

Sławomir Czarnow¹

MIĘDZY STANEM EPIDEMII A STANEM KLĘSKI ŻYWIOŁOWEJ – COVID-19 A NIEKTÓRE PRAWA CZŁOWIEKA

ABSTRACT

In between a state of epidemic and a state of natural disaster – COVID-19 and certain human rights

The article examines the means of restricting selected human rights and freedoms during a state of epidemic against the requirements of the Constitution of the Republic of Poland. The analysis particularly concerns the practice of restricting these rights and freedoms through ordinances as well as the imposition of fines and penalties for violations of epidemic orders and bans.

Key words: state of exception, state of natural disaster, state of epidemic, administrative fine, human rights and freedoms, specific solutions associated with counteracting COVID-19, statutory authorization

¹ Radca prawny, doradca prawny w Delegaturze NIK w Białymstoku, autor ok. 40 opracowań i głoś z zakresu prawa administracyjnego, gospodarczego oraz finansowego.

Słowa kluczowe: stan nadzwyczajny, stan klęski żywiołowej, stan epidemii, administracyjna kara pieniężna, prawa i wolności człowieka, szczególne rozwiązania związane z przeciwdziałaniem COVID-19, upoważnienie ustawowe

Wstęp

W związku z pandemią COVID-19 mniej więcej 100 krajów wprowadziło w pierwszej połowie 2020 r. dodatkowe regulacje prawne, w tym – w różnych terminach i na różne okresy – stany wyjątkowe lub nadzwyczajne. W Europie były to: Belgia, Bułgaria, Cypr, Czechy, Estonia, Finlandia, Hiszpania, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Węgry i Włochy (15 państw UE), Albania, Bośnia i Hercegowina, Macedonia Północna, Serbia, Szwajcaria, Ukraina (6 spoza UE). Różne rodzaje stanów epidemicznych wprowadziły zaś: Austria, Chorwacja, Dania, Francja, Grecja, Holandia, Irlandia, Malta, Niemcy, Polska, Słowenia, Szwecja (12 państw UE), Białoruś, Czarnogóra, Islandia, Kosowo, Norwegia, Wielka Brytania (6 spoza UE). W większości tych państw sięgnięto po zbliżone, choć różniące się w szczegółach i intensywności, rozwiązania polegające na ograniczeniach poruszania się, zgromadzeń, prowadzenia działalności gospodarczej czy obowiązku poddania się kwarantannie. Wprowadzone obostrzenia dotyczą różnych praw i wolności człowieka. Mają one charakter nie tylko ekonomiczny, ale odnoszą się także do szeroko rozumianej prywatności i swobód osobistych². Są one nadal stosowane, z modyfikacjami zależnymi od bieżącej sytuacji.

Niniejszy artykuł nie może wyczerpać tak obszernej problematyki, poświęcony jest jedynie kilku wybranym kwestiom, często pojawiającym

² Zob. np. K. Walecka, K. Wojtas, *Lockdown demokracji w czasach pandemii COVID-19*, s. 1–6, <https://www.kas.de/pl/web/polen/einzeltitel/-/content/lockdown-demokracji-w-czasach-pandemii-covid-19> [dostęp: 11 października 2021 r.]; K. Zbytniewska, *Koronawirus: Które kraje wprowadziły stan wyjątkowy w Europie?* (wpis z 8 maja 2020 r.), <https://www.euractiv.pl/section/bezpieczenstwo-i-obrona/news/koronawirus-ktore-kraje-wprowadzily-stan-wyjatkowy/> [dostęp: 11 października 2021 r.]; *Państwo i prawo w czasach COVID-19*, red. nauk. K. Stępnia, Warszawa 2020, <https://think-make.pl/panstwo-i-prawo-w-czasach-covid-19-wolny-dostep> [dostęp: 28 marca 2020 r.].

się w mediach i w publicystyce, w tym m.in. dopuszczalności ograniczania praw jednostki w sytuacji, gdy nie wprowadzono stanu nadzwyczajnego, przewidzianego konstytucją oraz nakładaniu kar administracyjnych.

Hybrydowy stan nadzwyczajny

Istniejącą w Polsce sytuację, charakteryzującą się istotnymi ograniczeniami wolności i praw człowieka, bez formalnego wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, określa się czasem jako hybrydowy lub nienormatywny stan nadzwyczajny³. Zastosowane bowiem w związku z pandemią środki nadzwyczajne zmieniają sposób działania władz publicznych oraz ingerują w prawa i wolności jednostki, dalece wykraczając poza tzw. zwykłe środki konstytucyjne, dozwolone przez konstytucję poza stanem nadzwyczajnym. Obowiązujący w Polsce reżim prawny odpowiada w dużej mierze konstytucyjnej charakterystyce stanu nadzwyczajnego. W efekcie organy władzy publicznej działają w istocie według reguł przewidzianych przez konstytucję dla takiego stanu, mimo że nie został on formalnie wprowadzony. Tym sposobem egzekutywa stara się uniknąć ograniczeń, które na tę okoliczność wprowadza konstytucja – m.in. w postaci zakazu przeprowadzania wyborów, w tym prezydenckich, czy zmian prawa wyborczego⁴. Omijane są również konstytucyjne wymogi ograniczania praw jednostki. Ponadto egzekwowaniu tych ograniczeń, nakładanych przeważnie w drodze rozporządzeń, często bez podstawy ustawowej, służą dotkliwe kary administracyjne. Tym samym wiele ograniczeń wprowadzonych zostało niezgodnie z konstytucją, czego przykładem był zakaz przemieszczania się oraz zgromadzeń⁵.

Zarazem wypada się zgodzić z poglądem, że

3 Np. P. Tuleja, *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 9/2020, s. 15; K. Walecka, K. Wojas, *op. cit.*, s. 7

4 M. Krzemiński, *Hybrydowy stan nadzwyczajny*, [w:] *Kronika konstytucyjna* [online], <https://konstytucyjny.pl/> [dostęp: 28 marca 2020 r.].

5 Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2020 r. z uwagami o stanie przestrzegania praw człowieka i obywatela (druk sejmowy nr 976 z 8 lutego 2021 r.), s. 11–13.

państwa demokratyczne nie muszą koniecznie zapobiegać ani zwalczać kryzysów za pomocą konstytucyjnych środków nadzwyczajnych, przeciwnie mogą tworzyć konstrukcje i modele ustawowe.

Takie środki nadzwyczajne powinny bowiem być stosowane

tylko w przypadkach szczególnego niebezpieczeństwa i tylko wtedy, gdy zwykle środki w rozumieniu konstytucyjnym są niewystarczające.

Choć kodyfikacja stanów nadzwyczajnych w Polsce jest dość rozbudowana, to przesłanki zastosowania takiego środka pozostają nieostre i wybór w tym zakresie leży w sferze dyskrecjonalnej władzy organów państwa (rządu lub Prezydenta RP). Pogląd taki znajduje oparcie w jednym z orzeczeń Sądu Najwyższego, zgodnie z którym Rada Ministrów nie miała obowiązku wprowadzać stanu klęski żywiołowej w odpowiedzi na epidemię COVID-19, skoro istniała możliwość wprowadzenia stanu epidemii. Zdaniem SN, decyzja o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego, z uwagi na ogólność przesłanek jego wprowadzenia, należy do sfery uznania administracyjnego organów państwa i to do nich należy ocena, czy te przesłanki zostały w konkretnej sytuacji, np. wybuchu epidemii, spełnione.⁶ Jednak

samo wprowadzenie stanu epidemii nie usprawiedliwia wszelkich nadzwyczajnych działań władzy wykonawczej. Rozporządzenia przeciwepidemiczne muszą podlegać kompleksowej i skutecznej kontroli sądowej, w szczególności z punktu widzenia zasady proporcjonalności, tak w wymiarze formalnym – istnienia podstawy ustawowej dla wprowadzenia określonego ograniczenia, nakazu lub zakazu, jak i w wymiarze materialnego usprawiedliwienia zasadami i wartościami konstytucyjnymi⁷.

-
- ⁶ Postanowienie SN z 28 lipca 2020 r., I NSW 2849/20, dotyczące opinii w sprawie protestu wyborczego. W piśmiennictwie wyrażony jest także pogląd przeciwny, że władze publiczne nie mają luzu decyzyjnego i powinny ogłosić stan nadzwyczajny, jeśli materialnoprawny substrat (treść) konstytucyjnej instytucji takiego stanu – szczególne zasady funkcjonowania aparatu państwowego i rozszerzona ingerencja w sferę praw i wolności jednostki – w praktyce już zaistniał, tak np. Tuleja, *op. cit.*, s. 9–10 i M. Krzemiński, *op. cit.*
- ⁷ Cytaty na tej stronie pochodzą z L. Bosek, *Stan epidemii – aspekty konstytucyjne i prawnoporównawcze*, [w:] *Prawo w czasie pandemii COVID-19*, Uniwersytet Warszawski i Wolters Kluwer 2021, s. 8–9.

Problematyka powyższa nie jest jedynie specyficznym polskim przypadkiem. Stała się ona bowiem aktualna we wszystkich państwach demokratycznych, do których dotarła pandemia. Wiele uwagi poświęcono temu zagadnieniu także w Unii Europejskiej. Warto tu przytoczyć oświadczenia Europejskiej Rady Ochrony Danych (EROD) przyjęte na posiedzeniach z 19 marca i 2 czerwca 2020 r. Choć koncentrują się one na ochronie danych osobowych, mają też wymiar ogólniejszy. Jak wskazała EROD:

rządy, organizacje publiczne i prywatne w całej Europie podejmują środki mające na celu ograniczenie i złagodzenie skutków pandemii COVID-19. Może się to wiązać z przetwarzaniem różnego rodzaju danych osobowych. Zasady ochrony danych (takie jak RODO⁸) nie ograniczają środków podejmowanych w ramach walki z pandemią koronawirusa. Walka z chorobami zakaźnymi jest wspólnym celem dla wszystkich narodów i dlatego powinna być wspierana w najlepszy możliwy sposób. W interesie ludzkości leży ograniczenie rozprzestrzeniania się chorób i wykorzystanie nowoczesnych technik w walce z plagami dotykającymi znaczną część świata.

Zarazem:

nawet w tych wyjątkowych czasach, ochrona danych osobowych musi być przestrzegana we wszystkich środkach nadzwyczajnych, przyczyniając się do poszanowania nadrzędnych wartości takich jak demokracja, praworządność i prawa podstawowe, na których opiera się Unia Europejska.

W oświadczeniu z 2 czerwca 2020 r. EROD dodatkowo przypomniała zasady, jakimi należy się kierować przy wprowadzaniu stanu wyjątkowego w związku z pandemią:

- » Ograniczenia, które z zasady są ogólne, rozległe lub ingerujące w zakresie, w jakim naruszają podstawowe prawo, nie mogą być uzasadnione.
- » Pod pewnymi warunkami art. 23 RODO pozwala ustawodawcom krajowym ograniczyć za pomocą aktu prawnego zakres obowiązków administratorów i podmiotów przetwarzających oraz praw osób, których dane dotyczą, jeżeli

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.Urz. UE L 119/1 z 4 maja 2016 r.

ograniczenie takie nie narusza istoty podstawowych praw i wolności oraz jest w demokratycznym społeczeństwie środkiem niezbędnym i proporcjonalnym, służącym ważnym celom leżącym w ogólnym interesie publicznym Unii lub państwa członkowskiego, w szczególności zdrowiu publicznemu.

- » Prawa osób, których dane dotyczą, stanowią rdzeń podstawowego prawa do ochrony danych, a art. 23 RODO należy interpretować i odczytywać, mając na uwadze, że ich stosowanie powinno być ogólną zasadą. Ponieważ ograniczenia stanowią wyjątki od ogólnej zasady, należy je stosować tylko w ograniczonych okolicznościach.
- » Ograniczenia muszą być określone „prawem”, a prawo ustanawiające ograniczenia powinno być wystarczająco jasne, aby umożliwić obywatelom zrozumienie warunków, w których administratorzy są uprawnieni do stosowania tych ograniczeń. Ponadto ograniczenia muszą być przewidywalne dla osób, które są nimi objęte. Ograniczenia nałożone na czas nieokreślony, które obowiązują z mocą wsteczną lub podlegają nieokreślonym warunkom, nie spełniają kryterium przewidywalności.
- » Samo istnienie pandemii lub jakiegokolwiek innej sytuacji nadzwyczajnej nie jest wystarczającym powodem do wprowadzenia jakiegokolwiek ograniczenia praw osób, których dane dotyczą; to raczej ograniczenia muszą wyraźnie przyczynić się do ochrony ważnego celu leżącego w ogólnym interesie publicznym UE lub państwa członkowskiego.
- » Stan wyjątkowy, przyjęty w związku z pandemią, jest warunkiem prawnym, który może uzasadniać ograniczenia praw osób, których dane dotyczą, pod warunkiem że ograniczenia te mają zastosowanie tylko w takim zakresie, w jakim jest to absolutnie niezbędne i proporcjonalne w celu ochrony zdrowia publicznego. W związku z tym ograniczenia muszą mieć ściśle ograniczony zakres i czas obowiązywania, ponieważ prawa osób, których dane dotyczą, można ograniczyć, a nie ich odmówić. Ponadto muszą mieć w pełni zastosowanie gwarancje przewidziane w art. 23 ust. 2 RODO.
- » Ograniczenia, przyjęte w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego, zawieszające lub odraczające stosowanie praw osób, których dane dotyczą, oraz obowiązków spoczywających na administratorach danych i podmiotach przetwarzających dane, bez żadnych wyraźnych ograniczeń czasowych, byłyby de facto równoznaczne z całkowitym zawieszeniem tych praw i nie byłyby zgodne z istotą podstawowych praw i wolności⁹.

Również polski prawodawca powinien kierować się tymi zasadami.

⁹ <https://uodo.gov.pl/pl/138/1556>. Oświadczenie wydano w związku z dekretem rządu węgierskiego z 4 maja 2020 r. [dostęp: 11 października 2021 r.].

Sposób wprowadzania ograniczeń praw jednostki

W następstwie ogłoszenia 20 marca 2020 r. stanu epidemii w Polsce¹⁰ Rada Ministrów ustanowiła rozporządzeniami szereg nakazów i zakazów określonego zachowania się¹¹. Podstawą tych rozporządzeń były – dodane z dniem 8 marca 2020 r. – art. 46a i art. 46b pkt 1–6 i 8–12 ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹², rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie stanu epidemii zostało natomiast wydane w oparciu o art. 46 ust. 2 i 4 ww. ustawy. Działania rządu i administracji publicznej były przedmiotem bardzo licznych wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO lub rzecznik)¹³. W szczególności RPO zauważył, że:

prawa człowieka i prawa obywateli nie znikają w związku z zagrożeniem epidemiologicznym, pozostają pod taką samą ochroną jak dotychczas. Zdajemy sobie sprawę, że znaleźliśmy się w sytuacji, gdy prawo do ochrony zdrowia musi uzyskać priorytet. [...] RPO musi dbać o to, aby nadzwyczajne rozwiązania prawne nie prowadziły do nieuzasadnionego i arbitralnego ograniczenia praw, a działania władz i służb nie wykraczały poza granicę niezbędną do skutecznej walki z epidemią. Jednocześnie mamy świadomość, że nasze obecne władze publiczne po raz pierwszy muszą radzić sobie z tak niebezpiecznym i powszechnym zjawiskiem. Doświadczenia innych państw uczą, że zagrożenia nie można lekceważyć, a odpowiedź władz powinna być możliwie szybka i zdecydowana, dlatego

10 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. poz. 491, ze zm.).

11 15 rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii – w 2020 r.: z 31 marca (Dz.U. poz. 566, ze zm.), z 10 kwietnia (Dz.U. poz. 658, ze zm.), z 19 kwietnia (Dz.U. poz. 697, ze zm.), z 2 maja (Dz.U. poz. 792, ze zm.), z 16 maja (Dz.U. poz. 878, ze zm.), z 29 maja (Dz.U. poz. 964, ze zm.), z 19 czerwca (Dz.U. poz. 1066, ze zm.), z 7 sierpnia (Dz.U. poz. 1356, ze zm.), z 9 października 2020 r. (Dz.U. poz. 1758, ze zm.), z 26 listopada (Dz.U. poz. 2091), z 1 grudnia (Dz.U. poz. 2132) i z 21 grudnia (Dz.U. poz. 2316), a w 2021 r.: z 26 lutego (Dz.U. poz. 447, ze zm.), z 19 marca (Dz.U. poz. 512, ze zm.) oraz z 6 maja (Dz.U. poz. 861, ze zm.).

12 Dz.U. z 2020 r. poz. 1845, ze zm.; dalej: ustawa o chorobach zakaźnych u ludzi.

13 W kategorii Koronawirus i epidemia w Polsce 1165 pozycji na stronie www.rpo.gov.pl (stan na 5 września 2021 r.).

również nasze państwo powinno mieć ku temu stosowne uprawnienia i możliwości działania¹⁴.

Choć większość zakazów, nakazów i ograniczeń była merytorycznie uzasadniona, to nieudolność legislacyjna w ich wprowadzaniu doprowadziła do naruszenia podstawowych standardów ochrony praw człowieka.

Rażąco naruszono:

takie prawa jednostki jak wolność osobista, wolność poruszania się, wolność uzewnętrzniania religii, wolność zgromadzeń, autonomia informacyjna jednostki, wolność działalności gospodarczej. To wynik m.in. niewprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, przewidzianych przez konstytucję¹⁵.

Wypada zgodzić się z poglądem wyrażonym przez RPO i podtrzymanym przez sądy administracyjne, że skoro Rada Ministrów zrezygnowała z wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, to uznała, że przysługujące jej zwykle środki konstytucyjne są wystarczające do opanowania epidemii. Dlatego do uregulowań prawnych dotyczących ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela mają zastosowanie wszystkie konstytucyjne i legislacyjne zasady, obowiązujące poza stanami nadzwyczajnymi. W związku z tym w celu wprowadzenia ograniczeń tych wolności i praw nie można powoływać się na nadzwyczajne okoliczności uzasadniające szczególne rozwiązania prawne oraz okolicznościami tymi nie można usprawiedliwiać daleko idących ograniczeń swobód obywatelskich wprowadzanych w formie rozporządzeń¹⁶. Rzecznik przedstawił też premierowi 4 czerwca 2020 r. szczegółową analizę ograniczeń wprowadzanych w związku z pandemią COVID-19 i rekomendacje z niej wynikające, to jest:

14 https://www.rpo.gov.pl/raport_1/1122 [dostęp: 11 października 2021 r.].

15 Analiza RPO dla premiera o tworzeniu prawa w stanie epidemii, pismo z 4 czerwca 2020 r., VII.565.461.2020.ST.

16 Np. pismo RPO do Prezesa Rady Ministrów z 4 czerwca 2020 r., VII.565.2020.ST, oraz wyrok WSA w Opolu z 27 października 2020 r. (II SA/Op 219/20); wszystkie orzeczenia sądów administracyjnych powoływane za bazą <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

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 nieżyciowych 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.

Jeszcze ostrzej oceniła działania rządu Helsińska Fundacja Praw Człowieka (HFPC) w raporcie ze stycznia 2021 r., kwestionując nie tylko stronę prawną restrykcji, lecz także zasadność i przydatność niektórych z nich¹⁷. Jak zauważono w raporcie, „wykorzystując mankamenty” ustawy o chorobach zakaźnych u ludzi,

Rada Ministrów wydała aż 43 rozporządzenia istotnie oddziałujące na podstawowe prawa i wolności człowieka. Bywało, że w ciągu zaledwie 14 dni rozporządzenie epidemiczne zmieniał się aż pięciokrotnie¹⁸.

¹⁷ *Prawa człowieka w dobie pandemii*, red. P. Kubaszewski, K. Wiśniewska, Warszawa 2021.

¹⁸ *Ibidem*, s. 71.

Polska legislatura i egzekutywa nie skorzystały z tych uwag i nie podjęły działań w celu doprecyzowania prawodawstwa epidemicznego i dostosowania go do wymogów konstytucji. W tej sytuacji, niejako z konieczności, sądy administracyjne podjęły tzw. rozproszoną kontrolę konstytucyjności¹⁹ rozporządzeń przeciwepidemicznych i ustawy o chorobach zakaźnych, wytykając im niezgodność z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 konstytucji.

Zgodność regulacji związanych z epidemią z konstytucją – wybrane aspekty

Artykuł 31 ust. 3 konstytucji²⁰ zastrzega, 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. W świetle ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przepis ten oznacza, że ustawa musi samodzielnie określać podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności²¹. Tylko unormowania,

19 P. Mikuli, *Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XL. Rozproszona kontrola konstytucyjności oznacza kontrolę zgodności ustaw z konstytucją nie tylko przez Trybunał Konstytucyjny (TK), ale także przez sądy powszechne. W Polsce prawo do takiej kontroli wywodzone bywa z zasady bezpośredniego stosowania konstytucji, z której wynika możliwość odmowy zastosowania (pominięcia) przez sąd powszechny w konkretnej sprawie danego przepisu, bez eliminowania go z porządku prawnego. To ostatnie jest wyłączną kompetencją TK (stwierdzenie niezgodności z konstytucją).

20 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.).

21 Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z 12 stycznia 2000 r. (P 11/98); z 28 czerwca 2000 r. (K 34/99); z 20 lutego 2001 r. (P 2/00); z 10 kwietnia 2001 r. (U 7/00); z 3 kwietnia 2001 r. (K 32/99); z 11 grudnia 2001 r. (SK 16/00); z 19 lutego 2002 r. (U 3/01); z 8 lipca 2003 r. (P 10/02); z 16 marca 2004 r. (K 22/03); z 29 listopada 2007 r. (SK 43/06); z 5 grudnia 2007 r. (K 36/06); z 5 lutego 2008 r. (K 34/06); z 19 czerwca 2008 r. (P 23/07); z 19 maja 2009 r. (K 47/07); z 7 marca 2012 r. (K 3/10).

które nie stanowią podstawowych elementów składających się na ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności, mogą być treścią rozporządzenia. W rozporządzeniu powinny być zamieszczane jedynie przepisy o charakterze technicznym, niemające zasadniczego znaczenia z punktu widzenia praw lub wolności jednostki. Przy ograniczaniu konstytucyjnych praw i wolności na podstawie art. 31 ust. 3 konstytucji kompletność i szczegółowość regulacji ustawowej musi być znacznie zwiększona. Przepisy stanowiące w rozporządzeniach muszą także spełniać warunki określone w art. 92 ust. 1 konstytucji. Zgodnie z nim rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Zgodnie zaś z art. 46a ustawy o chorobach zakaźnych u ludzi (dodanym 8 marca 2020 r.) w przypadku wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, na podstawie danych przekazanych przez ministrów właściwych do spraw zdrowia, spraw wewnętrznych oraz 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 perspektywy tej normy zasadnicze znaczenie ma to, że upoważnienie ustawowe dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia w art. 46b pkt 2–12 ww. ustawy nie zawiera jakichkolwiek wytycznych dotyczących treści aktu, wymaganych art. 92 ust. 1 konstytucji. Upoważnienie ustawowe określiło jedynie organ właściwy do wydania rozporządzenia (art. 46a) i zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu (art. 46b pkt 2–12). Przez „wytyczne” należy zaś rozumieć merytoryczne wskazówki dotyczące treści norm prawnych, które mają znaleźć się w rozporządzeniu. Jeśli natomiast przekazanie do

uregulowania w rozporządzeniu dotyczy szeregu zagadnień, to należy równocześnie określić odrębne wytyczne dla każdego z tych zagadnień²². Takich wytycznych wspomniane upoważnienie ustawowe nie zawiera.

Powyższych wymogów nie spełniają również art. 46a i 46b pkt 1 powołanej ustawy. W art. 46a wymaga się, aby Rada Ministrów, wydając rozporządzenie, miała „na względzie zakres stosowanych rozwiązań” oraz „bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego”. Upoważnienie to nie uwzględnia jednak faktu, że rozporządzenie nie dotyczy wyłącznie spraw finansowo-budżetowych, ale też ograniczeń praw człowieka. Z kolei z art. 46b pkt 1 wynika, że w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a, 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 i nie obejmuje warunków ich wprowadzenia, 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.

Jak zauważono w piśmiennictwie, wytyczne te mają charakter na tyle ogólny i oczywisty, że w istocie upoważnienie do wprowadzenia ograniczeń lub nakazów, w tym dotyczących poruszania się, ma charakter blankietowy. Wobec tego to nie ustawa, lecz rozporządzenie jest aktem ograniczającym konstytucyjnie chronioną wolność²³. Również w orzecznictwie²⁴ przyjęto, że w rozporządzeniach dotyczących epidemii COVID-19:

całość ograniczeń wolności i praw została przeniesiona z ustawy do rozporządzenia. Byłoby to dopuszczalne w przypadku ogłoszenia stanu klęski

22 Tak wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 1999 r. (K 12/99) i z 3 kwietnia 2012 r. (K 12/11).

23 J. Wilk, *Prawo do przemieszczania się w stanie epidemii – brak podstaw prawnych dla wprowadzania zakazu przemieszczania się*, LEX/el. 2020

24 Np. wyroki WSA w Opolu z 27 października 2020 r. (II SA/Op 219/20), WSA w Gliwicach z 27 lipca 2020 r. (III SA/GI 319/20) i z 20 października 2020 r. (III SA/GI 540/20), WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 23 września 2020 r. (II SA/Go 332/20) – nieprawomocne.

żywiolowej. Zamiast tego prawodawca wydał akty prawne rangi rozporządzenia, czyli akty rangi niższej niż ustawa, po to aby ograniczać w czasie epidemii podstawowe wolności i prawa człowieka.

Przyjęta technika legislacyjna nie polegała na przyjęciu merytorycznych rozwiązań ustawowych, określających ograniczenia w zakresie korzystania z praw i wolności jednostki wraz z możliwością regulowania szczegółowych zagadnień technicznych w rozporządzeniach, lecz na wyposażeniu wprost Rady Ministrów w kompetencję do wprowadzania takich ograniczeń, bez dostatecznego uregulowania ich w samej ustawie. Wobec braku merytorycznych wskazówek, jak uregulować daną kwestię w akcie wykonawczym, oraz przy niedookreśloności możliwych do zastosowania ograniczeń, nakazów i zakazów Rada Ministrów uzyskała nadmierną, graniczącą z dowolnością, swobodę w kształtowaniu w rozporządzeniu ograniczeń podstawowych praw lub wolności jednostki.

W szczególności, w art. 46b ustawy upoważniono Radę Ministrów w przypadku wystąpienia stanu epidemii do ustanowienia w rozporządzeniu m.in.:

- » ograniczeń, obowiązków i nakazów, 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; nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi; obowiązek prowadzenia szczepień ochronnych określonego rodzaju przez określone grupy osób);
- » czasowego ograniczenia określonych zakresów działalności przedsiębiorców i czasowej reglamentacji zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły;

- » obowiązku poddania się kwarantannie i zakazu opuszczania miejsca kwarantanny;
- » czasowego ograniczenia korzystania z lokali lub terenów i obowiązku ich zabezpieczenia;
- » nakazu ewakuacji w ustalonym czasie oraz nakazu lub zakazu przebywania dotyczących określonych miejsc, obiektów i obszarów, zakazu opuszczania strefy zero przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie oraz nakazu określonego sposobu przemieszczania się;
- » obowiązku poddania się badaniom lekarskim i stosowania innych środków profilaktycznych i zabiegów przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie (29 listopada 2020 r. dodano także obowiązek zakrywania nosa i twarzy, od 16 kwietnia 2020 r. wynikający jedynie z rozporządzeń).

Większość tych obostrzeń ma charakter niedookreślony, co pozwala na szeroką ich interpretację. W szczególności ustawa tylko ogólnie wskazuje na możliwość różnych ograniczeń lub nakazów, nie precyzując jednak, czego dokładnie mogą dotyczyć – np. jakich sposobów przemieszczania się, rodzajów działalności lub produktów itp. Należy też odnotować różnice między charakterem obostrzeń dopuszczalnych przed ogłoszeniem stanu epidemii COVID-19 (art. 46 ust. 4) oraz w czasie tej epidemii (art. 46 a i 46b). Restrykcje sprzed epidemii z założenia miały dotyczyć raczej ograniczonego terytorium i czasu oraz wiązać się ze skonkretyzowanym już zagrożeniem. Natomiast w dobie COVID-19 te ogólnie określone ograniczenia odnoszą się do terenu całego kraju, czas ich trwania jest w istocie nieokreślony (często przedłużany i zmieniany), a zagrożenie ma charakter bardziej generalny, nie indywidualny. Ponadto opisane nakazy i zakazy sformułowano podobnie do ograniczeń praw i wolności, określonych w art. 21 ust. 1 pkt 1-2, 4-6, 10, 12-13 i 15 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiołowej²⁵. Jak zauważono w powoływanym orzecznictwie, stworzony w zakresie ograniczeń wolności i praw jednostki stan prawny w istocie odpowiadał regulacjom stanu kłęski żywiołowej, którego formalnie nie wprowadzono. W konsekwencji nie mają w tym przypadku zastosowania zlagodzone, właściwe dla

²⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 1897.

stanów nadzwyczajnych, konstytucyjne warunki umożliwiające ograniczenia wolności i praw człowieka. Dlatego wprowadzanie tych ograniczeń dopuszczalne jest tylko w ustawie, z zachowaniem zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 konstytucji, nie zaś w trybie art. 228 ust. 5 konstytucji, 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.

Kontrowersje te potęguje sposób egzekwowania zakazów przez nakładanie mandatów za wykroczenia oraz administracyjnych kar pieniężnych.

W szczególności organy inspekcji sanitarnej od 31 marca do 21 grudnia 2020 r. wydały ponad 4,5 tys. decyzji o wymierzeniu kar na łączną kwotę 24 460 122 zł. Ponad jedna trzecia ukaranych wniosła odwołania do wojewódzkich inspektorów sanitarnych. W efekcie 824 decyzje o nałożeniu kary zostały uchylone, 465 decyzji zostało utrzymanych w mocy, a 223 postępowania odwoławcze były jeszcze w toku. Sądy administracyjne były w trakcie rozpatrywania 121 skarg od decyzji (215 wg stanu na 4 lutego 2021 r., przy czym 62 decyzje uchylono)²⁶. Natomiast policja od 16 kwietnia 2020 r. do 2 marca 2021 r. wystawiła 287 600 mandatów karnych i 43 500 wniosków o ukaranie do sądu oraz udzieliła 221 540 pouczeń dotyczących niewykonania obowiązku zakrywania ust i nosa²⁷. Jednak dopiero 29 listopada 2020 r. pojawił się art. 116 § 1a k.w.²⁸ penalizujący nieprzestrzeganie zakazów przeciwepidemicznych także przez osoby zdrowe, wcześniejsze karanie za taki czyn w oparciu o art. 54 lub 116 § 1 k.w. Sąd Najwyższy uznał za naruszające prawo²⁹.

26 <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/8055841,koronawirus-kary-za-lamanie-przepisow-epidemicznych-sanepid-gis.html> (z 30 grudnia 2020 r.), [dostęp: 11 października 2021 r.]; <https://www.rmfm24.pl/raporty/raport-koronawirus-z-chin/polska/news-w-sadach-ponad-200-skarg-na-kary-za-lamanie-obostrzen-epidem,nld,-5029184> (z 4 lutego 2021 r.), [dostęp: 11 października 2021 r.].

27 *Ibidem*; <https://www.tvp.info/52573708/kary-za-brak-maseczki-jakie-kwoty-czy-mozna-nie-przyjac-mandatu-podstawa-prawna-032021> (z 2 marca 2021 r.), [dostęp: 11 października 2021 r.].

28 Ustawa z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2019 r. poz. 821, ze zm.).

29 <https://www.tvp.info/52573708/kary-za-brak-maseczki-jakie-kwoty-czy-mozna-nie-przyjac-mandatu-podstawa-prawna-032021> (z 2 marca 2021 r.), [dostęp: 11 października 2021 r.]; <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-policja-powinna->

Dopuszczalność ograniczeń praw i wolności w stanie nadzwyczajnym i poza nim

Obecna epidemia mogłaby uzasadniać ustanowienie stanu klęski żywiołowej, określonego w art. 232 konstytucji oraz w ustawie o stanie klęski żywiołowej – stanu nadzwyczajnego, wprowadzanego w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeśli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające (art. 228 ust. 1 konstytucji). Taki pogląd wyraził już Rzecznik Praw Obywatelskich 27 marca 2020 r.³⁰, przychylnono się do tego także w piśmiennictwie³¹. Zgodnie z art. 232 konstytucji Rada Ministrów w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa. Jego przedłużenie może nastąpić za zgodą Sejmu, zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej przedłużenie następuje na dalszy czas oznaczony rozporządzeniem Rady Ministrów; ustawa nie ogranicza możliwej liczby tych przedłużeń, ani ich okresu. Zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, określa ustawa, przy czym w czasie stanu klęski żywiołowej można ograniczać wolności i prawa, określone enumeratywnie w art. 233 ust. 3 konstytucji (razem dziewięć, m.in. wolności: osobista; działalności gospodarczej; poruszania się i pobytu). Zgodnie zaś z art. 2 ww. ustawy 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). Dopuszczalny zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej został szczegółowo określony w art. 21 i 22 ww. ustawy.

wycofac-bezprawnie-nalozone-mandaty (z 9 sierpnia 2021 r.), [dostęp: 11 października 2021 r.].

30 Koronawirus. RPO: rozporządzenia Ministra Zdrowia bez podstawy w specustawie o COVID-19. To łamanie Konstytucji, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-rozporzadzenia-MZ-niezgodne-z-ustawa> (z 27 marca 2020 r.), [dostęp: 11 października 2021 r.].

31 Np. P. Tuleja, *op. cit.*, s. 8–9, 13–15, 20.

W tak ustalonym zakresie Rada Ministrów może określić w rozporządzeniu rodzaje niezbędnych ograniczeń praw i wolności (art. 5 ust. 2).

Niemniej wystąpienie epidemii nie obliuguje jeszcze organów państwa do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Konstytucja zobowiązuje w art. 68 ust. 4 władze publiczne do zwalczania chorób epidemicznych, ale nie wskazuje i nie limituje środków, jakie należy zastosować. Niewątpliwie jednak samo zwalczanie epidemii (bez wprowadzenia stanu nadzwyczajnego) nie uzasadnia jeszcze ograniczeń praw jednostki, chronionych innymi przepisami konstytucji.

Przeważa pogląd, że podczas stanu nadzwyczajnego ograniczenie w drodze ustawy niektórych wolności i praw przysługujących jednostce lub innym podmiotom może polegać zarówno na czasowym uszczupleniu możliwości korzystania z wolności i praw, jak i na całkowitym ich zawieszeniu.

W tej ostatniej sprawie z Konstytucji płyną dwie dodatkowe wskazówki: ograniczenie wolności i praw powinno spełniać kryterium proporcjonalności i rzeczowej adekwatności z uwagi na rodzaj zagrożenia (zob. art. 228 ust. 5) oraz powinno mieć bezpośredni związek ze stanem nadzwyczajnym, co znaczy, że nie ma wówczas zastosowania art. 31 ust. 3 [...], ustanawiający ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw w zwykłych warunkach funkcjonowania państwa, tj. poza stanami nadzwyczajnymi.

W konsekwencji jedynie w stanie nadzwyczajnym mogłoby dojść do czasowego naruszenia istoty wolności lub prawa³².

Od 1981 r. władze nie wprowadzały w Polsce stanów nadzwyczajnych (aż do 2 września 2021 r.³³), choć – jak zauważono w publicystyce – „zachodziły sytuacje uzasadniające ogłoszenie stanu klęski żywiołowej”³⁴.

32 P. Radziewicz, Komentarz do art. 228, [w] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, WKP 2019.

33 Rozporządzeniem z 2 września 2021 r. Prezydent RP wprowadził stan wyjątkowy na obszarze części województw podlaskiego i lubelskiego (Dz. U. 1612) tj. w 183 miejscowościach wzdłuż całej granicy polsko-białoruskiej; stan ten obowiązywał do 30 listopada 2021 r.

34 Np. wielka powódź na Odrze w 1997 r., wielka powódź na Wiśle i Odrze w 2010 r., wysokie temperatury grożące załamaniem systemu energetycznego w 2015 r., huragan w 2017 r., epidemia H1N1 w 2018 r.

Z „analiz literatury, badań opinii publicznej i wywiadów z ekspertami” wynika, że za „podstawowy czynnik zniechęcający do ogłoszenia stanu klęski żywiołowej” uznawano „niepewność co do możliwych konsekwencji gospodarczych i możliwe problemy organizacyjne”. W szczególności obecne regulacje zakładają pokrycie kosztów z budżetu państwa, co mogło skłaniać rządy do niewprowadzania stanów nadzwyczajnych. Zgodnie z art. 2 i 3 ustawy z 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela³⁵ każdemu, kto poniósł rzeczywistą stratę majątkową, przysługuje odszkodowanie od Skarbu Państwa obejmujące wyrównanie tej straty bez utraconych korzyści. Zgodzić się wypada z poglądem, że:

bez względu na faktyczne powody niechęci odpowiedzialnych organów do ogłoszenia stanów klęski żywiołowej brak ogłoszenia takiego stanu, nawet na części terytorium kraju, skutkuje brakiem doświadczenia w faktycznym działaniu regulacji, a każdy kolejny kryzys wzmacnia zależność od normalnych narzędzi reagowania na kryzys

oraz że

dotychczasowe działania rządu wpisują się w schemat reagowania na kryzysy, który zakłada nieufność względem ogłaszania stanu klęski żywiołowej³⁶.

Dodatkowym powodem odstąpienia od wprowadzenia stanu klęski żywiołowej w 2020 r. było dążenie do przeprowadzenia jak najwcześniej (10 maja 2020 r.) wyborów prezydenckich, które ostatecznie odbyły się 28 czerwca i 12 lipca 2020 r.³⁷ Zgodnie zaś z art. 228 ust. 7 konstytucji w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie można przeprowadzać wyborów do władz, w tym wyborów Prezydenta RP.

³⁵ Dz.U. nr 233, poz. 1955.

³⁶ P. Matczak, *Stan nadzwyczajny*, [https://uniwersyteckie.pl/nauka/prof-piotr-matczak-
stan-nadzwyczajny](https://uniwersyteckie.pl/nauka/prof-piotr-matczak-
stan-nadzwyczajny) (publikacja z 7 maja 2020 r.), [dostęp: 11 października 2021 r.].

³⁷ Zob. R. Turek, *Poszanowanie praw człowieka i obywatela w czasie pandemii COVID-19*, [w:] *Państwo i prawo w czasie COVID-19*, op. cit., s. 75–84.

Administracyjne kary pieniężne czasu epidemii

Z dniem 31 marca 2020 r. art. 15^{zzzn} ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³⁸ wprowadził administracyjne kary pieniężne, wymierzone przez państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych za nieprzestrzeganie obowiązku hospitalizacji, kwarantanny lub izolacji – do 30 tys. zł. Ale już 1 kwietnia 2020 r. regulację tę znacznie uszczegółowiono, w istocie konsumując wcześniejsze, wycinkowe przepisy. I tak w ustawie o chorobach zakaźnych u ludzi dodano art. 48a³⁹ – należałoby go obecnie nazywać art. 48a pierwszym, gdyż z dniem 29 listopada 2020 r. dodano kolejny art. 48a⁴⁰ (nie oznacza to jednak uchylecia dotychczasowego art. 48a⁴¹, stanowi jedynie rażący błąd w oznaczeniu nowego przepisu) – przewidujący kary pieniężne za:

- » niestosowanie się w stanie zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii do nakazów, zakazów lub ograniczeń ustanowionych na podstawie art. 46 lub art. 46b (pogrupowanych w pięciu punktach) – od 5 tys. zł do 10 tys. zł, od 5 tys. zł do 30 tys. zł oraz od 10 tys. zł do 30 tys. zł (art. 48a ust. 1);
- » niewykonanie w stanie zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii decyzji, o których mowa w art. 47 ust. 4 – od 5 tys. zł do 30 tys. zł (art. 48a ust. 2).

38 Dz.U. poz. 1842, ze zm., dalej: ustawa o COVID-19.

39 Art. 15 ustawy z 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacji kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. poz. 567, ze zm.).

40 Art. 8 ustawy z 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. poz. 2112, ze zm.).

41 Przepis ten pojawił się dopiero podczas II czytania projektu ustawy 22 października 2020 r. w załączonym do druku sejmowego 698 tekście ustawy w formacie Word. W projektach poselskich (druki sejmowe 683–686) ani w sprawozdaniu Komisji Zdrowia z 21 października 2020 r. (druk sejmowy 698) tego przepisu nie było, nie pojawiły się też żadne wzmianki o zamiarze zniesienia dotychczasowego art. 48a. Senat w stanowisku z 27 października 2020 r. kwestii dublowania się art. 48a nie podniósł i nie nadał mu prawidłowego oznaczenia, tj. art. 48a¹ (druk 711).

Natomiast art. 48a ust. 5 ww. ustawy przewiduje, że w przypadku ponownego popełnienia takiego samego czynu wysokość kary pieniężnej jest nie niższa od wysokości kary pieniężnej wymierzonej poprzednio za takie naruszenie (pkt 1) oraz że tak ustaloną wysokość kary powiększa się jeszcze o 25% (pkt 2). Tak więc kara nie może być niższa niż 125% kary poprzednio ustalonej. W literaturze podnosi się nadmiernie represyjny charakter tych sankcji i postuluje ich obniżenie⁴².

Kary określone w art. 48a ust. 1 wymierza państwowy powiatowy i państwowy graniczny inspektor sanitarny, a kary określone w ust. 2 – wojewoda lub Minister Zdrowia (art. 48a ust. 3). Decyzje o karze podlegają natychmiastowemu wykonaniu z dniem jej doręczenia, a doręcza się je niezwłocznie (art. 48a ust. 4). Kary pieniężne stanowią dochód budżetu państwa i są wpłacane w terminie siedmiu dni od dnia wydania decyzji (art. 48a ust. 7); wydaje się to nieścisłością, termin ten powinien być liczony raczej od dnia doręczenia decyzji. Egzekucja nałożonych kar następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a w zakresie nieuregulowanym w ustawie do kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III Ordynacji podatkowej⁴³ (art. 48a ust. 6 i 8). Odesłanie to dotyczy jedynie przedawnienia nakładania i egzekucji kar, odsetek od zaległości i ulg w wykonaniu. Zarazem omawiane kary stanowią administracyjne kary pieniężne w rozumieniu art. 189b k.p.a.⁴⁴ Tak więc zgodnie z art. 189a § 1 k.p.a. do nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej stosuje się przepisy działu IVA k.p.a., w tym art. 189c–189f dotyczące przesłanek wymiaru kary i odstąpienia od jej nałożenia. W szczególności:

- » Jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, chyba że ustawa obowiązująca poprzednio jest względniejsza dla strony (art. 189c).

42 Np. N. Majewska, *Administracyjne kary pieniężne nakładane podczas pandemii COVID-19 i ich relacja do sankcji karnych*, [w:] *Państwo i prawo w czasie COVID-19*, op. cit., s. 731–743.

43 Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm.).

44 Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.).

- » Wymierzając karę, organ obligatoryjnie bierze pod uwagę siedem przesłanek, w tym m.in. wagę, okoliczności i czas trwania naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony życia lub zdrowia; częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszania zakazu tego samego rodzaju; uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo lub wykroczenie, także skarbowe; stopień przyczynienia się do powstania naruszenia prawa i podjęte przez stronę dobrowolne działania w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa; wysokość uzyskanej korzyści lub straty, której strona uniknęła; warunki osobiste karanej osoby fizycznej (art. 189d).
- » Organ w drodze decyzji odstępuje od nałożenia kary i poprzestaje na pouczeniu, jeśli: waga naruszenia jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa lub za to samo zachowanie strona została już prawomocnie ukarana (karą pieniężną, karą za wykroczenie) lub skazana za przestępstwo, w tym skarbowe i ta uprzednia kara spełnia już cele ewentualnej kolejnej kary (art. 189f § 1). Jeśli zaś pozwoli to na spełnienie celów, dla których kara byłaby nałożona, organ może postanowieniem wyznaczyć stronie termin do przedstawienia dowodów potwierdzających, że usunęła naruszenie prawa lub powiadomiła właściwe podmioty o stwierdzonym naruszeniu prawa (§ 2). Jeśli strona przedstawi te dowody, organ odstępuje od kary i poprzestaje na pouczeniu (§ 3).

Jeśli do wykładni zawartego w art. 189c nakazu stosowania ustawy względniejszej zastosujemy reguły wypracowane na gruncie prawa karnego (w analogii do art. 4 § 1 k.k.⁴⁵), to „ustawa obowiązująca poprzednio” oznacza nie tylko ustawę obowiązującą w czasie naruszenia prawa, lecz także wszelkie inne zmiany ustawodawcze, które nastąpiły po czasie naruszenia prawa, a przed wydaniem decyzji ostatecznej w sprawie administracyjnej kary pieniężnej. Sąd Najwyższy w wyroku z 9 października 2008 r. (WA 40/08, LEX nr 468662) wskazał, że:

przy rozważaniu problemu względności ustaw (w tym w kontekście ustania karalności czynu) nie należy poprzestawać wyłącznie na porównaniu

⁴⁵ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444, ze zm.).

ustawy nowej z ustawą obowiązującą w dacie popełnienia przestępstwa, lecz należy brać pod uwagę wszystkie zmiany stanu prawnego zaistniałe między datą popełnienia przestępstwa a datą orzekania tak, by zgodnie z regułą opisaną w art. 4 § 1 k.k. doszło do oceny zachowania sprawcy przez pryzmat przepisów dlań najkorzystniejszych [podobnie wyrok SN z 23 października 2012 r., V KK 447/11, LEX nr 1228655].

Jeśli więc nałożony rozporządzeniem rygor został zniesiony lub ograniczony, to nie może już podlegać ukaraniu i postępowanie w sprawie nałożenia kary należy umorzyć.

Z reguły sądy administracyjne uchylały nałożone kary z powodu niezgodności rozporządzeń wydanych w sprawie stanu epidemii lub w związku ze stanem epidemii z art. 48a (pierwszym) i art. 46b ustawy o chorobach zakaźnych u ludzi oraz z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 konstytucji⁴⁶. W szczególności w uzasadnieniach wyroków stwierdzano, że wymierzone kary dotyczyły naruszenia obowiązków lub zakazów nałożonych rozporządzeniem wykonawczym, wykraczającym poza delegację ustawową. Naruszenie zaś delegacji ustawowej równoznaczne jest z wydaniem rozporządzenia bez podstawy ustawowej. Tym samym obowiązki przeciwepidemiczne określone takimi rozporządzeniami nałożone zostały także bez podstawy prawnej.

RPO interweniował u premiera o uchylenie wspomnianych kar (m.in. pismem z 4 czerwca 2020 r.), a Biuro Rzecznika udzielało pomocy prawnej osobom obciążanym karami. Biuro ustaliło, że

większość ukaranych pozbawiono prawa do udziału w postępowaniu administracyjnym i złożenia wyjaśnień, a więc de facto obrony swoich praw.

W wielu przypadkach osoby te kwalifikowały się do wyjątków od obowiązku stosowania obostrzeń epidemicznych (np. noszenie maseczek czy zakaz wyjścia z domu poza pilną potrzebą), ale nie miały możliwości

⁴⁶ Tak np. wyroki: WSA w Gliwicach z 27 lipca 2020 r., III SA/Gl 319/20, i z 20 października 2020 r., III SA/Gl 540/20; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 23 września 2020 r., II SA/Go 332/20 (nieprawomocne). Podobnie wyroki NSA np. z 19 października 2021 r., II GSK 1224/21, i siedem innych powołanych tam wyroków NSA z 9 i 23 września 2021 r.

poinformować o tym inspekcji sanitarnej. Brak udziału w postępowaniu uniemożliwił przedstawienie swojej sytuacji materialnej i osobistej, a także powodów naruszenia – a wszystkie te elementy muszą być brane pod uwagę przy wymierzaniu kary.

Ponadto przepisy, których naruszanie stawało się podstawą do nakładania kar, ulegały (co nadal się dzieje) nieustannym zmianom. Niektóre z ograniczeń w chwili nakładania kar już nie obowiązywały.

W takiej sytuacji nie można nałożyć kary i należy umorzyć postępowanie w tej sprawie. Wojewódzcy inspektorzy sanitarni w większości „uchylali decyzje o karach i umarzali postępowania w sprawie, m.in. dlatego że zakazy, które były podstawą kary, już nie obowiązują”. Natomiast mazowiecki inspektor sanitarny, rozpatrujący odwołania od kar za udział w protestach przedsiębiorców z maja 2020 r. w Warszawie,

uznał za wiarygodny dowód z policyjnych notatek o niezachowywaniu dystansu 2 m czy o braku maseczki – niezależnie od stanu zdrowia spisane osoby

oraz

że wyjątkowe okoliczności epidemiczne uzasadniają złamanie prawa do obrony ukaranych. Nie uwzględnił też zmiany przepisów prawa na korzyść ukaranych.

Rzecznik zaskarżył kilkanaście decyzji tego organu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie i wniósł o uchylenie nałożonych kar – z reguły po 10 tys. zł⁴⁷. W okresie 23 listopada 2020 r. – 31 marca 2021 r. WSA w Warszawie wydał 52 wyroki w sprawie kar (z tego sześć ze skarg RPO), w tym 50 uchylających lub stwierdzających nieważność decyzji o nałożeniu kary, tylko jedną skargę oddalił (w sprawie kary

⁴⁷ <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-skarzy-do-wsa-kary-pienizne-sanepidu-wobec-obywateli> (wpis z 5 sierpnia 2020 r.), [dostęp: 11 października 2021 r.]. RPO zaskarżał do WSA także pojedyncze decyzje innych wojewódzkich inspektorów sanitarnych.

za naruszenie obowiązku kwarantanny) i jedną – wniesioną po terminie – odrzucił⁴⁸.

Zarysował się także problem dopuszczalności stosowania w postępowaniu administracyjnym w sprawie nałożenia kary pieniężnej notatek służbowych funkcjonariuszy policji z danymi osobowymi jako dowodu. Kary nakładano bowiem na podstawie notatek sporządzanych przez policjantów, które – w ocenie rzecznika – nie mogły „stanowić dowodu”.

W świetle prawa policja nie jest uprawniona do przekazywania notatek z interwencji, wraz z danymi osobowymi obywateli, takim organom, jak inspektor sanitarny.

Kwestia współdziałania różnych organów i służb w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego pojawia się zaś coraz częściej, jak np. przy przeciwdziałaniu tzw. nowym narkotykom (dopalaczom)⁴⁹. Skuteczność działań w tym zakresie wzrasta, jeśli różne służby współpracują (współdziałają) ze sobą. Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego wymaga złożonych nakładów i stosowania coraz nowocześniejszych środków, aby w maksymalnym stopniu chronić interesy państwa i obywateli. Dlatego jeden organ państwowy może nie sprostać wszystkim obowiązkom z tego zakresu, co rodzi potrzebę współdziałania i łączenia zarówno sił (zasobów), jak też różnych kompetencji oraz możliwości i środków działania dostępnych różnym służbom. Współdziałanie definiuje się jako wspólne działanie co najmniej dwóch autonomicznych podmiotów. Jego istotą jest dążenie do efektywnego zrealizowania celów, do których podmioty te zostały powołane, ale wspólnym wysiłkiem. Współdziałanie oparte jest na zasadzie dobrowolności, zalicza

48 <https://bip.warszawa.wsa.gov.pl/1052/informacja-w-sprawach-dotyczacych-kar-na-łożonych-przez-organy-inspekcji-sanitarnych.html>, [dostęp: 11 października 2021 r.]. NSA wyrokiem z 19 października 2021 r., II GSK 1224/21, utrzymał w mocy jeden z tych wyroków; powołał się przy tym na siedem wyroków NSA z 9 i 23 września 2021 r., utrzymujących w mocy podobne wyroki WSA w Gliwicach i Katowicach.

49 W szczególności Główny Inspektor Sanitarny podpisał 26 listopada 2018 r. porozumienie z Policją, Strażą Graniczną i Krajową Administracją Skarbową o współpracy w zakresie rozpoznawania sytuacji i wymiany informacji w tym zakresie, <https://www.policja.pl/pol/aktualnosci/166728,Porozumienie-ws-zwalczania-nowych-narkotykw.html> [dostęp: 11 października 2021 r.].

się do działań niewładczych w administracji państwowej (publicznej), polegających na działalności społeczno-organizatorskiej. Natomiast współpraca – oparta na ogólnych normach kompetencyjnych lub zawartych porozumieniach administracyjnych – oznacza zobowiązanie organów do ściślejszego, wspólnego działania niż współdziałanie. Wspomniane porozumienie jest instytucją prawa administracyjnego, ale ma charakter zbliżony do umowy cywilnoprawnej. Reguluje ono stosunki tylko między organami administracji i nie wywołuje bezpośrednich skutków w sferze zewnętrznej. Porozumieniem mogą być objęte tylko i wyłącznie zadania leżące w kompetencjach organu administracji, który jest jego stroną. Można stwierdzić, że porozumienie administracyjne przyczynia się do rozwoju współpracy organów państwa, zwłaszcza w tych sferach, gdzie działania samodzielne nie przynosiłyby zadowalających efektów. Nie może ono jednak zmieniać ani uchylać ustawowo określonej odpowiedzialności⁵⁰. Tym samym aktualna jest wątpliwość, na ile takie współdziałanie dopuszczalne jest w postępowaniu administracyjnym w przypadku braku regulacji ustawowej.

Doświadczenia wynikające z epidemii potwierdzają, że współpraca inspekcji kontrolnych ze służbami mundurowymi jest wskazana i potrzebna, unaocniają także, że powinna być kompleksowo unormowana ustawą, zwłaszcza w zakresie wykorzystywania ustaleń policji w postępowaniach administracyjnych. Przepis art. 15zzzn ust. 2 ustawy o COVID-19 (dodany 31 marca 2020 r.) – dopuszczający stwierdzenie naruszenia obowiązku hospitalizacji, kwarantanny lub izolacji nałożonego w związku ze zwalczaniem COVID-19, które stanowi podstawę do wymierzenia przez organ inspekcji sanitarnej administracyjnej kary pieniężnej w drodze decyzji, w szczególności na podstawie ustaleń policji – stanowi regulację wycinkową i doraźną, obowiązującą tylko na czas tej konkretnej epidemii. Ponadto możliwe są dwie wykładnie tego przepisu, prowadzące do odmiennych wniosków. Rozumowanie *a contrario*, przyjęte przez RPO, zakłada, że skoro przepis szczególnie pozwala na wykorzystanie dowodów dostarczonych przez policję w ściśle

50 J. Wróbel, A. Chechelski, *Współdziałanie Policji z wybranymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i porządek publiczny*, Wydawnictwo Szkoły Policji w Katowicach 2010, s. 5–6; K. Martyniak, *Kooperacja Policji oraz NGO w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa*, „Polonia Journal” nr 8/2018, s. 27–29.

określonych postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez inspekcję sanitarną, to przyjąć należy, że w innych postępowaniach, nawet związanych ze zwalczaniem chorób zakaźnych u ludzi, ustalenia policji (np. notatki służbowe) nie mogą być dowodem służącym ustaleniu stanu faktycznego sprawy. Wykładnia *per analogiam* wskazywałaby zaś, że skoro policja może czynić ustalenia dotyczące naruszenia obowiązku hospitalizacji, kwarantanny lub izolacji, związanych z COVID-19, i nie sformułowano wprost ograniczeń w stosowaniu takiego dowodu, to znaczy, że ustalenia policji mogą obejmować naruszenia także innych obowiązków wprowadzonych w związku z epidemią.

Wypada zarazem zauważyć, że zadania policji są znacznie szersze niż tylko zwalczanie przestępczości i zgodnie z ustawą z 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁵¹ obejmują także kontrolę przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych (art. 1 ust. 2 pkt 6); w celu realizacji zadań ustawowych policja jest uprawniona do przetwarzania informacji, w tym danych osobowych (art. 20 ust. 1). Z tego względu pogląd RPO, że notatka policji jest dowodem sprzecznym z prawem w rozumieniu art. 75 § 1 k.p.a. i nie może stanowić podstawy do ustalenia stanu faktycznego sprawy, wydaje się zbyt daleko idący. Argumentacja, że żaden przepis ustawy nie daje policji uprawnień do gromadzenia, a następnie przekazywania innym organom, w tym inspekcji sanitarnej, informacji o osobach fizycznych na potrzeby postępowania administracyjnych oraz że policja może przetwarzać dane osobowe jedynie w związku z realizacją własnych zadań ustawowych, w szczególności rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw, przestępstw skarbowych i wykroczeń, jest zbyt restryktywna. Europejskie organy nadzorcze do spraw ochrony danych osobowych, jak np. EROD w oświadczeniu z 19 marca 2020 r., wskazują, że RODO

zawiera przepisy mające zastosowanie również do przetwarzania danych osobowych w kontekście takim jak ten dotyczący COVID-19. RODO pozwala właściwym organom ds. zdrowia publicznego i pracodawcom na przetwarzanie danych osobowych w kontekście epidemii, zgodnie z prawem krajowym

⁵¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 360, ze zm.

i na określonych w nim warunkach. Na przykład gdy przetwarzanie danych jest konieczne ze względu na istotny interes publiczny w dziedzinie zdrowia publicznego. W tych okolicznościach nie ma potrzeby polegania na zgodzie osób fizycznych. Jeśli chodzi o przetwarzanie danych osobowych, w tym szczególnych kategorii danych przez właściwe organy publiczne (np. organy ds. zdrowia publicznego), EROD uważa, że art. 6 i art. 9 RODO umożliwiają przetwarzanie danych osobowych, w szczególności gdy wchodzi one w zakres mandatu prawnego organu publicznego przewidzianego w ustawodawstwie krajowym oraz warunków wskazanych w RODO⁵².

Podobnie Prezes UODO w oświadczeniu z 12 marca 2020 r.⁵³ wskazał, że „przepisy o ochronie danych osobowych nie mogą być stawiane jako przeszkoda w realizacji działań w związku z walką z koronawirusem”, przepisy ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19 „nie stoją zaś w sprzeczności z zasadami przetwarzania danych i nie naruszają RODO”. Przepisy RODO dopuszczają bowiem przetwarzanie niezbędne do ochrony żywotnych interesów osoby, której dane dotyczą, lub innej osoby (art. 6 ust. 1 lit d) oraz ze względów związanych z interesem publicznym w dziedzinie zdrowia publicznego, takich jak np. ochrona przed poważnymi transgranicznymi zagrożeniami zdrowotnymi na podstawie prawa UE lub prawa krajowego, które przewidują odpowiednie, konkretne środki ochrony praw i wolności osób, których dane dotyczą, w szczególności tajemnicę zawodową (art. 9 ust. 2 lit i). Natomiast motyw 46 uznaje przetwarzanie danych osobowych za zgodne z prawem również w przypadkach, gdy jest ono potrzebne do celów humanitarnych, w tym monitorowania epidemii i ich rozprzestrzeniania się; wówczas przetwarzanie służy zarówno ważnemu interesowi publicznemu, jak i żywotnym interesom osoby, której dane dotyczą. Pogląd ten Prezes UODO podtrzymał w stanowisku w sprawie danych osobowych, jakie mogą być udostępniane przez Głównego Inspektora Sanitarnego, z 27 marca 2020 r. (DOL.023.347.2020), wskazując m.in., że

wszelkie działania podejmowane przez Głównego Inspektora Sanitarnego oraz Państwową Inspekcję Sanitarną powinny mieć oparcie w obowiązujących

⁵² <https://uodo.gov.pl/pl/138/1463> [dostęp: 11 października 2021 r.].

⁵³ <https://uodo.gov.pl/pl/138/1456> [dostęp: 11 października 2021 r.].

przepisach prawa regulujących ich działalność, a przepisy te istnieją już w obrocie prawnym. Przetwarzanie danych osobowych, które mieści się w zakresie tych przepisów, będzie zatem legalne w świetle art. 6 i art. 9 RODO. Szeroki zakres uprawnień Głównego Inspektora Sanitarnego wynika nie tylko z przepisów ustawy określającej jego kompetencje, ale przede wszystkim

z ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19⁵⁴. Główny Inspektor Sanitarny

może wydawać wskazanym podmiotom decyzje nakładające na nie pewne obowiązki oraz zalecenia i wytyczne określające sposób postępowania w trakcie realizacji zadań. Zatem wszelkie działania, jakie będzie podejmował Główny Inspektor Sanitarny oraz wskazane podmioty, będą wynikały z przepisów prawa oraz ww. decyzji, wytycznych oraz zaleceń. Środki te będą stanowiły podstawę prawną tych działań, w tym podstawę do przetwarzania danych osobowych [...]. Realizacja zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 wymaga współpracy służb sanitarnych z wieloma organami i podmiotami publicznymi, np. jednostkami samorządu terytorialnego, strażami czy inspekcjami. Warto zwrócić uwagę, że zadania tych podmiotów, które są określone w ustawach regulujących ich działalność, w obecnej sytuacji muszą być realizowane we współpracy z Państwową Inspekcją Sanitarną również z uwzględnieniem zmian wprowadzonych

ustawą o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19.

Do podobnych wniosków prowadzi także analiza treści przepisów art. 6 ust. 1 lit. e oraz ust. 3 RODO. Uznają one przetwarzanie za zgodne z prawem, jeśli jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Cel przetwarzania musi być określony w prawie krajowym lub prawie UE i prawo to musi służyć realizacji celu leżącego w interesie publicznym oraz być proporcjonalne do wyznaczonego, prawnie uzasadnionego celu. Podstawa prawna może zawierać przepisy szczegółowe, w tym: ogólne warunki zgodności z prawem przetwarzania przez administratora; rodzaj danych podlegających przetwarzaniu; osoby, których dane dotyczą; podmioty, którym można ujawnić dane osobowe; cele, w których można je ujawnić; ograniczenia celu; okresy

⁵⁴ Art. 17, dodający art. 8a ust. 4–9 do ustawy o chorobach zakaźnych u ludzi.

przechowywania; oraz operacje i procedury przetwarzania, w tym środki zapewniające zgodność z prawem i rzetelność przetwarzania, w tym w innych szczególnych sytuacjach związanych z przetwarzaniem. Jednak motyw 45 RODO nie nakłada wymogu, aby dla każdego indywidualnego przetwarzania niezbędnego do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej istniało szczegółowe uregulowanie prawne. Wystarczy, że dane uregulowanie stanowi podstawę różnych operacji przetwarzania wynikających z obowiązku prawnego, któremu podlega administrator, lub że przetwarzanie jest niezbędne do wykonania wspomnianych zadań.

Na marginesie warto zauważyć, że art. 51 konstytucji wymaga określenia zasad gromadzenia informacji w ustawie (ust. 5) oraz że tylko ustawa może być źródłem obowiązku ujawnienia danych, dotyczących własnej osoby (ust. 1), RODO zaś nie jest ustawą. Niemniej jest to akt ustawodawczy UE – rozporządzenie określone w art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Rozporządzenie ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich od dnia wejścia w życie bez konieczności transpozycji do prawa krajowego. Musi być ono przestrzegane przez wszystkie podmioty, do których ma zastosowanie (osoby prywatne, państwa członkowskie, instytucje UE). Przepisy prawa krajowego niezgodne z jego treścią przestają mieć zastosowanie⁵⁵. Tym samym, zgodnie z art. 91 ust. 3 konstytucji, ten akt prawa stanowionego przez UE ma pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.

Co istotne, sądy administracyjne nie kwestionowały dopuszczalności dowodu z notatki policji, ale – w ślad za RPO – przyjmowały, że okoliczności faktyczne sprawy stwierdzone na podstawie takiej notatki nie mogą być uznane za udowodnione, jeśli strona nie miała możliwości wypowiedzieć się co do tego dowodu. Inspekcja sanitarna niezasadnie bowiem odstępowała od stosowania art. 10 § 1 k.p.a. i nie zapewniała stronie czynnego udziału w postępowaniu, co naruszało także art. 81 k.p.a. Sądy przyjęły restrykcyjną wykładnię art. 15 zzzzzn pkt 1 ustawy o COVID-19 (dodanego 31 marca 2020 r.) przewidującego, że w okresie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii organ – w szczególności jeśli wykonuje zadania

⁵⁵ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/6/zrodla-i-zakres-prawa-unii-europejskiej> [dostęp: 11 października 2021 r.].

w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów – może odstąpić od stosowania art. 10 § 1 k.p.a., zwłaszcza jeśli wszystkie strony zrzekły się swego prawa. Uznawały bowiem, że odstąpienie od stosowania art. 10 § 1 k.p.a. jest możliwe tylko po zrzeczeniu się stron prawa do udziału w postępowaniu, a w razie braku zrzeczenia – tylko w sytuacjach określonych w art. 10 § 2 k.p.a., tj. gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo na groźącą niepowetowaną szkodę materialną. Naruszenie prawa strony do wypowiedzenia się w przedmiocie przeprowadzonych dowodów stanowi podstawę uchylenia decyzji w postępowaniu odwoławczym⁵⁶ i ma istotny wpływ na wynik sprawy, niezależnie od tego, czy miało wpływ na treść decyzji⁵⁷. Ponadto czyniąc ustalenia tylko i wyłącznie w oparciu o notatkę policji, organ uchybiał art. 77 § 1 k.p.a., zobowiązującemu do zgromadzenia i rozpatrzenia całego materiału dowodowego.

Perspektywy na przyszłość

W Polsce nie wprowadzono stanu klęski żywiołowej w związku z pandemią COVID-19. Jedną z przyczyn odstąpienia od ogłoszenia stanu nadzwyczajnego było prawdopodobnie przeświadczenie rządu, że zagrożenie epidemiczne nieprędko ustąpi, a dynamicznie zmieniająca się sytuacja wymaga natychmiastowej reakcji. Innym powodem była chęć uniknięcia parlamentarnej kontroli w zakresie ograniczeń i zakazów oraz konieczności zatwierdzania przez Sejm każdego przedłużenia stanu klęski żywiołowej. Zarazem rząd – mimo podnoszonej krytyki – wprowadza ograniczenia swobód i wolności w drodze rozporządzeń, choć nie jest do tego uprawniony w ramach zwykłych środków konstytucyjnych. Prawodawstwo epidemiczne wprowadzane jest w ekspresowym tempie i z *vacatio legis* wynoszącym jedynie parę dni, przy czym rozporządzenia Rady Ministrów wchodziły w życie już w dniu ogłoszenia albo nazajutrz.

⁵⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z 5 września 2007 r., III SA/Po 474/07.

⁵⁷ Wyroki: WSA w Bydgoszczy z 26 maja 2010 r. (II SA/Bd 87/10) i WSA w Lublinie z 24 września 2009 r. (II SA/Lu 391/09).

Powstaje zarazem pytanie o perspektywy obowiązywania restrykcji, nałożonych rozporządzeniami, gdyż nie tylko RPO, organizacje pozarządowe i media, ale także sądy administracyjne kwestionują ich moc obowiązującą. Wiedza o niekonstytucyjności zakazów dotarła już do szerokiej opinii publicznej. Przedsiębiorcy już w 2020 r. rozważali skierowanie pozwów zbiorowych przeciwko Skarbowi Państwa o odszkodowanie za szkody wyrządzone bezprawiem legislacyjnym polegającym na wprowadzeniu rozporządzeniami zakazów działalności gospodarczej niezgodnie z konstytucją, na zasadzie art. 417 i 417¹ k.c.⁵⁸ W reakcji na powyższe zarówno premier, jak i Marszałek Sejmu wystąpili do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności tych przepisów z konstytucją, wskazując, że sądy powszechne nie mogą oceniać konstytucyjności ustaw (sprawa w toku)⁵⁹. Sytuacja, w której władza wykonawcza i ustawodawcza zamiast działań legislacyjnych w celu korekty niewystarczającego lub wadliwego prawa podejmuje przed TK próbę ograniczenia lub wyeliminowania stosowania przez sądy powszechne tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności, nie sprzyja budowaniu zaufania do państwa i stanowionego prawa.

Niewiadomą jest, kiedy stan epidemii zostanie uchylony ani jaki ostateczny kształt przybiorą rozwiązania z zakresu przeciwdziałania epidemiom. Nie budzi jednak wątpliwości, że niektóre działania władzy wykonawczej stanowiły odejście od standardów państwa demokratycznego. Dotyczy to zwłaszcza nadużywania blankietowych i niedookreślonych norm ustawy o chorobach zakaźnych u ludzi do daleko idącej ingerencji w prawa i wolności jednostki oraz nakładania wysokich kar pieniężnych w postępowaniu administracyjnym, prowadzonym bez udziału ukaranych. Niezależnie od konieczności dostosowania wprowadzonych obostrzeń do wymogów konstytucji zachodzi też potrzeba kompleksowego uregulowania w ustawie współpracy służb państwowych przy realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym w sferze przestrzegania nałożonych obostrzeń przeciwepidemicznych.

58 Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.).

59 Wnioski: Marszałka Sejmu RP z 28 sierpnia 2020 r. (K 21/20) i Prezesa Rady Ministrów z 10 września 2020 r. (K 18/20), połączone do wspólnego rozpoznania pod nr. K 18/20, [online] <https://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/>, <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/1490837,premier-chce-uzyc-tk-przeciwko-przedsiębiorcom.html> [dostęp: 11 października 2021 r.].

Bibliografia

- Państwo i prawo w czasach COVID-19*, red. nauk. K. Stępniaak, Warszawa 2020, [online] <https://think-make.pl/panstwo-i-prawo-w-czasach-covid-19-wolny-dostep>.
- Prawa człowieka w dobie pandemii*, red. P. Kubaszewski, K. Wiśniewska, Warszawa 2021.
- Tuleja P., *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 9/2020.
- Walecka K., Wojtas K., *Lockdown demokracji w czasach pandemii COVID-19*, [online] (<https://www.kas.de/pl/web/polen/einzeltitel/-/content/lockdown-demokracji-w-czasach-pandemii-covid-19>).
- Wilk J., *Prawo do przemieszczania się w stanie epidemii – brak podstaw prawnych dla wprowadzania zakazu przemieszczania się*, LEX/el. 2020.
- Zbytniewska K., *Koronawirus: Które kraje wprowadziły stan wyjątkowy w Europie?*, [online] <https://www.euractiv.pl/section/bezpieczenstwo-i-obrona/news/koronawirus-ktore-kraje-wprowadzily-stan-wyjatkowy/>).