

# Adwokat Iwona Tworzydło-Woźniak

K A N C E L A R I A     A D W O K A C K A

30 - 499 Kraków, ul. Opatkowska 10A/7, NIP: 868-154-12-08, REGON: 120685887  
tel. kom.: +48 600 362 234, e-mail: [iwona.tworzydlo.wozniak@adwokatura.krakow.pl](mailto:iwona.tworzydlo.wozniak@adwokatura.krakow.pl)

Kraków, data sporządzenia: 8 czerwca 2020 r.  
data modyfikacji:  
19 czerwca 2020 r.,  
5 lipca 2020 r.

## OPINIA PRAWNA

ANALIZA I OCENA ZAKAZÓW, NAKAZÓW I OGRANICZEŃ WPROWADZONYCH W STANIE ZAGROŻENIA EPIDEMICZNEGO I STANIE EPIDEMII NA MOCY ROZPORZĄDZEŃ WYDANYCH NA PODSTAWIE USTAWY Z DNIA 5 GRUDNIA 2008 R. O ZAPOBIEGANIU ORAZ ZWALCZANIU ZAKAŻEŃ I CHOROÓB ZAKAŻNYCH U LUDZI (T.J. DZ. U. Z 2019 R. POZ. 1239 Z PÓŹN. ZM., DALEJ USTAWA) PRZEZ PRYZMAT PRZEPISÓW KONSTITUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ (DZ. U. NR 78, POZ. 483 Z PÓŹN. ZM.) ORAZ USTAWY Z DNIA 18 KWIEŚNIA 2002 R. O STANIE KLĘSKI ŻYWIOŁOWEJ (T.J. DZ. U. Z 2017 R. POZ. 1897).

### A. PODSTAWA PRAWA – ZAKRES OPINII

I. **Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.** (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej **Konstytucja**), a w szczególności przepisy:

#### Art. 228 [*Stany nadzwyczajne*]

1. **W sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające**, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej.
2. Stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości.
3. Zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, określa ustawa.
4. Ustawa może określić podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela.
5. **Działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.**
6. W czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione: Konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych.
7. 7. W czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzone referendum ogólnokrajowe, nie mogą

być przeprowadzane wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu. Wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny.

**Art. 232.** *[Stan klęski żywiołowej]*

W celu zapobieżenia skutkom **katastrof naturalnych** lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa. Przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu.

**Art. 233.** *[Ograniczenia wolności i praw jednostki w czasie stanów nadzwyczajnych]*

1. Ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać wolności i praw określonych w art. 30 (godność człowieka), art. 34 i art. 36 (obywatelstwo), art. 38 (ochrona życia), art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4 (humanitarne traktowanie), art. 42 (ponoszenie odpowiedzialności karnej), art. 45 (dostęp do sądu), art. 47 (dobra osobiste), art. 53 (sumienie i religia), art. 63 (petycje) oraz art. 48 i art. 72 (rodzina i dziecko).
2. Niedopuszczalne jest ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku.
3. Ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej może ograniczać wolności i prawa określone w art. 22 (wolność działalności gospodarczej), art. 41 ust. 1, 3 i 5 (wolność osobista), art. 50 (nienaruszalność mieszkania), art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), art. 59 ust. 3 (prawo do strajku), art. 64 (prawo własności), art. 65 ust. 1 (wolność pracy), art. 66 ust. 1 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy) oraz art. 66 ust. 2 (prawo do wypoczynku).

**Art. 31.** *[Ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności]*

3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, **zdrowia** i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.  
**Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.**

**Art. 51.** *[Prawo ochrony danych osobowych]*

1. Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby.

**Art. 52.** *[Wolność przemieszczania się]*

1. Każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu.
2. Każdy może swobodnie opuścić terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Wolności, o których mowa w ust. 1 i 2, mogą podlegać ograniczeniom określonym w ustawie.

## **II. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej** (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1897, dalej *ustawa o stanie klęski żywiołowej*), w szczególności przepisy:

### **Art. 3 pkt 1** [*Normatywna definicja klęski żywiołowej*]

Art. 3. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 1) **klęsce żywiołowej** - rozumie się przez to **katastrofę naturalną** lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem;

### **Art. 3 pkt 2** [*Normatywna definicja katastrofy naturalnej*]

Art. 3. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 2) **katastrofie naturalnej** - rozumie się przez to zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, **masowe występowanie** szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo **chorób zakaźnych ludzi** albo też działanie innego żywiołu;

*W oparciu o w/w przepisy Konstytucji ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1897), wprowadziła ograniczenia praw i wolności określone w w/w przepisie art. 233 ust. 2 Konstytucji.*

*W/w ustawa dla jasności w przepisie art. 3 wprowadziła również definicje ustawowe, tj.: definicję pojęcia „**klęski żywiołowej**”, przenosząc w zasadzie definicję w Konstytucji, przez którą to definicję należy rozumieć **katastrofę naturalną** lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem (art. 3 pkt 1), precyzując jednocześnie definicję pojęcia „**katastrofy naturalnej**”, przez którą należy rozumieć zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych,*

*masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu.*

**Art. 20.** *[Adresaci ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela]*

Ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej stosuje się do osób fizycznych zamieszkałych lub czasowo przebywających na obszarze, na którym został wprowadzony stan klęski żywiołowej, oraz odpowiednio do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze, na którym został wprowadzony stan klęski żywiołowej, z zastrzeżeniem art. 24 i art. 25.

**Art. 21.** *[Zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela]*

1. Ograniczenia, o których mowa w art. 20, mogą polegać na:

- 1) zawieszeniu działalności określonych przedsiębiorców;
- 2) nakazie lub zakazie prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju;**
- 3) nakazaniu pracodawcy oddelegowania pracowników do dyspozycji organu kierującego działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia;
- 4) całkowitej lub częściowej reglamentacji zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły;
- 4a) zakazie okresowego podwyższania cen na towary lub usługi określonego rodzaju;
- 4b) nakazie stosowania cen ustalonych na towary lub usługi mające podstawowe znaczenie dla kosztów utrzymania konsumentów;
- 5) obowiązku poddania się badaniom lekarskim, leczeniu, szczepieniom ochronnym oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów, niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych oraz skutków skażeń chemicznych i promieniotwórczych;**
- 6) **obowiązku poddania się kwarantannie;**
- 7) obowiązku stosowania środków ochrony roślin lub innych środków zapobiegawczych niezbędnych do zwalczania organizmów szkodliwych dla ludzi, zwierząt lub roślin;
- 8) obowiązku stosowania określonych środków zapewniających ochronę środowiska;
- 9) obowiązku stosowania środków lub zabiegów niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych zwierząt;
- 10) obowiązku opróżnienia lub zabezpieczenia lokali mieszkalnych bądź innych pomieszczeń;**
- 11) dokonaniu przymusowych rozbiórek i wyburzeń budynków lub innych obiektów budowlanych albo ich części;
- 12) nakazie ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, obszarów i obiektów;**
- 13) nakazie lub zakazie przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach;**
- 14) zakazie organizowania lub przeprowadzania imprez masowych;**
- 15) nakazie lub zakazie określonego sposobu przemieszczania się;**
- 16) wykorzystaniu, bez zgody właściciela lub innej osoby uprawnionej, nieruchomości i rzeczy ruchomych;

- 17) zakazie prowadzenia strajku w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach;
- 18) ograniczeniu lub odstąpieniu od określonych zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, jednakże niepowodującym bezpośredniego narażenia życia lub zdrowia pracownika;
- 19) wykonywaniu świadczeń osobistych i rzeczowych określonych w art. 22.

**III. Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi** (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 z późn. zm., dalej *ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*, a w szczególności:

**III<sup>1</sup>. Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi** (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 z późn. zm.) **w brzmieniu do 7 marca 2020 r.**, w szczególności przepisy:

**Art. 46.** *[Ogłoszenie i odwołanie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii]*

1. Stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii na obszarze województwa lub jego części ogłasza i odwołuje wojewoda, w drodze rozporządzenia, na wniosek państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego.
2. Jeżeli zagrożenie epidemiczne lub epidemia występuje na obszarze więcej niż jednego województwa, stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii ogłasza i odwołuje, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego.
3. Ogłaszając stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii, minister właściwy do spraw zdrowia lub wojewoda mogą nałożyć obowiązek szczepień ochronnych na inne osoby niż określone na podstawie art. 17 ust. 9 pkt 2 oraz przeciw innym zakażeniom i chorobom zakaźnym, o których mowa w art. 3 ust. 1.
4. W rozporządzeniach, o których mowa w ust. 1 i 2, można ustanowić:
  - 1) **czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się,**
  - 2) **czasowe ograniczenie lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych,**
  - 3) **czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy,**
  - 4) **zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności,**
  - 5) **obowiązek wykonania określonych zabiegów sanitarnych, jeżeli wykonanie ich wiąże się z funkcjonowaniem określonych obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych lub innych obiektów,**
  - 6) **nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi,**
  - 7) **obowiązek przeprowadzenia szczepień ochronnych, o których mowa w ust. 3, oraz grupy osób podlegające tym szczepieniom, rodzaj przeprowadzanych szczepień ochronnych,**

- uwzględniając drogi szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych oraz sytuację epidemiczną na obszarze, na którym ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii.

**III<sup>2</sup>.** Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 z późn. zm.) w brzmieniu od 8 marca 2020 r., nadanym ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z dnia 7 marca 2020 r., poz. 374 z późn. zm.), którą został dodany przepis art. 46a, art. 46b – *nowela ustawy weszła w życie z dniem 8 marca 2020 r. (dzień po ogłoszeniu)*.

#### **Art. 46a** [Określenie zagrożonego obszaru]

W przypadku wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego **o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego**, Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, na podstawie danych przekazanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Głównego Inspektora Sanitarnego oraz wojewodów:

- 1) **zagrożony obszar wraz ze wskazaniem rodzaju strefy, na którym wystąpił stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego,**
- 2) **rodzaj stosowanych rozwiązań - w zakresie określonym w art. 46b**
  - mając na względzie zakres stosowanych rozwiązań oraz uwzględniając bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

#### **Art. 46b**

W rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a, można ustanowić:

- 1) **ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4;**
- 2) **czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców;**
- 3) **czasową reglamentację zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły;**
- 4) **obowiązek poddania się badaniom lekarskim oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie;**
- 5) **obowiązek poddania się kwarantannie;**
- 6) **miejsce kwarantanny;**
- 7) <sup>34</sup> **zakaz opuszczania miejsca kwarantanny (uchylony z dniem 1 kwietnia 2020 r.);**
- 8) **czasowe ograniczenie korzystania z lokali lub terenów oraz obowiązek ich zabezpieczenia;**
- 9) **nakaz ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, terenów i obiektów;**
- 10) **nakaz lub zakaz przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach;**
- 11) **zakaz opuszczania strefy zero przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie;**
- 12) **nakaz określonego sposobu przemieszczania się.**

Poniżej zestawienie porównawcze.

## STAN KLĘSKI ŻYWIŁOWEJ

### Art. 21. [Zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela]

1. Ograniczenia, o których mowa w art. 20, mogą polegać na:

- 1) zawieszeniu działalności określonych przedsiębiorców;
- 2) **nakazie lub zakazie prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju;**
- 3) nakazaniu pracodawcy oddelegowania pracowników do dyspozycji organu kierującego działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia;
- 4) **całkowitej lub częściowej reglamentacji zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły;**
- 4a) zakazie okresowego podwyższania cen na towary lub usługi określonego rodzaju;
- 4b) nakazie stosowania cen ustalonych na towary lub usługi mające podstawowe znaczenie dla kosztów utrzymania konsumentów;
- 5) **obowiązku poddania się badaniom lekarskim, leczeniu, szczepieniom ochronnym oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów, niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych oraz skutków skażeń chemicznych i promieniotwórczych;**
- 6) **obowiązku poddania się kwarantannie;**
- 7) obowiązku stosowania środków ochrony roślin lub innych środków zapobiegawczych niezbędnych do zwalczania organizmów szkodliwych dla ludzi, zwierząt lub roślin;
- 8) obowiązku stosowania określonych środków zapewniających ochronę środowiska;
- 9) obowiązku stosowania środków lub zabiegów niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych zwierząt;
- 10) **obowiązku opróżnienia lub zabezpieczenia lokali mieszkalnych bądź innych pomieszczeń;**
- 11) dokonaniu przymusowych rozbiórek i wyburzeń budynków lub innych obiektów budowlanych albo ich części;
- 12) **nakazie ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, obszarów i obiektów;**
- 13) **nakazie lub zakazie przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach;**
- 14) **zakazie organizowania lub przeprowadzania imprez masowych;**
- 15) **nakazie lub zakazie określonego sposobu przemieszczania się;**
- 16) wykorzystaniu, bez zgody właściciela lub innej osoby uprawnionej, nieruchomości i rzeczy ruchomych;
- 17) zakazie prowadzenia strajku w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach;
- 18) ograniczeniu lub odstąpieniu od określonych zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, jednakże niepowodującym bezpośredniego narażenia życia lub zdrowia pracownika;
- 19) wykonywaniu świadczeń osobistych i rzeczowych określonych w art. 22.

## USTAWA Z DNIA 5 GRUDNIA 2008 R. O ZAPOBIEGANIU ORAZ ZWALCZANIU ZAKAŻEŃ I CHOROÓB ZAKAŹNYCH U LUDZI (T.J. DZ. U. Z 2019 R. POZ. 1239 Z PÓŹN. ZM.) DO 7 MARCA 2020 R.

### Art. 46. [Ogłoszenie i odwołanie stanu zagrożenia epidemiologicznego lub stanu epidemii]

1. Stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii na obszarze województwa lub jego części ogłasza i odwołuje wojewoda, w drodze rozporządzenia, na wniosek państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego.
2. Jeżeli zagrożenie epidemiczne lub epidemia występuje na obszarze więcej niż jednego województwa, stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii ogłasza i odwołuje, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego.
3. Ogłaszając stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii, minister właściwy do spraw zdrowia lub wojewoda mogą nałożyć obowiązek szczepień ochronnych na inne osoby niż określone na podstawie art. 17 ust. 2 oraz przeciw innym zakażeniom i chorobom zakaźnym, o których mowa w art. 3 ust. 1.
4. W rozporządzeniach, o których mowa w ust. 1 i 2, można ustanowić:
  - 1) **czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się;**
  - 2) czasowe ograniczenie lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych,
  - 3) czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy,
  - 4) **zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności;**
  - 5) **obowiązek wykonania określonych zabiegów sanitarnych, jeżeli wykonanie ich wiąże się z funkcjonowaniem określonych obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych lub innych obiektów,**
  - 6) **nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi,**
  - 7) **obowiązek przeprowadzenia szczepień ochronnych, o których mowa w ust. 3, oraz grupy osób podlegające tym szczepieniom, rodzaj przeprowadzanych szczepień ochronnych**
- uwzględniając drogi szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych oraz sytuację epidemiczną na obszarze, na którym ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii.

## USTAWA Z DNIA 5 GRUDNIA 2008 R. O ZAPOBIEGANIU ORAZ ZWALCZANIU ZAKAŻEŃ I CHOROÓB ZAKAŹNYCH U LUDZI (T.J. DZ. U. Z 2019 R. POZ. 1239 Z PÓŹN. ZM.) OD 8 MARCA 2020 R.

### Art. 46a ustawy o chorobach zakaźnych „

W przypadku wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, na podstawie danych przekazanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Głównego Inspektora Sanitarnego oraz wojewodów:

- 1) **zagrożony obszar wraz ze wskazaniem rodzaju strefy, na którym wystąpił stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego,**
  - 2) **rodzaj stosowanych rozwiązań - w zakresie określonym w art. 46b**
- mając na względzie zakres stosowanych rozwiązań oraz uwzględniając bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Art. 46b ustawy w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a, można ustanowić:

- 1) **ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4;**
- 2) **czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców;**
- 3) **czasową reglamentację zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły;**
- 4) **obowiązek poddania się badaniom lekarskim oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie;**
- 5) **obowiązek poddania się kwarantannie;**
- 6) **miejsce kwarantanny;**
- 7) <sup>34</sup> **zakaz opuszczania miejsca kwarantanny (uchylony z dniem 1 kwietnia 2020 r.);**
- 8) **czasowe ograniczenie korzystania z lokali lub terenów oraz obowiązek ich zabezpieczenia;**
- 9) **nakaz ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, terenów i obiektów;**
- 10) **nakaz lub zakaz przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach;**
- 11) **zakaz opuszczania strefy zero przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie;**
- 12) **nakaz określonego sposobu przemieszczania się.**

#### **IV. Rozporządzenia wydane na mocy ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, począwszy od 31 marca 2020 r..**

1. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 566 z późn. zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 566; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 577 i poz. 624; dalej również **Rozporządzenie nr 1**);
2. 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. poz. 658 z późn. zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 658; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 673 i poz. 674; dalej również **Rozporządzenie nr 2**);
3. 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. poz. 697 z późn. zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 697; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 750, dalej również **Rozporządzenie nr 3**);
4. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 792 z późn. zm. Dz. U. z 2020 r. poz. 792; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 820; dalej również **Rozporządzenie nr 4**);
5. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 878 z późn. zm; Dz. U. z 2020 r. poz. 878; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 904; dalej również **Rozporządzenie nr 5**);
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 964 z późn. zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 964; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 966 i poz. 991; dalej również **Rozporządzenie nr 6**);
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 1066 z późn. zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 1066; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1161 i poz. 1182; dalej również **Rozporządzenie nr 7**).

#### **B. ANALIZA PRAWNA PRZEPISÓW USTAW**

Z przywołanych powyżej przepisów ustaw, oraz zestawienia porównawczego wynika, że ograniczenia, zakazy i nakazy przewidziane w przepisie art. 21 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1897, dalej *ustawa o stanie kłęski żywiolowej*) ilością, intensywnością i zakresem w przeważającej większości pokrywają się z zakazami, ograniczeniami i nakazami przewidzianymi w przepisie art. 46 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 z późn. zm., dalej *ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*) oraz przepisie art. 46b w/w *ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*, wprowadzonym dopiero nowelizacją z dnia 7 marca 2020

r., która weszła w życie dnia następnego, ingerując w te same prawa i wolności obywatela, sprawiając wrażenie powtórzenia ograniczeń, praw i wolności przewidzianych w *ustawie o stanie klęski żywiołowej*, z zasadniczym, rzucającym się w oczy wyjątkiem, tj.: dotyczącym ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej, gdzie *ustawa o stanie klęski żywiołowej* mówi wprost o **zakazie lub nakazie lub zakazie prowadzenie działalności gospodarczej określonego rodzaju**, a *ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* mówi o **czasowym ograniczeniu określonych zakresów działalności przedsiębiorców**.

**Osobną kwestią pozostaje, natomiast, wykonanie w/w kompetencji do wprowadzenia przez Radę Ministrów czasowego ograniczenia określonych zakresów działalności przedsiębiorców, co w rzeczywistości zgodnie z treścią wydanych w oparciu o w/w art. 46a i 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi rozporządzeń, w przeważającej liczbie przypadków sprowadziło się do całkowitego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej (o czym poniżej).**

Wskazane zatem powyżej ograniczenia praw i wolności należy analizować przez pryzmat przepisu art. 228 ust. 5 Konstytucji, wedle którego **działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa** – w przypadku ograniczenia praw i wolności w stanie nadzwyczajnym – oraz przez pryzmat przepisu art. 31 ust. 3 Konstytucji, wedle którego ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, **zdrowia** i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, zaś **ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw** – w przypadku ograniczeń praw i wolności wprowadzanych w innych ustawach poza stanem nadzwyczajnym.

Przywołany bowiem powyżej przepis art. 233 ust. 3 Konstytucji zawiera klauzulę pozytywną, wskazując prawa, które „mogą podlegać ograniczeniom” w czasie stanu klęski żywiołowej. Wszystkie te prawa nie mają charakteru absolutnego i podlegają ograniczeniom również wówczas, gdy nie ma stanów nadzwyczajnych. **Przywołany przepis wprowadza natomiast możliwość ich ograniczania na szczególnych warunkach wskazanych w art. 228 ust. 5, łagodniejszych, od tych wskazanych w przepisie art. 31 ust. 3.** Ograniczenia praw wymienionych w przepisie art. 233 ust. 3 Konstytucji muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. **Ograniczenia te mogą również prowadzić do naruszenia istoty danego prawa, w tym również do jego zawieszenia na czas obowiązywania stanu klęski żywiołowej** [por. Tuleja Piotr (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*]. Poza stanem nadzwyczajnym ograniczenia wprowadzone na podstawie przepisu art. 33 ust. 1 Konstytucji muszą natomiast spełniać przesłanki, o którym mowa w tym przepisie, w tym nie mogą naruszać istoty ograniczonych praw i wolności.

Poza sporem w zasadzie wydaje się być, że wszystkie przewidziane w przepisie art. 46, 46b *ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw są ustawowe i konieczne dla ochrony zdrowia publicznego.

Wątpliwości budzi natomiast, czy wprowadzone w/w *ustawą o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* ograniczenia praw i wolności nie naruszają istoty tych praw i wolności.

Wskazać należy, iż *ustawa o stanie klęski żywiołowej w zakresie w jakim pokrywa się z ustawą o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* oraz sama *ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*, ograniczają prawa i wolności w przeważającym zakresie w ten sam sposób, w tym zakresie i w takiej samej intensywności i wielości ograniczeń, jednakże w różnych reżimach prawnych.

Z punktu widzenia zasady racjonalnego ustawodawcy wątpliwym jest jednakże, że **te same ograniczenia praw i wolności** wprowadzić można zarówno *ustawą o stanie klęski żywiołowej*, a więc obowiązującą w jednym ze stanów nadzwyczajnych, **gdzie zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające i gdzie ograniczenia praw i wolności mogą naruszać istotę tych praw i wolności, a jedynie muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, i te same ograniczenie praw i wolności** i w takiej samej ilości można wprowadzić zwykłą *ustawą obowiązującą poza stanem nadzwyczajnym, które to ograniczenia mimo, że w wielu wypadkach identycznego brzmienia, to jednak nie naruszają istoty tych praw i wolności.*

W świetle powyższego możliwe są dwa wnioski:

1. albo *ustawa o stanie klęski żywiołowej* ograniczając prawa i wolności **nie narusza istoty tych praw i wolności i zawiera zwykle środki konstytucyjne**, ale wówczas w/w *ustawa* jest **zbędna** w zakresie pokrywającym się z ograniczeniami przewidzianymi *ustawą o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*, a *stan klęski żywiołowej* w zakresie w jakim dotyczy katastrofy naturalnej wywołanej masowym występowaniem chorób zakaźnych **nie powinien być w ogóle przewidziany przez Konstytucję oraz *ustawę o stanie klęski żywiołowej* jako stan klęski żywiołowej** – jeden ze stanów nadzwyczajnych, w którym można wprowadzić ograniczenia praw i wolności w sposób naruszający istotę tych praw i wolności;
2. albo *ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* zawiera ograniczenia praw i wolności w sposób prowadzący w naruszenia istoty tych praw i wolności, a więc zawiera środki odpowiadające stopniowi zagrożenia i zmierzające do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, a zatem nie korzysta ze zwykłych środków konstytucyjnych, ale ze środków nadzwyczajnych, a więc powinna w zasadzie obowiązywać w stanie nadzwyczajnym i w tym zakresie jest niezgodna z Konstytucją.

**Trudno w zasadzie przyjąć za możliwy trzeci wariant, tj.: obie ustawy w zakresie w jakim ograniczają te same prawa i wolności w ten sam sposób, są zgodne z Konstytucją, przy czym jedna dotyczy stanu nadzwyczajnego i zawiera nadzwyczajne środki konstytucyjne, a druga dotyczy stanu zwykłego i zawiera zwykle środki konstytucyjne.**

Celem stwierdzenia, który z wariantów ma miejsce należałoby dokonać analizy każdego ograniczenia prawa i wolności pod kątem naruszenia istoty ograniczonych praw i wolności.

Dla Skarbu Państwa powyższe istotne jest z punktu widzenia potencjalnych roszczeń odszkodowawczych za niezgodne z prawem działanie poprzez wydanie określonego aktu prawnego lub zaniechanie, poprzez niewydanie konkretnego aktu normatywnego, który powinien być wydany, a niewydanie sprzeczne jest z prawem i powoduje szkodę.

*W tym miejscu należy zasygnalizować, że jak wynika z doniesień medialnych, do Sądu Okręgowego w Warszawie wpłynął już pierwszy pozew o odszkodowanie z tytułu zaniechania wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, co zostało niżej opisane.*

Z punktu widzenia potencjalnej odpowiedzialności Skarbu Państwa, istotne jest, iż na mocy każdej z w/w ustaw faktyczne ograniczenia praw i wolności następuje na mocy rozporządzeń.

### **C. ANALIZA PRAWNA PRZEPISÓW ROZPORZĄDZEŃ**

Na mocy *ustawy o stanie klęski żywiołowej* nie wydano, żadnych rozporządzeń, jako że stan klęski żywiołowej nie został nigdy wprowadzony.

Natomiast na mocy *ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*, począwszy od 31 marca 2020 r. wydano siedem rozporządzeń, nie licząc rozporządzeń zmieniających, na mocy których wprowadzono ograniczenia praw i wolności obywateli, z założenia na podstawie zwykłej ustawy i stosując zwykle środki konstytucyjne, a w szczególności:

1. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 566 z późn. zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 566; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 577 i poz. 624; dalej również **Rozporządzenie nr 1**);
2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 658 z późn. zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 658; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 673 i poz. 674; dalej również **Rozporządzenie nr 2**);
3. 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. poz. 697 z późn. zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 697; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 750, dalej również **Rozporządzenie nr 3**);

4. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 792 z późn. zm. Dz. U. z 2020 r. poz. 792; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 820; dalej również **Rozporządzenie nr 4**);
5. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 878 z późn. zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 878; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 904; dalej również **Rozporządzenie nr 5**);
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 964 z późn. zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 964; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 966 i poz. 991; dalej również **Rozporządzenie nr 6**);
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 1066 z późn. zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 1066; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1161 i poz. 1182; dalej również **Rozporządzenie nr 7**).

W kontekście potencjalnej odpowiedzialności Skarbu Państwa, należy zauważyć iż w/w założenia, iż zwykła ustawa jest wystarczająca, a środki w niej przewidziane stanowią zwykłe środki konstytucyjne, zaś wydane na jej podstawie rozporządzenia nie naruszają istoty ograniczanych praw i wolności, wydają się być nieprawidłowe, albowiem wysoce kontrowersyjne wydają się niektóre zakazy, nakazy i ograniczenia wprowadzone na podstawie przepisu art. 46b *ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*, co w szczególności przedstawia się jak następuje:

#### **I. Ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej sprowadzone w licznych przypadkach do całkowitego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej.**

W stanie epidemii na mocy rozporządzeń wprowadzono ograniczenia prowadzenie działalności gospodarczej sprowadzone w licznych przypadkach do całkowitego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej.

W szczególności wskazać należy na przepisy:

- § 8 ust. 1 i § 9 ust. 1 pkt 1 i 2 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. poz. 566 z późn. zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 566; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 577 i poz. 624; dalej również **Rozporządzenie nr 1**);
- § 8 ust. 1 i § 9 ust. 1 pkt 1 i 2 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. poz. 658 z późn. zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 658; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 673 i poz. 674; dalej również **Rozporządzenie nr 2**);
- § 8 ust. 1 i § 9 ust. 1 pkt 1 i 2 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. poz. 697 z późn. zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 697; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 750, dalej również **Rozporządzenie nr 3**);

- § 7 ust. 1 i § 8 ust. 1 pkt 1 i 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 792 z późn. zm. Dz. U. z 2020 r. poz. 792; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 820; dalej również **Rozporządzenie nr 4**);
- § 7 ust. 1 i § 8 ust. 1 pkt 1 i 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 878 z późn. zm; Dz. U. z 2020 r. poz. 878; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 904; dalej również **Rozporządzenie nr 5**);
- § 6 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 964 z późn. zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 964; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 966 i poz. 991; dalej również **Rozporządzenie nr 6**);
- § 6 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 1066 z późn. zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 1066; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1161 i poz. 1182; dalej również **Rozporządzenie nr 7**).

W/w przepisy w oparciu o przepis art. 46b pkt 2 *ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* dopuszczający możliwość ustanowienia w rozporządzeniu **czasowego ograniczenia określonych zakresów działalności przedsiębiorców**, wprowadziły **całkowity zakaz prowadzenia działalności** przez przedsiębiorców, a nadto **przez inne podmioty** (odpowiednio: Rozporządzenie nr 1, nr 2 i nr 3 – § 9 ust. 1 pkt 1 „*Ograniczenia, o których mowa w § 8 ust. 1 pkt 1 lit. a-j oraz pkt 2, polegają na całkowitym zakazie prowadzenia działalności*”; Rozporządzenie nr 4 – § 9 ust. 1 pkt 1 „*Ograniczenia, o których mowa w § 8 ust. 1 pkt 1 lit. a-i, polegają na całkowitym zakazie prowadzenia działalności*”; Rozporządzenie nr 5 – § 8 ust. 1 pkt 1 „*Ograniczenia, o których mowa w § 7 ust. 1 pkt 1 lit. a-e, polegają na całkowitym zakazie prowadzenia działalności*”; Rozporządzenie nr 6 i nr 7 – § 6 ust. 1 „*Do odwołania ustanawia się zakaz prowadzenia przez przedsiębiorców w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 424) oraz przez inne podmioty działalności*”).

W świetle powyższego, bezspornym winno być, że **ustawowa kompetencja do wprowadzenia w rozporządzeniu czasowego ograniczenia określonych zakresów działalności przedsiębiorców, nie może sprowadzać się do całkowitego zakazu prowadzenia działalności**. Tak samo bezspornym winno być, że **ustawowa kompetencja do wprowadzenia czasowego ograniczenia określonych zakresów działalności przedsiębiorców, nie obejmuje kompetencji do jakiegokolwiek ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez inne podmioty, a tym bardziej wprowadzenia całkowitego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej przez inne podmioty**.

Czasownik „ograniczać” oznacza „ująć w pewne granice”, ale także „spowodować zmniejszenie czegoś, zacieśnić zakres czegoś, zredukować, uszczuplić” (*Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1995, t. 3, s. 475). Pojęcie ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych zakłada zacieśnienie zakresu danego prawa w stosunku do tego, co zostało określone w konstytucji. Zakłada zatem wyodrębnienie dwóch zakresów: 1) konstytucyjnego zakresu ochrony danego prawa oraz 2) zakresu, w jakim dane prawo jest realizowane w ustawodawstwie. Konstytucyjny zakres ochrony wyznacza brzmienie przepisów wyrażających dane prawo (np. wolność wyrażania poglądów). W wyniku ograniczeń ustanowionych w ustawie wyrażanie określonych poglądów (np. nawoływanie do nienawiści na tle różnic rasowych) jest zakazane. W rezultacie zakres, w jakim dane prawo jest realizowane w ustawodawstwie, jest węższy od zakresu ochrony wyznaczonego przez regułę konstytucyjną. Do wymienionych dwóch pojęć należy dodać jeszcze trzecie, a mianowicie **minimalny zakres danego prawa, wyznaczony przez jego istotę, która nie podlega naruszeniom**. [Garlicki Leszek i Wojtyczek Krzysztof. Art. 31. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II. Wydawnictwo Sejmowe, 2016.].

**W tym miejscu należy podnieść, że dosłowny zakaz lub nakaz prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju przewiduje art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej.**

W konsekwencji należy stwierdzić, że w/w zakaz wprowadzony został poza ustawową kompetencją, tj.: z przekroczeniem ustawowej kompetencji, a zatem bez podstawy prawnej. *Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* nie przewiduje w żadnym przepisie kompetencji do wprowadzenia całkowitego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców oraz przez inne osoby.

**Przewidziane ograniczenie określonych rodzajów działalności przedsiębiorców nie może sprowadzać się do wprowadzenia całkowitego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców, jak również przez inne osoby, co do których w/w ustawa nie przewiduje z kolei możliwości wprowadzenia żadnych ograniczeń w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej.**

W konsekwencji, w zakresie wprowadzenia całkowitego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców oraz inne osoby, może pojawić się zarzut o wprowadzeniu w/w zakazu z przekroczeniem ustawowej kompetencji, a więc bez ustawowej podstawy prawnej, a zatem z naruszeniem prawa, co rodzić może odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa na zasadzie art. 417 i art. 417<sup>1</sup> § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1145 z późn. zm., dalej k.c.), a więc zarówno za straty rzeczywiste jak utracone korzyści.

Nadto w kontekście powyższego może pojawić się również zarzut, że wprowadzono środek nieadekwatny do potrzeb i sytuacji, gdyż organy władzy wykonawczej powszechnie prezentowały stanowisko, że zwykle środki konstytucyjne przewidziane w

ustawie są wystarczające i nie ma potrzeby wprowadzania stany nadzwyczajnego (a contrario z art. 228 ust. 1 Konstytucji).

Z drugiej jednak strony, może pojawić się również zarzut, że skoro wprowadzono środek nadzwyczajny przewidziany w *ustawie o stanie klęski żywiołowej*, to w konsekwencji należy przyjąć, że jednak w zaistniałej sytuacji zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające, a zatem należało jednak wprowadzić stan nadzwyczajny w postaci stanu klęski żywiołowej, co w konsekwencji może sprowadzić się do odpowiedzialności za zaniechanie na zasadzie art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c..

*W kontekście powyższego, wskazać należy, że jak wynika z doniesień medialnych, a co już powyżej zasygnalizowano, do Sądu Okręgowego w Warszawie już wpłynął pierwszy pozew o odszkodowanie z tytułu zaniechania wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Z podanych informacji medialnych wynika, że w pozwie wskazano na wprowadzony na mocy rozporządzenia wydanego w oparciu ustawę o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, a taki zakaz przewiduje tylko ustawa o stanie klęski żywiołowej. Można przypuszczać, że odszkodowanie dotyczy strat rzeczywistych, jak i utraconych korzyści. Przy dobrze skonstruowanej taktyce procesowej i prawidłowej argumentacji wyrok może być korzystny dla powoda/strony powodowej. Powyższe może też zrodzić precedens, który może być wykorzystany w szczególności przez właścicieli centrów handlowych (galerii handlowych).*

**W/w naruszenie mogą zatem rodzić skutki finansowe dla Skarbu Państwa, jak również odpowiedzialność polityczną.**

## **II. Wprowadzenie na mocy rozporządzeń obowiązku podawania danych osobowych.**

Analiza pozostałych ograniczeń, zakazów i nakazów wprowadzonych w drodze w/w rozporządzeń wydanych na podstawie przepisu art. 46b *ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*, również budzi zastrzeżenia, a w szczególności wprowadzony na mocy rozporządzeń obowiązek podawania danych osobowych.

W tym zakresie wskazać należy na przepisy:

- § 4 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. poz. 566 z późn. zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 566; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 577 i poz. 624; dalej również **Rozporządzenie nr 1**);
- § 4 ust. 1 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. poz. 658 z późn. zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 658; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 673 i poz. 674; dalej również **Rozporządzenie nr 2**);

- § 4 ust. 1 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. poz. 697 z późn. zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 697; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 750, dalej również **Rozporządzenie nr 3**);
- § 4 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 792 z późn. zm. Dz. U. z 2020 r. poz. 792; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 820; dalej również **Rozporządzenie nr 4**);
- § 5 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 878 z późn. zm; Dz. U. z 2020 r. poz. 878; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 904; dalej również **Rozporządzenie nr 5**);
- § 5 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 964 z późn. zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 964; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 966 i poz. 991; dalej również **Rozporządzenie nr 6**);
- § 5 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 1066 z późn. zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 1066; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1161 i poz. 1182; dalej również **Rozporządzenie nr 7**).

Wskazać należy, iż zgodnie z w/w przepisami odpowiednio § 4 ust. 1 i § 5 ust. 1 „Osoba poddana obowiązkowi kwarantanny na podstawie art. 34 ust. 2 *ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* odbywa ją razem z osobami wspólnie zamieszkującymi lub gospodarującymi. Informuje ona Policję albo organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej **o imieniu i nazwisku oraz numerze PESEL i numerze telefonu tych osób, jeżeli go posiadają**. Informację tę przekazuje się za pośrednictwem systemów teleinformatycznych lub systemów łączności, w tym przez telefon.”.

Tym czasem zgodnie natomiast przepisem art. 51 ust. 1 Konstytucji **nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby**.

**W przedmiotowym przypadku obowiązek ujawnienia danych osobowych następuje na podstawie rozporządzenia, a zatem wbrew dyspozycji przepisu art. 51 ust. 1 Konstytucji, czyli niezgodnie z prawem.**

**III. Wprowadzenie na mocy rozporządzeń generalnego zakazu przemieszczania się osób przebywających na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem przemieszczania się danej osoby we wskazanym w rozporządzeniu celu.**

Sprzeciw budzi również wprowadzenie na moc rozporządzeń **zakazu generalnego przemieszczania się osób przebywających na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem przemieszczania się danej osoby w celu wskazanym w rozporządzeniu.**

W tym zakresie wskazać należy na przepisy:

- § 5 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. poz. 566 z późn. zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 566; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 577 i poz. 624; dalej **Rozporządzenie nr 1**);
- § 5 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. poz. 658 z późn. zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 658; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 673 i poz. 674; dalej **Rozporządzenie nr 2**);
- § 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. poz. 697 z późn. zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 697; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 750, dalej **Rozporządzenie nr 3**).

Zgodnie z w/w przepisami łącznie w okresie od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 19 kwietnia 2020 r. wprowadzono na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej **zakaz przemieszczania się osób przebywających na tym obszarze, z wyjątkiem przemieszczania się danej osoby w celu:**

- 1) wykonywania czynności zawodowych lub zadań służbowych, lub pozarolniczej działalności gospodarczej, lub prowadzenia działalności rolniczej lub prac w gospodarstwie rolnym, oraz zakupu towarów i usług z tym związanych;
- 2) zaspokajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego, w tym uzyskania opieki zdrowotnej lub psychologicznej, tej osoby, osoby jej najbliższej w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950 i 2128), a jeżeli osoba przemieszczająca się pozostaje we wspólnym pożyciu z inną osobą - także osoby najbliższej osobie pozostającej we wspólnym pożyciu, oraz zakupu towarów i usług z tym związanych;
- 3) wykonywania ochotniczo i bez wynagrodzenia świadczeń na rzecz przeciwdziałania skutkom COVID-19, w tym w ramach wolontariatu;
- 4) sprawowania lub uczestniczenia w sprawowaniu kultu religijnego, w tym czynności lub obrzędów religijnych;
- 5) wykonywania czynności związanych z realizacją zadań określonych w ustawie z dnia 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie (Dz. U. z 2020 r. poz. 67 i 148) i ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2018 r. poz. 1967 oraz z 2020 r. poz. 148 i 285) oraz zakupu towarów i usług z nimi związanych.

Tymczasem *ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* **nie przewiduje w ogóle wprowadzenia takiego zakazu**, albowiem w przepisie art. 46b pkt 12 mowa jest tylko o możliwości wprowadzenia **nakaz określonego sposobu przemieszczania**

się, zaś w przepisie art. 46 ust. 4 pkt 1 przewiduje **możliwość ustanowienia czasowego ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się. W/w kompetencje zostały natomiast zrealizowane w innym przepisie poszczególnych rozporządzeń, tj.:**

- § 18 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. poz. 566 z późn. zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 566; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 577 i poz. 624; dalej **Rozporządzenie nr 1**) – gdzie wprowadzono m.in. konieczność zachowania określonych odległości pomiędzy przemieszczającymi się;
- § 17 i § 18 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. poz. 658 z późn. zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 658; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 673 i poz. 674; dalej **Rozporządzenie nr 2**) – gdzie wprowadzono m.in. obowiązek zakrywania, przy pomocy odzieży lub jej części, maski albo maseczki, ust i nosa;
- § 17 i § 18 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. poz. 697 z późn. zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 697; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 750, dalej również **Rozporządzenie nr 3**); gdzie utrzymano m.in. obowiązek zakrywania, przy pomocy odzieży lub jej części, maski albo maseczki, ust i nosa;
- § 17 i § 18 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 792 z późn. zm. Dz. U. z 2020 r. poz. 792; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 820; dalej również **Rozporządzenie nr 4**); gdzie utrzymano m.in. obowiązek zakrywania, przy pomocy odzieży lub jej części, maski albo maseczki, ust i nosa;
- § 16 i § 17 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 878 z późn. zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 878; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 904; dalej również **Rozporządzenie nr 5**); gdzie utrzymano m.in. obowiązek zakrywania, przy pomocy odzieży lub jej części, maski albo maseczki, ust i nosa;
- § 18 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 964 z późn. zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 964; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 966 i poz. 991; dalej również **Rozporządzenie nr 6**); gdzie zmodyfikowano m.in. obowiązek zakrywania, przy pomocy odzieży lub jej części, maski albo maseczki, ust i nosa;
- § 19 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 1066 z późn. zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 1066; zm.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1161 i poz. 1182; dalej również **Rozporządzenie nr 7**); gdzie

zmodyfikowano m.in. obowiązek zakrywania, przy pomocy odzieży lub jej części, maski albo maseczki, ust i nosa.

Zgodnie natomiast z przepisem art. 52 ust. 1 Konstytucji **każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu**. Wedle zaś z przepisem art. 52 ust. 3 Konstytucji, **wolności, o których mowa w ust. 1 i 2, mogą podlegać ograniczeniom określonym w ustawie**.

**W przedmiotowym przypadku żadna z ustaw nie przewidywała i nie przewiduje możliwości wprowadzenia generalnego zakazu przemieszczania się osób przebywających na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem przemieszczania się danej osoby we wskazanym normatywnie celu, a jedynie możliwość wprowadzenia nakazu lub zakazu określonego sposobu przemieszczania się. Określenia sposobu przemieszczania się nie może sprowadzać się do ustanowienia zakazu przemieszczania się w ogóle, za wyjątkiem przemieszczania się we wskazanym celu, nawet gdy ten cel jest wskazany normatywnie.**

Nie można określić sposobu przemieszczania poprzez pryzmat celu, gdyż sposób to nie jest cel.

**Sposób** zgodnie z *Słownikiem Języka Polskiego* to **określony tryb postępowania**, zaś **cel to, to, do czego się dąży, to, czemu coś ma służyć**.

**Wprowadzenie zatem od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 19 kwietnia 2020 r. generalnego zakazu na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej przemieszczania się osób przebywających na tym obszarze, z wyjątkiem przemieszczania się danej osoby we wskazanym normatywnie celu, o którym mowa w przepisie § 5 odpowiednio Rozporządzenia nr 1, Rozporządzenia nr 2 i Rozporządzenia nr 3, nie tylko wykraczało poza ustawową delegację, ale było zakazem nieprzewidzianym w ogóle w żadnej ustawie, a zatem bezprawnym.**

Powyższe może rodzić konsekwencje w postaci uchylecia mandatów karnych, nakładanych często w przypadkach naruszeń nakazów i zakazów epidemiologicznych związanych z przemieszczaniem się, w oparciu o przepis art. 54 ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 821 z późn. zm, dalej k.w.) albo odmową wszczęcia postępowania w sprawach o wykroczenia lub jego umorzeniem w przypadku odmowy przyjęcia mandatu karnego, bądź też uchyleciem decyzji administracyjnej lub stwierdzeniem nieważności decyzji administracyjnej, wydanej w oparciu o przepis art. 48a *ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*.

*W kontekście powyższego należy podnieść, że jak wynika z informacji medialnych, spraw o wykroczenie z art. 54 k.w. za naruszenie zakazu przemieszczenia i nakazu zakrywania ust i nosa, jest obecnie w sądach powszechnych całkiem sporo. Ostatnio, głośną stała się sprawa orzeczenia Sądu Rejonowego w Kościanie, który, wedle informacji medialnych, odmówił wszczęcia postępowania o ukaranie mieszkańca gminy Czempień, który w czasie obostrzeń związanych z epidemią nie nosił maseczki i przemieszczał się po miejscowości. Jak wskazano*

*w informacjach medialnych, zdaniem sądu nakazy i ograniczenia epidemiologiczne zostały wprowadzone niezgodnie z prawem. Sąd orzekający wskazał, iż ustawa dopuszcza jedynie ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się, a nie przemieszczania się w ogóle. Co więcej, Sąd orzekający przyjął bardziej rygorystyczne stanowisko, korzystne dla obywatela, uznając, że powszechny obowiązek zakrywania nosa i ust łamie konstytucyjne prawa i wolności, nie można bowiem nakazać wszystkim, w tym zdrowym obywatelom zakrywania nosa i ust oraz że ograniczenia zostały wprowadzone rozporządzeniem, a konstytucja stanowi, że ich źródłem może być jedynie ustawa, zatem wprowadzone nakazy i zakazy to bezprawie.*

Z tym ostatnim stanowiskiem Sądu można polemizować, gdyż co prawda warunkiem formalnym zgodnego z Konstytucją ograniczania praw jest ustanawianie ich tylko w ustawie. W ten sposób Konstytucja wprowadza zasadę wyłączności ustawy przy ograniczaniu konstytucyjnych praw. **W myśl tej zasady wszelkie istotne kwestie związane z ograniczeniem praw powinny być rozstrzygnięte w ustawie, niemniej** dopuszczalne jest delegowanie na mocy art. 92 ust. 1 Konstytucji pewnych materii do rozporządzeń wykonawczych. **Zależy on przede wszystkim od charakteru danego prawa konstytucyjnego, zakresu i sposobu wprowadzanych ograniczeń oraz brzmienia przepisu wyrażającego daną wolność lub prawo.** [por. Tuleja Piotr. Art. 31. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wolters Kluwer Polska, 2019.].

Kontrowersyjnym zagadnieniem na kanwie powyższego, jest też **fakt „podwójnego karania”**, za ten sam czyn, co również jest niezgodne z zasadami państwa prawnego. W szczególności należy wskazać, iż zgodnie z przepisem art. 48a. ust. 1 pkt 1 *ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* kto w stanie zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii nie stosuje się do ustanowionych na podstawie art. 46 lub art. 46b nakazów, zakazów lub ograniczeń, o których mowa m.in. w art. 46 ust. 4 pkt 1 lub w art. 46b 12, podlega karze pieniężnej w wysokości **od 5.000 zł do 30.000 zł**. Zgodnie natomiast z przepisem art. 54 k.w. kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, podlega karze grzywny do **500 złotych** albo karze nagany.

Ten sam czyn stanowi zatem wykroczenie z art. 54 k.w., które zagrożone jest grzywną **do 500 zł** oraz delikt administracyjny, w tym wypadku zagrożony karą wymierzaną w drodze decyzji administracyjnej, ale karą inną, nieporównywalnie wyższą, bo kara minimalna to kara przekraczająca dziesięciokrotnie górną granicę w/w kary grzywny, a kara maksymalna to kara przekraczająca maksymalną granicę w/w kary grzywny aż sześćdziesięciokrotnie. W praktyce może zaistnieć sytuacja, że za ten sam czyn można zostać ukaranym grzywną do 500 zł oraz karą administracyjną od 5.000 zł do 30.000 zł. Rażąca jest zatem nie tylko podwójna penalizacja tego samego czynu, ale i dysproporcja pomiędzy przewidzianymi sankcjami, których zakresy całkowicie są różne w zależności od kwalifikacji prawnej czynu jako wykroczenia i deliktu administracyjnego, i nawet stosując dyrektywy wymiary kary grzywny wskazane w przepisie art. 33 k.w. oraz dyrektywy wymiaru kary administracyjnej wskazane w przepisie art. 189d ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania

administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.) rozstrzygnięcie prowadzić będzie do daleko różnych wymiarów kar – w przypadku zakwalifikowania czynu jako wykroczenie, z reguły wymierzana była kara grzywny maksymalna, bo w kwocie 500 zł, natomiast z przypadku kwalifikacji jako delikt administracyjny, wymierzana była kara administracyjna w granicach 12.000 – 15.000 zł.

**Taki stan prawny, jest sprzeczny z konstytucyjną zasadą państwa prawnego.**

Sprzeciw budzi również sposób wprowadzenia do *ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* przepisów Rozdziału 8a Kary pieniężne – wprowadzonego ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 567 z późn. zm.), która weszła w życie z dniem ogłoszenia, tj. z dniem 1 kwietnia 2020 r., co w przypadku przepisów penalizujących i sankcjonujących, czy też wprowadzające obostrzenia i restrykcje, jest sprzeczne z zasadą państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Zastrzeżenia budzi również wysokości przewidzianych kar, nieadekwatna do czynu zagrożonego karą, jak też duża rozpiętość przewidzianego zagrożenia ustawowego i brak uzasadnionego normatywnie sposobu kategoryzowania naruszenia poszczególnych nakazów i zakazów. Z jednej strony wielość i różnorodność naruszeń, a z drugiej strony duża rozpiętość zagrożenia ustawowego (od 5.000 zł do 30.000 zł – art. 48a ust. 1 pkt 1 *ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*, czy też od 10.000 zł do 30.000 zł – art. 48a ust. 1 pkt 2 i pkt 1 *ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*) może rodzić dowolność w wymiarze kar, jak również niepewność po stronie obywatela, albowiem dyrektywy wymiaru kar w tak skonstruowanej normie sankcjonującej, nie dają żadnych gwarancji na sprawiedliwe traktowanie obywateli.

Trudno też zrozumieć normatywny sens wprowadzenia natychmiastowej wykonalności decyzji wydawanych w oparciu o w/w przepisy.

#### **D. REASUMCJA**

Reasumując powyższe należy stwierdzić, iż niektóre z zakazów, nakazów i ograniczeń wprowadzonych w stanie epidemii na mocy rozporządzeń wydanych na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. dz. u. z 2019 r. poz. 1239 z późn. zm., dalej ustawa), wprowadzone zostały z naruszeniem, w tym z przekroczeniem ustawowych delegacji, nie są zgodne z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (DZ. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.) i mogą rodzić odpowiedzialność. W niniejszej opinii poddane analizie i wskazane zostały te przepisy, które w ocenie opiniującego, mogą budzić największe kontrowersje co do ich zgodności z Konstytucją. W szczególności dotyczy to wprowadzonych rozporządzeniami Rady Ministrów

wydanymi w oparciu o *ustawę o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych i ludzi*:

1. **czasowego ograniczenia określonych zakresów działalności przedsiębiorców, sprowadzonych do całkowitego zakazu prowadzenia działalności przez przedsiębiorców, a nadto przez inne podmioty,**
2. **obowiązku podawania danych osobowych, w tym numeru PESEL,**
3. **generalnego zakazu przemieszczania się osób przebywających na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem przemieszczania się danej osoby w celu wskazanym w rozporządzeniu.**

Drugą kwestią jest zgodność analizowanych zapisów *ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych i ludzi* z przepisami Konstytucji. Z przywołanych powyżej przepisów ustaw, że ograniczenia, zakazy i nakazy przewidziane w przepisie art. 21 *ustawy o stanie klęski żywiołowej*, ilością, intensywnością i zakresem w przeważającej większości pokrywają się z zakazami, ograniczeniami i nakazami przewidzianymi w przepisie art. 46 i art. 46b *ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*, sprawiając wrażenie powtórzenia ograniczeń praw i wolności przewidzianych w *ustawie o stanie klęski żywiołowej*, z zasadniczym, rzucającym się w oczy wyjątkiem, tj.: dotyczącym ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej, gdzie *ustawa o stanie klęski żywiołowej* mówi wprost o **zakazie lub nakazie lub zakazie prowadzenie działalności gospodarczej określonego rodzaju**, a *ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* mówi o **czasowym ograniczeniu określonych zakresów działalności przedsiębiorców**.

Poza sporem w zasadzie wydaje się być, że wszystkie przewidziane w przepisie art. 46, 46b *ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw są ustawowe i konieczne dla ochrony zdrowia publicznego.

Wątpliwości budzi natomiast, czy wprowadzone w/w *ustawą o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* ograniczenia praw i wolności nie naruszają istoty tych praw i wolności.

Wskazać należy bowiem, iż *ustawa o stanie klęski żywiołowej* w zakresie w jakim pokrywa się z *ustawą o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* oraz sama *ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*, ograniczają prawa i wolności w przeważającym zakresie w ten sam sposób, w tym zakresie i w takiej samej intensywności i wielości ograniczeń, jednakże w różnych reżimach prawnych.

Z punktu widzenia zasady racjonalnego ustawodawcy wątpliwym jest jednakże, że **te same ograniczenia praw i wolności** wprowadzić można zarówno *ustawą o stanie klęski żywiołowej*, a więc obowiązującą w jednym ze stanów nadzwyczajnych, **gdzie zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające i gdzie ograniczenia praw i wolności mogą naruszać istotę tych praw i wolności**, a jedynie muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa i te

**same ograniczenie praw i wolności i w takiej samej ilości można wprowadzić zwykłą ustawą obowiązującą poza stanem nadzwyczajnym, które to ograniczenia mimo, że w wielu wypadkach identycznego brzmienia, to jednak nie naruszają istoty tych praw i wolności.**

W świetle powyższego możliwe są dwa wnioski:

1. albo *ustawa o stanie klęski żywiołowej* ograniczając prawa i wolności **nie narusza istoty tych praw i wolności i zawiera zwykle środki konstytucyjne**, ale wówczas w/w ustawa jest **zbędna** w zakresie pokrywającym się z ograniczeniami przewidzianymi *ustawą o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*, a stan klęski żywiołowej w zakresie w jakim dotyczy katastrofy naturalnej wywołanej masowym występowaniem chorób zakaźnych **nie powinien być w ogóle przewidziany przez Konstytucję oraz ustawę o stanie klęski żywiołowej jako stan klęski żywiołowej** – jeden ze stanów nadzwyczajnych, w którym można wprowadzić ograniczenia praw i wolności w sposób naruszający istotę tych praw i wolności;
2. albo *ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* zawiera ograniczenia praw i wolności w sposób prowadzący w naruszenia istoty tych praw i wolności, a więc zawiera środki odpowiadające stopniowi zagrożenia i zmierzające do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, a zatem **nie korzysta ze zwykłych środków konstytucyjnych, ale ze środków nadzwyczajnych, a więc powinna w zasadzie obowiązywać w stanie nadzwyczajnym i w tym zakresie jest niezgodna z Konstytucją.**

**Trudno w zasadzie przyjąć za możliwy trzeci wariant, tj.: obie ustawy w zakresie w jakim ograniczają te same prawa i wolności w ten sam sposób, są zgodne z Konstytucją, przy czym jedna dotyczy stanu nadzwyczajnego i zawiera nadzwyczajne środki konstytucyjne, a druga dotyczy stanu zwykłego i zawiera zwykle środki konstytucyjne.**

Celem stwierdzenia, który z wariantów ma miejsce należałoby dokonać analizy każdego ograniczenia prawa i wolności pod kątem naruszenia istoty ograniczonych praw i wolności.

Jednocześnie należy stwierdzić, iż możliwość wprowadzenia tych samych nakazów, zakazów i ograniczeń poza stanem nadzwyczajnym jak i w stanie nadzwyczajnym, godzi w elementarne poczucie zasady sprawiedliwości społecznej, zasadę poszanowania prawa i zasadę państwa prawnego.

*Adwokat Iwona Tworzydło-Woźniak*