ten sposób, przyczyniły się do poważnego osłabienia zasady wyłączności ustawy oraz zakwestionowały konstytucyjną hierarchę źródeł prawa z trzeciego rozdziału Konstytucji. Rozporządzenia zostały wprowadzane na podstawie art. 46 i art. 46a wspomnianej ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Przepisy te zawierają bardzo nieprecyzyjnie określoną delegację ustawową. Na jej podstawie Minister ds. Zdrowia oraz Rada Ministrów wydali szereg rozporządzeń ograniczających prawa konstytucyjne. W ten sposób obeszli oni wymóg ograniczania praw konstytucyjnych w formie ustawy oraz dokonywania ograniczeń wolności i praw w oparciu o zasadę proporcjonalności i w sposób nienaruszający ich istoty²⁶.

Działanie rządu w tym zakresie można określić jako podejmowane z naruszeniem prawa. Rozporządzenie bowiem nie może regulować spraw związanych z ograniczeniem wolności i praw obywatelskich, jak to się stało w praktyce. Rada Ministrów w związku z COVID-19 wydała łącznie 84, a Minister Zdrowia 5 rozporządzeń ograniczających wolności i prawa obywatelskie. Takie działania powodują ogromny chaos prawny, jak i dewaluację samego prawa oraz zasad państwa prawa.

Poniżej zostało przedstawionych kilka przykładów nakazów, zakazów, a także warunków, które zostały wprowadzone rozporządzeniami.

²³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz.U. z 2020 r., poz. 433.

²⁴ Takie rozwiązanie prawne zostało zastosowane np. w Niemczech. Zob. Art. 1 nr 4 ustawy z dnia 27 marca 2020 r., Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite, BGBI. I S. 587.

²⁵ Art. 92 ust. 1 Kon.; por. K. Spryszak, *Upoważnienie do wydania rozporządzenia – model konstytucyjny i jego interpretacje*, „Przegląd Prawa Publicznego“ 2019, nr 10, s. 47-60.

²⁶ P. Tuleja, [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja...*, art. 31; P. Tuleja, *Pandemia COVID-19...*, s. 17.

Tabela 1. Przykładowe ograniczenia wolności i praw konstytucyjnych wprowadzone rozporządzeniami

Nakaz zasłaniania ust i nosa w przestrzeniach zamkniętych	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2022 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 473)
Zachowanie minimum 1,5 metra odległości między pieszymi Warunkiem skorzystania z sanatorium, uzdrowiska czy ośrodka rehabilitacyjnego jest negatywny test przeciwko COVID -19 lub zaszczepienie się Obowiązkowa kwarantanna i obowiązkowa izolacja	Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 10 lutego 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie chorób zakaźnych powodujących powstanie obowiązku hospitalizacji, izolacji lub izolacji w warunkach domowych oraz obowiązku kwarantanny lub nadzoru epidemiologicznego (Dz.U. poz. 354)
Obowiązek poddania się kwarantannie	Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz.658)
Ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się	Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 566)

3. Zmiany prawa w Polsce przy zwalczaniu pandemii w orzecznictwie sądów

Wobec opisanego powyżej stanu prawnego kontrola legalności wprowadzonych ograniczeń wolności i praw obywatelskich będzie należała do organów sądownictwa. W ostatnim czasie toczyły się liczne postępowania w sądach powszechnych na terenie całego kraju, od których została złożona przez Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) kasacja do Sądu Najwyższego (SN). Sąd Najwyższy, wydając szereg podobnych wyroków uznających przepisy ograniczające wolności i prawa obywatelskie za nieprawidłowo wprowadzone do systemu prawa i niekonstytucyjnie ustanowione, ukształtował linię orzeczniczą w tym zakresie²⁷. W kolejnej części artykułu zostanie przeanalizowany jeden z nich.

3.1. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 marca 2021 r.

²⁷ Wyrok SN z dnia 8 kwietnia 2021 r., II KK 96/21, LEX nr 3220091; wyrok SN z dnia 16 marca 2021 r., II KK 74/21, OSNK 2021, nr 4, poz. 19; wyrok SN z dnia 27 maja 2021 r., II KK 65/21, LEX nr 3316882; wyrok SN z dnia 16 marca 2021 r., II KK 64/21, OSNK 2021, nr 4, poz. 18.; wyrok SN z 16 marca 2021 r., II KK 97/21, LEX nr 3147689.

Sygn. akt II KK 66/21²⁸

Sąd Rejonowy w R. prawomocnym wyrokiem (w trybie nakazowym) z dnia 8 lipca 2020 r.²⁹ uznał Pana C. winnym popełnienia zarzuconego mu wykroczenia z art. 54 k.w.³⁰ w zw. z § 5 i § 18 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów³¹, wymierzając mu karę 300 zł grzywny. Zdaniem Sądu Rejonowego Pan C. w dniu 19 kwietnia 2020 r. naruszył zakaz przemieszczania się w czasie epidemii bez niezbędnej potrzeby oraz nie zastosował się do obowiązku zakrywania ust i nosa.

Od powyższego wyroku Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł kasację, zaskarżając wyrok w całości na korzyść obwinionego. RPO sformułował zarzut „rażącego i mającego istotny wpływ na jego treść naruszenia prawa materialnego”³², tj. art. 54 k.w. w zw. z § 5 i § 18 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii³³ poprzez niewłaściwe jego zastosowanie w sytuacji, gdy czyn przypisany Panu C. nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia. RPO powołał się w kasacji na fakt, że art. 54 k.w. ma charakter blankietowy, czyli odsyłający do innych norm prawnych. W przepisie tym jednak chodzi o normy porządkowe dotyczące zachowania się w miejscach publicznych. Przepis ten nie będzie miał więc zastosowania w innych sferach życia, np. jak to miało miejsce w tym wypadku do ochrony zdrowia publicznego³⁴. Dodatkowo w Rozporządzeniu Rady Ministrów zakazano przemieszczania się na terytorium RP, ze wskazaniem wyjątków, jednak rozporządzenie za powyższe naruszenie nie przewidywał żadnych sankcji. Zgodnie art. 1 § 1 k.w. odpowiedzialności za wykroczenie podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary. Prócz tego podtrzymany Rozporządzeniem z dnia 19 kwietnia 2020 r. zakaz przemieszczania się osób na terenie Rzeczypospolitej Polskiej wkraczał w sposób oczywisty w materię konstytucyjnej wolności określonej w art. 52 ust. 1 Konstytucji RP, z której wynika, że każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium

²⁸ Zob. pod https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyrok_SN_24.03.2021.pdf [dostęp: 1.04.2022].

²⁹ Sygn. akt III W 228/20.

³⁰ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r., Kodeks wykroczeń, Dz.U. z 2021 r., poz. 2008 z późn. zm.

³¹ Zob. § 5, § 18 ust. 1 pkt 2, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. z 2020 r., poz. 697 z późn. zm.

³² Wyrok SN z dnia 24 marca 2021 r., II KK 66/21, niepubl., uzasadnienie, s. 2, tekst uzasadnienia zobacz pod https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyrok_SN_24.03.2021.pdf [dostęp: 2.04.2022].

³³ Dz.U. z 2020 r., poz. 697.

³⁴ A. Jędrzejczyk, *300 zł za wyjście z domu w kwietniu bez powodu i bez maseczki. Aktualizacja: SN uwzględniła kolejną „kovidową” kasację RPO*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/300-zl-za-wyjscie-z-domu-bez-powodu-i-bez-maseczki-kasacja-rpo> [dostęp: 1.04.2022].

Rzeczypospolitej Polskiej. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku nakazowego, a także uniewinnienie Pana C. od popełnienia przypisanego mu wykroczenia.

Sąd Najwyższy uznał kasację Rzecznika Praw Obywatelskich jako zasadną. Zdaniem SN Rzecznik Praw Obywatelskich słusznie zauważył niedopuszczalność wypełnienia normy blankietowej z art. 54 k.w. treścią zawartą w przepisie rangi pod ustawowej, czyli treścią § 5 Rozporządzenia Rady Ministrów. Stwierdził ponadto, iż ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi³⁵ nie zawiera umocowań określających możliwość i warunki ograniczenia konstytucyjnej wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zatem akty prawne rangi niższej niż ustawa nie mogą limitować tej wolności przemieszczania się, którą gwarantuje art. 52 ust. 1 Konstytucji RP. Kontynuując tę argumentację, również Rozporządzenie Rady Ministrów z 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, w przepisach ograniczających wolność przemieszczania się obywateli na terenie całego kraju³⁶ (§ 5) naruszyło regulacje art. 51 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji RP. Innymi słowy rozporządzenie nie może być podstawą prawną do wypełnienia blankietu normy sankcjonowanej art. 54 k.w. i w konsekwencji prowadzić do ukarania na podstawie tego przepisu.

Sąd Najwyższy w swoim uzasadnieniu wskazał kilka punktów, aby podkreślić wagę omawianej tematyki i naruszenia prawa, którego dopuścili się sądy powszechne, wydając zaskarżone orzeczenia, wynikiem których było skazanie obywateli, choć popełniony przez nich czyn nie zawierał znamion czynu zabronionego. I tak:

- Sąd Najwyższy stwierdził, że ustawodawca nie może przekazywać do unormowania w drodze rozporządzenia spraw o istotnym znaczeniu dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji RP. Tego typu sprawy muszą być zdaniem SN regulowane ustawowo³⁷.
- Ustawa z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie określiła możliwości ograniczania swobody poruszania się po terenie Rzeczypospolitej Polskiej. A więc również nie określiła warunków, na jakich jest możliwe wprowadzenie zakazu poruszania się, zatem art. 54 k.w. w tym zakresie był normą pustą³⁸.

³⁵ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz.U. z 2021 r., poz. 2069 z późn. zm.

³⁶ § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. z 2020 r., poz. 697.

³⁷ Wyrok SN z dnia 24 marca 2021 r., II KK 66/21, niepubl., uzasadnienie, s. 4, tekst uzasadnienia zobacz pod https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyrok_SN_24.03.2021.pdf [dostęp: 2.04.2022].

³⁸ *Ibidem*, s. 4.

- Sąd Najwyższy stwierdził, że przedmiotowe w sprawie rozporządzenie Rady Ministrów nie zawierało w swej treści odesłania do konkretnego przepisu kodeksu wykroczeń, ani nie określało sankcji, co godzi w wymóg określoności prawa³⁹.
- Nadto Sąd Najwyższy wskazuje, że art. 92 ust. 1 Konstytucji RP wyklucza dopuszczalność tworzenia przepisów rozporządzenia wykonawczego wbrew jej treściowym rozwiązaniom. Takie postępowanie prowadziłoby do tworzenia przepisów będących samodzielnymi normami prawnymi⁴⁰.
- Zdaniem Sądu Najwyższego wprowadzenie powszechnych nakazów i zakazów dotyczących podstawowych praw i wolności obywatelskich może nastąpić tylko w przypadku wprowadzenia jednego z trzech stanów nadzwyczajnych przewidzianych konstytucyjnie w art. 228 ust. 1. Zgodnie z art. 228 ust. 3 zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, powinna określać ustawa⁴¹.
- Sąd Najwyższy wskazuje również, że skoro pomimo zaistnienia przesłanek do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej nie zdecydowano się na wprowadzenie tego stanu nadzwyczajnego, to ograniczenia ustanawiane aktami prawnymi regulującymi stan epidemii nie mogą ograniczać podstawowych praw i wolności wynikających wprost z Konstytucji RP⁴².

Sąd Najwyższy rozciągnął powyższą wykładnię również w stosunku do wynikającego z § 18 cytowanego rozporządzenia z dnia 19 kwietnia 2020 r. nakazu zakrywania ust i nosa. Także w tym przypadku oparto się na delegacji ustawowej z art. 46b pkt 5 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi⁴³. Przepis ten nakłada obowiązek poddania się badaniom lekarskim oraz stosowania innych środków profilaktycznych i zabiegów jedynie w stosunku do osób chorych i podejrzanych o zachorowanie. Nie można więc skutecznie, opierając się na nim, wprowadzić ograniczenia konstytucyjnego prawa do wolności z art. 31 Konstytucji RP wobec wszystkich obywateli RP niezależnie od ich stanu zdrowia. Jak to zauważył SN: „zwłaszcza że co do zasady obowiązek noszenia masek itp. ma na celu ochronę przed zachorowaniem”⁴⁴.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Ibidem*, s. 5.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Dz.U. z 2019 r., poz. 1239 ze zm.

⁴⁴ Wyrok SN z dnia 24 marca 2021 r., II KK 66/21, niepubl., uzasadnienie, s. 5.

4. Podsumowanie

Rada Ministrów nie wprowadziła stanu nadzwyczajnego, ani nie wprowadziła pod obrady sejmu projektu ustawy, który przy zwalczaniu skutków pandemii pozwoliłby podjąć realne działania zwalczające to zjawisko poprzez ograniczenie praw i wolności obywatelskich, ale w sposób zgodny z prawem i przewidziany w Konstytucji. Wprowadzona ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych⁴⁵ swoim zakresem obejmowała tylko możliwość pracy zdalnej, prawa do otrzymywania zasiłku, możliwość odstępstwa od prawa budowlanego, prawo dokonywania zamówień na towary i usługi konieczne do przeciwdziałania koronawirusowi, prawo określania przez Ministerstwo Zdrowia cen maksymalnych na określone produkty, prawo wystawiania recepty farmaceutycznej, prawo nałożenia na jednostkę samorządu terytorialnego przez premiera określonego obowiązków i prawo do dokonywania przesunięć budżetowych w drodze rozporządzenia Rady Ministrów⁴⁶.

Rada Ministrów i Minister Zdrowia wprowadzili rozporządzeniami regulacje, które w sposób bezprawny ingerowały w prawa i wolności obywatelskie i umożliwiały organom państwa karanie osób naruszających te przepisy na drodze administracyjnej i karnej. Konsekwencją wprowadzenia tych przepisów było stwierdzenie przez sądy bezprawności tych sankcji, a tym samym bezprawności samych ograniczeń zawartych w tym rozporządzeniu, w przypadku prawomocnych wyroków skazujących zaś doprowadziły do wydania przez Sąd Najwyższy prawomocnych wyroków kasujących te orzeczenia. Biorąc pod uwagę powagę zagrożenia, Rada Ministrów powinna była wprowadzić stan nadzwyczajny lub uregulować ograniczenie wolności i praw jednostki ustawowo zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie czyniąc tego, doprowadziła do powstania sytuacji chaosu prawnego, a wprowadzone rozporządzeniami sankcje pokazały bezskuteczność funkcjonowania prawa. Podane przykłady wskazują jednoznacznie, że ograniczenia wolności i praw jednostki muszą być uchwalone z poszanowaniem konstytucyjnych zasad trybu ustawodawczego. Zasada respektowania ustawy i zasada wyłączności ustawy muszą być respektowane. Kluczowym będzie tu podział treści pomiędzy ustawę a rozporządzenie oraz poszanowanie materialnoprawnych granic ingerencji w prawa człowieka wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 oraz pozostałe przepisy rozdziału drugiego Konstytucji. Prawidłowe, gwarantujące efektywną ochronę praw stosowanie wymogów z art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga przestrzegania zasady podziału władzy.

⁴⁵ Dz.U. z 2021 r., poz. 2095 z zm.

⁴⁶ Por. zakres ustawowy ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych, Dz.U. z 2021 r., poz. 2095 ze zm.

Literatura

- Complak K., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, art. 228.
- Florczak-Wątor M., *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 12.
- Jędrzejczyk A., *300 zł za wyjście z domu w kwietniu bez powodu i bez maseczki. Aktualizacja: SN uwzględnia kolejną „kovidową” kasację RPO*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/300-zl-za-wyjscie-z-domu-bez-powodu-i-bez-maseczki-kasacja-rpo>.
- Malinowska I., *Źródła prawa w Konstytucji RP z 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 6.
- Maroń G., *Polskie prawodawstwo ograniczające wolność religijną w okresie pandemii koronawirusa SARS-CoV-2 a standardy państwa prawa – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 1.
- Ożóg M., *Zwalczanie chorób zakaźnych w stanie epidemii oraz w stanie klęski żywiołowej a realizacja wolności sumienia i religii w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i ustawodawstwa*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2021, t. 24.
- Radajewski M., *Stan zagrożenia epidemicznego oraz stan epidemii jako formy prawne ochrony zdrowia publicznego*, „Przegląd Legislacyjny” 2021, nr 4.
- Radzewicz P., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 228.
- Spryszak K., *Upoważnienie do wydania rozporządzenia – model konstytucyjny i jego interpretacje*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 10.
- Śledzińska-Simon A., *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019.
- Tuleja P., *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, nr 9.
- Tuleja P., [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radzewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 31.
- Walecka K., Wojtas K., *Lockdown demokracji w czasach pandemii COVID-19. Raport*, Konrad Adenauer Stiftung 2020, <https://www.kas.de/pl/web/polen/einzeltitel/-/content/lockdown-demokracji-w-czasach-pandemii-covid-19>.
- Włodarczyk W.C., *Uwagi o pandemii COVID-19 w Polsce. Perspektywa polityki zdrowotnej*, „Zdrowie Publiczne i Zarządzanie” 2020, nr 18(2), <https://www.ejournals.eu/pliki/art/17746/>.