

OPINIA ZEWNĘTRZNA

**AUTOR WSKAZANY PRZEZ POSŁA PIOTRA ZGORZELSKIEGO
WICEMARSZAŁKA SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dr Bartłomiej Opaliński
Katedra Prawa Administracyjnego,
Konstytucyjnego i Prawa Pracy
Uczelnia Łazarskiego w Warszawie**

BAS-122/21A

Warszawa, 1 lutego 2021 r.

OPINIA PRAWNA

**w sprawie dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw
w drodze rozporządzeń wydawanych przez organy władzy wykonawczej**

I. Szczegółowy przedmiot opinii

Opinia dotyczy udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy dopuszczalne jest ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw w drodze rozporządzeń wydawanych przez organy władzy wykonawczej. Rozważania w opinii dotyczą konkretnej sytuacji faktycznej, tj. ograniczenia określonej w art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.; dalej jako: Konstytucja RP) wolności działalności gospodarczej oraz określonej w art. 52 Konstytucji RP wolności poruszania się, które to wolności doznały ograniczenia na podstawie dwóch rozporządzeń:

1. rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 491, ze zm.);
2. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 697).

II. Tezy opinii

1. Organy władzy wykonawczej w „normalnym” stanie funkcjonowania państwa, tj. poza przypadkami wprowadzenia jednego z przewidzianych w Konstytucji RP stanów nadzwyczajnych, nie są uprawnione do ograniczania konstytucyjnych wolności i praw (w tym wolności działalności gospodarczej i wolności przemieszczania się) w drodze rozporządzeń.
2. W związku z zagrożeniem zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, Rada Ministrów, korzystając z kompetencji przyznanych jej w art. 232 Konstytucji RP, powinna wprowadzić stan klęski żywiołowej. Stan klęski żywiołowej jest konstytucyjnie określoną instytucją, przeznaczoną do zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych oraz ich usunięcia, a do tego typu zjawisk należy zaliczyć stan epidemii związany z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2.
3. Z konstytucyjną regułą ograniczenia wolności i praw wyłącznie w drodze ustawy zerwano, wprowadzając przepisy związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem epidemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2. Całość ograniczeń wolności i praw została przeniesiona z ustawy do rozporządzenia.
4. Nowelizacja ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi dokonana 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. 2020 r. poz. 374, ze zm.) nie polegała na wprowadzeniu ograniczeń w zakresie korzystania z praw i 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 wyposażeniu wprost Rady Ministrów w kompetencję do wprowadzania takich ograniczeń, bez dostatecznego zawarcia kompetencji w samej ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

5. Samoistna działalność prawotwórcza Rady Ministrów spowodowała objęcie regulacjami rozporządzenia materii ustawowej i naruszenie wielu podstawowych wolności i praw jednostki, w tym wolności działalności gospodarczej określonej w art. 22 Konstytucji RP oraz wolności przemieszczania się określonej w art. 52 Konstytucji RP.

III. Treść kwestionowanej materii normatywnej

Jak wynika z art. 92 ust. 1 *in principio* Konstytucji RP, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Tak więc dla wydania rozporządzenia niezbędna jest ustawa, w której zawarte jest upoważnienie do jego wydania. Podstawę dla wydania obu rozporządzeń wymienionych w punkcie I. stanowiły przepisy ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1845, ze zm.). Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r.¹ zostało wydane na podstawie art. 46 ust. 2 i 4 tej ustawy, zaś rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. – na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1–6 i 8–12 tej ustawy.

W myśl powołanego art. 46 ust. 1 ustawy, jeżeli zagrożenie epidemiczne lub epidemia występuje na obszarze więcej niż jednego województwa, stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii ogłasza i odwołuje, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego.

Z kolei w myśl powołanego art. 46 ust. 4 ustawy w rozporządzeniach, o których mowa w ust.1 i 2, można ustanowić: 1) czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się, 2) czasowe ograniczenie lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych, 3) czasowe ograniczenie

¹ Na podstawie tego aktu prawnego od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszono stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 (§ 1). Stan ten zastąpił wcześniej wprowadzony stan zagrożenia epidemicznego na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. (Dz.U. 2020 r. poz. 433).

funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy, 4) zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności, 5) obowiązek wykonywania określonych zabiegów sanitarnych, jeżeli wykonanie ich wiąże się z funkcjonowaniem określonych obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych lub innych obiektów, 6) nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi,

7) obowiązek przeprowadzenia szczepień ochronnych, o których mowa w ust. 3 oraz grupy osób podlegające tym szczepieniom, rodzaj przeprowadzanych szczepień ochronnych – uwzględniając drogi szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych oraz sytuację epidemiczną na obszarze, na którym ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii.

Stanowiące podstawę drugiego z rozporządzeń przepisy, tj. 46a i art. 46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, zostały dodane na podstawie ustawy z dnia 2 marca 2020 r.

o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem, i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 374). Zmiana ta została wprowadzona związku z zagrożeniem zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Na skutek rozwijającej się pandemii, polski ustawodawca podjął działania legislacyjne polegające na zmianie wspomnianej ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, wprowadzane regulacjami szczególnymi, poczynając od ww. ustawy 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.

Zgodnie z art. 46a ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, w przypadku wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, na podstawie danych przekazanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Głównego Inspektora Sanitarnego

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

Z kolei wedle art. 46b, w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a, można ustanowić: 1) ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4; 2) czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców; 3) czasową reglamentację zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły; 4) obowiązek poddania się badaniom lekarskim oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie; 5) obowiązek poddania się kwarantannie; 6) miejsce kwarantanny; 7) czasowe ograniczenie korzystania z lokali lub terenów oraz obowiązek ich zabezpieczenia; 8) nakaz ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, terenów i obiektów; 9) nakaz lub zakaz przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach; 10) zakaz opuszczania strefy zero przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie; 11) nakaz określonego sposobu przemieszczania się.

IV. Intencja i cel wprowadzonych zmian

Jak wynika z art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu², do projektu ustawy należy dołączyć uzasadnienie. Powinno ono zawierać wyjaśnienie potrzeby i celu wydania ustawy, przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana, wykazywanie różnicy pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne, wskazanie źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, przedstawienie założeń projektów podstawowych aktów wykonawczych, oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

W uzasadnieniu ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 jedynie

² Zob. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu, t.j. M.P. z 2019 r. poz. 1028, ze zm.

w sposób ogólny wskazano, że określone w niej zostały „(...) w szczególności zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażenia i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi, wywołanej wirusem SARS-CoV-2, w tym zasady i tryb podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia i przecięcia dróg szerzenia się choroby, zadania organów administracji publicznej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania tej choroby, uprawnienia i obowiązki świadczeniobiorców, świadczeniodawców oraz osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zapobiegania oraz jej zwalczania oraz zasady pokrywania kosztów realizacji zadań związanych przeciwdziałaniem COVID-19, w szczególności tryb finansowania świadczeń opieki zdrowotnej dla osób z podejrzeniem zakażenia lub zakażeniem tą chorobą w celu zapewnienia tym osobom właściwego dostępu do diagnostyki i leczenia”³.

Wymaga odnotowania, że autor projektu – a jest nim Rada Ministrów – nie odniósł się w sposób szczegółowy do zmian wprowadzonych nowymi przepisami w zakresie art. 46a i 46b. Należy zwrócić uwagę, że na podstawie tych przepisów możliwa jest ingerencja w konstytucyjnie określone wolności i prawa w drodze aktów wykonawczych (rozporządzeń). W ten sposób Rada Ministrów zrezygnowała więc z formalnego i przewidzianego w art. 232 Konstytucji RP wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Uznała, że przyznane jej zwykłe środki konstytucyjne w rozumieniu art. 228 ust. 1 Konstytucji są wystarczające, aby opanować istniejący stan epidemii. Dopuszczając nawet – o czym szczegółowo w dalszej części przedmiotowej opinii – że takie zjawisko nie jest definitywnie wykluczone, należy zauważyć, że regulacja ustawowa pozostaje dalece niedookreślona, nie zawierając nawet wytycznych dotyczących treści rozporządzenia.

Wprowadzone w ten sposób regulacje prawne we wskazanym powyżej zakresie nie zostały *de facto* w żaden jasny i klarowny sposób uzasadnione. Trudno uznać za uzasadnienie tak daleko idących zmian, mogących ingerować w materię konstytucyjną przy pomocy aktów podustawowych, lakonicznego stwierdzenia, zgodnie z którym celem ustawy jest „(...) zwiększenie efektywności działań Rady Ministrów oraz administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach związanych

³ Zob. uzasadnienie projektu ustawy dostępne pod adresem internetowym: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/A327A8E6A5F134BFC125851E00782C2E/%24File/265.pdf> [dostęp w dniu 18.01.2021 r.]

z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem chorób zakaźnych u ludzi oraz wywołanych nimi sytuacjach kryzysowych”⁴.

Dołączenie do projektu ustawy jego uzasadnienia, stanowiące prawny obowiązek projektodawcy, ma doniosłe znaczenie. Stanowi ono bowiem istotny materiał legislacyjny⁵. W literaturze podkreśla się, że uzasadnienie nie powinno zawierać jedynie prostego opisu treści ustawy, tylko dostarczać wszelkich istotnych informacji na temat projektowanych rozwiązań. Pomimo braku wyraźnie sformułowanej w tym zakresie normy prawnej należy uznać, że opatrzenie projektu ustawy rzetelnym uzasadnieniem jest obowiązkiem projektodawcy, którego korelatem powinna być powinność Sejmu wykorzystania tegoż uzasadnienia w pierwszej fazie prac parlamentarnych⁶. Ponadto w literaturze wskazuje się również, że uzasadnienie do projektu ustawy powinno zawierać informacje, które są niezbędne dla Sejmu, aby mógł racjonalnie prowadzić dalsze prace legislacyjne⁷. Stwierdzić należy, że w zakresie zmian wprowadzonych nowymi przepisami – art. 46a i 46b – mających doniosłe znaczenie, bo pozwalających organom władzy wykonawczej ograniczać w drodze aktów podstawowych wolności i prawa jednostki, uzasadnienie projektu ustawy nie spełnia wymogów określonych w art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu.

V. Dopuszczalność ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw

Każda jednostka żyje w społeczeństwie, które ustanawia prawo regulujące zarówno życie poszczególnych jednostek jak i społeczeństwa jako całości. Prawo ma bowiem uwzględniać zarówno interesy poszczególnych jednostek jak i dobro ogółu, które niekoniecznie zawsze musi pozostawiać tożsame z interesami jednostki. Taki stan rzeczy rodzi potrzebę ograniczenia praw jednostki w celu zapobieżenia

⁴ Zob. uzasadnienie projektu ustawy dostępne pod adresem internetowym: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/A327A8E6A5F134BFC125851E00782C2E/%24File/265.pdf> [dostęp w dniu 18.01.2021 r.]

⁵ Zob. G. Koksanowicz, *Nadawanie biegu inicjatywom ustawodawczym w świetle Regulaminu Sejmu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1, s. 16.

⁶ Zob. S. Wronkowska, *W sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 76. Autorka w swoich rozważaniach postuluje, aby wprowadzić mechanizm zwrócenia wnioskodawcy projektu w sytuacji, gdy nie spełnia on wymagań regulaminowych.

⁷ Zob. J. Góral, *Regulamin Sejmu a praktyka*, opracowanie przedstawione w ramach konferencji nt. „Regulamin Sejmu w praktyce parlamentarnej”, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 46.

potencjalnym lub realnym ich kolizjom z interesami całego społeczeństwa. Także związki i wzajemne zależności pomiędzy poszczególnymi wolnościami i prawami implikują potrzebę ich rozgraniczenia. Zapobiega to przypadkom nadużywania tych praw. Należy więc uznać, podobnie jak uczynił to ustawodawca konstytucyjny, że każda normatywna regulacja wolności i praw jednostki musi umożliwiać określenie ich granic⁸.

W art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ustanowiono reguły dotyczące ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Zgodnie z tym przepisem: „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”. Polski ustawodawca konstytucyjny zastosował więc regułę powszechnie uznawaną w prawodawstwie konstytucyjnym państw demokratycznych, zgodnie z którą ustalenie granic konstytucyjnych wolności i praw może być dokonane tylko w ustawie. Liczne argumenty przemawiają za słusznością takiej regulacji.

Po pierwsze, członkowie parlamentu uchwalający ustawy mają pełną świadomość faktu, że ich mandat pochodzi z wyboru, ich reelekcja na kolejną kadencję jest zaś bezpośrednio uzależniona od głosów wyborców. Z tego względu pozostają oni zobligowani do przywiązywania znacznie większej wagi do problematyki należytej ochrony konstytucyjnych wolności i praw, niż są skłonni to czynić członkowie różnego rodzaju organów wykonawczych, którzy nie posiadają tak silnego mandatu.

Po drugie, członkowie parlamentu uchwalający ustawy nie ponoszą odpowiedzialności za ich późniejszą praktyczną realizację. Władza ustawodawcza jedynie stanowi prawo, zaś jego wykonywanie należy do kompetencji władzy wykonawczej. Tak więc posłowie i senatorowie zasadniczą wagę przywiązują do samego kształtu ustanawianych regulacji ustawowych, w tym do ich zgodności z Konstytucją RP. Dzięki temu są oni, co do zasady, bardziej skłonni do kierowania się interesami obywateli, zwracając uwagę na konieczność możliwie daleko idącego poszanowania konstytucyjnych praw i wolności tych ostatnich.

⁸ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 176.

Po trzecie, procedura ustawodawcza jest trybem stosunkowo złożonym i długotrwałym. Obejmuje prawem określone stadia i etapy, które muszą trwać przez przewidziany prawem czas. Ta długotrwałość i złożoność procedury ustawodawczej, sprawia, że ustawy są o wiele bardziej trwałe i stabilnie niż akty podustawowe, bowiem o wiele trudniejsze jest dokonanie ich zmiany. Związana z tym większa stabilność ustaw w porównaniu z aktami podustawowymi jest korzystna z punktu widzenia poszanowania konstytucyjnych praw i wolności jednostek. Nawet jeżeli dana ustawa ogranicza wspomniane prawa i wolności, jednostki mają pewność, że ograniczenie to będzie względnie trwałe i nie ulegnie szybkiej i nieoczekiwanej zmianie.

Po czwarte, procedura ustawodawcza jest jawna. Z tego względu osoby zainteresowane danym projektem mogą z odpowiednim wyprzedzeniem zorientować się, jaki kształt przybiera projekt tej ustawy i jak mocno zagraża on ich konstytucyjnym prawom i wolnościom. W przypadku sprzeciwu wobec proponowanych rozwiązań, możliwe jest manifestowanie swojego stanowiska poprzez wykorzystanie środków masowego przekazu czy organizacji społecznych lub inne niż parlament instytucji państwowych, np. Rzecznika Praw Obywatelskich. Ponadto obywatele mają też możliwość korzystania w tym zakresie ze sformalizowanych środków prawnych oddziaływania na prawodawcę, zagwarantowanych w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa⁹. Tymczasem procedura przyjmowania podustawowych aktów prawnych absolutnie nie gwarantuje takiego samego poziomu jawności, jak to ma miejsce w przypadku procedury ustawodawczej¹⁰.

Zawarty w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymóg ustanawiania ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności "tylko w ustawie" bynajmniej nie oznacza, że wszystkie tego rodzaju ograniczenia rzeczywiście muszą być ustanawiane tylko i wyłącznie w ustawach. Wprawdzie w niektórych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny przesądził, że sformułowanie "tylko w ustawie" wskazuje na wolę ustrojodawcy zasadniczego wykluczenia możliwości ustanawiania ograniczeń w rozporządzeniu, nawet jeżeli spełnia ono wymogi z art. 92 Konstytucji RP

⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 248, ze zm.

¹⁰ Zob. M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Warszawa 2011, s. 109 i n.

("W odniesieniu do sfery wolności i praw człowieka zastrzeżenie wyłącznie ustawowej rangi unormowania ich ograniczeń należy pojmować dosłownie, z wykluczeniem dopuszczalności subdelegacji")¹¹. Trybunał Konstytucyjny uznał więc, że sformułowanie "tylko w ustawie" zamieszczone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ma odmienną treść merytoryczną niż występująca na gruncie art. 22 Konstytucji RP formuła "w drodze ustawy", pozwalająca na wykorzystywanie do ograniczania wolności działalności gospodarczej aktów w postaci rozporządzeń¹².

Wprawdzie co do zasady należy się zgodzić ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym sformułowania „tylko w ustawie” oraz „w drodze ustawy” posiadają odmienną treść merytoryczną. Nie oznacza to jednak, że ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności innych niż przewidziana w art. 22 wolność działalności gospodarczej w ogóle nie mogą być zamieszczane w rozporządzeniach lub w innych aktach normatywnych podustawowych. Sam Trybunał przyznał to również, stwierdzając, że „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”¹³. Prowadzi to do konkluzji, że w przypadku ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności na podstawie art. 31 ust. 3 prymat i pierwszeństwo ustawy (właśnie z uwagi na występujący w tym przepisie Konstytucji RP wymóg „tylko w ustawie”) powinny odgrywać o wiele istotniejszą rolę niż w przypadku ograniczania wolności działalności gospodarczej na podstawie art. 22 Konstytucji RP.

Zgodzić się trzeba ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie, znajdującym również wsparcie w literaturze, że w każdej sytuacji, gdy ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności odbywa się na podstawie aktu podustawowego „(...) niedopuszczalne jest przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności

¹¹ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 1998 r., sygn. akt U 5/97.

¹² Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt P 24/05.

¹³ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02.

wyznaczania zakresu tych ograniczeń”¹⁴. Ustawa musi samodzielnie określać podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności¹⁵.

Przy ograniczaniu konstytucyjnych praw i wolności na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP kompletność i szczegółowość regulacji ustawowej powinna być znacznie zwiększona. Dlatego należy podkreślić, że przepisy stanowione na poziomie rozporządzenia, oprócz tego, że nie mogą regulować podstawowych konstytucyjnych wolności i 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. Dlatego do uregulowań prawnych dotyczących ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela mają zastosowanie wszystkie konstytucyjne i legislacyjne zasady, obowiązujące poza regulacjami właściwymi dla stanów nadzwyczajnych z rozdziału XI Konstytucji RP. W związku z tym w celu wprowadzenia ograniczeń wolności i praw człowieka 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 rozporządzeń.

Zawarty w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymóg ustanawiania ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw „tylko w ustawie” oznacza nie tylko wyłączność ustawy w omawianym zakresie, dopuszczając w wyjątkowych okolicznościach unormowanie pewnych mniej istotnych kwestii techniczno-wykonawczych w aktach normatywnych podstawowych. Wymóg ten jest jednoznaczny z powinnością dostatecznej określoności regulacji prawnej. Określoność ta powinna być analizowana z perspektywy trzech jej aspektów: precyzji, jasności i poprawności wprowadzanych regulacji. Wszystkie te aspekty są szczególnie istotne z perspektywy uchwalania regulacji ograniczających prawa i wolności jednostek¹⁶.

¹⁴ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98. Zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawcy w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 110.

¹⁵ Zob. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99; 20 lutego 2001 r., sygn. akt P 2/00; 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00; 3 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 32/99; 11 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 16/00; 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01; 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02; 16 marca 2004 r., sygn. akt K 22/03; 29 listopada 2007 r., sygn. akt SK 43/06; 5 grudnia 2007 r., sygn. akt K 36/06; 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06; 19 czerwca 2008 r., sygn. akt P 23/07; 19 maja 2009 r., sygn. akt K 47/07; 7 marca 2012 r., sygn. akt K 3/10.

¹⁶ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99.

Jeżeli chodzi o pierwszy aspekt, tj. precyzję regulacji, jest on spełniony wówczas, gdy istnieje możliwość dekodowania z danych przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej¹⁷. Precyzja w regulacjach prawnych powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała następnie na ich wyegzekwowanie¹⁸.

Drugi z aspektów, tj. jasność regulacji oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego – zgodnie z doktryną prawoznawstwa – ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw¹⁹. Przepis jasny to taki, który jest komunikatywny wobec adresatów. *A contrario* naruszeniem Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań²⁰.

Ostatni aspekt – poprawność regulacji – oznacza, że każdy przepis prawny musi być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego²¹. Poprawność przepisu należy rozumieć jako jego zgodność z wymogami prawidłowej legislacji, których wyrazem są wymogi w zakresie technicznej strony legislacji określone w „Zasadach techniki prawodawczej”. Stanowią one prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego²².

VI. Dopuszczalne ograniczenie wolności działalności gospodarczej

¹⁷ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09.

¹⁸ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09.

¹⁹ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00.

²⁰ Zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02; 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02. W orzecznictwie wskazuje się, że przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych może stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia niezgodności tych przepisów z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą państwa prawnego. Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02.

²¹ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00.

²² Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09.

Do kwestii ograniczenia wolności działalności gospodarczej ustawodawca konstytucyjny odniósł się w art. 22 Konstytucji RP. Z przepisu tego wynika, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

W literaturze podkreśla się, że „Pierwszy warunek to zastosowanie drogi ustawowej, czyli tylko przedstawicielstwo narodu realizujące władzę ustawodawczą może decydować o wprowadzeniu ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Nie można zatem ograniczeń tego rodzaju wprowadzać innym aktem prawnym niż ustawa, inaczej mówiąc nie może ich wprowadzać władza wykonawcza, czy to w drodze aktów prawnych Rady Ministrów czy ministrów”²³.

Powyższy pogląd znajduje również umocowanie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który wyjaśnił, że użyte przez ustawodawcę konstytucyjnego sformułowanie "tylko 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"²⁴.

Ponadto w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P11/98, wyjaśniono, że uzależnienie dopuszczalności ograniczeń wolności i praw od ich ustanowienia "tylko w ustawie" jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla unormowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element idei państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane "tylko" w ustawie, to oznacza nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających

²³ Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Praktyczne komentarze*, Warszawa 2007, s. 27.

²⁴ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt P 24/05.

organom władzy wykonawczej swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń.

Powyższe rozważania i przedstawione argumenty prawne jednoznacznie świadczą o tym, że ograniczenie wolności prowadzenia działalności gospodarczej, zgodnie z konstytucyjnym zastrzeżeniem wyrażonym *expressis verbis* w art. 22 Konstytucji RP, dopuszczalne jest wyłącznie w ustawie, a pod żadnym pozorem w akcie prawnym niższego rzędu.

VII. Dopuszczalność ograniczenia wolności poruszania się

Wolność poruszania się została uregulowana w art. 52 Konstytucji RP. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. Z kolei w ust. 3 zastrzeżono, że dopuszczalne jest ograniczenie wolności poruszania się oraz wolności wyboru miejsca zamieszkania i pobytu, a także wolności opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jednak ograniczenie to może być określone w ustawie.

Wypowiadając się na temat istoty wolności przemieszczenia się, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że wolność ta jest „(...) szczególnym przejawem zarówno wolności osobistej, jak i prawa decydowania o swym życiu osobistym, stanowiąc także egzemplifikację ogólnego, wolnościowego statusu jednostki. Wolność ta oznacza możliwość zmiany miejsca pobytu”²⁵. Innymi słowy, wolność ta stanowi zapewnienie możliwości swobodnego, bo opartego o własną decyzję, przemieszczania się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Trybunał Konstytucyjny odniósł się również do wspomnianej możliwości ustawowego ograniczenia wolności przemieszczenia się. W ocenie Trybunału określający tę możliwość art. 52 ust. 3 Konstytucji RP powinien być interpretowany w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – jako generalną klauzulą limitacyjną w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. W tym zakresie Trybunał zwrócił uwagę, że „[z] art. 52 ust. 3 Konstytucji nie wynika, że ograniczenia te w odniesieniu do jakiejś konkretnej grupy nie mogą przyjąć takiego zakresu, który prowadziłby do objęcia tym wyjątkiem całej, lub prawie całej, indywidualnie określonej grupy osób”²⁶.

²⁵ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r., sygn. akt K 21/05.

²⁶ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2003 r., sygn. akt K 43/02.

W literaturze dokonano podziału ograniczenia wolności przemieszczania się na ograniczenie o charakterze bezpośrednim, czyli takie, które wytycza granice korzystania z tej wolności i stanowi podstawę do ewentualnego wydawania przez władzę publiczną nakazów i zakazów. Drugi rodzaj ograniczenia to ograniczenie pośrednie, tworzące przeszkody o charakterze organizacyjnym lub materialnym, skutkujące ograniczeniem komentowanej wolności²⁷.

Należy uznać, że rozporządzenie Ministra Zdrowia wydane na podstawie art. 46 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, bez podstawy prawnej, w sposób bezpośredni, w nieprzewidzianej przepisami formie ogranicza konstytucyjną wolność przemieszczania się. Ustawodawca stosując w art. 52 ust. 3 Konstytucji RP zwrot „może być określone w ustawie” dopuścił możliwość ograniczenia tej wolności także w aktach o charakterze podustawowym poprzez brak zastrzeżenia wyłączności ustawy w tym zakresie, jak ma to miejsce np. w przypadku wolności określonej w art. 22 Konstytucji RP. Niemniej, ustawowa podstawa do wydania stosownego rozporządzenia ograniczającego powinna być precyzyjna, konkretna i wyczerpująca (por. dalsze rozważania dotyczące wytycznych w ustawowym upoważnieniu do wydania rozporządzenia). Tymczasem w przypadku ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi warunek ten nie został spełniony.

VIII. Potrzeba wprowadzenia stanu klęski żywiołowej

Należy zauważyć, że ustawodawca konstytucyjny przewidział ustrojowe mechanizmy działania nakierowane na zwiększenie efektywności działań Rady Ministrów oraz administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem chorób zakaźnych u ludzi oraz wywołanych nimi sytuacjach kryzysowych. Jest nim określony w art. 232 Konstytucji RP stan klęski żywiołowej. Zgodnie z tym przepisem 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.

²⁷ Por. Z. Kędzia, *Wolność przemieszczania się*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław 1991, s. 439.

Z kolei w myśl art. 233 ust. 3 Konstytucji RP, 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).

Szczegółowe regulacje dotyczące stanu klęski żywiołowej, stanowiące rozwinięcie i doprecyzowanie materii konstytucyjnej, stanowi ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 1897). Jak wynika z art. 2 tej ustawy, stan klęski żywiołowej może być wprowadzony w szczególności 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 dopuszczalnych 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.

W art. 20 ww. ustawy uregulowano zagadnienie zakresu ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Wskazano mianowicie, że ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej stosuje się do osób fizycznych zamieszkałych lub czasowo przebywających na obszarze, na którym został wprowadzony stan klęski żywiołowej, oraz odpowiednio do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze, na którym został wprowadzony stan klęski żywiołowej, z zastrzeżeniem art. 24 i art. 25.

Z kolei w myśl art. 21 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej ograniczenia, o których mowa w art. 20, mogą polegać na: 1) zawieszeniu działalności określonych przedsiębiorców; 2) nakazie lub zakazie prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju; 3) nakazaniu pracodawcy oddelegowania pracowników do dyspozycji organu kierującego działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia; 4) całkowitej lub częściowej reglamentacji zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły; 4a) zakazie okresowego

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

Należy zauważyć, że nakazy i zakazy wprowadzone przepisami ustawy 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 stanowią powtórzenie ograniczeń wolności i praw człowieka określonych w art. 21 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

A zatem działania legislacyjne ustawodawcy stworzyły taki stan prawny w zakresie ograniczenia wolności i praw człowieka, który w istocie odpowiada regulacjom obowiązującym w stanie klęski żywiołowej, choć stan ten nie został wprowadzony. Wywołuje to jednak te konsekwencje, że właściwe dla stanów nadzwyczajnych,

konstytucyjne warunki umożliwiające ograniczenia wolności i praw człowieka w drodze rozporządzenia Rady Ministrów nie mogą mieć zastosowania w tym przypadku.

IX. Brak wytycznych w ustawowym upoważnieniu

Kwestia rozporządzeń do ustaw stanowi przedmiot regulacji art. 92 Konstytucji RP. Jak wynika z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, 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.

Jak wynika ze wskazanego przepisu, jednym z elementów konstruujących ustawowe upoważnienie do wydania rozporządzenia są wytyczne dotyczące treści rozporządzenia. W ustawie należy zatem zawrzeć tzw. „merytoryczną treść dyrektywną, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć”²⁸. Innymi słowy, wytyczne powinny określać kierunek czy też cel, który miałby zostać osiągnięty w rozporządzeniu²⁹. W jednym z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego podjęto próbę wyprowadzenia owej treści dyrektywnej ze wstępu do ustawy³⁰. Należy przychylić się do sformułowanej w literaturze zdecydowanej krytyki tego typu rozwiązania. Wskazano, że stanowiłoby to nieuzasadnione konstytucyjnie i potencjalnie groźne poszerzenie swobody normodawczej na szczeblu podustawowym, będące szczególnie niebezpiecznym z perspektywy zasady podziału władz³¹.

Także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślono, że w sytuacji, gdy ustawodawca decyduje się – tak jak w analizowanym przypadku – na przekazanie do uregulowania w rozporządzeniu szeregu zagadnień, to równocześnie powinien określić odrębnie wytyczne dla każdego z tych zagadnień³². Ponadto Trybunał Konstytucyjny w licznych orzeczeniach podkreślił, aby sposób formułowania

²⁸ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 465.

²⁹ Zob. M. Żabicka-Kłopotek, „Wytyczne” jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia na tle art. 92 Konstytucji RP, *Przegląd Sejmowy* 2006, nr 3, s. 33.

³⁰ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06.

³¹ Zob. W. Brzozowski, *Glosa do wyroku TK z dnia 16.01.2007 r., sygn. akt U 5/06*, *Państwo i Prawo* 2008, z. 7, s. 126.

³² Por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 12/11.

wytycznych był adekwatny do specyfiki regulowanej materii³³. Napotkać można stanowisko, zgodnie z którym wytyczne o charakterze ogólnikowym, niezawierające żadnych wskazówek co do wyboru właściwego wariantu spośród możliwej palety rozwiązań, nie stanowią w ogóle wytycznych w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji³⁴.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że wytyczne do wydania rozporządzenia nie mogą w ustawowym upoważnieniu zostać określone abstrakcyjnie. Należy je oceniać *a casu ad casum*. Zakres tej szczegółowości jest pozostawiony do uznania ustawodawcy, jednak zależy przede wszystkim od charakteru regulowanej materii i jej związków z sytuacją prawną jednostki. Im silniej regulacja ustawowa wkracza w sferę wolności i praw podmiotów prawa, tym mniej miejsca pozostaje dla regulacji podustawowej i tym bardziej szczegółowe powinny być wytyczne³⁵.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem, że w przepisach Konstytucji RP nie została zdeterminowana dopuszczalna forma redakcyjna wytycznych i że mogą one przybrać różny kształt³⁶. Wydaje się, że wprowadzie przykładowa, ale odpowiadająca potrzebom legislacyjnym lista możliwych rozwiązań dotyczących kształtu wytycznych została zawarta w § 66 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”³⁷. Z przepisu tego wynika, że wytyczne dotyczące treści rozporządzenia są wskazówkami wyznaczającymi treść rozporządzenia lub sposób ukształtowania jego treści. W wytycznych można wskazać w szczególności: rozstrzygnięcia, których nie wolno przewidzieć w rozporządzeniu; granice, w jakich muszą zmieścić się rozstrzygnięcia rozporządzenia; wymagania, jakim mają odpowiadać rozwiązania przyjęte

³³ Zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 maja 2003 r., sygn. akt P 21/01; 6 listopada 2007 r., sygn. akt U 8/05; 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08; 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 6/08; 11 lutego 2010 r., sygn. akt K 15/09; 9 marca 2011 r., sygn. akt P 15/10; 8 czerwca 2011 r., sygn. akt K 3/09; 15 listopada 2011 r., sygn. akt P 29/10.

³⁴ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 stycznia 2013 r., sygn. akt K 38/12.

³⁵ Zob. m. in. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 8 października 2002 r., sygn. akt K 36/00; 13 marca 2001 r., sygn. akt K 21/00; 10 września 2001 r., sygn. akt K 8/01; 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01; 9 maja 2006 r., sygn. akt P 4/05; 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08; 8 stycznia 2013 r., sygn. akt K 38/12.

³⁶ Zob. W. Brzozowski, *Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (uwagi na tle formułowania upoważnień ustawowych)*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4, s. 72.

³⁷ T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283, ze zm.

w rozporządzeniu; cele, jakie mają zostać osiągnięte przez rozporządzenie; okoliczności, jakie należy uwzględnić, tworząc rozporządzenie.

Trybunał uznał również swoją kompetencję do zbadania, czy w ustawie w ogóle zamieszczono wytyczne oraz czy sposób ich zredagowania pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy³⁸.

Kanony poprawności legislacyjnej wymagają jednak, aby w zakresie podjętego zagadnienia poddać analizie jeszcze trzy inne przepisy „Zasad techniki prawodawczej”. Pierwszy z nich to § 5, zgodnie z którym: „Przepisy ustawy redaguje się zwięźle i syntetycznie, unikając nadmiernej szczegółowości, a zarazem w sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych tą ustawą”. Nakazu unikania „nadmiernej szczegółowości” nie można jednak interpretować jako sprzecznego z konstytucyjnym standardem szczegółowości upoważnienia ustawowego. Zakaz ten nie odnosi się do zakresu związania organu wydającego rozporządzenie wolą ustawodawcy, lecz do potrzeby unikania regulacji zbyt kazuistycznych. Drugi przepis to § 6, nakazujący redagować przepisy ustawy tak, aby wyrażały one intencje prawodawcy dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm. Ostatni przepis to § 11 „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi niesłużących wyrażaniu norm prawnych, a zwłaszcza apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Oznacza to, że również fragment upoważnienia zawierający wytyczne musi zawierać pewien ładunek normatywny, nie powinien natomiast wyrażać treści niemających charakteru dyrektywnego.

W nawiązaniu do powyższych rozważań wspartych orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, należy zauważyć, 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.

Konstytucyjnego wymogu wytycznych niezbędnych w upoważnieniu ustawowym w celu wydania rozporządzenia nie spełnia również stwierdzenie zawarte w art. 46a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych

³⁸ Zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 maja 2003 r., sygn. akt P 21/01; 6 listopada 2007 r., sygn. akt U 8/05; 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08; 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 6/08; 11 lutego 2010 r., sygn. akt K 15/09; 9 marca 2011 r., sygn. akt P 15/10; 8 czerwca 2011 r., sygn. akt K 3/09; 15 listopada 2011 r., sygn. akt P 29/10.

u ludzi. Zgodnie z tym przepisem wydając rozporządzenie Rada Ministrów powinna mieć "na względzie zakres stosowanych rozwiązań" oraz "bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego".

Podsumowując powyższe, należy stwierdzić, że Rada Ministrów na podstawie tak sformułowanego upoważnienia ustawowego uzyskała – wbrew regułom określonym w Konstytucji RP – podstawę do kształtowania w rozporządzeniu sfery podstawowych praw lub wolności jednostki w sposób dowolny, bez merytorycznych wskazówek zawartych w ustawie, określając poszczególne ograniczenia, nakazy i zakazy.

X. Zasada legalizmu działania organów władzy publicznej

Z art. 7 Konstytucji RP wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Ustanowiona w ten sposób zasada legalizmu (legalności, praworządności) zarówno w orzecznictwie jak i w literaturze rozumiana jest w sposób analogiczny, jako obowiązek działania organów władzy publicznej zgodnie z obowiązującymi przepisami kompetencyjnymi. Tak więc podejmując akty władzy państwowej organy władzy publicznej są obowiązane wykazać wyraźną (a nie domniemaną) podstawę prawną dla ich działań³⁹. Także w orzecznictwie sądowym podkreślono, że prawidłowe rozumienie zasady legalizmu wymaga uwzględnienia kilku różnych elementów: dotyczących metod rozumowania prawniczego i metod działania podmiotu prawa, wartości które są realizowane oraz formalnych warunków działania podmiotu stosującego prawo, a także skutków realizacji zachowań regulowanych przez prawo. Przede wszystkim, legalizm działania organów administracji publicznej wyklucza dopuszczalność dokonywania przez jakikolwiek organ władzy publicznej wykładni przepisów prawa powszechnie obowiązującego

w sposób dowolny. Oznacza to, że ocena podstaw prawnych zarówno w zakresie umocowania prawnego organu do konkretnego działania, jak również w zakresie treści prawnego rozstrzygnięcia sprawy zawsze musi być zgodna ze standardami przyjętymi w tym zakresie w danej kulturze prawnej i nie może budzić zasadniczych

³⁹ Zob. Uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 1994 r., sygn. akt W 7/94; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r., sygn. akt K. 20/01. Zob. także: P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 19-20; B. Naleziński, *Zasady ustrojowe*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2013, s. 73-75; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 58.

wątpliwości prawnych. W demokratycznym państwie prawnym kontekst językowy i systemowy wykładni prawa powinien mieć pierwszeństwo przed kontekstami celowościowymi i funkcjonalnymi, czyli uwarunkowaniami politycznymi, bądź innymi, pozaprawnymi, okolicznościami⁴⁰.

W literaturze słusznie wskazuje się, że legalizm działania organów władzy publicznej to stan, w którym „(...) po utworzeniu w drodze prawnej rozwijają one aktywność na podstawie i w granicach prawa, zaś prawo określa ich zadania i kompetencje oraz tryb postępowania; postępowanie to prowadzi do wydawania rozstrzygnięć w przepisanej przez prawo formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi (...). Stan taki ma wynikać z sytuacji, w której każde działanie organu władzy publicznej jest oparte na ustawowym upoważnieniu: 1) do podjęcia działania w danej kwestii; 2) do zajęcia się sprawą w danej formie; 3) do nadania rozstrzygnięciu określonej szaty prawnej (...)”⁴¹.

Należy więc uznać, że ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw w drodze rozporządzenia, wydanego na podstawie ustawowego upoważnienia nie zawierającego szczegółowych wskazań co do treści tego rozporządzenia, stanowi działanie pozbawione podstawy prawnej, naruszające w szczególności art. 22, art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

XI. Praktyczne konsekwencje wydanych rozporządzeń

Wydanie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 697) spowodowało liczne konsekwencje w postaci ograniczenia konstytucyjnie chronionych praw i wolności obywatelskich.

W szczególności należy wskazać na wolność poruszania się, wolność prowadzenia działalności gospodarczej oraz wolność zgromadzeń i wolność praktyk religijnych.

⁴⁰ Zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 września 2020 r. sygn. akt VII SA/Wa 992/20.

⁴¹ Zob. *Komentarz do art. 7 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. II, Warszawa 2016.

Wolności te były naruszane, w zależności od sytuacji albo bez podstawy prawnej albo z niedostateczną (nieprecyzyjną, lakoniczną) podstawą prawną.

W związku z naruszeniem ww. wolności poprzez wprowadzenie w rozporządzeniach ograniczeń w możliwości normalnego korzystania z nich, doszło do złamania przepisów Konstytucji RP. Ustawodawca konstytucyjny zastrzegł bowiem, że ograniczenie konstytucyjnych wolności dopuszczalne jest w ustawach. W tym kontekście rozważenia wymaga kwestia potencjalnej odpowiedzialności Skarbu Państwa za tzw. bezprawie legislacyjne, czyli sytuację, gdy w konsekwencji wydania aktu normatywnego, prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji powstała szkoda w dobrach prawem chronionych. Sytuacja ta została określona w art. 417¹ §1 Kodeksu cywilnego. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą⁴². W orzecznictwie wskazuje się, że tzw. bezprawie legislacyjne stanowi szczególną postać czynu niedozwolonego, za który ponosi *odpowiedzialność* Skarb Państwa⁴³.

XII. Orzecznictwo sądowe – kwestionowanie wprowadzonych ograniczeń

Jednym z istotnych atrybutów systemu prawnego w państwach demokratycznych jest bezpośrednio stosowanie konstytucji. Tego typu mechanizm został również zastosowany w polskich przepisach ustrojowych. Jego funkcjonowanie gwarantują dwa komplementarne i pełniące inną funkcję mechanizmy kontrolne. Pierwszy to mechanizm generalno-abstrakcyjny oparty na kompetencji derogacyjnej przyznanej Trybunałowi Konstytucyjnemu. Drugi to mechanizm konkretno-indywidualny, polegający na odmowie zastosowania w konkretnej sprawie przepisu, który – zdaniem sądu – jest niezgodny z Konstytucją

⁴² Warto odnotować, że Prezes Rady Ministrów skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o zbadanie tego przepisu w zakresie, w jakim nie wprowadza wymogu stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności rozporządzenia z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą z art. 2, art. 188 pkt 3 i art. 193 Konstytucji RP (sygnatura akt: K18/20). Istotą wniosku jest więc zbadanie czy sąd może w ramach tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa decydować o tym, czy rozporządzenie jest czy nie jest zgodne z Konstytucją RP. W ocenie wnioskodawcy niekonstytucyjność aktu wykonawczego może stwierdzić wyłącznie Trybunał Konstytucyjny i to jego orzeczenie powinno poprzedzać ewentualne orzeczenia sądów odszkodowawczych.

⁴³ Zob. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 sierpnia 2006 r., sygn. akt II CSK 38/05.

RP. Mechanizm ten posiada swoją podstawę w art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, który ustanawia zasadę bezpośredniości stosowania przepisów Konstytucji RP⁴⁴. Oznacza ona obowiązek sądu orzekania w zgodzie z priorytetami ustanowionymi w Konstytucji RP (tzw. rozproszona kontrola konstytucyjności prawa)⁴⁵.

Tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa dokonują również sądy administracyjne w toku badania decyzji administracyjnych wydawanych na podstawie rozporządzeń określonych w punkcie I. przedmiotowej opinii, tj. rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 491, ze zm.) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 697).

Pierwszym orzeczeniem należącym do tej kategorii spraw był wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 27 października 2020 r. sygn. akt II SA/Op 219/20. Stan faktyczny sprawy dotyczył fryzjera, który w kwietniu 2020 r. ostrzygł jednego klienta w swoim zakładzie. Na podstawie policyjnej notatki przedsiębiorca został za to ukarany karą pieniężną w wysokości 10 tys. zł. Zachowanie to miało podpadać pod restrykcję polegającą na całkowitym zakazie prowadzenia przez przedsiębiorców działalności związanej z fryzjerstwem, którą przewidywało obowiązujące ówczasie rozporządzenie z dnia 19 kwietnia 2020 roku.

⁴⁴ K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP (stan doktryny prawa)*, [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Działocha, Warszawa 2005, s. 19-20; C. Waldziński, *Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądowym*, [w:] *Ius et veritas*, Lublin 2003, s. 369-370; K. Strzępek, *Stosowanie Konstytucji RP w orzecznictwie sądów administracyjnych*; „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 2, s. 6-8).

⁴⁵ Bodaj najlepiej wyrażono tę koncepcję w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 1998 r., sygn. akt I PKN 90/98. W orzeczeniu tym stwierdzono: „(...) sąd powszechny może dokonywać oceny konstytucyjności przepisów mających zastosowanie w sprawie, bowiem nie prowadzi to do naruszenia konstytucyjnie utrwalonego podziału kompetencji między sądami a Trybunałem Konstytucyjnym (...) kwestia zgodności przepisu aktu normatywnego z Konstytucją jest dla Trybunału Konstytucyjnego zagadnieniem głównym, którym Trybunał rozstrzyga w formie orzeczenia ze skutkami przewidzianymi w ustawie. Sąd powszechny zaś nie orzeka zaś o zgodności przepisu prawa z Konstytucją, lecz jedynie odmawia zastosowania przepisu prawnego niezgodnego, jego zdaniem, z Konstytucją. Uznanie, jak błędnie twierdzą powodowie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności, jak też niezgodności z Konstytucją, jest wyraźnie sprzeczne z przepisem art. 8 ust. 1 Konstytucji, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem ‘stosowanie’ należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa. Zob. także: A. Zieliński, *Wkład Naczelnego Sądu Administracyjnego w kształtowanie zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatela 1980-2005*, Warszawa 2005, s. 109.

Najogólniej rzecz ujmując, w orzeczeniu tym stwierdzono, że przepisy ww. rozporządzenia do ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi zezwalające m. in. na ograniczenie w rozporządzeniu wolności działalności gospodarczej są niezgodne z Konstytucją RP. Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej w polskim porządku prawnym może zostać wprowadzony wyłącznie w ustawie. Uregulowanie tego rodzaju materii w rozporządzeniu jest możliwe tylko podczas stanu klęski żywiołowej, którego nigdy nie wprowadzono. Z tego względu **działania sanepidu są bezprawne i godzą w gwarantowane konstytucją wolności obywatelskie**⁴⁶.

Wyrok sądu w Opolu nie jest jednak jedyny. **Pojawiło się bowiem kolejne orzeczenie wskazujące na to samo uchybienie. Chodzi mianowicie o wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 491/20. W jego uzasadnieniu sąd wprost odniósł się do kwestii rozproszonej kontroli konstytucyjności dokonywanej przez sądy, wskazując, że „sądy administracyjne posiadają kompetencję do kontroli zgodności przepisów rozporządzeń z przepisami zawartymi w aktach hierarchicznie nadrzędnych” w tym "do oceny czy przepis rozporządzenia, który został zastosowany przez organ administracji, jest zgodny z Konstytucją RP i z przepisem upoważniającym do wydania tego rozporządzenia"**⁴⁷.

Przechodząc do uchybień dostrzeżonych w rozporządzeniu z dnia 19 kwietnia 2020 roku, sąd stwierdził naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, albowiem rozporządzenie wykonawcze wykraczało w tej części poza granice delegacji ustawowej, ponieważ nie może jej uzupełniać, rozbudowywać ani modyfikować. Skoro więc zdarzenie faktyczne będące podstawą nałożenia na skarżącego obowiązku zakrywania nosa i ust miało miejsce w trakcie obowiązywania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r., które jak wyżej wskazano zostało wydane z przekroczeniem delegacji ustawowej, to tym samym tenże obowiązek został nałożony bez podstawy prawnej. **W konsekwencji nałożenie sankcji administracyjnej (kary pieniężnej) zawartej w przepisie art. 48a ust. 1 pkt 5 ustawy za naruszenie obowiązku zakrywania nosa i ust (art. 46b pkt 4**

⁴⁶ Zob. uzasadnienie przywołanego wyroku dostępne w Internetowej bazie orzeczeń sądów administracyjnych: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C73366F87D> [dostęp w dniu 20.01.2021 r.]

⁴⁷ Zob. uzasadnienie przywołanego wyroku dostępne w Internetowej bazie orzeczeń sądów administracyjnych: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/87D3417CAD> [dostęp w dniu 20.01.2020 r.]

ustawy), należy uznać za niezgodne z prawem. Równocześnie w wyroku WSA przypomniano, że ustawa o zwalczaniu chorób zakaźnych pozwala nakazywać określony sposób zachowania osobom chorym i podejrzanym o zachorowanie. **Rządowe rozporządzenie obowiązki nałożyło na wszystkich Polaków, co stanowi właśnie niezgodne z prawem "rozszerzenie" przepisów ustawy.**

XIII. Konkluzje

1. W świetle Konstytucji RP nie jest dopuszczalne wprowadzenie ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich, takich jak wolność prowadzenia działalności gospodarczej określona w art. 22 Konstytucji RP czy swoboda poruszania się określona w art. 52 Konstytucji RP na podstawie aktów wykonawczych: rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 491, ze zm.) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 697).
2. Podstawę prawną do wydania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii stanowiły przepisy art. 46a i art. 46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, dodane ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem, i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 374). Przyznanie Radzie Ministrów możliwości ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw w drodze ustawy zostało więc uchwalone w sposób celowy, ukierunkowany na przeciwdziałanie i zwalczanie COVID-19.
3. Jak wynika z art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu, projekt ustawy powinien zostać przez jego autora należycie, rzetelnie i wyczerpująco uzasadniony. Wbrew tej prawnej powinności projekt ustawy 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 w zakresie rozwiązań przewidujących możliwość ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw w drodze rozporządzenia Rady Ministrów nie został prawidłowo uzasadniony. Należy uznać, że korelatem należycie sporządzonego uzasadnienia powinna być powinność Sejmu wykorzystania tegoż uzasadnienia w pierwszej fazie prac parlamentarnych. Tymczasem uzasadnienie zmiany ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, pomimo wielkiej doniosłości zaproponowanych zmian, miało charakter lakoniczny, nie zawierając szczegółów dotyczących istoty i celu tych zmian.

4. W literaturze oraz w orzecznictwie niekiedy dopuszcza się, aby niektóre z konstytucyjnych wolności były ograniczane także w drodze rozporządzeń. Pogląd ten dotyczy jednak tych wolności, w przypadku których ustawodawca konstytucyjny nie zastrzegł możliwość ich ograniczenia „tylko w ustawie”. Jednak nawet w przypadku, gdyby uznać ten pogląd – niemający wszak charakteru dominującego – to jednak należy podkreślić, że prawnie niedopuszczalne jest formułowanie w ustawie upoważnień blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń. To bowiem ustawa uchwalana przez przedstawicieli suwerena stanowi podstawę ograniczenia danej wolności, nie zaś rozporządzenie wydawane przez organy władzy wykonawczej. Tymczasem w ustawie stanowiącej podstawę każdego z rozporządzeń analizowanych w przedmiotowej opinii nie sposób doszukać się właściwej szczegółowości polegającej na określeniu podstawowych elementów ograniczenia danego prawa i wolności.
5. W rozdziale XI Konstytucji RP ustawodawca konstytucyjny przewidział nadzwyczajne środki przeznaczone do stosowania w sytuacjach kryzysowych. Są to stany nadzwyczajne, na które składa się stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej. Jedną z konsekwencji stanu nadzwyczajnego jest czasowe ograniczenie lub zawieszenie wolności i praw obywatelskich, co jest

uzasadnione koniecznością poświęcenia jednego dobra dla ratowania dobra wyższego. Należy uznać, że sytuacja w państwie spowodowana zagrożeniem zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, powinna stworzyć asumpt dla Rady Ministrów do skorzystania z kompetencji przyznanych jej w art. 232 Konstytucji RP i wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Stan klęski żywiołowej jest konstytucyjnie określoną instytucją, przeznaczoną do zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych oraz ich usunięcia, a do tego typu zjawisk należy zaliczyć stan epidemii związany z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. W czasie trwania tego stanu konstytucyjnie dopuszczalne byłoby ograniczenie wolności i praw obywatelskich, które to ograniczenia zostały zastosowane pomimo braku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, w regulacjach prawnych stanowiących ustawowy substytut tego szczególnego konstytucyjnego reżimu prawnego.

6. Na podstawie nowelizacji ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi dokonanej 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 (t.j. Dz.U. 2000 r. poz. 374 ze zm.) nie wprowadzono ograniczeń w zakresie korzystania z praw i wolności jednostki poprzez przyjęcie stosownych merytorycznych rozwiązań ustawowych przewidujących takie ograniczenia wraz z możliwością regulowania bardzo szczegółowych zagadnień technicznych na poziomie rozporządzenia. Dokonana zmiana sprowadzała się jedynie do – stanowiącego przekroczenie określonej w art. 7 Konstytucji RP zasady legalizmu – powierzenia Radzie Ministrów kompetencji do *de facto* samodzielnego wprowadzania takich ograniczeń, bez dostatecznego zawarcia kompetencji w samej ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.
7. Działalność prawotwórcza Rady Ministrów, która pozbawiona była podstaw w przepisach prawnych rangi konstytucyjnej ani dostatecznych podstaw w przepisach rangi ustawowej, doprowadziła do bezprawnego naruszenia podstawowych wolności i praw jednostki, w szczególności wolności

działalności gospodarczej określonej w art. 22 Konstytucji RP oraz wolności przemieszczania się określonej w art. 52 Konstytucji RP.

8. Jak pokazuje dotychczasowe, coraz liczniejsze orzecznictwo sądów administracyjnych, decyzje administracyjne wydawane na podstawie rozporządzeń nakierowanych – zgodnie z założeniami ustawowymi – na walkę z COVID–19, ale niemającymi dostatecznej podstawy prawnej, są przez sądy administracyjne uchylane. Co za tym idzie, beneficjenci wyroków mogą podjąć próbę uzyskania od Państwa Polskiego odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Należy uznać, że taka praktyka orzecznicza w najbliższych miesiącach będzie się nadal poszerzać.

Zweryfikował: Tomasz Esmund