

**Elżbieta Ura**

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0000-0001-6896-6790

## **DZIAŁANIA PODEJMOWANE PRZEZ ADMINISTRACJĘ RZĄDOWĄ W OKRESIE PANDEMII COVID-19**

### **Wprowadzenie**

Podstawowym warunkiem funkcjonowania każdego państwa jest jego bezpieczeństwo, zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne. Bezpieczeństwo zewnętrzne związane jest z określonym układem stosunków zewnętrznych zapewniających państwu i narodowi suwerenność w stosunku do innych państw. Bezpieczeństwo wewnętrzne przejawia się w zapewnieniu takiego stanu, który gwarantuje nie tylko harmonijny i optymalny rozwój społeczny akceptowany przez społeczeństwo i odpowiadający współczesnym standardom międzynarodowym, ale także bezpieczeństwo obywateli. System bezpieczeństwa w każdym państwie oparty jest na przepisach prawa określających z jednej strony prawa i obowiązki jednostek, osób fizycznych i ich zbiorowości a z drugiej – zadania, kompetencje i uprawnienia podmiotów administracji publicznej odpowiedzialnych za ochronę bezpieczeństwa<sup>1</sup>.

Celem opracowania jest przedstawienie działań podejmowanych przez organy administracji publicznej, przede wszystkim administracji centralnej, w związku z wystąpieniem na terenie Polski wirusa SARS-CoV-2 i ocena, czy zwykłe środki prawne przypisane organom administracji w tzw. stanie spokoju były wystarczające do przeciwdziałania i ochrony bezpieczeństwa publicznego naruszonego tym wirusem. W tym celu dokonana zostanie krótka analiza wydawanych w tym okresie przepisów prawnych i podejmowanych działań. Pozwoli to na stwierdzenie wielu uchybień, które w konsekwencji naruszały prawa i wolności obywateli w sposób sprzeczny z Konstytucją RP. Potwierdzeniem tego są wyroki zarówno sądów administracyjnych, jak i sądów powszechnych.

---

<sup>1</sup> S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 116.

## **Wirus SARS-CoV-2 jako źródło zagrożenia bezpieczeństwa publicznego**

Bezpieczeństwo w języku prawnym oznacza stan podlegający ochronie prawnej. Uznać można, że jest ono również najwyższą, obok życia i zdrowia oraz środowiska, chronioną konstytucyjnie wartością<sup>2</sup>. Bezpieczeństwo obywateli mieści się w pojęciu *bezpieczeństwo publiczne*, przy podkreśleniu podmiotu ochrony. Najczęściej jednak używane w prawie administracyjnym określa przedmiot zadań administracji publicznej. W. Kawka zwracał uwagę, że ochrona bezpieczeństwa publicznego jest jednym z zadań państwa, czyli do państwa należy określenie tego, co jest zgodne z bezpieczeństwem, a co niezgodne, co może je zakłócić lub zakłóca, czyli mówiąc inaczej – co jest niebezpieczeństwem. Podkreślał, że niebezpieczeństwa zagrażające zdrowiu, życiu i mieniu ludzkiemu powodują zmienność bezpieczeństwa publicznego i zależność jego od miejsca, czasu, kultury, rozwoju techniki, przemysłu, gospodarki i nauki<sup>3</sup>. Te spostrzeżenia są trafne i dzisiaj, chociaż katalog źródeł niebezpieczeństw się zmienił, gdyż powstały nowe źródła zagrożeń, do których zaliczyć należy właśnie wirusa SARS-CoV-2 wywołującego chorobę zakaźną układu oddechowego COVID-19. Zakłócenie bezpieczeństwa publicznego tym wirusem spowodowało wystąpienie sytuacji, która jednak nie została uznana w Polsce za konstytucyjnie określony stan nadzwyczajny – stan klęski żywiołowej<sup>4</sup>. Stan nadzwyczajny z tego powodu ogłoszony był natomiast okresowo i w różnych terminach w wielu państwach, m.in. Belgii, Bułgarii, Czechach, Portugalii, na Węgrzech, we Włoszech, a także w wielu państwach niebędących członkami Unii Europejskiej.

### **Płaszczyzny zapewnienia i ochrony bezpieczeństwa publicznego**

Ochrona bezpieczeństwa publicznego analizowana może być w trzech płaszczyznach. Pierwsza to tzw. stan spokoju, czyli sytuacja, w której nie ma szczególnych czy nadzwyczajnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa obywateli. Zagrożenia mają najczęściej charakter przewidywalny, występują permanentnie, a organy administracji publicznej odpowiedzialne za bezpieczeństwo przeciwdziałają im i likwidują ich skutki przy użyciu zwykłych środków określonych przez prawo<sup>5</sup>. Odpowiedzialność za szeroko rozumiane bezpieczeństwo

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 18.

<sup>3</sup> W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 46, 48 i n.

<sup>4</sup> Zob. szerzej: P. Tuleja, *Pandemia Covid-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, nr 9, s. 5 i n.

<sup>5</sup> S. Pieprzny, E. Ura, *Elementy biurokratyzmu w zarządzaniu kryzysowym w Polsce* [w:] *Biurokracja*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2006, s. 504.

publiczne spoczywa tu głównie na scentralizowanej i wyspecjalizowanej administracji rządowej (np. Policja, Państwowa Straż Pożarna, Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Ochrony Środowiska, Straż Graniczna)<sup>6</sup>.

Drugą płaszczyzną jest ochrona bezpieczeństwa w czasie wystąpienia stanów nadzwyczajnych. Zgodnie z art. 228 Konstytucji RP w sytuacjach szczególnych zagrożeń jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej. Szczegółowe uregulowanie trybu wprowadzania i znoszenia stanów nadzwyczajnych, zasad działania władzy publicznej oraz zakresu ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie tych stanów zawarte zostało w ustawach: z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej<sup>7</sup>, z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym<sup>8</sup> i z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej<sup>9</sup>. Wymienić należy też ustawę z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela<sup>10</sup>. Wprowadzenie stanów nadzwyczajnych nastąpić może tylko wtedy, gdy w przypadku zaistnienia kryzysu jego likwidacja lub ograniczenie jego skutków nie będzie możliwe przy zastosowaniu zwykłych środków prawnych, w które wyposażone są organy państwa w normalnych warunkach ich funkcjonowania. Fakultatywność wprowadzenia stanów nadzwyczajnych wskazuje, że zaistnienie ustawowych przesłanek umożliwiających wprowadzenie tych stanów nie obliuguje uprawnionego organu (Prezydenta RP i Rady Ministrów) do wprowadzenia określonego stanu nadzwyczajnego.

Na gruncie powyższych unormowań konstytucyjnych P. Tuleja stwierdza, że rozumienie literalne przepisu 228 Konstytucji RP, jakoby Rada Ministrów miała dyskrejonalną kompetencję i wyłącznie od niej zależy wprowadzenie bądź niewprowadzenie stanu klęski żywiołowej, przeczyłoby regułom jego wykładni: „Jeśli przepis posługuje się sformułowaniem «może», to należy ustalić, czy przepis ten reguluje materię prawa prywatnego, czy publicznego. W przypadku prawa prywatnego «może» wyznacza pewną możliwość działania, której podjęcie lub zaniechanie zależy od osoby fizycznej lub prawnej. (...) W przypadku organów władzy publicznej możliwość wykonywania kompetencji nigdy nie polega na całkowitej dyskrejonalności. W każdym przypadku możliwość taka oznacza instrumentalny obowiązek wykonywania kompetencji”<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> E. Ura, *Police action during the coronavirus outbreak*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Prawo” 2020, nr 4.

<sup>7</sup> Dz.U. 2017, poz. 1897 ze zm.

<sup>8</sup> Dz.U. 2017, poz. 1928 ze zm.

<sup>9</sup> Dz.U. 2017, poz. 1932 ze zm.

<sup>10</sup> Dz.U. 2002, nr 233, poz. 1955.

<sup>11</sup> P. Tuleja, *Pandemia Covid-19...*, s. 10 i powoływana przez autora pozycja S. Wronkowskiej, Z. Ziemińskiego, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 104.

Normy prawa administracyjnego wskazują na wartości podlegające ochronie w stanie wyższej konieczności. Są to życie i zdrowie ludzkie, środowisko, mienie publiczne, interes publiczny, bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny, interes państwa. Jak widać, wśród tych wartości występują wartości o charakterze indywidualnym (życie) i o charakterze publicznym (bezpieczeństwo publiczne, zdrowie publiczne). W doktrynie podnoszono, że dobra (wartości) o charakterze indywidualnym nie są przedmiotem ochrony administracyjnoprawnej<sup>12</sup>. Pogląd ten według M. Szewczyka nie jest zasadny wówczas, gdy dobro indywidualne chronione jest prawem publicznym. W takiej sytuacji normy prawa administracyjnego, a nie prawa prywatnego, stanowią podstawę ich ochrony<sup>13</sup>.

Pandemia COVID-19 w ocenie P. Tulei mieściła się w pojęciu katastrofy naturalnej noszącej znamiona klęski żywiołowej. Wystąpiło działanie sił natury, którego skutki zagrażały życiu i zdrowiu ludzi, a takie rozumienie art. 232 Konstytucji RP konkretyzował art. 3 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o stanie klęski żywiołowej. Klęską żywiołową zgodnie z definicją zawartą w ustawie są katastrofy naturalne lub awarie techniczne, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem. Katastrofa naturalna jest zdarzeniem związanym m.in. z działaniem sił natury albo chorobami zakaźnymi ludzi, albo też działaniem innego żywiołu.

Rada Ministrów nie wydała jednak odpowiedniego rozporządzenia i nie ogłosiła stanu klęski żywiołowej<sup>14</sup>. Ze stanowiskiem podnoszonym przez P. Tuleję w pełni się należy zgodzić. Analiza przepisów wydawanych po ogłoszeniu epidemii pokazała dodatkowo, że do jej zwalczania konieczne było dokonywanie ograniczeń dalej idących niż przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP za pomocą tzw. zwykłych środków. Ogłoszony stan epidemii uznany natomiast został za sytuację kryzysową w rozumieniu ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>15</sup>, którą W. Sadurski określił jako „receptę na obejście rozmaitych warunków ustanowionych przez Konstytucję dla stanów nadzwyczajnych, pozwalającą władzy publicznej na postępowanie analogiczne do działań dopuszczalnych w takich stanach – ale bez spełnienia konstytucyjnych wymogów przewidzianych dla stanów nadzwyczajnych”<sup>16</sup>. Podkreślić jednak

<sup>12</sup> Por. np. B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 64.

<sup>13</sup> M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995, s. 69. Por. też: W. Bednarek, J. Dobkowski, Z. Kopacz, *Policja administracyjna w systemie administracji publicznej (wybrane zagadnienia)* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 27.

<sup>14</sup> P. Tuleja, *Pandemia Covid-19...*, s.10–11.

<sup>15</sup> Dz.U. 2022, poz. 261 ze zm.

<sup>16</sup> W. Sadurski, *Porządek konstytucyjny* [w:] *Demokracja w Polsce 2005–2007*, red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek, Warszawa 2007, s. 51.

wyraźnie należy, że ustawa ta nie przewiduje ograniczania praw i wolności obywateli. Oznacza to, że ograniczenia nastąpić mogą tylko w takim zakresie, w jakim przewidują ustawy, wskazując na chronione wartości. Odnosząc powyższe do wprowadzonego stanu epidemii, będzie to ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>17</sup> ze zmianami wprowadzonymi 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<sup>18</sup> i dalszymi zmianami.

Sytuacja, która wystąpiła w Polsce w związku z wirusem SARS-CoV-2, charakteryzująca się istotnymi ograniczeniami wolności i praw człowieka bez formalnego wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, określana jest w doktrynie jako hybrydowy lub nienormatywny stan nadzwyczajny<sup>19</sup>. Wprowadzony bowiem w Polsce reżim prawny odpowiadał w dużym zakresie konstytucyjnej charakterystyce stanu nadzwyczajnego, w wyniku czego organy władzy publicznej działały według reguł przewidzianych przez Konstytucję RP dla takiego stanu, mimo że nie został on formalnie wprowadzony. Omijane były również konstytucyjne wymogi ograniczania praw jednostki. Dodatkowo egzekwowaniu tych ograniczeń, nakładanych przeważnie w drodze rozporządzeń, często bez podstawy ustawowej, służyły dotkliwe kary administracyjne. Tym samym wiele ograniczeń wprowadzonych zostało niezgodnie z Konstytucją RP, czego przykładem był zakaz przemieszczania się oraz zgromadzeń<sup>20</sup>.

Trzecia płaszczyzna, w której dokonywana jest ochrona bezpieczeństwa publicznego, dotyczy tych sytuacji, w których określone zdarzenie stanowi niebezpieczeństwo zagrażające chronionej prawnie wartości, a zakres, intensywność i skala tego niebezpieczeństwa wyczerpuje znamiona sytuacji kryzysowej. Zaistniałe zdarzenie „burzy” tzw. stan spokoju, ale też nie wyczerpuje w pełni jednego z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych<sup>21</sup>. O sytuacjach takich stanowi np. ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w wo-

<sup>17</sup> Dz.U. 2022, poz.1657.

<sup>18</sup> Dz.U. 2020, poz. 374 ze zm.; t.j. Dz.U. 2020, poz. 1842.

<sup>19</sup> P. Tuleja, *Pandemia Covid-19...*, s.11; M. Krzemiński, *Hybrydowy stan nadzwyczajny* [w:] *Kronika konstytucyjna*, <https://konstytucyjny.pl/> (6.09.2022).

<sup>20</sup> Zob. szerzej: S. Czarnow, *Między stanem epidemii a stanem klęski żywiołowej – COVID-19 a niektóre prawa człowieka*, „Radca Prawny” 2021, nr 3(28), s. 13–14; M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 12, s. 5 i n.; M. Pecyna, *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za ograniczenia praw i wolności w czasie epidemii COVID-19*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 12, s. 23 i n.

<sup>21</sup> E. Ura, S. Pieprzny, *Działania administracji publicznej w sytuacjach szczególnych* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi zw. dr. hab. Jackowi Langowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska, Warszawa 2009, s. 307–320.

jewództwie<sup>22</sup>, wskazując w art. 22 pkt 2, że wojewoda odpowiada za wykonywanie polityki Rady Ministrów w województwie i w tym zakresie zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków. Może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, a w sytuacjach wskazanych w powyższym przepisie – obowiązujące również organy samorządu terytorialnego.

Rozważania dotyczące działań administracji publicznej w sytuacjach szczególnych nie byłyby pełne bez wskazania jeszcze na stan sytuacji kryzysowej. Zgodnie ze wspomnianą wyżej ustawą o zarządzaniu kryzysowym organy administracji publicznej zobowiązane są do podejmowania działalności związanej z zapobieganiem sytuacjom kryzysowym, przygotowaniem do ich kontrolowania oraz reagowaniem w przypadku ich wystąpienia. Ustawa ta nie przewiduje jednak ograniczania praw i wolności obywateli. Oznacza to, że ograniczenia nastąpić mogą tylko w takim zakresie, w jakim przewidują ustawy wskazujące na chronione wartości.

Ustawa w art. 2 definiuje zarządzanie kryzysowe jako działalność organów administracji publicznej będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej. Elementem tego zarządzania jest sytuacja kryzysowa, za którą ustawa uznaje sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków (art. 3 pkt 1).

Ustawa nie zawiera przepisu materialnego, który wskazywałby, na jakim etapie rozwoju sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa występuje już sytuacja kryzysowa, a także czy grożąca lub zaistniała sytuacja ma być ograniczona w czasie czy też może trwać permanentnie. Dlatego w tym zakresie zastosowanie znajduje ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi ze zmianami wprowadzonymi 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<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Dz.U. 2022, poz. 135 ze zm.

<sup>23</sup> Dz.U. 2020, poz. 374 ze zm.

## Działania podejmowane w związku z ogłoszeniem epidemii

14 marca 2020 r. na obszarze Polski wprowadzony został stan zagrożenia epidemicznego<sup>24</sup> w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, zaś 20 marca 2020 r. stan ten został odwołany i wprowadzono stan epidemii na okres do odwołania<sup>25</sup>. Stan ten trwał do 16 maja 2022 r.<sup>26</sup> Zniesienie stanu epidemii rząd uzasadnił poprawą stanu epidemiologicznego w Polsce, zmniejszeniem gwałtownego rozprzestrzeniania się zakażeń i zmniejszeniem liczby osób hospitalizowanych. Stan zagrożenia epidemicznego ma trwać do odwołania<sup>27</sup>.

Wraz z ogłoszeniem w marcu 2020 r. tych stanów zostało wprowadzonych wiele ograniczeń, zakazów i nakazów nałożonych na obywateli, m.in. zakaz przemieszczania się, nakaz zachowania odległości między osobami, zakaz wstępu do parków, zakaz zgromadzeń, zamknięcie salonów fryzjerskich i kosmetycznych, nakaz noszenia maseczek. Ograniczenia te ingerowały bezpośrednio w prawa i wolności obywateli. Wiele z nich nałożono na podstawie wydanych rozporządzeń. W oparciu o ocenę rządową stopnia zagrożenia i rozprzestrzeniania się wirusa były one stopniowo łagodzone bądź znoszone. Egzekwowanie wprowadzonych zakazów i nakazów przekazano wielu podmiotom, w tym Policji i służbom sanitarno-epidemiologicznym.

Zastrzeżenia wywoływała od samego początku nie sama zasadność wprowadzania ograniczeń i zakazów, ale forma prawna ich wprowadzania i sposób egzekwowania. Wprowadzone one zostały na mocy rozporządzenia Ministra Zdrowia wydanego na podstawie art. 46 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. W przepisie tym brak było jednak upoważnienia ustawowego do wprowadzenia wielu z zakazów, które zostały przyjęte wraz z ogłoszeniem najpierw stanu zagrożenia, a następnie stanu epidemii. Zgodnie z tym artykułem stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii na obszarze województwa lub jego części ogłasza i odwołuje wojewoda w drodze rozporządzenia, na wniosek państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego (ust. 1). 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 ds. zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym ds. administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego (ust. 2). Jak zauważył P. Tuleja, powyższy przepis

---

<sup>24</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2020, poz.433).

<sup>25</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz.491).

<sup>26</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. 2022, poz. 1027).

<sup>27</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2022, poz. 1028).

zawiera jedynie blankietową delegację ustawodawczą, a stał się podstawą wydania przez Ministra Zdrowia kilku rozporządzeń, które określały zasady działania w czasie pandemii oraz w sposób drastyczny ograniczyły wolności i prawa konstytucyjne<sup>28</sup>.

Co prawda zakazy i nakazy wprowadzone przez Ministra Zdrowia szybko zostały uchylone, bo już rozporządzeniem z dnia 31 marca 2020 r.<sup>29</sup>, ale tego samego dnia zostały wprowadzone na mocy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii<sup>30</sup>, wydanego na mocy art.46a i 46b ustawy<sup>31</sup>. Te przepisy dodane zostały do ustawy ustawą covidową z dnia 2 marca 2020 r. Kolejnych rozporządzeń Rady Ministrów o takim samym tytule, nie licząc rozporządzeń zmieniających, które ograniczały lub wprowadzały nowy zakres zakazów lub nakazów, było kilkanaście.

Artykuł 46a zawiera upoważnienie dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia określającego obszar, na którym występuje stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii, oraz wprowadzenia rozwiązań, za pomocą których stan taki ma być zwalczany. P. Tuleja zauważył jednak, że mechanizm działania Rady Ministrów był podobny, czyli określenie stanu zagrożenia, a potem epidemii, zasady działania organów państwa i wreszcie ograniczenia praw konstytucyjnych zostały zawarte nie w ustawie, tylko w rozporządzeniu. Nakazy i zakazy były wprowadzane w trybie rozporządzeń bez upoważnienia ustawowego (np. upoważnienie do wydania nakazu zakrywania ust i nosa weszło w życie dopiero 29 listopada 2020 r., brak było upoważnienia do wydania zakazu odbywania zgromadzeń, wprowadzenia godziny policyjnej w Sylwestra i Nowy Rok<sup>32</sup>). Zastosowany

---

<sup>28</sup> P. Tuleja, *Pandemia Covid-19...*, s. 10 i n.

<sup>29</sup> Dz.U. 2020, poz. 565.

<sup>30</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 566 ze zm.).

<sup>31</sup> W wyroku z dnia 26 stycznia 2021 r. (sygn. III SA/Kr 924/20, Lex nr 3124234) WSA w Krakowie stwierdził: „Konstytucyjnego wymogu wytycznych nie spełnia stwierdzenie zawarte w art. 46a ustawy z 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, że wydając rozporządzenie Rada Ministrów powinna mieć «na względzie zakres stosowanych rozwiązań» oraz «bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego». Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia w zakresie uregulowanym art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie zawiera w istocie wytycznych dotyczących treści wydawanego na tej podstawie rozporządzenia. Nie spełnia więc ono warunków wymaganych przez art. 92 ust. 1 Konstytucji RP”.

<sup>32</sup> Por. opinię prawną analizy zgodności z Konstytucją RP przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii w zakresie, w jakim wprowadzają one ograniczenia w zakresie korzystania ze swobody przemieszczania się oraz wolności zgromadzeń, sporządzoną na zlecenie Biura Analiz Sejmowych przez prof. dr. hab. M. Chmaja 23 grudnia 2020 r. w Warszawie, [https://wiadomosci.onet.pl/kraj/sylwester-z-ograniczeniami-prof-marek-chmaj-sa-niezgodne-z-konstytucja/1lehse6 \(6.09.2022\)](https://wiadomosci.onet.pl/kraj/sylwester-z-ograniczeniami-prof-marek-chmaj-sa-niezgodne-z-konstytucja/1lehse6 (6.09.2022)).



sposób ograniczania praw konstytucyjnych był niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz tymi przepisami rozdziału II Konstytucji RP, które wprowadzają szczegółowe klauzule limitacyjne<sup>33</sup>. Ten niekonstytucyjny mechanizm legislacyjny scharakteryzowany został przez Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>34</sup>. Wskazał on, że zwalczanie pandemii powinno się odbywać w ramach porządku konstytucyjnego, do przestrzegania którego zobowiązane są organy władzy publicznej. Bez wprowadzenia stanu nadzwyczajnego organy te mogą poruszać się wyłącznie w ramach zwykłych konstytucyjnych klauzul limitacyjnych właściwych dla sytuacji, w których nie występują szczególne zagrożenia. Oznacza to m.in. brak podstawy dla pociągania do odpowiedzialności za wykroczenie osób, które nie przestrzegają ustanowionych w wyżej opisany sposób zakazów i nakazów. Ingerencje w prawa konstytucyjne uzasadniają roszczenia odszkodowawcze względem państwa na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP<sup>35</sup>.

Potwierdzeniem powyższych uchybień są liczne orzeczenia sądów administracyjnych wydawane w związku z decyzjami nakładającymi kary administracyjne za nieprzestrzeganie wprowadzanych bez upoważnienia ustawowego zakazów czy nakazów<sup>36</sup>. W uzasadnieniu do wyroku z dnia 27 października 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu podkreślił właśnie, że skoro Rada Ministrów zrezygnowała z wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, uznając, że przyznane jej zwykłe środki konstytucyjne są wystarczające, aby opanować istniejący stan epidemii, to 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<sup>37</sup>.

Powyższe stanowisko potwierdził też Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając w wyroku z dnia 13 stycznia 2022 r., że żadne względy praktyczne albo

---

<sup>33</sup> P. Tuleja, *Pandemia Covid-19...*, s. 11.

<sup>34</sup> Wystąpienie RPO do Prezesa Rady Ministrów z 23 marca 2020 r., VII.565.1.2020, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-rozporzadzenia-MZ-niezgodne-z-ustawa> (6.09.2022).

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> Sygn. III SA/GI 540/20, Lex nr 3080997. Podobnie: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 lipca 2020 r., sygn. III SA/GI 319/20, Lex nr 3055472; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 września 2020 r., sygn. II SA/GO 331/20, Lex nr 3061179; wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lipca 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1951/20, Lex nr 3211046; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 lipca 2021 r., sygn. III SA/Gd 424/21, Lex nr 3206412; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 stycznia 2022 r., sygn. II SA/Po 395/21, Lex nr 3285958.

<sup>37</sup> Sygn. II SA/Op 219/20, Lex nr 3093916.

pragmatyczne, jak też celowość wprowadzanych rozwiązań nie uzasadniają wykroczenia poza granice upoważnienia ustawowego<sup>38</sup>.

Analiza rozporządzeń ustanawiających określone ograniczenia, nakazy i zakazy w związku z wystąpieniem stanu epidemii w kontekście prawidłowości ich wydania, zakresu regulacji i zgodności z art. 92 Konstytucji RP była też dokonywana przez sądy powszechne w związku z rozpoznawaniem odwołań od nakładanych przez policjantów mandatów karnych<sup>39</sup> (za brak maseczek, przybywanie w parkach czy niezachowanie odległości między osobami). Sądy powszechne nie uznawały tych unormowań za porządkowe w rozumieniu art. 54 Kodeksu wykroczeń, a także podkreślały, nie spełniały one wymogów legislacyjnych<sup>40</sup>.

## Podsumowanie

Przedstawienie podstawowych, niekiedy tylko sygnalizacyjnie, zagadnień związanych z działaniami organów administracji rządowej, zwłaszcza Rady Ministrów i ministra właściwego ds. zdrowia, w związku z wystąpieniem w 2020 r. zagrożenia bezpieczeństwa publicznego wskutek rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 potwierdziło tezę o nieprawidłowościach legislacyjnych. Dotyczy to zwłaszcza wprowadzanych bez upoważnienia ustawowego zakazów i nakazów określonego zachowania się przez obywateli.

Stan epidemii trwający do 16 maja 2022 r. został zniesiony, trwa nadal stan zagrożenia epidemicznego. Nie oznacza to jednak, że sytuacja, w jakiej się znajdujemy, może zostać uznana za stan spokoju. W każdej chwili rozprzestrzenianie się wirusa może przybrać na sile. Czy w przypadku, gdy rozmiary zagrożenia będą porównywalne do tych z okresu epidemii, Rada Ministrów wyciągnie wnioski z popełnianych błędów i wprowadzi stan klęski żywiołowej jako stan nadzwyczajny? Oczywiście, oby nie było takiej potrzeby, ale jeszcze raz należy za Naczelnym Sądem Administracyjnym powtórzyć, że żadne względy praktyczne albo pragmatyczne, jak też celowość wprowadzanych rozwiązań nie uzasadniają wykroczenia poza granice upoważnienia ustawowego. To oznacza, że żadna sytuacja nie uzasadnia hybrydowego stanu nadzwyczajnego.

<sup>38</sup> Sygn. II GSK 2539/21, Lex nr 3328417.

<sup>39</sup> Np. postanowienie SR w Gliwicach z dnia 22 września 2020 r., sygn. IX Ko 46/20, Lex nr 3095506; postanowienie SR w Siedlcach z dnia 31 sierpnia 2020 r., sygn. II W 683/20, Lex nr 3050205; wyrok SO w Legnicy z dnia 26 sierpnia 2020 r., sygn. IV Kz 261/20, Lex nr 3046800.

<sup>40</sup> Zob. szerzej: E. Ura, *Przepisy „covidowe” przykładem kryzysu prawa administracyjnego* [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Jagielskiemu*, red. M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka, Warszawa 2021, s. 196–213.

## Bibliografia

- Bednarek W., Dobkowski J., Kopacz Z., *Policja administracyjna w systemie administracji publicznej (wybrane zagadnienia)* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001.
- Czarnow S., *Między stanem epidemii a stanem klęski żywiołowej – COVID-19 a niektóre prawa człowieka*, „Radca Prawny” 2021, nr 3(28).
- Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993.
- Florczak-Wątor M., *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 12.
- Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.
- Krzemiński M., *Hybrydowy stan nadzwyczajny* [w:] *Kronika konstytucyjna*, <https://konstytucyjny.pl/> (6.09.2022).
- Pecyna M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za ograniczenia praw i wolności w czasie epidemii COVID-19*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 12.
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.
- Pieprzny S., Ura E., *Elementy biurokratyzmu w zarządzaniu kryzysowym w Polsce* [w:] *Biurokracja*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2006.
- Sadurski W., *Porządek konstytucyjny* [w:] *Demokracja w Polsce 2005–2007*, red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek, Warszawa 2007.
- Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995.
- Tuleja P., *Pandemia Covid-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, nr 9.
- Ura E., *Police action during the coronavirus outbreak*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Prawo” 2020, nr 4.
- Ura E., *Przepisy „covidowe” przykładem kryzysu prawa administracyjnego* [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Jagielskiemu*, red. M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka, Warszawa 2021.
- Ura E., Pieprzny S., *Działania administracji publicznej w sytuacjach szczególnych* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi zw. dr. hab. Jackowi Langowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska, Warszawa 2009.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997.

## Streszczenie

Wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii w marcu 2020 r. było dla wszystkich nowym wyzwaniem. Organy administracji publicznej zostały zobowiązane do podejmowania działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego w państwie, które zostało zagrożone rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2. Rada Ministrów nie zdecydowała się na wprowadzenie stanu nadzwyczajnego – stanu klęski żywiołowej – mimo zaistnienia w różnych okresach sytuacji uzasadniających taki stan. Wprowadzane były natomiast ograniczenia w prawach i wolnościach obywateli, zakazy i nakazy określonego zachowania się i czyniono to w drodze rozporządzeń, bez podstawy prawnej. O naruszeniach w tym zakresie świadczy wiele

orzeczeń sądów administracyjnych i sądów powszechnych. Co istotne, wiele państw wprowadzało w różnych okresach stany nadzwyczajne. Rada Ministrów przyjęła natomiast koncepcję tzw. hybrydowego stanu nadzwyczajnego, nieznanego w przepisach prawa. Powyższe zagadnienia stały się przedmiotem rozważań w artykule.

*Słowa kluczowe:* epidemia, COVID-19, wirus SARS-CoV-2, Rada Ministrów, zakazy i nakazy, stan klęski żywiołowej, bezpieczeństwo publiczne, ograniczenia praw i wolności

## **ACTIONS TAKEN BY THE GOVERNMENT ADMINISTRATION DURING THE COVID-19 PANDEMIC**

### **Summary**

The introduction of the state of epidemic emergency, and then the state of the epidemic in March 2020, was a new challenge for everyone. Public administration bodies have been obliged to take actions related to ensuring public safety in a country that has been threatened with the spread of SARS-CoV-2 virus. The Council of Ministers did not decide to introduce a state of emergency – a state of natural disaster, despite the occurrence of situations at various times justifying such a state. On the other hand, restrictions on the rights and freedoms of citizens, prohibitions and orders of specific behavior were introduced and this was done by means of regulations, without a legal basis. Many decisions of administrative courts and common courts testify to the violations in this respect. Importantly, many states introduced states of emergency at various times. On the other hand, the Council of Ministers adopted the concept of the so-called a hybrid emergency, not known by law. The above issues became the subject of the issues presented in the article.

*Keywords:* epidemic, COVID-19, SARS-CoV-2 virus, Council of Ministers, prohibitions and orders, state of natural disaster, public safety, restrictions on rights and freedoms