



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 04-06-2020 r.

**Adam Bodnar**

**VII.565.461.2020.ST**

**Pan  
Mateusz Morawiecki  
Prezes Rady Ministrów**

ePUAP

Wielce Szanowny Panie Premierze,

w związku z wprowadzeniem stanu epidemii w celu zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania COVID-19 nastąpiło ograniczenie szeregu podstawowych wolności lub praw człowieka. Wprowadzając te ograniczenie władza publiczna uznała jednak równocześnie, że posługiwać się będzie w tym zakresie legislacyjnymi narzędziami właściwymi dla opisanego szczegółowo w Konstytucji RP zwykłego trybu funkcjonowania państwa i jego organów, bez potrzeby sięgania po rozwiązania właściwe dla konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych. Dlatego z punktu widzenia dochowania standardów ochrony wolności lub człowieka niezbędna jest ocena działań podjętych w tym zakresie przez Radę Ministrów i jej poszczególnych członków, w tym działań legislacyjnych, polegających na wydawaniu rozporządzeń (art. 146 ust. 4 pkt 2 i art. 149 ust. 2 Konstytucji RP).

## 1. Zasadność wprowadzenia stanu klęski żywiołowej

Na wstępie trzeba wskazać, że zgodnie z przepisami Konstytucji (art. 233 ust. 3 Konstytucji RP), po które w sposób formalny nie sięgnęła Rada Ministrów, 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).

W myśl art. 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1897) stan klęski żywiołowej może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych oraz w celu ich usunięcia. Przez katastrofę naturalną rozumie się zdarzenie związane z działaniami sił natury m. in. masowe występowanie chorób zakaźnych ludzi (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej). Zakres dopuszczalny ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej został natomiast szczegółowo wymieniony w art. 21 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

Stosownie do art. 232 Konstytucji RP w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych 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. Podkreślić jednak należy, że Rada Ministrów w sposób świadomy zrezygnowała z formalnego i pozostającego w zgodzie z art. 232 Konstytucji RP wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Rada Ministrów uznała zatem, że przyznane jej zwykle środki konstytucyjne są wystarczające (argument z art. 228 ust. 1 Konstytucji RP), aby opanować istniejący stan epidemii. Jednak przy takim założeniu przyjętym przez Radę Ministrów w pełnym zakresie do dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela znajdują zastosowanie wszystkie konstytucyjne zasady obowiązujące poza regulacjami właściwymi dla stanów nadzwyczajnych. W związku z tym w celu

wprowadzenia ograniczeń wolności lub praw człowieka nie można powoływać się na nadzwyczajne okoliczności, uzasadniające szczególne rozwiązania prawne, w tym nie można tymi okolicznościami usprawiedliwiać daleko idących ograniczeń swobód obywatelskich wprowadzanych w formie rozporządzeń.

## **2. Zasada ograniczania podstawowych praw i wolności w drodze ustawy**

Formalnym warunkiem dopuszczalności ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela jest uczynienie tego przede wszystkim w ustawie. Samo zaś ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw zakłada zawężenie zakresu danego prawa lub wolności w stosunku do tego, co zostało określone na poziomie Konstytucji RP. Z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że 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. Oznacza to w świetle ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki: z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99; z dnia 20 lutego 2001 r., sygn. akt P 2/00; z dnia 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00; z dnia 3 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 32/99; z dnia 11 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 16/00; z dnia 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01; z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02; z dnia 16 marca 2004 r., sygn. akt K 22/03; z dnia 29 listopada 2007 r., sygn. akt SK 43/06; z dnia 5 grudnia 2007 r., sygn. akt K 36/06; z dnia 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06; z dnia 19 czerwca 2008 r., sygn. akt P 23/07; z dnia 19 maja 2009 r., sygn. akt K 47/07; z dnia 7 marca 2012 r., sygn. akt K 3/10), że ustawa musi samodzielnie określać podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. W związku z tym tylko unormowania, które nie stanowią podstawowych elementów składających się na ograniczenie konstytucyjnego praw i wolności mogą być zamieszczone w rozporządzeniu. W rozporządzeniu bowiem powinny być zamieszczane jedynie przepisy

o charakterze technicznym, nie mające zasadniczego znaczenia z punktu widzenia praw lub wolności jednostki. Konstytucyjnie wymagana szerokość regulacji ustawowej nie ma jednolitego charakteru i zależy od materii podlegającej regulacji. Wymóg wyłączności ustawy dotyczy jednak niewątpliwie w bardziej rygorystyczny sposób fundamentalnych praw i wolności jednostki, takich jak wolności i prawa osobiste oraz polityczne, natomiast w przypadku praw ekonomicznych i socjalnych możliwy jest szerszy zakres regulacji podustawowych.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny (por. wyrok z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02, OTK-A z 2003 r., Nr 6, poz. 62) „konstytucyjna zasada wyłączności ustawy w sferze praw człowieka nie wyklucza przekazywania pewnych spraw związanych z urzeczywistnianiem wolności i praw konstytucyjnych do unormowania w drodze rozporządzeń.” Jednakże przy ograniczaniu konstytucyjnych praw lub wolności na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP kompletność i szczegółowość regulacji ustawowej musi być znacznie zwiększona. Z całą mocą natomiast należy podkreślić, że przepisy stanowiące na poziomie rozporządzenia, oprócz tego, że nie mogą regulować podstawowych konturów konstytucyjnych wolności lub praw, muszą także spełniać warunki określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Rozporządzenie musi w związku z tym zostać wydane przez organ wskazany w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

Z powyższymi regułami zerwano jednak wprowadzając przepisy związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Całość ograniczeń wolności lub praw człowieka została przeniesiona z ustawy na poziom rozporządzenia. Niewątpliwie byłoby to dopuszczalne w przypadku ogłoszenia stanu klęski żywiołowej. Art. 21 i art. 22 ustawy o stanie klęski żywiołowej określa bowiem niezbędne ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w przypadku wystąpienia stanu klęski żywiołowej. Z kolei art. 5 ust. 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej pozwala Radzie Ministrów określić w rozporządzeniu, w zakresie dopuszczonym art. 21 i art. 22, rodzaje niezbędnych ograniczeń praw i wolności. Jednak, co należy po raz kolejny podkreślić, nie sięgnięto po środki znane Konstytucji i w niej opisane, lecz postanowiono zwalczać epidemię z zastosowaniem zwykłych reguł prawnych. W tym celu sięgnięto jednak po nieadekwatne

narzędzia, w tym przypadku po formę rozporządzenia, a więc formę aktu najniższego w hierarchicznej strukturze aktów normatywnych, po to aby ograniczać w czasie epidemii podstawowe wolności i prawa człowieka.

Okoliczność, że rozporządzenie jest podstawowym aktem prawnym, za pomocą którego postanowiono reglamentować w warunkach stanu epidemii fundamentalne prawa lub wolności jednostki nie budzi żadnych wątpliwości, zwłaszcza w świetle zmian wprowadzonych 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. poz. 374 ze zm.) w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 ze zm.). Przyjęta technika legislacyjna nowelizacji tej ustawy nie polegała na wprowadzeniu ograniczeń w zakresie korzystania z praw lub wolności jednostki poprzez przyjęcie stosownych merytorycznych rozwiązań ustawowych przewidujących takie ograniczenia wraz z możliwością regulowania bardzo szczegółowych zagadnień technicznych na poziomie rozporządzenia. Polegała ona wyłącznie na prostym wyposażeniu Rady Ministrów w kompetencję to wprowadzania takich ograniczeń, bez dostatecznego zakotwiczenia tej kompetencji w samej ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Zgodnie bowiem z dodanym do tej ustawy art. 46a, 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, to Rada Ministrów mogła 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.

Z dodanego wskazaną powyżej nowelizacją art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi wynika natomiast, że w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a Rada Ministrów może ustanowić: 1) ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4 (czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się; czasowe ograniczenie lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych; czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy; zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności; obowiązek wykonywania określonych zabiegów sanitarnych, jeżeli wykonanie ich wiąże się z funkcjonowaniem określonych obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych lub innych obiektów; nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi; obowiązek przeprowadzenia szczepień ochronnych oraz grupy osób podlegające tym szczepieniom, rodzaj przeprowadzanych szczepień ochronnych); 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) zakaz opuszczania miejsca kwarantanny (uchylony następnie art. 8 pkt 13 ustawy 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); 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; zakaz opuszczania strefy zero przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie; 12) nakaz określonego sposobu przemieszczania się.

Zwraca uwagę to, że większość tych ograniczeń, nakazów i zakazów stanowi wierne powtórzenie ograniczeń wolności lub praw człowieka określonych w art. 21 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej (nakaz lub zakaz określonego sposobu przemieszczania się; obowiązek poddania się kwarantannie; nakaz ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, obszarów i obiektów; nakaz lub zakaz przebywania w określonych miejscach

i obiektach oraz na określonych obszarach; zakaz organizowania lub przeprowadzania imprez masowych; obowiązek poddania się badaniom lekarskim oraz stosowania innych środków profilaktycznych i zabiegów; reglamentacja zaopatrzenia w określone artykuły). W związku z tym podjęte działania legislacyjne miały na celu wykreowanie takiego stanu prawnego w zakresie ograniczenia wolności lub praw człowieka, który w istocie odpowiada regulacjom obowiązującym w stanie klęski żywiołowej. Równocześnie jednak w sposób formalny ów stan klęski żywiołowej nie został wprowadzony. Oznacza to jednak, że złagodzone, właściwe dla stanu klęski żywiołowej, konstytucyjne warunki umożliwiające ograniczenia wolności lub praw człowieka nie mogą mieć zastosowania w tym przypadku. W związku z tym konstytucyjnie dopuszczalne jest wprowadzanie tych ograniczeń tylko w ustawie, z zachowaniem zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a nie w art. 228 ust. 5 Konstytucji RP, bez naruszenia istoty danego konstytucyjnego prawa lub wolności i z zachowaniem wszelkich relacji zachodzących pomiędzy ustawą a rozporządzeniem opisanych w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Z punktu widzenia art. 92 ust. 1 Konstytucji RP zasadnicze znaczenie ma to, że zawierające upoważnienie ustawowe dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia przepisy art. 46b pkt 2-12 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie zawierają jakichkolwiek wytycznych. Z art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP wynika, że upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Przez „wytyczne” należy rozumieć merytoryczne wskazówki dotyczące treści norm prawnych, które mają znaleźć się w rozporządzeniu (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99, OTK z 1999 r., Nr 6, poz. 120). Jeśli natomiast ustawodawca decyduje się, tak jak w tym przypadku, na przekazanie do uregulowania w rozporządzeniu szeregu zagadnień, to równocześnie powinien określić odrębnie wytyczne dla każdego z tych zagadnień (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 12/11, OTK z 2012 r., Nr 4, poz. 37). Takich wytycznych w zakresie regulowania nakazów, zakazów, ograniczeń i obowiązków określonych w upoważnieniu zawartym w art. 46b pkt 2-12 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie sposób ustalić. W tym zakresie upoważnienie ustawowe określa organ właściwy do wydania

rozporządzenia (art. 46a), określa też zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu (art. 46b pkt 2-12), nie określa natomiast wytycznych, co do wymaganych poszczególnych treści mających być przedmiotem regulacji w rozporządzeniu. Nie można bowiem przyjąć, że konstytucyjny wymóg wytycznych wypełnia ogólnikowe stwierdzenie zawarte w art. 46a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, że wydając rozporządzenie Rada Ministrów powinna mieć „na względzie zakres stosowanych rozwiązań” oraz „bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego”. Przy takim ujęciu pozoru wytycznych wprowadzając ograniczenia swobód obywatelskich Rada Ministrów powinna mieć na względzie zakres stosowanych rozwiązań oraz możliwości finansów publicznych. Z takiego ujęcia oczywiście nic nie wynika dla potencjalnego kształtu dopuszczalnych ograniczeń wolności lub praw jednostki przyjmowanych w rozporządzeniu. Prowadzi to do wniosku, że upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia w zakresie przedmiotowym uregulowanym art. 46b pkt 2-12 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie zawiera w istocie wytycznych dotyczących treści wydawanego na tej podstawie rozporządzenia. W konsekwencji nie spełnia ono warunków wymaganych przez art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Takich wytycznych nie można odnaleźć także w zakresie przedmiotowym ujętym w art. 46b pkt 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Z treści zawartego w tym przepisie upoważnienia wynika, że w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a (a więc w przepisie zawierającym jedynie pozór wytycznych) Rada Ministrów może ustanowić ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4. Upoważnienie w tym zakresie zawiera więc wyłącznie odesłanie do ograniczeń, obowiązków i nakazów określonych w art. 46 ust. 4, a więc jedynie do określonego zakresu tego przepisu i nie obejmuje warunków wprowadzenia tych ograniczeń, obowiązków i nakazów (a więc konieczności uwzględnienia w rozporządzeniu drogi szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych oraz sytuacji epidemicznej na obszarze, na którym ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii).

Przedstawione uwagi prowadzą do wniosku, że rozporządzenia Rady Ministrów wydawane na podstawie art. 46a i art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń



i chorób zakaźnych u ludzi nie spełniają konstytucyjnego warunku ich wydania na podstawie upoważnienia ustawowego zawierającego wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego. Ustawodawca w treści tych upoważnień ustawowych nie zawarł merytorycznych wskazówek dotyczących materii przekazanej do uregulowania w rozporządzeniu. Oznacza to, że Rada Ministrów na podstawie tak sformułowanej treści upoważnienia ustawowego mogła kształtować w rozporządzeniu w dowolny sposób, bez dostatecznych wskazówek zawartych w ustawie, sferę podstawowych praw lub wolności jednostki, określając poszczególne ograniczenia, nakazy, zakazy i obowiązki.

Korzystając, w związku z wadliwą konstrukcją upoważnienia ustawowego, ze swobody regulacyjnej daleko wykraczającej poza dopuszczalne ramy wyznaczone art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, Rada Ministrów wydając kolejne rozporządzenia, wykraczała jednak nawet poza tak luźno zakreślone przez ustawodawcę granice tej swobody. W szczególności przejawiało się to w korzystaniu z kompetencji normodawczych, które nie służyły wykonaniu ustawy, lecz jej uzupełnieniu o treści, których brak było w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. W konsekwencji podejmowana w tym zakresie samoistna działalność prawotwórcza doprowadziła do objęcia regulacjami rozporządzenia materii ustawowej i naruszenia szeregu podstawowych wolności lub praw jednostki.

### **3. Naruszenie wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 52 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP)**

#### **Wprowadzenie ograniczenia**

Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 24 marca 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 522) do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491) został dodany § 3a ust. 1 wprowadzający, z wyjątkami w nim określonymi, powszechny zakaz przemieszczania się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej osób przebywających na tym obszarze. Następnie na podstawie § 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 ze zm.) poza wyjątkami określonymi w tym przepisie, wprowadzony zakaz przemieszczania się osób przebywających na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej został utrzymany przez Radę Ministrów. Zakaz ten następnie został podtrzymany do dnia 19 kwietnia 2020 r. w § 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 ze zm.) oraz w § 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 ze zm.).

### Standardy dotyczące wolności poruszania się

Wprowadzonymi tym przepisami rozporządzeń zakaz przemieszczania się osób na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej wkracza w sposób oczywisty w zakres konstytucyjnej wolności określonej w art. 52 ust. 1 Konstytucji RP. Stosownie do art. 52 ust. 1 Konstytucji RP każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. Wolność ta może podlegać ograniczeniom określonym w ustawie (art. 52 ust. 3 Konstytucji RP). Ograniczenia te, oprócz warunku formalnego uczynienia tego w ustawie, muszą spełniać także pozostałe warunki wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a więc nie mogą naruszać istoty konstytucyjnej wolności i muszą spełniać przesłankę materialną wprowadzenia ograniczenia. W przypadku ogłoszonego stanu epidemii taką przesłankę stanowi niewątpliwie konieczność ochrony zdrowia. Jednak także w stanie epidemii (nie będącym przecież jednym ze stanów nadzwyczajnych) z całym rygoryzmem musi być stosowany warunek formalny polegający na wprowadzeniu ograniczenia wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej w ustawie.

Także z art. 2 ust. 1 Protokołu Nr 4 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175) wynika, że każdy, kto przebywa legalnie na terytorium państwa, ma prawo do swobodnego poruszania się i swobodnego wyboru miejsca zamieszkania na tym terytorium. Korzystanie z tego prawa

nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi m. in. na ochronę zdrowia (art. 2 ust. 3 Protokołu Nr 4).

Nie ulega w związku z tym wątpliwości, że zarówno polska Konstytucja (art. 52 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) jak i Protokół Nr 4 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (art. 2 ust. 1 i 3) wymaga, aby ograniczenie wolności poruszania się zostało uczynione w ustawie. W związku z tym wymaga ustalenia, czy wprowadzany rozporządzeniem Ministra Zdrowia, a następnie kolejnymi rozporządzeniami Rady Ministrów zakaz przemieszczania się na obszarze Rzeczypospolitej znajdował dostateczne oparcie w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

### Ocena ograniczenia

Na wstępie tej analizy zauważyć należy, że powszechne obowiązki związane z zapobieganiem i zwalczaniem zakażeń lub chorób zakaźnych zostały określone w art. 5 ust. 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Osoby przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są więc obowiązane na zasadach określonych w tej ustawie do: 1) poddawania się zabiegom sanitarnym; szczepieniom ochronnym; poekspozycyjnemu profilaktycznemu stosowaniu leków; badaniom sanitarno-epidemiologicznym, w tym również postępowaniu mającemu na celu pobranie lub dostarczenie materiału do tych badań; nadzorowi epidemiologicznemu; kwarantannie; leczeniu; hospitalizacji; izolacji; izolacji w warunkach domowych, 2) zaniechania wykonywania prac, przy wykonywaniu których istnieje możliwość przeniesienia zakażenia lub choroby zakaźnej na inne osoby – jeżeli są osobami zakażonymi, chorymi na chorobę zakaźną lub nosicielami, 3) stosowania się do nakazów i zakazów organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej służących zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych, 4) udzielania danych i informacji niezbędnych do prowadzenia nadzoru epidemiologicznego nad zakażeniami i chorobami zakaźnymi i zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych, a także niezbędnych do prowadzenia nadzoru epidemiologicznego nad

niepożądanymi odczynami poszczepiennymi oraz niezbędnych do sprawowania nadzoru nad realizacją obowiązków wymienionych w pkt 1-3.

Żaden z obowiązków wynikających z art. 5 ust. 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie dotyczy materii wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wprowadzenie takiego ograniczenia nie znajduje w związku z tym uzasadnienia w zakresie powszechnych obowiązków nakładanych na jednostki z uwagi na konieczność zapobiegania i zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych.

Systematyka rozporządzenia wydanego przez Ministra Zdrowia, a następnie kolejnych rozporządzeń Rady Ministrów zawierających powszechny zakaz przemieszczania się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej (z wyjątkami określonymi w tych rozporządzeniach) wskazuje na to, że zakazy te umieszczane były w Rozdziale 2 tych rozporządzeń regulującymi zagadnienia ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się oraz obowiązku poddania się kwarantannie. Wskazywałoby to więc na to, że sam normodawca regulując tę materię uznał, iż adekwatne umocowanie dla jego działań prawotwórczych w tym zakresie stanowi art. 46b pkt 1 w zw. z art. 46 ust. 4 pkt 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi zawierający upoważnienie do ustanowienia w drodze rozporządzenia czasowego ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się. Nie ulega jednak wątpliwości, że czym innym jest ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się, a czym innym wprowadzenie powszechnego zakazu przemieszczania się. W pierwszym przypadku przemieszczanie się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest wciąż możliwe, ograniczeniu podlega jedynie sposób, w jaki to przemieszczanie się może następować. W drugim przypadku każdy sposób przemieszczania się jest zakazany. Dlatego też art. 46b pkt 1 w zw. z art. 46 ust. 4 pkt 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie mógł stanowić właściwej podstawy do wprowadzenia w kolejnych rozporządzeniach Rady Ministrów okresowego zakazu przemieszczania się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej osób na nim przebywających.

Podstawy do wprowadzenia zakazu przemieszczania się nie mógł stanowić także art. 46b pkt 12 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Zgodnie z jego treścią Rada Ministrów posiada upoważnienie do uregulowania

w rozporządzeniu nakazu określonego sposobu przemieszczania się. W sposób oczywisty nakaz ten oznacza możliwość korzystania z wolności poruszania się po terytorium Polski, zaś ograniczeniu ustalonemu na tej podstawie może podlegać wyłącznie sam sposób przemieszczania się.

Przepisy upoważnień ustawowych zawarte w art. 46 ust. 4 i art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi określające materię przekazaną do uregulowania w rozporządzeniu poza już wskazanymi, nie zawierają dalszych norm prawnych odwołujących się do użytego w rozporządzeniach (§ 5) określenia „przemieszczania się”. Prowadzi to do wniosku, uwzględniając ścisły związek jaki musi zachodzić pomiędzy ustawą, a aktem ją wykonującym, że jedynie w zakresie wyznaczonym przez ustawę, Minister Zdrowia posiadał, a następnie Rada Ministrów, posiadała kompetencję normodawczą do regulowania sprawy przemieszczania się. Kompetencja ta zaś ograniczała się do możliwości określenia w rozporządzeniu ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się oraz nakazu określonego sposobu przemieszczania się.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Minister Zdrowia wskazał (pismo z dnia 11 maja 2020 r. o sygn. ZPN.643.154.2020), że Rzecznik odnosi się „do przepisów dotyczących art. 46 ust. 4 pkt 1 i art. 46b pkt 12 ww. ustawy dotyczących określenia sposobu przemieszczania się, natomiast zakaz ten jest oparty na podstawie art. 46b pkt 10. Zakaz przemieszczania się należy bowiem odczytywać jako nakaz przebywania w określonym miejscu czy obszarze, z którym wiąże się bezpośrednio życie codzienne danej osoby.” Na tle tej odpowiedzi pojawiają się dwa problemy. Pierwszy, że Minister Zdrowia wprowadzając w rozporządzeniu w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii zakaz przemieszczania się działał na podstawie art. 46 ust. 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, a więc na podstawie prawnej, którą sam następnie wykluczył jako podstawę do wprowadzenia powszechnego zakazu przemieszczania się. Drugi, czy rzeczywiście art. 46b pkt 10 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi zawiera upoważnienie do wprowadzenia takiego zakazu.

Zgodnie z art. 46b pkt 10 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi w rozporządzeniu Rada Ministrów może ustanowić nakaz lub zakaz

przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach. Już na wstępie zauważyć jednak trzeba, że pojęcie „przebywania w określonych miejscach i obiektach” z pewnością nie jest tożsame z „przemieszczaniem się”. Zasadą jest natomiast, że przy wydawaniu rozporządzenia niedopuszczalne jest stosowanie pozajęzykowej wykładni treści upoważnienia ustawowego. Stosownie bowiem do poglądu utrwalonego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (począwszy od orzeczenia z dnia 28 maja 1986 r., sygn. akt U 1/86, OTK z 1986 r., Nr 1, poz. 2) brak wyraźnego stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. W przypadku więc, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji dla danego organu wydającego rozporządzenie, kompetencja ta nie może wynikać z domniemania, nie można mianowicie ustawodawcy przypisywać zamiaru, którego wprost nie wyraził w treści ustawy. Nie powinno natomiast budzić wątpliwości, że wprowadzając powszechne obowiązki w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi i konstruując treść upoważnień ustawowych dotyczących przemieszczania się, ustawodawca nie wyraził woli wprowadzenia powszechnego zakazu przemieszczania się. Materia ta jest zaś – jak już wskazano powyżej - materią ustawową. Stosownie do art. 52 ust. 3 Konstytucji RP wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej może podlegać ograniczeniom określonym w ustawie. Ten warunek formalny dotyczy także stanu epidemii. Nie może więc wolność poruszania się, na zasadzie domniemania, bez wyraźnego przepisu ustawy, podlegać reglamentacji bądź wyłączeniu, w akcie wykonawczym do ustawy.

Powołany przez Ministra Zdrowia jako adekwatna podstawa prawna do wprowadzenia powszechnego zakazu przemieszczania się art. 46b pkt 10 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi wymaga od organu wydającego w tym zakresie rozporządzenie precyzyjnego wskazania w jego treści miejsc i obszarów objętych zakazem lub nakazem, miejsca te muszą być ponadto określone, a nie nieokreślone. Także wprowadzenie nakazu lub zakazu przebywania na określonych obszarach wymaga nie tylko wprowadzenia nakazu lub zakazu, lecz również określenia obszaru, na którym obowiązują. Celem art. 46b pkt 10 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi jest precyzyjne określenie w rozporządzeniu miejsc, obiektów i obszarów objętych zakazami i nakazami, a nie wprowadzenie

powszechnego zakazu przemieszczania się. Dlatego nie można przyjąć argumentacji, że tak skonstruowane upoważnienie ustawowe mogłoby stanowić wystarczającą podstawę do wprowadzenia w rozporządzeniu powszechnego zakazu przemieszczania się.

Rozporządzenie w tym zakresie reguluje zakres spraw wykraczających poza to, co zostało ustalone w ustawie. Staje się w związku z tym aktem samoistnym, przez co narusza przepisy ustawy upoważniające do jego wydania, a także art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Rozporządzenie w ten sposób nie wykonuje ustawy, lecz uzupełnia ją o treści, które należą do materii ustawowej (art. 52 ust. 3 Konstytucji RP) i których w ustawie nie ma. Prowadzi to do wniosku, że wprowadzany kolejnymi rozporządzeniami powszechnych zakaz przemieszczania się był niezgodny z art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, art. 52 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

#### **4. Naruszenie wolności uzewnętrzniania religii (art. 53 ust. 5 Konstytucji RP)**

##### **Wprowadzenie ograniczenia**

Przepis § 6 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii wprowadził czasowe ograniczenia w sprawowaniu kultu religijnego w miejscach publicznych, w tym w budynkach i innych obiektach kultu religijnego. Ograniczenia te polegały (§ 7 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia) na obowiązku zapewnienia, aby w trakcie sprawowania kultu religijnego, w tym czynności lub obrzędów religijnych, na danym terenie lub w danym obiekcie znajdowało się łącznie, zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz pomieszczeń, nie więcej niż 50 osób, wliczając w to uczestników i osoby sprawujące kult religijny lub osoby zatrudnione przez zakład pogrzebowy w przypadku pogrzebu, a następnie od dnia 24 marca 2020 r. 5 uczestników, oprócz osób sprawujących kult religijny lub osób zatrudnionych przez zakład pogrzebowy w przypadku pogrzebu. Ograniczenia te korygowane jedynie w zakresie liczby osób uczestniczących w obrzędach religijnych zostały utrzymane § 8 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r., z dnia 10 kwietnia 2020 r.,

z dnia 19 kwietnia 2020 r., § 7 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. oraz z dnia 16 maja 2020 r.

### Standardy dotyczące wolności uzewnętrzniania religii

Wymienione powyżej przepisy rozporządzeń wkraczają w konstytucyjną sferę wolności religii (art. 53 ust. 1 Konstytucji RP). Wolność religii obejmuje wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie albo z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. Wolność religii obejmuje także posiadanie świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących oraz prawo osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują. Zdefiniowana w art. 53 ust. 2 Konstytucji RP wolność uzewnętrzniania religii może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób.

Z art. 9 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wynika również tak jak z polskiej Konstytucji, że każdy ma prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania. Prawo to obejmuje wolność zmiany wyznania lub przekonań oraz wolność uzewnętrzniania indywidualnie lub wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, swego wyznania lub przekonań przez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i czynności rytualne. Wolność uzewnętrzniania religii lub przekonań może podlegać jedynie takim ograniczeniom, które są przewidziane przez ustawę i konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa publicznego, ochronę porządku publicznego, zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób (art. 9 ust. 2 Europejskiej Konwencji).

Wolność uzewnętrzniania religii publicznie polega więc na uprawianiu kultu, modlitwie, uczestniczeniu w obrzędach, praktykowaniu i nauczaniu. Wolność ta, co wynika zarówno z Konstytucji jak i z Europejskiej Konwencji nie ma charakteru absolutnego, może podlegać ograniczeniom, także ze względu na konieczność ochrony zdrowia. Jednak jej ograniczenie jest możliwe „jedynie w drodze ustawy” (art. 53 ust. 5 Konstytucji RP) czy tak



jak stanowi Europejska Konwencja (art. 9 ust. 2) może ona „podlegać jedynie takim ograniczeniom, które są przewidziane przez ustawę”.

### Ocena ograniczenia

Wskazane standardy ochrony praw człowieka w zakresie wolności uzewnętrzniania religii nie pozostawiają wątpliwości, że ograniczenie tej wolności, aby mogło zostać uznane za legalne, musi spełniać warunek formalny. Mianowicie uczestniczenie w publicznych obrzędach religijnych oraz modlitwa muszą zostać ograniczone ustawą, w tym zakresie owe standardy przewidują bowiem monopol ustawy. Nie wystarczy więc sama przesłanka legalności materialnej w postaci ochrony zdrowia ludności w związku ze stanem epidemii, konieczne jest, aby ograniczenie wolności uzewnętrzniania religii nastąpiło w ustawie. Oznacza to tylko tyle i aż tyle, że to ustawa musi *expressis verbis* przewidywać wprowadzenie takiego ograniczenia. Dlatego też materia ta nie może być objęta domniemaniem czy też wykładnią funkcjonalną. Nie ulega natomiast wątpliwości, że ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie zawiera jakichkolwiek postanowień w tym zakresie.

Zgodnie z art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi Minister Zdrowia, a następnie Rada Ministrów mogła ustanowić zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności. Art. 46 ust. 4 pkt 2 tej ustawy pozwala także na czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji. Z kolei art. 46b pkt 8 pozwala czasowo ograniczyć korzystanie z lokali lub terenów, a art. 46b pkt 10 pozwala Radzie Ministrów ustanowić w rozporządzeniu zakaz przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach. Jednak żaden z tych przepisów stanowiących podstawę do wydania rozporządzenia nie odnosi się wprost do wolności uzewnętrzniania religii. Nie można w związku z tym przyjąć, że którykolwiek z tych przepisów wypełnia wymóg wynikający z art. 53 ust. 5 Konstytucji RP ograniczenia wolności publicznego uzewnętrzniania religii jedynie w drodze ustawy. Ograniczyć można bowiem tylko to, co zostało w sposób precyzyjny i odpowiadający treści danego konstytucyjnego prawa lub wolności wysłowione w tekście ustawy.

W szczególności podstawy do wprowadzenia ograniczenia w zakresie wolności publicznego uzewnętrzniania religii nie może stanowić art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi przewidujący możliwość wprowadzenia w rozporządzeniu zakazu organizowania innych zgromadzeń ludności. W tym zakresie wskazać trzeba, że Konstytucja RP w sposób odrębny traktuje wolność publicznego uzewnętrzniania religii (art. 53 ust. 5) oraz wolność zgromadzeń (art. 57), wprowadza też odrębne klauzule limitacyjne tych wolności (art. 53 ust. 5 i art. 31 ust. 3). Już choćby z tego powodu wolność publicznego uzewnętrzniania religii nie może być utożsamiana z innymi zgromadzeniami ludności, o których mówi art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

W świetle powyższego wprowadzone kolejnymi rozporządzeniami ograniczenia w korzystaniu z wolności uzewnętrzniania religii mają charakter samoistny, nie zostały one bowiem uczynione tak jak tego wymaga art. 53 ust. 5 Konstytucji RP oraz art. 9 ust. 2 Europejskiej Konwencji jedynie w drodze ustawy, lecz wyłącznie w drodze rozporządzenia. W rezultacie w tym zakresie rozporządzenia pozostają w kolizji zarówno ze standardem konstytucyjnym jak też konwencyjnym chroniącym wolność publicznego uzewnętrzniania religii. Naruszają one także art. 46 i art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi wykraczając poza granice zawartych w tych przepisach upoważnień ustawowych, nie dających organom wykonującym te upoważnienia umocowania do uregulowania w rozporządzeniu materii wolności publicznego uzewnętrzniania religii. W konsekwencji naruszają one także art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż nie wykonują ustawy, lecz uzupełniają ją o treści, których w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie ma.

## **5. Naruszenie wolności osobistej (art. 41 ust. 1 Konstytucji RP)**

### **Wprowadzenie ograniczenia**

Z § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii wynikało, że w okresie od dnia 20 marca 2020 r.

do odwołania, osoba przekraczająca granicę państwową (z wyjątkami określonymi w tym rozporządzeniu), w celu udania się do swojego miejsca zamieszkania lub pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, była obowiązana odbyć, po przekroczeniu granicy państwowej, obowiązkową kwarantannę, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 34 ust. 5 o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych, trwającą 14, licząc od dnia następującego po przekroczeniu granicy. Osoba taka była zobowiązana przekazać funkcjonariuszowi Straży Granicznej informację o adresie miejsca zamieszkania lub pobytu, w którym będzie odbywać kwarantannę oraz numerze telefonu do kontaktu z tą osobą (§ 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia). Państwowy inspektor sanitarny właściwy ze względu na miejsce zamieszkania lub pobytu, w których miała być obowiązkowa kwarantanna, lub inny upoważniony przez Głównego Inspektora Sanitarnego państwowy inspektor sanitarny, w uzasadnionych przypadkach decydował o skróceniu lub zwolnieniu z obowiązku jej odbycia (§ 2 ust. 8 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii).

Zgodnie natomiast z § 3 tego rozporządzenia, obowiązek, o którym była mowa w § 2 ust. 2 pkt 2, był równoważny z obowiązkiem wynikającym z art. 34 ust. 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Organ inspekcji sanitarnej nie wydawał w tej sprawie decyzji administracyjnej, co oznacza, że obowiązek poddania się kwarantannie w tym trybie powstawał z mocy samego prawa.

Przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii poprzedzone były rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 433), które po raz pierwszy nałożyło na osoby przekraczające granicę obowiązek poddania się kwarantannie.

Powołane przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii po pierwsze ustanowiły obowiązek odbycia po przekroczeniu granicy (z wyjątkami określonymi tymi rozporządzeniami) kwarantanny przez osoby przekraczające granicę państwową, po drugie określiły zasady odbywania tej kwarantanny, po trzecie określiły tryb

postępowania w tych sprawach, odmienny od uregulowanego w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Rozwiązania zawarte w rozporządzeniach Ministra Zdrowia zostały w swoim zasadniczym kształcie powtórzone w kolejnych rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (z dnia 31 marca 2020 r., z dnia 10 kwietnia 2020 r., z dnia 19 kwietnia 2020 r., z dnia 2 maja 2020 r., z dnia 16 maja 2020 r. oraz z dnia 29 maja 2020 r.), modyfikacji podlegał w tych rozporządzeniach krąg osób poddawanych w tym trybie i na tych zasadach obowiązkowej kwarantannie.

### Ustawowe standardy dotyczące kwarantanny

Zauważyć należy, że zgodnie z ustawową definicją (art. 2 pkt 12 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi) kwarantanna to odosobnienie osoby zdrowej, która była narażona na zakażenie, w celu zapobieżenia szerzeniu się chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych. Z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi wynika, że osoby przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są obowiązane na zasadach określonych w ustawie do poddawania się ta rozumianej kwarantannie. Te zasady oraz tryb postępowania w tych sprawach zostały uregulowane w art. 33 ust. 1 i ust. 3a o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (dodanym od dnia 1 kwietnia 2020 r. ustawą o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19), art. 34 ust. 2 i 3, art. 35 ust. 1 i 2 oraz art. 36 ust. 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (zmienionymi od dnia 1 kwietnia 2020 r. ustawą o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19).

W świetle wskazanych przepisów ustawy przed i po ich zmianie nie ulega wątpliwości, że kwarantanna to odosobnienie osoby zdrowej, która była narażona na zakażenie. Z art. 34 ust. 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 kwietnia 2020 r. wynika ponadto,

że obowiązek kwarantanny spoczywa na osobach, które były narażone na chorobę zakaźną lub pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, a nie wykazują objawów chorobowych. Nie ulega też wątpliwości, że zasady poddania się kwarantannie muszą wynikać z ustawy (art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi).

Kwarantanna polega na odosobnieniu osoby zdrowej, a więc na zakazie bezpośredniego kontaktu z innymi osobami, a w konsekwencji na zakazie przemieszczania się poza miejsce zamieszkania. Zostało to doprecyzowane poprzez nowe brzmienie art. 34 ust. 4 pkt 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi obowiązującego od dnia 1 kwietnia 2020 r., zakazujące opuszczania miejsca kwarantanny, chyba że dana osoba wymaga hospitalizacji albo organ inspekcji sanitarnej postanowi inaczej.

### Standardy dotyczące wolności osobistej

Tak rozumiana kwarantanna oznacza w konsekwencji ograniczenie konstytucyjnej wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu (art. 52 ust. 1 Konstytucji RP), ale także ograniczenie wolności osobistej polegającej na możliwości swobodnego określenia przez jednostkę swego zachowania. Z art. 41 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Wolność osobista nie ma oczywiście charakteru absolutnego, można ją ograniczyć lub jej pozbawić na podstawie ustawy. Można w szczególności zgodnie z Konstytucją RP (art. 31 ust. 3) uczynić wówczas, gdy wymaga tego konieczność ochrony zdrowia, a więc można wolność osobistą ograniczyć bądź jej pozbawić, gdy jest to niezbędne dla zwalczania epidemii. Potwierdza to także art. 5 ust. 1 lit. e Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, z którego wynika, że każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Nikt nie może być pozbawiony wolności, z wyjątkiem zgodnego z prawem pozbawienia wolności osoby w celu zapobieżenia szerzeniu przez nią choroby zakaźnej.

Jednakże prawo pozwalające na pozbawienie wolności osobistej bądź jej ograniczenie musi spełniać określone warunki, zarówno te ogólne wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jak też szczegółowe określone w art. 41 ust. 1 Konstytucji RP. Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny (m. in. wyrok z dnia 10 marca 2010 r., sygn. akt U 5/07, OTK z 2010 r. Nr 3/A, poz. 20; wyrok z dnia 29 października 2013 r., sygn. akt U 7/12, OTK z 2013 r. Nr 7/A, poz. 102; wyrok z dnia 21 kwietnia 2015 r., sygn. akt U 8/14, OTK z 2015 r. Nr 4/A, poz. 49) obowiązek zawarcia zasadniczych elementów regulacji prawnej bezpośrednio w ustawie, połączony z zakazem regulowania tego typu spraw w rozporządzeniu, dotyczy w szczególności ograniczeń wolności osobistej i prawa do prywatności. W aktach wykonawczych mogą zostać zawarte jedynie kwestie techniczne i wykonawcze związane z ograniczeniami wprowadzonymi przez ustawę. Stąd też określenie przesłanek pozbawienia oraz ograniczenia wolności osobistej może następować jedynie w drodze wyraźnie określonych przepisów ustawy. Regulacja ustawowa musi być w tym wypadku kompletna i precyzyjna. Musi określać zasadnicze elementy ograniczenia wolności osobistej. Oznacza to, że przepis rozporządzenia, który samoistnie wprowadzałby takie ograniczenia, musiałby zostać uznany za naruszający Konstytucję z powodu niedochowania ustawowej formy ograniczeń wolności osobistej. Ponadto z art. 41 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że materię ustawową stanowią zasady i tryb ograniczenia wolności osobistej. W konsekwencji to ustawodawca musi w ustawie uregulować wszystkie materialnoprawne oraz proceduralne przesłanki ograniczenia wolności osobistej, materia ta w ogóle bowiem nie stanowi materii możliwej do przekazania do uregulowania w rozporządzeniu.

### Ocena ograniczenia

Odnosząc te uwagi do rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, zauważyć należy, że oba te rozporządzenia zostały wydane na podstawie art. 46 ust. 2 i 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Jest oczywiste, że żaden z tych przepisów, a w szczególności art. 46 ust. 4 tej ustawy, nie dawał Ministrowi Zdrowia uprawnienia do wprowadzenia obowiązku kwarantanny w stosunku do

osób przekraczających granicę. W obowiązującym w dacie wydania tych rozporządzeń stanie prawnym obowiązek poddania się kwarantannie mogła wprowadzić wyłącznie Rada Ministrów (co będzie przedmiotem dalszych uwag), zaś podstawę do wprowadzenia takiego obowiązku stanowił art. 46b pkt 5 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Prowadzi to do wniosku, że działając poza zakresem upoważnienia ustawowego, Minister Zdrowia w sposób samoistny uregulował w rozporządzeniu daleko idące ograniczenia wolności osobistej. Mianowicie samoistnie wprowadził do systemu prawne obowiązek poddania się kwarantannie jedynie z tej przyczyny, że dana osoba przekroczyła granicę państwową, a nie dlatego, że była narażona na zakażenie, jak chce tego ustawa (art. 2 pkt 12 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi). Dlatego też przepisy rozporządzeń Ministra Zdrowia są niezgodne z art. 46 ust. 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, gdyż zostały wydane poza zakresami zawartych tam upoważnień ustawowych. W związku z tym naruszają one także art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, nie zostały bowiem wydane w celu wykonania ustawy, lecz w celu uzupełnienia ustawy o treści jej nieznane.

Przepisy rozporządzeń Ministra Zdrowia dotyczące obowiązku poddania się kwarantannie po przekroczeniu granicy są także niezgodne z art. 5 ust. 1 lit. f ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, wprowadzają one bowiem obowiązek poddania się kwarantannie na zasadach określonych w tych rozporządzeniach, a nie tak jak chce tego powołany przepis ustawy, na zasadzie określonej w ustawie.

Wreszcie przepisy rozporządzeń Ministra Zdrowia są niezgodne z art. 41 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż w akcie podustawowym regulują zasady kwarantanny i tryb postępowania w sprawie kwarantanny stosowanej wobec osób przekraczających granicę. Z art. 41 ust. 1 Konstytucji RP wynika zaś w sposób jednoznaczny, że zasady pozbawienia lub ograniczenia wolności osobistej oraz tryb tego ograniczenia stanowią wyłącznie materię ustawową. Dlatego też nie mogą w ogóle podlegać regulacji na poziomie rozporządzenia.

Natomiast wprowadzany kolejnymi rozporządzeniami Rady Ministrów obowiązek poddania się kwarantannie przez osoby przekraczające granicę znajdował niewątpliwie już swoją formalną podstawę w art. 46b pkt 5 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń

i chorób zakaźnych u ludzi. Przepis ten zawiera bowiem upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, obowiązku poddania się kwarantannie. Jednakże przepis ten, co oczywiste, w żaden sposób nie modyfikuje ustawowego pojęcia „kwarantanny”, które wciąż oznacza odosobnienie osoby zdrowej, która była narażona na zakażenie. Potwierdza to także treść art. 34 ust. 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. W świetle brzmienia tego przepisu obowiązującego od dnia 1 kwietnia 2020 r. osoby, które były narażone na chorobę zakaźną lub pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, a nie wykazują objawów chorobowych, podlegają obowiązkowej kwarantannie. Przepisy rozporządzeń Rady Ministrów nie wiążą jednak obowiązku poddania się kwarantannie z narażeniem na zakażenie, lecz z ze zdarzeniem w postaci przekroczenia granicy państwowej. Przyjmując więc nie dające się w racjonalny sposób obronić domniemanie, że w istocie każda osoba przekraczająca granicę państwową była narażona na zakażenie (nawet jeśli przybywała z kraju, w którym sytuacja epidemiczna była o wiele lepsza niż w Polsce).

W świetle ustawy wykonywanej przez rozporządzenie (a więc przez akt normatywny wtórny wobec tej ustawy) obowiązek kwarantanny można więc legalnie nałożyć aktem podstawowym wyłącznie na osoby, które były narażone na chorobę zakaźną lub pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego. W związku z tym przyjmowanie w kolejnych rozporządzeniach Rady Ministrów jako kryterium obowiązku poddania się kwarantannie wyłącznego kryterium przekroczenia granicy państwowej stanowi naruszenie art. 2 pkt 12, art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. f, art. 34 ust. 2 i art. 46b pkt 5 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. W rezultacie stanowi to także naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. W tym przypadku bowiem rozporządzenia nie wykonują ustawy, lecz uzupełniają ją, wprowadzając treści jej nieznanne. Uzupełnienie to polega zaś na objęciu kwarantanną osób, które nie były narażone na chorobę zakaźną, nie pozostawały też w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, wyłącznym powodem jest sam fakt przekroczenia granicy państwowej. W rezultacie kwarantanną są obejmowane osoby, które nie spełniają ustawowych przesłanek podlegania temu obowiązkowi.



Niezależnie od tego należy wskazać, że wymienione przepisy rozporządzeń Rady Ministrów dotyczące poddania kwarantannie osób przekraczających granicę pozostają także w kolizji z art. 41 ust. 1 Konstytucji RP. Wprowadzają one, nieznanie ustawie zasady ograniczenia wolności osobistej i autonomiczny (a więc odrębny w stosunku do ustawy) tryb postępowaniach w tych sprawach. Włączają mianowicie w procedurę postępowania w sprawie kwarantanny funkcjonariuszy Straży Granicznej, określają termin kwarantanny, zwolnienia od kwarantanny, uznają, że obowiązek tej kwarantanny jest równoważny z obowiązkiem z art. 34 ust. 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, a także to, iż w tych sprawach nie wydaje się decyzji administracyjnej.

W wyroku z dnia 10 marca 2010 r. (sygn. akt U 5/07) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „do zasad ograniczenia wolności osobistej (...) których dotyczy art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, należą wszystkie przesłanki bezpośrednio określające ograniczenie wolności osobistej, a w szczególności określenie podmiotu, który podejmuje decyzję o ograniczeniu wolności osobistej, określenie osób, w stosunku do których decyzja o ograniczeniu wolności osobistej może być podejmowana, oraz określenie przesłanek związanych z tymi osobami, np. ich status prawny, ich zachowanie, sytuacja, w które się znajdują.” Natomiast przez tryb ograniczenia wolności osobistej – w rozumieniu Konstytucji- należy rozumieć regulowany ustawowo sposób postępowania (procedurę) podmiotu uprawnionego do decydowania o ograniczeniu wolności osobistej. Innymi słowy wszystkie przesłanki materialnoprawne oraz przesłanki proceduralne określające bezpośrednio ograniczenie wolności osobistej powinny być zawarte w ustawie (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2017 r., sygn. akt K 17/14, OTK-A z 2018 r., poz. 4).

Przepisy kolejnych rozporządzeń Rady Ministrów określające zasady i tryb nakładania kwarantanny na osoby przekraczające granicę w oczywisty sposób nie spełniają tych warunków. Materia, która stanowi wyłączną materię ustawową została zatem uregulowana na poziomie rozporządzenia, co stanowi rażące naruszenie art. 41 ust. 1 Konstytucji RP.

## **6. Naruszenie autonomii informacyjnej jednostki (art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji RP)**

### **Wprowadzenie ograniczenia**

Wprowadzony rozporządzeniami Ministra Zdrowia, a następnie rozporządzeniami Rady Ministrów obowiązek poddania się kwarantannie przez osoby przekraczające granice został powiązany z określonym w tych aktach obowiązkiem przekazania funkcjonariuszowi Straży Granicznej informacji o adresie pobytu lub zamieszkania oraz numerze telefonu do kontaktu. Informacje te Straż Graniczna udostępniała, wraz z innymi danymi osoby, która je przekazała, pozyskanymi w ramach kontroli, organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej (§ 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego). Następnie w kolejnych rozporządzeniach (§ 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, § 2 ust. 3 rozporządzeń Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r., z dnia 10 kwietnia 2020 r., z dnia 19 kwietnia 2020 r., z dnia 2 maja 2020 r., z dnia 16 maja 2020 r. oraz z dnia 29 maja 2020 r.) określono, że powyższe informacje Straż Graniczna przekazuje w postaci elektronicznej – do systemu teleinformatycznego udostępnionego przez jednostkę podległą ministrowi właściwemu do spraw zdrowia właściwą w zakresie systemów informacyjnych ochrony zdrowia, albo w postaci papierowej – przez przekazanie wojewodom kart lokalizacyjnych. Dopuszczono też możliwość przetwarzania w systemie teleinformatycznym danych innych osób podlegających obowiązkowej kwarantannie w związku z epidemią, a także osób podlegających izolacji w warunkach domowych, osób, w stosunku do których podjęto decyzję o wykonaniu tekstu pod kątem zakażenia wirusem SARS-CoV-2 oraz osób zakażonych tym wirusem (§ 2 ust. 4 rozporządzeń Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. z dnia 10 kwietnia 2020 r., z dnia 19 kwietnia 2020 r., z dnia 2 maja 2020 r., z dnia 16 maja 2020 r. oraz z dnia 29 maja 2020 r. ).

Omawiane dane dotyczące osób przekraczających granicę państwową były także udostępniane organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Narodowemu Funduszowi Zdrowia, Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, wojewodom, Policji i operatorowi wyznaczonemu w rozumieniu ustawy

z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (§ 2 ust. 5 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii). Rozporządzeniem z dnia 31 marca 2020 r. (§ 2 ust. 5) krąg tych podmiotów został poszerzony o System Wspomagania Dowodzenia Państwowego Ratownictwa Medycznego, zaś rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. (§ 2 ust. 6) również o Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny, Narodowy Instytut Kardiologii Stefana Kardynała Wyszyńskiego – Państwowy Instytut Badawczy i Państwową Straż Pożarną. Ponadto na podstawie tego rozporządzenia Narodowy Fundusz Zdrowia został upoważniony do udostępnienia danych dotyczących osób poddanych obowiązkowej kwarantannie lekarzowi podstawowej opieki zdrowotnej wybranemu na podstawie art. 9 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o podstawowej opiece zdrowotnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 172) wybranemu przez tę osobę. W kolejnych rozporządzeniach Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r., z dnia 16 maja 2020 r. oraz z dnia 29 maja 2020 r. (§ 2 ust. 7) dane osób poddanych kwarantannie w związku z przekroczeniem granicy, a także innych osób zostały udostępnione również ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji, Krajowej Administracji Skarbowej oraz Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu.

Ponadto zgodnie z § 2 ust. 10 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. dane dotyczące osób poddanych obowiązkowej kwarantannie lub izolacji w warunkach domowych organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej udostępniają na wniosek, właściwego ze względu na miejsce zamieszkania lub pobytu tych osób, ośrodka pomocy społecznej, kuratora sądowego lub komornika sądowego złożony w związku z wykonywaniem czynności służbowych oraz sądu lub prokuratora w związku z prowadzonymi postępowaniami, natomiast Policja lub wojewoda udostępniają te dane (§ 2 ust. 10 pkt 2 rozporządzenia z dnia 29 maja 2020 r.) na wniosek przedsiębiorcy wykonującego działalność polegającą na zapewnieniu funkcjonowania energetycznej sieci przesyłowej lub dystrybucyjnej, którego przedstawiciele realizują czynności związane z funkcjonowaniem tej sieci w miejscu zamieszkania lub pobytu tych osób oraz na wniosek przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, wykonującego działalność gospodarczą polegającą na dostarczaniu sieci telekomunikacyjnych, świadczeniu usług towarzyszących lub świadczeniu usług telekomunikacyjnych, które przedstawiciele realizują czynności związane z funkcjonowaniem tej sieci w miejscu zamieszkania lub pobytu tych osób.

## Ocena ograniczenia w kontekście kompetencji Straży Granicznej

Z powyższego wynika, że w kolejnych następujących po sobie rozporządzeniach poszerzano zarówno krąg osób, których dane są gromadzone w trybie określonym tymi rozporządzeniami. Poszerzano także krąg podmiotów, które uzyskiwały dostęp do tych danych, wychodząc daleko poza krąg podmiotów realizujących bezpośrednio zadania związane ze zwalczaniem zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Świadczy o tym ujęcie w rozporządzeniach wśród tych podmiotów pocztowego operatora wyznaczonego, Państwowej Straży Pożarnej, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Krajowej Administracji Skarbowej czy też przedsiębiorców energetycznych i telekomunikacyjnych. Takie swobodne i szerokie dysponowanie danymi osobowymi osób przekraczających granicę państwową w sposób oczywisty stwarza zagrożenie niekontrolowanego naruszenia autonomii informacyjnej poszczególnych osób. W ten sposób wolność dysponowania informacjami o sobie, w tym decydowania o ich ujawnieniu, przestaje mieć jakiegokolwiek normatywne znaczenie. Władza publiczna w sposób dowolny umożliwia bowiem licznym organom publicznym, ale także podmiotom prywatnym, śledzenie i dokumentowanie zachowań poszczególnych osób.

Pierwszy i zasadniczy problem, który pojawia się na tle tych przepisów rozporządzeń, regulujących obowiązek udostępniania Straży Granicznej danych określonych w tych rozporządzeniach przez osoby przekraczające granicę, a następnie regulujących udostępnianie w ten sposób zgromadzonych danych licznym podmiotom, polega na tym, czy upoważnienia ustawowe zawarte w art. 46 ust. 4 i art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi zawierały umocowanie do określenia tego w rozporządzeniu. Analiza treści tych upoważnień prowadzi do wniosku, że żadne z nich nie zawiera umocowania dla Ministra Zdrowia i dla Rady Ministrów do regulowania w rozporządzeniu obowiązku przekazywania danych o własnej osobie oraz o innych osobach. Żaden też przepis upoważnień ustawowych nie daje Ministrowi Zdrowia czy też Radzie Ministrów kompetencji do regulowania w rozporządzeniu zasad i trybu gromadzenia tych danych oraz ich udostępniania innym, wskazanym w rozporządzeniach

podmiotom. W szczególności z art. 46b pkt 5 i 6 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi zawierający upoważnienie dla Rady Ministrów do ustanowienia w rozporządzeniu obowiązku poddania się kwarantannie oraz określenia miejsca kwarantanny nie zawiera umocowania do uregulowania tej materii. Także inne przepisy tych upoważnień zawierają nie pozostają w jakimkolwiek uchwytym związku z materią dotyczącą obowiązku ujawniania danych o swojej osobie oraz zasad i trybu ich gromadzenia, a także udostępniania.

W powyższym kontekście należy też zauważyć, że w ramach powszechnego obowiązku w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażeń lub chorób zakaźnych (art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi) osoby przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są obowiązane na zasadach określonych w tej ustawie do udzielania danych i informacji: 1) organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Wojskowej Inspekcji Sanitarnej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Inspekcji Weterynaryjnej, Wojskowej Inspekcji Weterynaryjnej, Inspekcji Ochrony Środowiska, jednostkom, o których mowa w art. 30 ust. 1 (a więc państwowym powiatowym inspektorom sanitarnym, państwowym wojewódzkim inspektorom sanitarnym lub wskazanym przez nich specjalistycznym jednostkom, właściwym ze względu na rodzaj zakażenia lub choroby zakaźnej, oraz Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu lub wskazanym przez niego krajowym specjalistycznym jednostkom) oraz ośrodkom referencyjnym i instytutom badawczym – niezbędnych do prowadzenia nadzoru epidemiologicznego nad zakażeniami i chorobami zakaźnymi i zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych; 2) właściwym państwowym inspektorom sanitarnym – niezbędnych do prowadzenia nadzoru epidemiologicznego nad niepożądanymi odczynami poszczepiennymi; 3) organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej – niezbędnych do sprawowania nadzoru nad realizacją obowiązków, o których mowa w pkt 1-3 art. 5 ust. 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Z art. 5 ust. 1 pkt 4 lit. c ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi wynika w sposób nie budzący wątpliwości, że obowiązek udzielania danych i informacji dotyczących obowiązku poddania się kwarantannie (rozumianej ta jak

to czyni art. 2 pkt 12 tej ustawy) polega na udzieleniu tych danych i informacji organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Żaden z tych przepisów nie nakłada natomiast obowiązku udzielania informacji Straży Granicznej czy też jej poszczególnym funkcjonariuszom, co przewidują przepisy omawianych rozporządzeń. Żaden z tych przepisów nie przewiduje też możliwości pozyskiwania w jakiegokolwiek formie tych danych przez takie podmioty jak pocztowy operator wyznaczony, Państwowa Straż Pożarna, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, wojewodowie, Policja czy też Centralne Biuro Antykorupcyjne.

W kontekście danych i informacji przekazywanych na podstawie rozporządzeń funkcjonariuszom Straży Granicznej, a następnie ich udostępniania innym podmiotom zwrócić także należy uwagę, że w myśl art.1 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 305) do zadań Straży Granicznej przetwarzanie informacji, w tym danych osobowych z zakresu ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego, zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji oraz udostępnianie ich sądom, prokuratorom, organom administracji publicznej i innym organom państwowym, uprawnionym do ich otrzymania na podstawie odrębnych ustaw, w zakresie niezbędnym do realizacji ich zadań. Straż Graniczna wykonuje także zadania określone w innych ustawach (art. 1 ust. 2 pkt 14 ustawy o Straży Granicznej). Art. 1 ust. 2 pkt 9 ustawy o Straży Granicznej nie upoważnia w związku z tym funkcjonariuszy Straży Granicznej do przetwarzania danych osobowych na potrzeby zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie zawiera też przepisu, który pozwalałby Straży Granicznej w zgodzie z treścią art. 1 ust. 2 pkt 9 i pkt 14 ustawy o Straży Granicznej na ich przekazywanie innym organom. Możliwość taka musi zaś – jak wynika z tych przepisów ustawy o Straży Granicznej -wynikać z odrębnych ustaw, a nie z rozporządzenia.

Również określone w rozporządzeniach reguły postępowania dotyczące przekazywania przez Straż Graniczną danych osobowych innym podmiotom (niezależnie od tego, że nie istnieje wymagana ustawowa podstawa ich przekazania) pozostają w kolizji z przepisami ustawy o Straży Granicznej. Z art. 10a ust. 15 tej ustawy wynika, że Straż Graniczna udostępnia właściwym podmiotom informacje, o których mowa w art. 1 ust. 2

pkt 9, w tym dane osobowe, na wniosek przekazany pisemnie w postaci papierowej lub elektronicznej, który powinien zawierać podstawę prawną, przeznaczenie oraz wskazanie, w zależności od rodzaju informacji, jakie mają zostać udostępnione, przedziału czasowego podlegającego sprawdzeniu, danych osoby, pojazdu, dokumentu podlegających sprawdzeniu, a także podpis osoby upoważnionej. W myśl natomiast art. 10a ust. 17 ustawy o Straży Granicznej udostępnienie informacji, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 9, w tym danych osobowych, może nastąpić w drodze teletransmisji, bez konieczności składania pisemnego wniosku, jeżeli odrębne przepisy dotyczące zadań i uprawnień podmiotów, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 9, przewidują taką możliwość, podmioty spełniają określone w tych przepisach warunki, a Komendant Straży Granicznej wyrazi pisemną zgodę w postaci papierowej lub elektronicznej na taki sposób udostępnienia informacji, w tym danych osobowych.

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że przepisy omawianych rozporządzeń w zakresie w jakim nakładają na osoby przekraczające granicę państwową obowiązek przekazywania funkcjonariuszom Straży Granicznej określonych informacji i danych o swojej osobie, a także określają zasady i tryb gromadzenia tych danych i ich udostępniania innym organom i instytucjom zostały wydane z przekroczeniem uprawnień ustawowych zawartych w art. 46 ust. 4 i art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Nie wykonują one ustawy, lecz na poziomie rozporządzenia wprowadzają do systemu prawnego rozwiązania nieznanie ustawie. Przepisy te są w związku z tym także niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż w sposób samoistny regulują materię, która dodatkowo, o czym jeszcze będzie mowa poniżej, stanowi materię ustawową.

Krytykowane przepisy rozporządzeń dotyczące gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych o osobach przekraczających granicę państwową, zobowiązanych z tego tytułu do odbycia kwarantanny, są także niezgodne z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń oraz chorób zakaźnych u ludzi oraz z art. 1 ust. 2 pkt 9 i 14 ustawy o Straży Granicznej. Żaden z tych przepisów, co jest warunkiem legalności wymaganym przez ustawę o Straży Granicznej, nie zezwala bowiem funkcjonariuszom Straży Granicznej na gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie danych

organom i instytucjom w związku z zapobieganiem oraz zwalczaniem zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Odrębne zagadnienie stanowi to, że materia pozyskiwania danych osobowych, ich przetwarzania i udostępniania regulowana w omawianych rozporządzeniach stanowi materię ustawową. Stosownie do art. 51 ust. 1 Konstytucji RP nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Natomiast zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa (art. 51 ust. 5 Konstytucji RP). Art. 51 ust. 1 Konstytucji RP nie pozostawia w związku z tym wątpliwości, że jednostka jedynie na podstawie ustawy może być zobowiązana do ujawniania informacji jej dotyczących. Tylko ustawa może też określać zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji o osobie (art. 51 ust. 5 Konstytucji RP). Przepisów art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji RP nie należy traktować jako powtórzeń ogólnych zasad wynikających z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Przewidują one większy zakres szczegółowości i przewidują wyższy poziom gwarancji, wyraźnie wyznaczając obszary, w których zasada wyłączności ustawy musi być postrzegana szczególnie rygorystycznie.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w powyższym kontekście (wyrok z dnia 6 czerwca 2018 r., sygn. akt K 53/16, OTK-A, poz. 38) w ustawie powinny być uregulowane w związku z tym takie zagadnienia jak zobowiązanie do ujawniania informacji o swojej osobie. W ustawie powinno się znaleźć co najmniej określenie podmiotów zobowiązanych, okoliczności powstania obowiązku ujawniania informacji oraz zakresu tych informacji, a także zasad ich przechowywania, poprawiania, udostępniania i usuwania. Materia ustawowa powinna obejmować zasady gromadzenia i udostępniania informacji, a więc bezpośrednio materialnoprawne podstawy tych czynności, przy czym pod pojęciem „gromadzenie” należy rozumieć nie tylko zbieranie informacji, ale także ich przetwarzanie (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01, OTK z 2002 r. Nr 1/A, poz. 3). Wreszcie ustawa musi określać tryb gromadzenia i udostępniania informacji, a więc procedurę postępowania podmiotu, który tymi informacjami dysponuje (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 19 lutego 2002 r. sygn. akt U 3/01; z dnia 16 lipca 2015 r., sygn. akt K 2/13; z dnia 6 czerwca 2018 r., sygn. akt K 53/16).



W powoływanym wyroku z dnia 6 czerwca 2018 r. (sygn. akt K 53/16) Trybunał Konstytucyjny przyjął, że „rygoryzm zasady wyłączności ustawy w odniesieniu do ograniczeń prawa do autonomii informacyjnej podlega gradacji. W największym stopniu zasada ta dotyczy zagadnień wymienionych w art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji (tu normowanie za pomocą aktów wykonawczych jakichkolwiek kwestii merytorycznych jest niedopuszczalne, a ewentualne regulowanie w nich kwestii technicznych powinno być traktowane z dużą dozą ostrożności). Trybunał Konstytucyjny uznał równocześnie, że tak rozumiana zasada wyłączności ustawowej powinna także być brana pod uwagę przy ocenie, czy wytyczne do wydania aktów wykonawczych ingerujących w prawo do autonomii informacyjnej mają dostateczny stopień szczegółowości. Najprościej zależność tę można ująć w następujący sposób: im silniejsze domniemanie obowiązku regulacji ustawowej, tym ważniejsze jest precyzyjne ukierunkowanie rozporządzeniodawcy, aby nie wkroczył w materię zarezerwowaną dla ustawy.”

W opisanym zakresie organy wydające poszczególne rozporządzenia nakładające na osoby przekraczające granicę państwową obowiązek ujawnienia informacji o swojej osobie w ogóle nie miały – jak już zostało wykazane powyżej – upoważnienia do uregulowania tej materii w rozporządzeniu. Pomimo to w rozporządzeniach tych określały ów obowiązek, okoliczności jego powstania (przekroczenie granicy państwowej), a także określały zakres przekazywanych informacji, tryb ich gromadzenia oraz zasady i tryb ich udostępniania innym podmiotom. Oznacza to, że wydając kolejne rozporządzenia Minister Zdrowia, a następnie Rada Ministrów regulowała w nich bez upoważnienia ustawowego i jakichkolwiek wytycznych materię, która należy do wyłącznej materii ustawowej. W tym zakresie więc przepisy tych rozporządzeń naruszyły także w sposób rażący art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji RP.

## **7. Naruszenie wolności zgromadzeń (art. 57 Konstytucji RP)**

### **Wprowadzenie ograniczenia**

Stosownie do § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego w okresie od dnia 14

marca 2020 r. zakazane zostało organizowanie zgromadzeń w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U z 2019 r. poz. 632). Zakaz ten nie miał zastosowania wówczas, gdy liczba uczestników zgromadzenia wynosiła nie więcej niż 50 osób, wliczając w to organizatora i osoby działające w jego imieniu (§ 9 ust. 2 tego rozporządzenia). Rozwiązanie to zostało utrzymane w rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii do czasu zmiany wprowadzonej rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 24 marca 2020 r. o zmianie rozporządzenia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 522) polegającej na dodaniu do rozporządzenia § 11 a ust. 1 i na całkowitym zakazie organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 Prawa o zgromadzeniach. Zakaz ten został utrzymany § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzeń Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r., z dnia 10 kwietnia 2020 r., z dnia 19 kwietnia 2020 r., z dnia 2 maja 2020 r. oraz § 13 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. W § 15 rozporządzeniu Rady Ministrów z 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r., poz. 964 ze zm.) przywrócono możliwość organizowania zgromadzeń na podstawie zawiadomienia, o którym mowa w art. 7 ust. 1, art. 22 ust. 1 albo decyzji, o której mowa w art. 26b ust. 1 tej ustawy Prawo o zgromadzeniach, przy czym maksymalna liczba uczestników nie może być większa niż 150 osób. W dalszym ciągu został jednak utrzymany całkowity zakaz zgromadzeń spontanicznych, o których mowa w art. 3 ust. 2 Prawa o zgromadzeniach niezależnie od ich wielkości. Wprowadzono ponadto możliwość wydania opinii przez wojewódzkiego inspektora sanitarnego opinii w zakresie zagrożeń dla uczestników zgromadzenia i innych osób, w związku z sytuacją epidemiczną w tej gminie, o której to opinii organizator zgromadzenia ma obowiązek poinformować uczestników (§ 15 ust. 3-5 rozporządzenia RM z 29 maja 2020 r.) oraz możliwość udziału w zgromadzeniu, którego liczba uczestników przekracza 50 osób, przedstawiciela wojewody lub organu gminy (§ 15 ust. 6-7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r.).

Wprowadzany kolejnymi rozporządzeniami począwszy od dnia 25 marca 2020 r. całkowity zakaz organizowania zgromadzeń nie obejmuje jednak spotkań i zebrań związanych z wykonywaniem czynności zawodowych lub zadań służbowych, lub

pozarolniczej działalności gospodarczej, lub prowadzeniem działalności rolniczej lub prac w gospodarstwie domowym (§ 11a ust. 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, § 14 ust. 2 rozporządzeń Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r., z dnia 10 kwietnia 2020 r., z dnia 19 kwietnia 2020 r., z dnia 2 maja 2020 r.). W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. (§ 13 ust. 2) zwolnienie z tego zakazu zostało poszerzone o zgromadzenia ludności związane z działalnością organizacji pozarządowych, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688 ze zm.) oraz organizacją i przeprowadzaniem egzaminów określonych w przepisach odrębnych. W rozporządzeniu z dnia 29 maja 2020 r. wskazano, że do odwołania zakazuje się organizowania innych niż określone w ust. 1 imprez, spotkań i zebrań niezależnie od ich rodzaju, z wyłączeniem spotkań do 150 osób. Przyjęcia ślubne, konsolacje lub przyjęcia komunijne, a także inne przyjęcia okolicznościowe mogą być organizowane – od dnia 6 czerwca 2020 r. Zrezygnowano więc z wcześniejszych rozróżnień dotyczących rodzaju zgromadzeń i spotkań. W ich miejsce wprowadzone zostało ograniczenie ilości uczestników, którego możliwość realizacji w praktyce, zwłaszcza w miejscach otwartych, gdzie trudno odróżnić osoby postronne od uczestników zgromadzenia, może budzić wątpliwości.

### Ocena ograniczenia

Wprowadzane kolejnymi rozporządzeniami bezwzględne zakazy organizowania zgromadzeń obejmują zgromadzenia jako zgrupowania osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych (art. 3 ust. 1 Prawa o zgromadzeniach). Obejmują one także zakaz zgromadzeń spontanicznych, które odbywają się w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, którego odbycie w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej (art. 3 ust. 2 Prawa o zgromadzeniach).

Upoważnienie to wprowadzenia w rozporządzeniu zakazu organizowania zgromadzeń wynika z art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Stanowi on, że odpowiednio Minister Zdrowia (Rada Ministrów) może ustanowić zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności. Wydając kolejne rozporządzenia wprowadzające zakazy zgromadzeń w odmienny sposób potraktowano jednak zgromadzenia organizowane na podstawie Prawa o zgromadzeniach i zgromadzenia związane z wykonywaniem czynności zawodowych i służbowych oraz z działalnością gospodarczą. W związku z tym przyjęto, że zgrupowanie osób zwołane w celu wyrażenia wspólnego stanowiska w sprawach publicznych stanowi większe zagrożenie dla zdrowia publicznego niż takie samo zgrupowanie zwołane w związku z wykonywaniem czynności zawodowych lub służbowych czy też w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej. Racjonalność tego założenia budzi wątpliwości, z punktu widzenia tego założenia 10 – osobowa demonstracja zorganizowana w przestrzeni publicznej z zachowaniem określonych w rozporządzeniach reguł przemieszczania się, stanowi bowiem większe zagrożenie dla zdrowia publicznego niż kilkudziesięciu policjantów spotykających się w pomieszczeniu zamkniętym w ramach wykonywania czynności służbowych (przypadek Komendy Wojewódzkiej we Wrocławiu).

Istnieją jednak także istotne argumenty prawne przemawiające przeciwko takiemu zróżnicowaniu. Tego typu zróżnicowanie zgromadzeń ludności nie znajduje uzasadnienia w prawie, a w szczególności żadnego uzasadnienia nie znajduje uprzywilejowane traktowanie przez normodawcę zgromadzeń organizowanych w związku z wykonywaniem czynności zawodowych, zadań służbowych i działalności gospodarczej. Wręcz przeciwnie, obowiązujące prawo (o czym będzie jeszcze mowa poniżej) z o wiele większą intensywnością nakazuje chronić zgromadzenia organizowane w trybie Prawa o zgromadzeniach niż inne zgromadzenia ludności.

### Standardy dotyczące wolności zgromadzeń

Z art. 57 Konstytucji RP wynika, że każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa. Dopuszczalne warunki ograniczenia wolności zgromadzeń wynikają z ogólnej

klauzuli zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenie może zostać więc ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy jest konieczne w demokratycznym państwie m. in. dla ochrony zdrowia. Ograniczenie to nie może jednak naruszać istoty wolności. Z punktu widzenia zakazów zgromadzeń wprowadzanych kolejnymi rozporządzeniami istotne jest także to, że w stanie klęski żywiołowej wolność zgromadzeń również podlega ograniczeniom na warunkach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (art. 233 ust. 3 Konstytucji RP). Jedynie w stanie wojennym i wyjątkowym wolność zgromadzeń może podlegać dalej idącym ograniczeniom (art. 233 ust. 1 i art. 228 ust. 3 Konstytucji RP) określonym w ustawie, włącznie z naruszeniem istoty tej wolności (por. M. Florczak-Wątor, „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz” pod red. P. Tulei, WKP 2019).

Zwraca się uwagę (por. W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz” pod red. L. Garlickiego i M. Zubika, t. II, wyd. II, Wyd. Sejmowe 2016), że „pojęcie zgromadzenia obejmuje zebrania zwoływane przez jednostki i podmioty prawa prywatnego. Zgromadzenia zwoływane z inicjatywy organów władzy publicznej nie są objęte gwarancjami konstytucyjnymi. Zgromadzenie zwołane z inicjatywy organów władzy publicznej jest bowiem bardziej formą działania tejże władzy, niż przejawem działalności obywatelskiej (społeczeństwa obywatelskiego).”

Przepisy kolejnych rozporządzeń w uprzywilejowany sposób traktują zatem zgromadzenia związane z wykonywaniem zadań służbowych, które w ogóle nie podlegają ochronie na podstawie art. 57 Konstytucji RP, w uprzywilejowany też sposób traktują zgromadzenia w celach zawodowych i związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, chociaż nie ulega wątpliwości, że na gruncie Konstytucji zarówno wolność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP) jak też wolność wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP) chronione są z mniejszą intensywnością niż wolność polityczna jaką jest wolność zgromadzeń. Już w orzeczeniu z dnia 26 kwietnia 1995 r. (sygn. akt K 11/94) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że surowsze oceny należy przykładać do regulacji praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych czy socjalnych. Stąd też o ile ogólną regułą jest, że wykazanie wymogu niekonstytucyjności nie spoczywa na ustawodawcy, to w przypadku tych praw lub

wolności, którym Konstytucja RP przypisuje najwyższą rangę, już sam fakt ich ograniczenia może rodzić domniemanie niekonstytucyjności. Obalenie tego domniemania jest możliwe, ale ciężar dowodu w tym przypadku przenosi się na prawodawcę. W tym też prawnym kontekście należy postrzegać ograniczenia wolności zgromadzeń, a zwłaszcza jej zakaz, czyniony dodatkowo najniższym w hierarchii aktem normatywnym jakim jest rozporządzenie.

Oceniając z tej perspektywy konstytucyjnej bezwzględny zakaz organizowania zgromadzeń określonych w art. 3 Prawa o zgromadzeniach, wprowadzany kolejnymi rozporządzeniami, należy postawić mu szereg zarzutów. Przede wszystkim niedopuszczalne jest nadanie regulacji ustawowej dotyczącej przekazania do rozporządzenia materii wolności zgromadzeń charakteru blankietowego i odesłanie w całości tej materii do uregulowania w rozporządzeniu, a taki właśnie charakter ma art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Rada Ministrów została więc upoważniona (art. 46a i art. 46b pkt 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi) do wprowadzenia zakazu organizowania innych zgromadzeń ludności, chociaż w przypadku wolności zgromadzeń wymóg wyłączności ustawy musi być stosowany ze szczególnym rygoryzmem. Zakaz został jednak wprowadzony rozporządzeniami, a nie ustawą, chociaż art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymaga ograniczenia konstytucyjnej wolności „tylko w ustawie”.

Nie powinno też ulegać wątpliwości, że wprowadzenie zakazu organizowania zgromadzeń, o których mowa w art. 3 Prawa o zgromadzeniach nastąpiło z naruszeniem zasady proporcjonalności. Z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie. Przesłanka konieczności ograniczenia jest zaś merytorycznie tożsama z zasadą proporcjonalności. O tym, że wprowadzenie takiego zakazu nie było konieczne przesądził sam autor kolejnych rozporządzeń umożliwiając w stanie epidemii odbywanie nieograniczonych co do liczby uczestników spotkań i zebrań związanych z wykonywaniem czynności zawodowych lub zadań służbowych, lub działalności gospodarczej. Z punktu widzenia zagrożenia epidemicznego nie było, jak z tego wynika, konieczne – zdaniem organu wydającego rozporządzenia - zakazanie takich

zgrupowań czy choćby ich ograniczenie. Prawodawca postanowił także w ten szczególny sposób chronić zgrupowania, które albo w ogóle nie mają rangi wolności konstytucyjnej (spotkania i zebrania związane z wykonywaniem zadań służbowych) albo których intensywność ochrony w świetle Konstytucji RP jest mniejsza niż intensywność ochrony zgrupowań, o których mowa w art. 3 Prawa o zgrupowaniach (spotkania i zebrania związane z wykonywaniem czynności zawodowych lub działalności gospodarczej).

Ponadto wprowadzając kolejnymi rozporządzeniami zakaz organizowania zgrupowań w rozumieniu art. 3 Prawa o zgrupowaniach prawodawca naruszył istotę wolności konstytucyjnej określonej w art. 57 Konstytucji RP.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. (sygn. akt K 34/99) zgrupowanie, o którym mowa w art. 57 Konstytucji RP „stanowi szczególny sposób wyrażania poglądów, przekazywania informacji i oddziaływania na postawy innych osób. Jest niezwykle ważnym środkiem komunikacji międzyludzkiej zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej oraz formą uczestniczenia w debacie publicznej, a w konsekwencji – również w sprawowaniu władzy w demokratycznym społeczeństwie. Celem wolności zgrupowań jest nie tylko zapewnienie autonomii i samorealizacji jednostki, ale ochrona również procesów komunikacji społecznej niezbędnych dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. U jej podstaw znajduje się zatem nie tylko interes poszczególnych jednostek, ale również interes ogólnospołeczny”. Poprzez korzystanie wolności zgrupowań gwarantowany jest „w ten sposób podstawowy dla demokracji mechanizm konfrontacji różnych, kontrowersyjnych stanowisk, poglądów i idei, które często nie znajdują rozumienia u większości społeczeństwa. Zgrupowania stanowią istotne uzupełnienie mechanizmu przedstawicielskiego, zapobiegając w państwie demokratycznym powstawaniu takich napięć w społeczeństwie, wynikających z przerwania komunikacji społecznej, które mogłyby zagrażać demokracji” (wyrok Trybunał Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r., sygn. akt K 21/05). Ponadto wolność zgrupowań umożliwia jednostkom wpływanie na procesy decyzyjne, niezależnie od istniejących mechanizmów przedstawicielskich (wyrok Trybunał Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12). W świetle tego ostatniego powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego wolność zgrupowań „umożliwia dokonywanie publicznej

analizy źródeł, przyczyn oraz istoty niezadowolenia społecznego. Stwarza okazję do wyrażenia krytyki lub negacji obowiązującego porządku prawnego lub społecznego. Odgrywa więc rolę mechanizmu wczesnego ostrzegania. Dzięki temu organy przedstawicielskie mogą poznać źródła napięć wywołujących sprzeciw członków społeczeństwa w odniesieniu do konkretnych rozstrzygnięć w przestrzeni publicznej.”

Przedstawione powyżej poglądy wypowiedziane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, oddają istotę wolności zgromadzeń. Całkowity zakaz organizowania zgromadzeń wprowadzony przepisami kolejnych rozporządzeń narusza tak opisaną istotę wolności zgromadzeń. Powoduje, że Rzeczpospolita Polska nie tylko przestaje spełniać warunki wymagane dla państwa prawa, lecz przestaje także spełniać warunki wymagane dla państwa demokratycznego (art. 2 Konstytucji RP), skoro zakazane jest w ogóle korzystanie z podstawowego mechanizmu demokracji jakim jest wolność zgromadzeń. Państwo nie preferuje już zebrań i spotkań pełniących funkcję partycypacyjną w społeczeństwie otwartym i demokratycznym, lecz swoją preferencją obdarza wyłącznie (o czym świadczy treść kolejnych rozporządzeń) zebrania i spotkania organizowane w związku z wykonywaniem zadań służbowych, wykonywaniem czynności zawodowych czy też z działalnością gospodarczą. Organizacji tych ostatnich zebrań i spotkań, nawet z udziałem dużych grup osób, nie przeszkadza wcale zaś według państwa, ogłoszony stan epidemii.

Słusznie wskazuje się (K. Wojtyczek, „Granice ingerencji ustawodawczej w sferze praw człowieka w Konstytucji RP”, Zakamycze 1999, s. 211), że „podjęcie przez organy państwowe ingerencji naruszającej istotę jakiegoś prawa jest dopuszczalne wyłącznie po wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego zgodnie z zasadami określonymi w rozdziale XI Konstytucji. Istota praw człowieka stanowi zatem kryterium podziału ograniczeń tych praw na zwykłe środki konstytucyjne, które mogą być stosowane poza stanami nadzwyczajnymi, oraz środki nadzwyczajne, możliwe do podjęcia wyłącznie w stanach nadzwyczajnych. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygając, czy dane ograniczenie narusza istotę danego prawa, ustala jednocześnie, czy ograniczenie to jest możliwe do wprowadzenia bez uciekania się do instytucji stanu nadzwyczajnego. Należy dodać, że jedną z przesłanek wprowadzenia stanu nadzwyczajnego jest zaistnienie sytuacji, gdy zwykłe środki konstytucyjne są



niewystarczające. Sytuacja taka może nastąpić w szczególności, jeżeli zachodzi konieczność sięgnięcia po środki naruszające istotę prawa człowieka.”

W tym przypadku, ogłaszając stan epidemii, nie sięgnięto równocześnie po określone w Konstytucji RP środki nadzwyczajne. W związku z tym nie było dopuszczalne, nie tylko rozporządzeniem, ale też ustawą naruszenie istoty konstytucyjnej wolności zgromadzeń. Dlatego też wprowadzany kolejnymi rozporządzeniami zakaz organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 Prawa o zgromadzeniach narusza art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP także przez to, że obejmuje on istotę tej konstytucyjnej wolności.

## **8. Naruszenie wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP)**

### **Wprowadzenie ograniczenia**

Przepisami § 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego wprowadzone zostały czasowe ograniczenia prowadzenia przez przedsiębiorców w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2020 r. – Prawo przedsiębiorców oraz przez inne podmioty określonej w tych przepisach działalności. Równocześnie jednak w rozporządzeniu tym wskazano (§ 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 2), że ograniczenia te polegają na całkowitym zakazie prowadzenia wymienionych w tych przepisach rodzajów działalności. Ten sam zabieg legislacyjny został powtórzony w przepisach § 6 ust. 1 i 2 i § 7 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii.

Również w rozporządzeniach Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. (§ 8 ust. 1 i 2, § 9 ust. 1 pkt 1-2 i ust.2), z dnia 10 kwietnia 2020 r. (§ 8 ust. 1 i 2, § 9 ust. 1 pkt 1-2 i ust. 4), z dnia 19 kwietnia 2020 r. (§ 8 ust. 1 i 2, § 9 ust. 1 pkt 1-2 i ust. 3), z dnia 2 maja 2020 r. (§ 7 ust. 1 pkt 1 i ust. 2, § 8 ust. 1 pkt 1-2 i ust. 3), z dnia 16 maja 2020 r. (§ 7 ust. 1, 2, 7, § 8 ust. 1 pkt 1-2 i ust. 3) oraz z dnia 29 maja 2020 r. (§ 6 ust 1 i 2) wprowadzano ograniczenia działalności gospodarczej, jednocześnie ustalając, że owe ograniczenia polegają na całkowitym zakazie prowadzenia określonej w tych przepisach działalności gospodarczej.

## Ocena ograniczenia

W kontekście tych ograniczeń i zakazów wskazać należy, że upoważnienie ustawowe zawarte w art. 46 ust. 4 pkt 3 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi zezwalało Ministrowi Zdrowia, a następnie Radzie Ministrów (art. 46b pkt 1 tej ustawy) na ustanowienie w rozporządzeniu czasowego ograniczenia funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy. Rada Ministrów mogła również na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 2 o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi wprowadzić czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorstw. Jednak oba te upoważnienia ustawowe pozwalają wyłącznie czasowo ograniczyć prowadzenie działalności gospodarczej, nie pozwalają one natomiast na przyjęcie zastosowanej w rozporządzeniach konstrukcji prawnej polegającej na ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej poprzez jej zakazanie. Zakaz bowiem jest zupełnie czymś innym niż ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej. W pierwszym przypadku działalność gospodarcza danego rodzaju w ogóle nie może być prowadzona, w drugim przypadku taka działalność może być prowadzona po spełnieniu określonych warunków.

Żaden przepis upoważnień ustawowych zawartych w art. 46 ust. 4 i art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie zawiera umocowania do określania w rozporządzeniu zakazów prowadzenia działalności gospodarczej. Organy wydające rozporządzenia upoważnione były wyłącznie do wprowadzenia w rozporządzeniach przez siebie wydawanych wyłącznie ograniczeń w zakresie korzystania z wolności działalności gospodarczej. W tym więc zakresie rozporządzenia zostały wydane bez upoważnienia ustawowego, nie wykonują też ustawy, gdyż wprowadzają do systemu prawnego treści nieznane ustawie, w tym przypadku wprowadzają niewysłowiony w treści ustawy zakaz prowadzenia działalności gospodarczej ze względu na stan epidemii. Dlatego też w tej części opisane rozporządzenia naruszają art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, nie spełniają bowiem konstytucyjnych warunków wymaganych dla relacji zachodzących pomiędzy ustawą a rozporządzeniem.

Treść tych rozporządzeń w omawianym zakresie wkracza także w materię konstytucyjną regulowaną art. 22 Konstytucji RP. Wynika z niego, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Niewątpliwie konieczność zwalczania epidemii mieści się w kategorii ważnego interesu publicznego, uzasadniającego w drodze ustawy ograniczenie wolności działalności gospodarczej. Można nawet przyjąć, że takie ograniczenie jest dopuszczalne do wprowadzenia przy zastosowaniu omawianych już upoważnień ustawowych zawartych w art. 46 ust. 4 pkt 3 i art. 46b pkt 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny (wyrok z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt P 24/05, OTK z 2006 r. Nr 7/A, poz. 87) użyte sformułowanie „w drodze ustawy” oznacza, że do ograniczenia może dojść przy wykorzystaniu ustawy, bez której konstruowanie ograniczenia nie może nastąpić. Jednocześnie otwiera to drogę ograniczeniom dokonany na podstawie ustawy w rozporządzeniu. Z kolei sformułowanie „tylko w ustawie” wyklucza możliwości, które daje użyta w art. 22 Konstytucji RP formuła „w drodze ustawy”.

### Standardy dotyczące wolności gospodarczej

Jednak w omawianych rozporządzeniach organy je wydające posunęły się znacznie dalej, nie tylko wprowadziły bowiem, co było dopuszczalne, ograniczenia określonych rodzajów działalności gospodarczej, lecz także wprowadziły zakazy prowadzenia poszczególnych rodzajów działalności gospodarczej. W rezultacie nastąpiło więc wkroczenie w istotę wolności działalności gospodarczej. Naruszenie istoty wolności konstytucyjnej następuje wówczas, gdy wprowadzone ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść danej wolności i uniemożliwiają realizację przez tę wolność funkcji, jakie ma ona spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach konstytucyjnych (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98). Koncepcja istoty praw i wolności opiera się na założeniu istnienia pewnego rodzaju rdzenia (jądra) każdego z nich, bez którego nie mogłoby istnieć, zachowując swoją tożsamość konstytucyjną (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98).

W wydanym w pełnym składzie wyroku z dnia 13 października 2010 r. (sygn. akt Kp 1/09) Trybunał Konstytucyjny uznał, że w zakresie maksymalnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej, aktualny pozostaje zakaz naruszania istoty tej wolności wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Z pewnością istotę wolności działalności gospodarczej stanowi triada wymieniona w art. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 650). Z przepisu tego wynika, że podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach. Istota wolności działalności gospodarczej obejmuje w związku z tym jej podejmowanie, wykonywanie i zakończenie. Stąd też wprowadzany kolejnymi rozporządzeniami zakaz wykonywania określonych w nich rodzajów działalności gospodarczej z całą pewnością wkracza w istotę wolności działalności gospodarczej określonej art. 22 Konstytucji RP. Prawodawca może wkroczyć w ową istotę konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej, jednak, aby to wkroczenie było możliwe musi to uczynić przy użyciu środków akceptowanych przez Konstytucję RP. Wskazać w tym kontekście trzeba, że zakaz naruszania istoty wolności i praw konstytucyjnych nie ma, co do zasady zastosowania w stanach nadzwyczajnych, poza wyjątkami, o których mowa w art. 233 ust. 1 Konstytucji RP. Wśród tych wyjątków nie ma wolności działalności gospodarczej. Z art. 233 ust. 3 Konstytucji RP wynika natomiast wprost, że ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej może ograniczać wolność działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP). W związku z tym warunkiem konstytucyjnym umożliwiającym wkroczenie w istotę wolności działalności gospodarczej jest uczynienie tego w jednym ze stanów nadzwyczajnych opisanym w Konstytucji RP. W sytuacji, gdy nie doszło do wprowadzenia któregokolwiek z wymienionych w Konstytucji RP stanów nadzwyczajnych, żaden organ państwowy nie posiada zdolności regulacyjnej, aby wkraczać w materię stanowiącą istotę wolności działalności gospodarczej.

Przedstawione uwagi prowadzą do wniosku, że przepisy poszczególnych rozporządzeń wprowadzające w stanie zagrożenia epidemicznego oraz w stanie epidemii zakazy prowadzenia określonych rodzajów działalności gospodarczej są także niezgodne

z art. 22 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez to, że wkraczają w istotę wolności działalności gospodarczej.

## **9. Podsumowanie i rekomendacje**

Wydane w stanie zagrożenia epidemicznego oraz w stanie epidemii rozporządzenia w rażący sposób naruszają takie podstawowe prawa jednostki jak wolność osobista, wolność poruszania się, wolność uzewnętrzniania religii, wolność zgromadzeń, autonomia informacyjna jednostki, wolność działalności gospodarczej. Materia tych praw i wolności człowieka została uregulowana w rozporządzeniach z przekroczeniem upoważnień ustawowych, bez dostatecznych wytycznych zawartych w treści tych upoważnień, a także bez zachowania wymaganej przez Konstytucję RP dystynkcji pomiędzy materią ustawową a materią aktu wykonawczego. Część regulacji zawartych w rozporządzeniach, co nie jest konstytucyjnie dopuszczalne, naruszyła również istotę konstytucyjnych wolności i praw człowieka, chociaż jest to możliwe wyłącznie w sytuacji wprowadzenia stanu nadzwyczajnego.

Wskazać zaś należy, że naruszenie nakazów, zakazów i ograniczeń określonych w tych rozporządzeniach jest sankcjonowane poprzez wymierzanie przez Państwową Inspekcję Sanitarną administracyjnych kar pieniężnych osobom ich nieprzestrzegającym. Kary te są wymierzone bowiem za niestosowanie się w stanie zagrożenia epidemicznego lub stanie epidemii do nakazów, zakazów lub ograniczeń ustanowionych na podstawie art. 46 lub art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (art. 48a ust. 1 tej ustawy). W konsekwencji więc istotna część tych administracyjnych kar pieniężnych (a ich wysokość określana jest w kwocie od 5000 zł do 30000 zł) jest wymierzana z naruszeniem podstawowych praw i wolności konstytucyjnych. Ten stan rzeczy jest bezpośrednim wynikiem nierespektowania podstawowych reguł stanowienia prawa opisanych w Konstytucji RP. Chociaż więc większość z tych zakazów, nakazów i ograniczeń była merytorycznie uzasadniona, to nieudolność legislacyjna w ich wprowadzaniu, doprowadziła do naruszenia podstawowych standardów ochrony praw człowieka.

Mając na uwadze powyższe oraz możliwość wystąpienia ponownego szczytu zachorowań, np. jesienią, pozwalam sobie przedstawić Panu Premierowi następujące rekomendacje dotyczące zapewniania gwarancji podstawowych praw i wolności w sytuacji zagrożenia epidemiologicznego.

1. Ograniczenia podstawowych praw i wolności powinny być dokonywane w ustawie, co zapewni poszanowanie standardów wynikających z Konstytucji RP i uniemożliwi organom władzy wykonawczej nadużywanie przysługujących im kompetencji.
2. Akty prawne wprowadzające ograniczenia powinny być poprzedzone procesem konsultacji i publikowane w Dzienniku Ustaw przed ogłoszeniem ich treści przez przedstawicieli Rady Ministrów bądź najpóźniej jednocześnie. Umożliwi to uniknięcie stanu niepewności prawnej.
3. Ograniczenia te nie powinny naruszać istoty konstytucyjnych praw i w miarę możliwości powinny zapewniać obywatelom szansę korzystania z tych praw w sposób niepowodujący zagrożenia dla życia i zdrowia, np. poprzez wprowadzenie rygorów dotyczących odstępów między uczestnikami zgromadzeń publicznych w miejsce całkowitego zakazu tych zgromadzeń.
4. Należy unikać wprowadzania niezyciowych i trudnych do faktycznej realizacji zakazów i ograniczeń, takich jak zakaz samodzielnego poruszania się przez osoby, które nie ukończyły 18 roku życia, zakaz wstępu do lasów czy nakaz poruszania się w odstępnie 2 metrów przez osoby najbliższe. Obniża to bowiem zaufanie obywateli do celowości pozostałych ograniczeń i zakazów i wpływa negatywnie na ich efektywność, a co za tym idzie nie przyczynia się do realizacji ich celu, tj. ochrony życia i zdrowia obywateli.
5. Wysokość ewentualnych kar administracyjnych nakładanych za nieprzestrzeganie zakazów i ograniczeń powinna być proporcjonalna do możliwości finansowych większości obywateli, co oznacza stosowanie, a nie pomijanie, przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

**Dotychczasowe kary nałożone w oparciu o przepisy rozporządzeń wykraczających poza upoważnienia ustawowe powinny zostać uchylone.**

Oceny powyższe przekazuję stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627) w celu zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela.

Z wyrazami szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/