

**Justyna Węgrzyn<sup>1</sup>**

## **Realizacja normy programowej wynikającej z art. 68 ust. 4 Konstytucji RP w stanie epidemii COVID-19 (uwagi ogólne)**

**Słowa kluczowe:** art. 68 ust. 4 Konstytucji RP, epidemia, ograniczenia wolności i praw jednostki

**Keywords:** Article 68 para. 4 of the Constitution of Poland, epidemic, restrictions on individual freedoms and rights

### **Streszczenie**

Artykuł odnosi się do zagadnienia związanego z realizacją przez władze publiczne obowiązku zwalczania chorób epidemicznych. Wprowadzony w Polsce stan epidemii COVID-19 wymaga od państwa intensyfikacji działań, aby zapobiec rozprzestrzenianiu się choroby zakaźnej COVID-19. Podejmowane przez władze publiczne działania wiążą się m.in. z potrzebą ograniczenia wolności i praw jednostki, które mogą być wprowadzone pod warunkiem, że są one zgodne z wymogami przewidzianymi w Konstytucji RP. W artykule zwrócono uwagę na występujące w tym obszarze nieprawidłowości przy uwzględnieniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, i poglądów doktryny.

---

<sup>1</sup> ORCID ID: 0000-0002-7996-9441, doktor, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski. E-mail: justyna.wegrzyn5@wp.pl.

**Abstract****Implementation a Programmatic Norm Resulting from Article 68 para. 4 of the Constitution of Poland in the State of the COVID-19 Epidemic (general comments)**

The article refers to the issue related to the implementation by public authorities of the obligation to combat epidemic diseases. The COVID-19 epidemic situation in Poland requires the state to intensify its efforts to prevent the spread of the COVID-19 infectious disease. Actions taken by public authorities are related to, inter alia with the need to restrict the freedoms and rights of the individual, which may be introduced provided that they are consistent with the requirements provided in the Constitution of Poland. The article points out the irregularities occurring in this area, taking into account the jurisprudence of the Constitutional Tribunal, and the views of the doctrine.

✱

**I.**

Odnosząc się do rozwiązań przyjętych w rozdziale II Konstytucji RP<sup>2</sup> należy podkreślić, że statuują one nie tylko wolności i prawa jednostki, ale także podstawowe obowiązki ciążące na władzy publicznej wyrażone w postaci norm programowych. Normy, o których mowa „nakazują realizację pewnego celu lub dążenie do jego osiągnięcia. Chodzi tu o cele normodawcy, cele i zadania kierowane pod adresem władzy publicznej, a nie o prawo po stronie obywatela. Norma programowa nie wskazuje zatem, jak należy się zachować po to, aby zrealizować pewien cel, lecz określa, jaki cel powinien być zrealizowany”<sup>3</sup>. Przykładem takiej normy jest art. 68 ust. 4 Konstytucji RP, który zobowiązuje władze publiczne do zwalczania chorób epidemicznych. Obowiązek ten sprowadza się do wprowadzenia przez organy państwa rozwiązań prawnych i organizacyjnych, które mają skutecznie przeciwdziałać rozprzestrze-

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>3</sup> J. Trzeciński, *Komentarz do art. 68, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 4.

nianiu się choroby zakaźnej. Z uwagi na liczne problemy, które pojawiły się wraz z epidemią COVID-19 i które pokazały, na ile i w jaki sposób państwo było/jest w stanie sprostać stojącym przed nim wyzwaniom związanym z potrzebą wdrożenia adekwatnych – do zagrożeń wywołanych przez epidemię – środków, odniesienie się do nich w sposób kompleksowy w ramach niniejszego kilkustronicowego opracowania nie jest możliwe. W związku z tym, obszar rozważań ograniczony został do wprowadzonych przez władze publiczne ograniczeń w sferze wolności i praw jednostki, które stanowią jeden z możliwych sposobów przeciwdziałania epidemii.

## II.

Prawo do ochrony zdrowia, o którym mowa w art. 68 ust. 1 Konstytucji RP „to przede wszystkim prawo do zachowania życia i jego obrony, gdy jest zagrożone. (...) Treścią prawa do ochrony zdrowia nie jest naturalnie jakiś abstrakcyjnie określony (i w gruncie rzeczy niedefiniowalny (...)) stan „zdrowia” poszczególnych jednostek, ale możliwość korzystania z systemu ochrony zdrowia, funkcjonalnie ukierunkowanego na zwalczanie i zapobieganie chorobom, urazom i niepełnosprawności<sup>4</sup>. Realizacja tego prawa wiąże się nie tylko z zapewnieniem przez władze publiczne dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, ale także ze zwalczaniem chorób epidemicznych i z zapobieganiem negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4) oraz z popieraniem rozwoju kultury fizycznej (art. 68 ust. 5). To z kolei oznacza, że ochronie konstytucyjnej podlega zarówno zdrowie w wymiarze indywidualnym, jak i publicznym<sup>5</sup>.

Jak wynika z rozwiązań przyjętych w art. 68 Konstytucji, działania podejmowane przez władze publiczne w obszarze szeroko rozumianej ochrony zdrowia sprowadzają się m.in. do zwalczania chorób epidemicznych. Dotyczy to „zarówno działań prewencyjnych, profilaktyki, dbałości o higienę, jak i kontroli zakażeń, bezpośredniego leczenia tych chorób poprzez opiekę medycz-

<sup>4</sup> Wyrok TK z 7 stycznia 2004 r., K 14/03.

<sup>5</sup> L. Bosek, *Komentarz do art. 68, [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis.

ną<sup>6</sup>. Patrząc przez pryzmat obecnej sytuacji, tj. trwającego stanu epidemii COVID-19, realizacja normy programowej wynikającej z art. 68 ust. 4 Konstytucji wymaga od państwa intensyfikacji działań, aby z jednej strony zapobiec rozprzestrzenianiu się choroby zakaźnej COVID-19, a z drugiej, zapewnić dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej każdemu pacjentowi. Podejmowanie działań przeciw rozprzestrzenianiu się epidemii, wiąże się z potrzebą wprowadzenia m.in. ograniczeń wolności i praw jednostki. Ograniczenia, o których mowa muszą być jednak wdrożone w sposób zgodny z zasadami wynikającymi z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz ze szczegółowymi klauzulami ograniczającymi wynikającymi z przepisów statuujących wolności i prawa jednostki. W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia wolności i praw są możliwe przy uwzględnieniu zasady wyłączności ustawy, zasady proporcjonalności oraz zasady zachowania istoty wolności i praw. Do powyższych zasad wielokrotnie odwoływał się Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie. Organ ten wyraźnie podkreślał, że „nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1. W tym sensie wyłączność ustawy nabrała pełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii. Nie ma więc obecnie potrzeby stawiania pytania, czy dana materia musi być regulowana ustawowo (bo jest to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa), natomiast pojawia się pytanie, jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie materie wykonawcze można pozostawić rozporządzeniu. Odpowiedź na to pytanie zależy od normowanej materii<sup>7</sup>, a przede wszystkim od jej wpływu na status jednostki w państwie. Trybunał zwraca przy tym uwagę, że „im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. (...).

Co do zasady ustawodawca nie może przekazywać do unormowania w drodze rozporządzenia spraw o istotnym znaczeniu dla urzeczywistnie-

<sup>6</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 412.

<sup>7</sup> Wyrok TK z 9 listopada 1999 r. K 28/98.

nia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji. Wymienione sprawy muszą być regulowane bezpośrednio w ustawie<sup>78</sup>. „Uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia »tylko w ustawie« jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania 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 kryje się w tym 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 (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń<sup>79</sup>».

Drugą zasadą wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jest zasada proporcjonalności. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, zasada ta „musi być uwzględniana przede wszystkim przy ingerencji prawodawcy w sferę praw i wolności jednostki, toteż rozpatrując zgodność zakwestionowanych przepisów z zasadą proporcjonalności, należy rozstrzygnąć trzy istotne zagadnienia: 1) czy regulacja ta jest właściwa dla osiągnięcia zamierzonych celów, 2) czy jest ona niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związana, 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do zakresu ciężarów nakładanych na obywatela<sup>10</sup>11. Zasada ta stanowi więc punkt od-

<sup>78</sup> Wyrok TK z 24 września 2013 r. K 35/12. Zobacz także, wyrok TK z 28 czerwca 2000 r. K 34/99; wyrok TK z 8 lipca 2003 r. P 10/02; wyrok TK z 26 listopada 2003 r. SK 22/02; wyrok TK z 14 lutego 2006 r. P 22/05.

<sup>79</sup> Wyrok TK z 12 stycznia 2000 r. P 11/98. Na temat zasady wyłączności ustawy zobacz, K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze 1999, s. 107 i nn.

<sup>10</sup> Zobacz na ten temat, K. Wojtyczek, *Granice ingerencji...*, s. 150 i nn. K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002, s. 678 i nn.

<sup>11</sup> Wyrok TK z 24 czerwca 2004 r. SK 21/03. Porównaj, wyrok TK z 26 marca 2002 r. SK 2/01.

niesienia przy ocenie regulacji ustawowych wprowadzających ograniczenia wolności i praw jednostki, które muszą być konieczne w demokratycznym państwie i pozostawać w funkcjonalnym związku ze wskazanymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wartościami, do których zalicza się m.in. ochronę zdrowia. Wartość ta, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny, „może być rozumiana w dwóch aspektach. Ograniczenia mające na celu ochronę zdrowia można z jednej strony usprawiedliwić ochroną praw innych osób w kontekście szeroko rozumianego zdrowia publicznego, z drugiej zaś ochroną zdrowia osoby, której to ograniczenie dotyczy (...). Związek omawianej wartości z ochroną jednostki jest bezpośredni i oczywisty, ale – skoro mowa o zdrowiu „publicznym” – należy je postrzegać w szerszym wymiarze, m.in. jako obowiązek zapewnienia takiego kontekstu prawnego i społecznego, by usuwać zarówno zewnętrzne zagrożenia zdrowia jednostki (np. zwalczanie chorób zakaźnych, pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych, opieka medyczna), jak i eliminować pokusy skłaniające jednostkę do dobrowolnego niszczenia swojego zdrowia (...). Trybunał Konstytucyjny uważa, że przewidziana w art. 31 ust. 3 Konstytucji możliwość ograniczenia przez ustawodawcę zakresu korzystania z wolności ze względu na ochronę zdrowia może się odnosić zarówno do ochrony zdrowia całego społeczeństwa czy poszczególnych grup, jak i zdrowia poszczególnych osób”<sup>12</sup>.

Ostatnią zasadą wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest zasada zachowania istoty wolności i praw<sup>13</sup>. „Opiera się ona na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności. (...). Interpretacja zakazu naruszenia istoty ograniczonego prawa lub wolności nie powinna sprowadzać się jedynie do płaszczyzny negatywnej, akcentującej odpowiednie miarkowanie dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć również stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania, choćby przykładowo,

<sup>12</sup> Wyrok TK z 9 lipca 2009 r. SK 48/05.

<sup>13</sup> Zobacz, P. Tuleja, *Konstytucyjna regulacja statusu człowieka i obywatela w państwie (podstawowe wolności, prawa i obowiązki)*, [w:] *Ustrój Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, red. R. Mojak, Lublin 2000, s. 82.

pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności, który pozostawać winien wolny od ingerencji prawodawcy nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 zd. 1 konstytucji”<sup>14</sup>.

Obowiązkiem państwa wynikającym z art. 68 ust. 4 Konstytucji jest obecnie przeciwdziałanie epidemii, które aby było efektywne wymaga ograniczenia niektórych uprawnień jednostki. Ograniczenia te muszą być zgodne ze wskazanymi wyżej zasadami, jeżeli organy władzy publicznej nie wprowadzą stanu nadzwyczajnego, o którym mowa w rozdziale XI Konstytucji. Niestety, praktyka pokazuje, że jest inaczej. Sięgając do ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>15</sup> (dalej: u.z.z.l.) dostrzeżga się, że ustawodawca dopuszczając ograniczenia wolności i praw jednostki nie uregulował tych kwestii zgodnie ze standardami konstytucyjnymi. Przyjął on bowiem rozwiązanie – charakterystyczne dla stanu nadzwyczajnego pomimo że nie został on formalnie wprowadzony – polegające na ograniczeniu wolności i praw jednostki na poziomie rozporządzenia. Ograniczeniami objęto m.in. wolność przemieszczania się, wolność uzewnętrzniania religii, wolność zgromadzeń, wolność działalności gospodarczej. Nieprawidłowości pojawiające się w tym obszarze szczegółowo wypunktował Rzecznik Praw Obywatelskich<sup>16</sup>. Sprowadzają się one do naruszenia konstytucyjnie zagwarantowanych wolności i praw jednostki, zasad wprowadzania dopuszczalnych ograniczeń wolności i praw jednostki (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), a także tych przepisów rozdziału III Konstytucji, które dotyczą relacji między ustawą a rozporządzeniem (art. 87, art. 92 ust. 1). W celu zobrazowania pojawiającego się na tym tle problemu, poniżej odniosę się do przykładu ograniczenia wolności przemieszczania się.

Zgodnie z art. 46 ust. 2 i 4 pkt 1 u.z.z.l., minister właściwy do spraw zdrowia może ustanowić w rozporządzeniu czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się. Na podstawie tego upoważnienia, wydane zostało rozporządzenie Ministra Zdrowia z 24 marca 2020 r. zmieniające roz-

<sup>14</sup> Wyrok TK z 12 stycznia 2000 r. P 11/98.

<sup>15</sup> Ustawa z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1845 ze zm.).

<sup>16</sup> [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/do%20Prezesa%20RM%20ws%20naruszenia%20praw%20i%20wolno%C5%9Bci%20w%20czasie%20pandemii%20C%204.06.2020\\_0.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/do%20Prezesa%20RM%20ws%20naruszenia%20praw%20i%20wolno%C5%9Bci%20w%20czasie%20pandemii%20C%204.06.2020_0.pdf) (5.01.2021).

porządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii<sup>17</sup>, które do rozporządzenia Ministra Zdrowia z 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii<sup>18</sup>, dodało §3a na mocy którego zakazano osobom przebywającym na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej przemieszczania się z nielicznymi wyjątkami. Mając na względzie treść §3a ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia należy uznać, że przepis ten był niezgodny z art. 46 ust. 2 i 4 pkt 1 u.z.z.l., a także art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ wykroczył poza zakres spraw przekazanych do uregulowania. Nie budzi bowiem wątpliwości, że „czym innym jest ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się, a czym innym wprowadzenie powszechnego zakazu przemieszczania się. W pierwszym przypadku przemieszczanie się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest wciąż możliwe, ograniczeniu podlega jedynie sposób, w jaki to przemieszczanie się może następować. W drugim przypadku każdy sposób przemieszczania się jest zakazany”<sup>19</sup>. W ramach określonego w art. 46 ust. 4 pkt 1 u.z.z.l. upoważnienia, Minister Zdrowia mógł jedynie ustanowić czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się, a nie powszechny zakaz przemieszczania się. Rozporządzenie Ministra Zdrowia nie służyło zatem wykonaniu ustawy, ale uzupełniało „ją o treści, które należą do materii ustawowej (art. 52 ust. 3 Konstytucji RP) i których w ustawie nie ma”<sup>20</sup>. To z kolei oznacza, że wprowadzony rozporządzeniem zakaz przemieszczania się był niezgodny także z art. 52 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji<sup>21</sup>.

Jak wspomniałam, rozporządzenia wydane w stanie zagrożenia epidemicznego, a następnie w stanie epidemii w rażący sposób naruszały/naruszają nie tylko wolność przemieszczania się, ale także „wolność uzewnętrzniania religii, wolność zgromadzeń, autonomię informacyjną jednostki, wolność działalności gospodarczej. Materia tych praw i wolności człowieka została uregulowana w rozporządzeniach z przekroczeniem upoważnień ustawowych,

---

<sup>17</sup> Dz.U. poz. 522.

<sup>18</sup> Dz.U. poz. 491.

<sup>19</sup> [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/do%20Prezesa%20RM%20ws%20naruszenia%20praw%20i%20wolno%C5%9Bci%20w%20czasie%20pandemii%2C%204.06.2020\\_0.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/do%20Prezesa%20RM%20ws%20naruszenia%20praw%20i%20wolno%C5%9Bci%20w%20czasie%20pandemii%2C%204.06.2020_0.pdf) (5.01.2021).

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Ibidem.



bez dostatecznych wytycznych zawartych w treści tych upoważnień, a także bez zachowania wymaganej przez Konstytucję RP dystynkcji pomiędzy materią ustawową a materią aktu wykonawczego. Część regulacji zawartych w rozporządzeniach, co nie jest konstytucyjnie dopuszczalne, naruszyła również istotę konstytucyjnych wolności i praw człowieka chociaż jest to możliwe wyłącznie w sytuacji wprowadzenia stanu nadzwyczajnego<sup>22</sup>. Powyższe wnioski znajdują potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przykładem jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie<sup>23</sup> w przedmiocie wymierzenia przez organ sanitarny kary pieniężnej za nieprzestrzeganie nakazu przemieszczania się – w odległości nie mniejszej niż 2 metry od siebie – wymaganego na podstawie § 17 ust. 1 pkt. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii<sup>24</sup>. Poza wskazanymi powyżej nieprawidłowościami, sąd zwrócił także uwagę na art. 68 ust. 1 i 4 Konstytucji. „Przepisy te gwarantują każdemu prawo do ochrony zdrowia, a także wskazują, że władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Rzetelnie przeprowadzona wykładnia systemowa przepisów konstytucyjnych nie pozostawia jednak najmniejszych wątpliwości, że wykonywanie przez władze publiczne zadań w zakresie zwalczania chorób epidemicznych nie może być podstawą do ograniczenia konstytucyjnych wolności prawnie chronionych, w tym wolności poruszania się, w inny sposób niż na warunkach określonych w art. 52 ust. 2 Konstytucji oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wskazane przepisy wprowadzono do ustawy zasadniczej właśnie po to, aby administracja publiczna nie mogła z listy swoich zadań i kompetencji czynić usprawiedliwienia dla ograniczania lub naruszania praw i wolności konstytucyjnych. Inaczej mówiąc, w świetle art. 68 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji zapobieganie i przeciwdziałanie chorobom epidemicznym jest oczywistym obowiązkiem organów władzy w Polsce. Obowiązek ten nie

---

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 13 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1635/20. Zobacz także, wyrok WSA w Opolu z 27 października 2020 r., II SA/Op 219/2; wyrok WSA w Warszawie z 13 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1506/20; wyrok WSA w Warszawie z 2 lutego 2021 r., VII SA/Wa 1761/20.

<sup>24</sup> Dz.U. poz. 792.

ma wszak zastosowania, jeśli działania podejmowane w takim zakresie przez organy władzy i administracji godziłyby w konstytucyjne wolności i prawa. W takich przypadkach, instytucje władzy publicznej muszą podporządkować się wymogom zasady proporcjonalności, czyli konieczności zachowania formy ustawowej oraz wykazania konieczności wprowadzenia określonych ograniczeń. Ochrona zdrowia jest bowiem jedną z tych wartości lub celów działania władz państwowych, która dopuszczałaby wprowadzanie ograniczeń, pod warunkiem jednak spełnienia wymienionych wymogów formalnych<sup>25</sup>, a te w niniejszej sprawie nie zostały spełnione.

### III.

Nie budzi wątpliwości, że trwająca epidemia COVID-19 przemodelowała sposób funkcjonowania społeczeństwa. Z pewnością jest to sytuacja nadzwyczajna, która uzasadnia zastosowanie specjalnych środków służących skutecznemu zwalczaniu epidemii. Są one możliwe do wdrożenia wraz z ogłoszeniem stanu nadzwyczajnego. Z uwagi na przesłanki właściwe dla stanu klęski żywiołowej, tj. zapobieżenie skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz ich usunięcie<sup>26</sup>, wprowadzenie tego stanu było/jest zasadne<sup>27</sup>. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej<sup>28</sup> przez katastrofę naturalną rozumie się zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności masowe występowanie chorób zakaźnych ludzi – a to oznacza, że w definicji tego pojęcia mieści się epidemia COVID-19. Należy przy tym zaznaczyć, że ziszczenie się przesłanek wyrażonych w art. 232 Konstytucji zobowiązuje Radę Ministrów do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej<sup>29</sup>. Pomimo tego obowiązku, stan nadzwyczajny nie został wprowadzony. „Uniemożliwia to uruchomienie w zgodzie z Konstytucją szczególnych zasad działania organów państwa

<sup>25</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 13 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1635/20.

<sup>26</sup> Art. 232 Konstytucji RP.

<sup>27</sup> Na temat stanu klęski żywiołowej zobacz, K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł–Rzeszów 2012, s. 68 i n.

<sup>28</sup> Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1897).

<sup>29</sup> S. Steinborn, *Komentarz do art. 232, [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis.

wskazanych w ustawie o stanie klęski żywiołowej oraz wprowadzenia ograniczeń praw człowieka wykraczających poza klauzule art. 31 ust. 3 oraz pozostałe klauzule limitacyjne przepisów rozdziału drugiego Konstytucji<sup>30</sup>. Brak ogłoszenia stanu klęski żywiołowej skutkuje więc tym, że ograniczenia uprawnień jednostki niezbędne do zwalczania epidemii COVID-19 są możliwe tylko wtedy, gdy spełnione zostaną wymogi wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W przeciwnym razie, wprowadzone regulacje prawne w zakresie ograniczeń wolności i praw jednostki należy uznać za niekonstytucyjne.

Mając powyższe na względzie należy stwierdzić, że państwo przeciwdziałając epidemii COVID-19 zobowiązane jest postępować w taki sposób, aby pokazać, że mimo bardzo trudnej wręcz nadzwyczajnej sytuacji jest ono „gwarantem efektywnego stosowania mechanizmów zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych, a także gwarantem funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, właściwie chroniącego konstytucyjne prawa i wolności jednostek”<sup>31</sup>. Praktyka pokazała, że państwo nie podołało ciężącym na nim zobowiązaniom, o czym świadczą wskazane wyżej przykłady naruszeń do jakich doszło i dalej dochodzi w obszarze wolności i praw jednostki. Oczywiście, nie budzi wątpliwości, że jednym ze sposobów służącym skutecznej realizacji zadań wynikających z art. 68 ust. 4 Konstytucji jest wprowadzenie ograniczeń w sferze uprawnień jednostki. Wymaga to jednak rozsądnych i przemyślanych działań, których efektem będą odpowiednie do stopnia zagrożenia regulacje prawne wprowadzone zgodnie z wymogami konstytucyjnymi. Przyjętym przez państwo rozwiązaniom daleko do konstytucyjności skoro zostały one wprowadzone w procedurze właściwej dla stanu nadzwyczajnego pomimo że nie został on ogłoszony. Nie widząc podstaw do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, państwo zobowiązane jest działać w sposób zgodny z przepisami Konstytucji znajdującymi się poza rozdziałem XI, a więc mającymi zastosowanie w normalnych warunkach funkcjonowania państwa. Tymcza-

---

<sup>30</sup> P. Tuleja, *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, nr 9, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/9-2020/arttykul/pandemia-covid-19-a-konstytucyjne-stany-nadzwyczajne> (5.01.2021).

<sup>31</sup> T. Sroka, *Ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych oraz praw pacjenta w związku z wystąpieniem zagrożenia epidemicznego*, „Palestra” 2020, nr 6, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/6-2020/arttykul/ograniczenia-praw-i-wolnosci-konstytucyjnych-oraz-praw-pacjenta-w-zwiazku-z-wystapieniem-zagrozenia-epidemicznego> (5.01.2021).

sem, sytuacja w jakiej znaleźliśmy się w związku z epidemią COVID-19 doprowadziła do pogłębienia się „kryzysu konstytucyjnego, m.in. przez nakazy i zakazy odnoszące się do praw i wolności”<sup>32</sup>. Wobec powyższego należy stwierdzić, że realizacja normy programowej wynikającej z art. 68 ust. 4 Konstytucji ma charakter pozorny. Trudno bowiem uznać wprowadzone do porządku prawnego niekonstytucyjne regulacje prawne za rzetelną realizację art. 68 ust. 4 Konstytucji.

## Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Bosek L., *Komentarz do art. 68, [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł-Rzeszów 2012.
- Pecyna M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za ograniczenia praw i wolności w czasie epidemii COVID-19*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 12.
- Sroka T., *Ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych oraz praw pacjenta w związku z wystąpieniem zagrożenia epidemicznego*, „Palestra” 2020, nr 6.
- Steinborn S., *Komentarz do art. 232, [w:] Konstytucja RP. Komentarz do art. 87–243, Tom II*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Trzeciński J., *Komentarz do art. 68, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003.
- Tuleja P., *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, nr 9.
- Tuleja P., *Konstytucyjna regulacja statusu człowieka i obywatela w państwie (podstawowe wolności, prawa i obowiązki)*, [w:] *Ustrój Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, red. R. Mojak, Lublin 2000.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze 1999.
- Wojtyczek K., *Zasada proporcjonalności, [w:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisnera, Warszawa 2002.

---

<sup>32</sup> M. Pecyna, *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za ograniczenia praw i wolności w czasie epidemii COVID-19*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 12, s. 35.