


**Tomasz Chudzinski**

---

Instytut Ordo Iuris

 [orcid.org/0000-0002-0801-7558](https://orcid.org/0000-0002-0801-7558)

## Wybrane ograniczenia praw i wolności w trakcie epidemii COVID-19 w świetle przepisów konstytucyjnych

---

**Słowa kluczowe:** niekonstytucyjność, administracyjne kary pieniężne, stan nadzwyczajny, nieważność decyzji administracyjnych

Jak już była mowa w jednym z poprzednich rozdziałów – niewprowadzenie jednego z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych (np. stanu klęski żywiołowej) stawia pod znakiem zapytania legalność podejmowanych działań, które ingerują w istotę poszczególnych praw i wolności obywateli. Od chwili ogłoszenia na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, a później – stanu epidemii większość z ograniczeń ingerujących w konstytucyjne prawa i wolności jest wprowadzana w formie aktów wykonawczych (rozporządzenia Rady Ministrów lub właściwych ministrów).

W dniu redakcji niniejszego rozdziału (4 lutego 2022 r.) takim aktualnym rozporządzeniem jest Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii<sup>1</sup>. Do rzeczonego aktu wykonawczego przez blisko pół roku wprowadzono szereg zmian, dlatego nie możemy mówić o stałości regulacji. Każdorazowe omawianie danych przepisów należy uzupełniać o wskazanie okresu, w którym dane nakazy lub zakazy obowiązywały. Na przestrzeni czasu Rada Ministrów modyfikowała, znosiła i na nowo wprowadzała poszczególne obostrzenia. Częstokroć potrzeba zmian wynikała

---

1 Dz. U. poz. 861; dalej: „rozporządzenie RM z dnia 6 maja 2021 r.”.

z konieczności enumeratywnego „dopisywania” wyjątków od generalnych zakazów lub nakazów wynikających z rozporządzenia RM z dnia 6 maja 2021 r., dlatego było ono zmieniane **średnio raz na dwa tygodnie**<sup>2</sup>.

Od marca 2020 r. nakazy, zakazy lub ograniczenia mające na celu przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2 były regulowane **16 rozporządzeniami**<sup>3</sup>. **Każde z nich w okresie swego obowiązywania było nowelizowane od kilku do kilkunastu razy.**

W praktyce zdarzało się więc, że dane ograniczenie jednego dnia obowiązywało, innego dnia przewidziane były istotne ograniczenia dotyczące liczby klientów, by kilka tygodni później dane ograniczenie złagodzić. Przykładowo:

- a. do dnia 7 maja 2021 r. § 9 ust. 20 rozporządzenia RM z 19 marca 2021 r. zakazywał prowadzenia działalności pokojów zagadek;
- b. następnie w okresie od 8 maja do 29 listopada 2021 r. działalność ta mogła być prowadzona pod warunkiem, że w pomieszczeniu, w którym realizowana jest działalność, przebywa jednocześnie nie więcej niż 1 osoba na 10 m<sup>2</sup> powierzchni pomieszczenia;
- c. od dnia 30 listopada 2021 r. jest możliwe prowadzenie tego rodzaju działalności, jednakże w pomieszczeniu, w którym realizowana jest działalność, może przebywać jednocześnie nie więcej niż 1 osoba na 15 m<sup>2</sup> powierzchni pomieszczenia.

Tradycją staje się również comiesięczne przedłużanie obowiązywania większości zakazów, nakazów i ograniczeń pod koniec danego miesiąca kalendarzowego.

Po raz ostatni na taki krok władza wykonawcza zdecydowała się, przedłużając do 28 lutego 2022 r. obowiązywanie większości ograniczeń w wielu branżach i dziedzinach życia codziennego<sup>4</sup>.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że normy sankcjonujące poszczególne nakazy lub zakazy okazywały się nieskuteczne z uwagi na ogromną dynamikę zmian określonych

2 W 2021 r. zmiany rozporządzenia RM z dnia 6 maja 2021 r. wynikały między innymi z rozporządzeń o następujących publikatorach: 979, 905, 957, 1013, 1054, 1116, 1125, 1145, 1262, 1583, 1754, 2177, 2311, 2330, 2378, a w 2022 r.: 149, 210 (stan na 3 lutego 2022 r.).

3 W kolejności od najnowszego do najstarszego: rozporządzenie RM z dnia 6 maja 2021 r., rozporządzenie RM z 19 marca 2021 r. (Dz. U. poz. 512), rozporządzenie RM z 26 lutego 2021 r. (Dz. U. poz. 367), rozporządzenie RM z 21 grudnia 2020 r. (Dz. U. poz. 2316), rozporządzenie RM z 1 grudnia 2020 r. (Dz. U. poz. 2132), rozporządzenie RM z 26 listopada 2020 r. (Dz. U. poz. 2091), rozporządzenie RM z 9 października 2020 r. (Dz. U. poz. 1758), rozporządzenie RM z 7 sierpnia 2020 r. (Dz. U. poz. 1356), rozporządzenie RM z 19 czerwca 2020 r. (Dz. U. poz. 1066), rozporządzenie RM z 29 maja 2020 r. (Dz. U. poz. 964), rozporządzenie RM z 16 maja 2020 r. (Dz. U. poz. 878), rozporządzenie RM z 2 maja 2020 r. (Dz. U. poz. 792), rozporządzenie RM z 19 kwietnia 2020 r. (Dz. U. poz. 697), rozporządzenie RM z 10 kwietnia 2020 r. (Dz. U. poz. 658), rozporządzenie RM z 31 marca 2020 r. (Dz. U. poz. 566).

4 Rozporządzenie RM z dnia 28 stycznia 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 210; dalej: „rozporządzenie RM z dnia 28 stycznia 2022 r.”).

przepisów. Pozwalało to na unikanie konieczności zapłaty administracyjnych kar pieniężnych nakładanych przez organy inspekcji sanitarnej za działania niezgodne z daną „wersją” rozporządzenia Rady Ministrów. Warunkami uchylenia decyzji o nałożeniu kary pieniężnej i umorzenia postępowania w sprawie było złożenie odwołania od decyzji nakładającej karę oraz liberalizacja danego rodzaju nakazu lub zakazu przed datą wydania decyzji przez organ drugiej instancji. Na wspomnianą wykładnię pozwalał art. 189c ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>5</sup>: „Jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony”.

Możliwość uchylania się od sankcji z uwagi na swoiste „niedopatrzenie” prawodawcy może świadczyć bądź to o działaniach pochopnych i nieprzemyślanych, bądź też o pozorowaniu realnych działań poprzez straszenie obywateli sankcjami, które w znacznej mierze nie mogły zostać wyegzekwowane. Jednocześnie nie należy zapominać, że ten wadliwy system w sposób ciągły generuje określone koszty finansowe związane choćby z samym przebiegiem postępowania i zaangażowaniem korpusu urzędniczego. Niewymiernym jego skutkiem jest podkopanie autorytetu władzy publicznej i państwa jako takiego.

Autor niniejszego rozdziału skupia się przede wszystkim na regulacjach obowiązujących dnia 4 lutego 2022 r. Należy mieć na uwadze, że większość ograniczeń, nakazów lub zakazów, które wynikają z rozporządzenia RM z dnia 6 maja 2021 r., obowiązuje do 28 lutego 2022 r. Biorąc pod uwagę coraz wyższą liczbę raportowanych przez Ministerstwo Zdrowia przypadków SARS-CoV-2, należy przyjmować, że aktualne ograniczenia zostaną przedłużone, a stosowne nakazy lub zakazy – przynajmniej utrzymane. Możliwe jest również wprowadzenie przez Radę Ministrów nowych nakazów i zakazów – niewynikających aktualnie z rozporządzenia RM z dnia 6 maja 2021 r. Przykładem takiej regulacji jest np. obowiązek szczepień pracowników podmiotów prowadzących działalność leczniczą, studentów kierunków medycznych oraz pracowników aptek, który został wprowadzony do rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii<sup>6</sup>.

W części poświęconej analizie orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Sądu Najwyższego należy mieć na uwadze, że odnoszą się one do rozporządzeń

5 Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.

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

Rady Ministrów, które obowiązywały przed obowiązującym na dzień przygotowywania niniejszego rozdziału rozporządzeniem RM z dnia 6 maja 2021 r. Uczciwie wspomnieć należy, że w kilku jednostkowych sprawach przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi zapadły wyroki oddalające skargi – tj. uznające zgodność z prawem zaskarżonych decyzji. Okoliczność, iż z przytłaczającej większości poniżej cytowanych uzasadnień wyroków wynika, że legalność poszczególnych nakazów, zakazów lub ograniczeń została zakwestionowana, nie oznacza, że podobne rozstrzygnięcia będą zapadać w aktualnym stanie prawnym, aczkolwiek autorowi tej części monografii udało się dotrzeć do kilku wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych, z których wszystkie kończyły się uwzględnieniem skargi i uchyleniem zaskarżonej decyzji<sup>7</sup>.

Warto wskazać, że w większości orzeczeń kwestionowana jest treść delegacji ustawowej do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia określającego nakazy, zakazy i ograniczenia.

W aktualnym stanie prawnym nadal mamy do czynienia z sytuacją, w której art. 46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (u.z.z.z.ch.z.) zawiera normę o charakterze blankietowym. Oznacza to możliwość realnego kwestionowania potencjalnych decyzji organów inspekcji sanitarnej nakładających kary pieniężne za naruszenie określonych zakazów, nakazów lub ograniczeń w związku ze zwalczaniem epidemii SARS-CoV-2. Aktualne są więc zastrzeżenia wojewódzkich sądów administracyjnych, które uchylały lub stwierdzały nieważność decyzji nakładających kary pieniężne za naruszenie obowiązków takich jak:

- a. nakaz zakrywania ust i nosa przy użyciu maseczki,
- b. nakaz zachowywania odstępu pomiędzy osobami przemieszczającymi się pieszo,
- c. nakaz poddania się kwarantannie.

W opinii autora rozdziału działaniami ustawodawcy nie dodają legalności dokonane w latach 2020–2021 nowelizacje u.z.z.z.ch.z. Należy jednak pamiętać o tym, że sporadycznie zdarza się, że sądy administracyjne lub sądy powszechne uznają legalność i obowiązki wynikające z rozporządzeń Rady Ministrów.

---

<sup>7</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 15 grudnia 2021 r., sygn. III SA/Kr 1000/21; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 4 stycznia 2022 r., sygn. III SA/Łd 943/21.

## 1. Wolność gospodarcza

Ograniczenia prowadzenia określonego rodzaju działalności gospodarczej na dzień redakcji rozdziału wynikają z treści § 9 rozporządzenia RM z dnia 6 maja 2021 r. pn. „Działalności podlegające czasowemu ograniczeniu w czasie obowiązywania stanu epidemii; szczególne zasady prowadzenia działalności określonego rodzaju”.

### 1.1. Zagadnienia ogólne

W okresie od 26 czerwca do 14 grudnia 2021 r. Rada Ministrów **nie zdecydowała się na wprowadzenie rozwiązań całkowicie zakazujących prowadzenie wybranych rodzajów działalności gospodarczej**. Decyzja o rezygnacji z generalnych zakazów z pewnością była podyktowana uzasadnieniami wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych, które wskazywały, że **Rada Ministrów nie może całkowicie zakazać prowadzenia danego rodzaju działalności, a jedynie ograniczyć taką możliwość**. Pomimo tego z dniem 15 grudnia 2021 r. ustawodawca przywrócił zakaz prowadzenia dyskotek i klubów nocnych lub działalności polegającej na udostępnianiu miejsca do tańczenia organizowanego w pomieszczeniach lub w innych miejscach o zamkniętej przestrzeni.

Jednocześnie Rada Ministrów zdecydowała, że szereg określonego rodzaju działalności zostanie ograniczony – np. poprzez sukcesywne zmniejszanie liczby dostępnych dla niezaszczepionych miejsc w hotelach, kinach czy restauracjach. Zdecydowano się przede wszystkim na ograniczenie liczby klientów korzystających z usług danego rodzaju przedsiębiorcy w danej chwili. Wyróżnić możemy kilka metod ograniczania działalności:

- a. **ograniczenie liczby klientów w zależności od powierzchni lokalu**, w którym prowadzona jest działalność – np. ograniczenie liczby osób ćwiczących na siłowni lub w klubie fitness do maksymalnie 1 osoby na każde 15 m<sup>2</sup> lokalu<sup>8</sup>;
- b. **określenie górnej granicy dla liczby osób biorących udział w danym wydarzeniu** – np. amatorskie zawody sportowe na otwartym powietrzu może obserwować łącznie do 250 osób<sup>9</sup>;
- c. **ograniczenie liczby klientów danego przedsiębiorcy poprzez odwołanie się do udziału w łącznej liczbie pokoi lub miejsc w danym obiekcie** – np. według stanu na dzień 30 października 2021 r. przedsiębiorca mógł udostępnić dla niezaszczepionych

<sup>8</sup> § 9 ust. 3a rozporządzenia RM z dnia 6 maja 2021 r.

<sup>9</sup> § 9 ust. 31 pkt 9 rozporządzenia RM z dnia 6 maja 2021 r.

- gości nie więcej niż 75% pokoi znajdujących się w danym obiekcie<sup>10</sup>, podczas gdy od 15 grudnia 2021 r. wskaźnik ten spadł do 30%;
- d. **wprowadzenie minimalnej odległości między stolikami** – w przypadku działalności gastronomicznej dopuszczalne jest zajmowanie przez klientów co drugiego stolika w odległości 1,5 m pomiędzy stolikami z wyłączeniem sytuacji, gdy stoliki oddzielone są przegrodą o wysokości co najmniej 1 m, licząc od powierzchni stolika<sup>11</sup>;
  - e. **łączenie reżimu procentowej liczby miejsc z maksymalną dopuszczalną liczbą klientów (widzów)** – w przypadku działalności twórczej związanej z wszelkimi zbiorowymi formami kultury i rozrywki (np. spektakle teatralne) udostępnia się widzom lub słuchaczom co drugie miejsce na widowni, a w przypadku braku wyznaczonych miejsc konieczne jest zachowanie odległości 1,5 m pomiędzy widzami przy ograniczeniu maksymalnej liczby widzów do 250 osób<sup>12</sup>;
  - f. **ograniczenia czasowe** – np. w odniesieniu do udziału w wydarzeniu, zajęciach sportowych lub współzawodnictwie sportowym na otwartym powietrzu odstęp między grupami biorącymi udział w wydarzeniu, zajęciach sportowych lub współzawodnictwie sportowym wynosi co najmniej 15 minut<sup>13</sup>.

Jednocześnie w stosunku do większości działalności, których prowadzenie zostało ograniczone, dodatkowym wymogiem jest zachowanie przez klientów obowiązku zakrywania ust i nosa zgodnie z § 25 ust. 1 i 2 rozporządzenia RM z dnia 6 maja 2021 r.

## **1.2. Przegląd wynikających z rozporządzenia RM z dnia 6 maja 2021 r. ograniczeń dotyczących możliwości prowadzenia działalności gospodarczej**

Omawiane rozporządzenie RM z 6 dnia maja 2021 r. w zakresie odnoszącym się do ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej przez dłuższy czas było stosunkowo bardziej liberalne aniżeli poprzedzające je akty wykonawcze odnoszące się do tożsamej materii. Dla szeregu ograniczeń i nakazów Rada Ministrów przyjęła ograniczony czas ich obowiązywania – od 26 czerwca do 28 lutego 2022 r. Co ważne, czas trwania ograniczeń był już przedłużany – ostatnio rozporządzeniem RM z dnia 28 stycznia 2022 r. Autorzy publikacji przewidują, że stosowne ograniczenia mogą być przedłużone również na okres wychodzenia z tzw. piątej fali – tj. na marzec 2022 r. Dyskutowany jest również potencjalny powrót do bardziej surowych regulacji, które

10 § 9 ust. 7b rozporządzenia RM z dnia 6 maja 2021 r.

11 § 9 ust. 16 rozporządzenia RM z dnia 6 maja 2021 r.

12 § 9 ust. 19a pkt 1 rozporządzenia RM z dnia 6 maja 2021 r.

13 § 9 ust. 31c rozporządzenia RM z dnia 6 maja 2021 r.

obowiązywały w okresie od 8 maja do 25 czerwca 2021 r. albo wprowadzenie dalej idących ograniczeń bądź całkowitych zakazów prowadzenia określonych rodzajów działalności gospodarczej.

W okresie od 26 czerwca 2021 r. do 28 lutego 2022 r. zgodnie z § 9 rozporządzenia RM z dnia 6 maja 2021 r. na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej obowiązują ograniczenia (nie całkowite zakazy) dotyczące prowadzenia działalności w takich branżach jak: siłownie, kluby fitness, inne działalności związane z poprawą kondycji fizycznej, kasyna i hazard, działalność hotelarska, gastronomiczna, działalność twórcza związana z wszelkimi zbiorowymi formami kultury i rozrywki, organizacja koncertów zespołów muzycznych, wykonywanie zadań edukacyjnych i animacji, prowadzenie działalności przez domy i ośrodki kultury, muzea, galerie sztuki; projekcje filmów (np. kina, kluby filmowe), organizacja wystaw, kongresów, targów, konferencji, spotkań, działalność pokojów zagadek (escape roomy), sale zabaw, wesołe miasteczka, parki rozrywki, fryzjerstwo, salony kosmetyczne, biblioteki publiczne i naukowe.

### **1.3. Wyjątki od generalnych ograniczeń w prowadzeniu określonych rodzajów działalności**

Ograniczenia w prowadzeniu określonych rodzajów działalności gospodarczej możemy podzielić na dwie podstawowe kategorie, w zależności od tego, czy ograniczenia te zostają wyłączone w odniesieniu do osób zaszczepionych, czy też nie.

#### **1.3.1. Wyjątki szczególne**

W niektórych sytuacjach ww. zasady podlegają ograniczeniu lub Rada Ministrów przewidziała przy badaniu maksymalnej liczby uczestników danego wydarzenia wyjątki dla niektórych kategorii osób. Jako przykład można podać wyłączenie obowiązku ograniczenia liczby udostępnionych miejsc i zachowania minimalnej odległości między nimi w przypadku widzów uczestniczących w różnorodnych formach działalności kulturalnej lub rozrywkowej (np. w seansach kinowych, koncertach itd.) wraz z dzieckiem poniżej 13. roku życia, osobą z orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności, osobą z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego lub osobą, która ze względu na stan zdrowia nie może się poruszać samodzielnie<sup>14</sup>.

14 § 9 ust. 28 pkt 1–2 rozporządzenia RM z dnia 6 maja 2021 r.

Również w odniesieniu do innych rodzajów działalności rozporządzenie RM z dnia 6 maja 2021 r. zawiera wyłączenia podmiotowe danych kategorii osób z limitu klientów danego przedsiębiorcy. Do takich wyłączeń należą:

- a. niewliczanie do limitu wynoszącego 1 osobę na każde 10 m<sup>2</sup> powierzchni siłowni, klubu fitness lub centrum fitness członków kadry narodowej polskich związków sportowych w sportach olimpijskich oraz zawodników przygotowujących się do igrzysk olimpijskich, paraolimpijskich lub igrzysk głuchych<sup>15</sup>;
- b. możliwość oferowania pokoi noclegowych ponad limit wynoszący 75% dostępnych w danym obiekcie pokoi żołnierzom Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, funkcjonariuszom albo żołnierzom SWW lub SKW, żołnierzom wojsk sojusznicych, uczestnikom zorganizowanego pobytu dzieci do ukończenia 12. roku życia, zawodnikom lub członkom sztabów szkoleniowych na wybranych międzynarodowych imprezach sportowych organizowanych w Polsce<sup>16</sup>.
- c. **Wyjątki uwzględniające fakt zaszczepienia danych osób i niewliczanie ich do limitów określonych w rozporządzeniu RM z dnia 6 maja 2021 r.**

Innym przykładem wyjątku od ograniczeń liczby osób jest niewliczanie osób zaszczepionych przeciwko COVID-19 do limitów przyjmowanych w ramach niektórych rodzajów działalności. I tak, zgodnie z § 9 ust. 19b rozporządzenia RM z dnia 6 maja 2021 r., osób zaszczepionych nie wlicza się do limitów przy następujących rodzajach działalności gospodarczych:

- a. siłownie, kluby i centra fitness, działalność związana z poprawą kondycji fizycznej – niewliczanie osób zaszczepionych do limitu wynoszącego 1 osobę na 15 m<sup>2</sup> powierzchni lokalu<sup>17</sup> (zasady zaostżono od 15 grudnia 2021 r.);
- b. działalność hazardowa, urządzenie gier na automatach, działalność kasyn – osoby zaszczepione nie są uwzględniane przy obliczaniu maksymalnego obłożenia lokalu z limitem wynoszącym 1 osobę na 15 m<sup>2</sup>;
- c. usługi hotelarskie w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych – osób zaszczepionych nie wlicza się do limitu 30% dostępnych pokoi udostępnianych w danym obiekcie;
- d. działalność polegająca na przygotowywaniu posiłków i napojów gościom siedzącym przy stołach oraz związanej z konsumpcją i podawaniem napojów – do zaszczepionych

15 § 9 ust. 3a pkt 1–2 rozporządzenia RM z dnia 6 maja 2021 r.

16 § 9 ust. 4 rozporządzenia RM z dnia 6 maja 2021 r.

17 § 9 ust. 7a rozporządzenia RM z dnia 6 maja 2021 r.



- klientów nie stosuje się obowiązku zachowania odległości 1,5 m od następnego zajętego stolika i nie wlicza się do limitu 30% liczby miejsc w lokalu;
- e. działalność twórcza, kulturalna i rozrywkowa – również w przypadku tego rodzaju działalności osoby zaszczepione nie są wliczane do generalnych limitów, są zwolnione z obowiązku zachowania odległości 1,5 m, jak również mogą zajmować na widowni miejsca obok siebie;
  - f. działalność edukacyjna, animacyjna, domy i ośrodki kultury, świetlice – w odniesieniu do tej kategorii osoby zaszczepione nie są wliczane do limitu 1 osoby na 15 m<sup>2</sup> pomieszczenia.

#### 1.4. Ocena konstytucyjności wybranych ograniczeń

Jak już wcześniej wspomniano, od marca 2020 r. ograniczenia, nakazy i zakazy związane ze zwalczaniem epidemii SARS-CoV-2 były regulowane 16 kolejnymi rozporządzeniami. Każdy z tych aktów wykonawczych był zmieniany od kilku do kilkunastu razy. Już sam ten fakt powinien budzić zastrzeżenia z punktu widzenia postulatu pewności i stabilności prawa oraz zasady zaufania obywatela do państwa. Każdy ze wspomnianych aktów prawnych przez określony czas regulował sytuację przedsiębiorców i ich klientów. W tym wypadku niestabilność regulacji prawnych mogła negatywnie oddziaływać na prowadzoną działalność, co przekłada się na kondycję ekonomiczną społeczeństwa. Zdarzały się przypadki, gdy w toku czynności policji albo kontroli wykonanej przez pracowników państwowych powiatowych inspektoratów sanitarnych stwierdzano naruszenie przepisów zakazujących albo ograniczających możliwość prowadzenia danego rodzaju działalności gospodarczej. Notatki policji albo protokoły kontroli mogły później stanowić materiał dowodowy w prowadzonych przez państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych postępowaniach w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej.

Wysokość kar pieniężnych za naruszenie określonych nakazów, zakazów lub ograniczeń sięga nawet 30 000 zł. Duża liczba podmiotów, które zostały ukarane, odwoływała się, a w przypadku utrzymania decyzji w drugiej instancji – składała skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych.

Poniżej przedstawiono tezy z wybranych orzeczeń, które zapadały w sprawach dotyczących zakazu lub ograniczenia prowadzenia danego rodzaju działalności gospodarczej. Zdecydowana większość składanych skarg została uwzględniona, a sądy uchylały decyzje organów inspekcji sanitarnej obu instancji albo stwierdzały nieważność takich decyzji.

#### 1.4.1. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 września 2021 r. (działalność dyskotek)

W omawianym orzeczeniu<sup>18</sup> WSA uchylił decyzję utrzymującą w mocy decyzję w przedmiocie nałożenia kary w wysokości 10 000 zł za niezastosowanie się do zakazu prowadzenia przez przedsiębiorców z województwa lubuskiego działalności polegającej na prowadzeniu dyskoteki, udostępnianiu miejsca do tańczenia organizowanego w pomieszczeniach lub innych miejscach o zamkniętej przestrzeni oraz przygotowaniu i podawaniu napojów gościom siedzącym przy stołach.

W uzasadnieniu wyroku WSA wyjaśnił:

„Zakaz prowadzenia dyskotek i klubów nocnych uregulowany w § 10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii został wprowadzony z przekroczeniem granic ustawowego upoważnienia. Oczywiście prawodawca może ingerować w istotę konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej, jednak, aby to było możliwe, musi działać przy użyciu środków przewidzianych przez Konstytucję RP. Zakaz naruszania istoty wolności i praw konstytucyjnych nie ma, co do zasady, zastosowania w stanach nadzwyczajnych, poza wyjątkami, o których mowa w art. 233 ust. 1 Konstytucji RP. Wśród tych wyjątków nie ma wolności działalności gospodarczej (...). W związku z tym warunkiem konstytucyjnym umożliwiającym ingerencję w istotę wolności działalności gospodarczej jest uczynienie tego w jednym ze stanów nadzwyczajnych opisanym w Konstytucji RP. **W sytuacji, gdy nie doszło do wprowadzenia którejkolwiek z wymienionych w Konstytucji RP stanów nadzwyczajnych, żaden organ państwowy nie powinien wkraczać w materię stanowiącą istotę wolności działalności gospodarczej [wyróżnienie – T.Ch.]**”<sup>19</sup>.

Podobne wyroki – również uchylające decyzję utrzymującą w mocy decyzję nakładającą karę pieniężną za naruszenie zakazu prowadzenia działalności polegającej na organizacji dyskotek – były wydawane przez: WSA w Olsztynie dnia 14 września 2021 r.<sup>20</sup>, WSA w Gdańsku dnia 26 sierpnia 2021 r.<sup>21</sup>, WSA w Szczecinie dnia 5 sierpnia 2021 r.<sup>22</sup>, WSA w Gliwicach dnia 27 kwietnia 2021 r.<sup>23</sup>

18 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 września 2021 r., sygn. II SA/Go 564/21.

19 Tamże.

20 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 września 2021 r., sygn. II SA/Ol 511/21.

21 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 26 sierpnia 2021 r., sygn. III SA/Gd 349/21.

22 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 5 sierpnia 2021 r., sygn. II SA/Sz 446/21.

23 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27 kwietnia 2021 r., sygn. III SA/Gl 33/21.

#### **1.4.2. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 sierpnia 2021 r. (prowadzenie lodowiska)**

Kolejnym przykładem uchylecia decyzji przez WSA jest **wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 sierpnia 2021 r.**<sup>24</sup>, w którym uchylone zostały decyzje organów obu instancji w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za niezastosowanie się do czasowego ograniczenia prowadzenia działalności związanej ze sportem i rekreacją (lodowisko).

Zgodnie z uzasadnieniem wyroku „istotą wolności działalności gospodarczej jest podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej dla każdego na równych prawach”.

W opinii WSA wprowadzany kolejnymi rozporządzeniami zakaz wykonywania określonych w nich rodzajów działalności gospodarczej: „z całą pewnością wkracza w naturę wolności działalności gospodarczej określonej art. 22 Konstytucji RP”. WSA dodaje również: „Sąd nie ma wątpliwości, że prawodawca może ingerować w opisaną wyżej istotę konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej, jednak, aby to było możliwe, musi działać przy użyciu środków przewidzianych przez Konstytucję RP. (...) Przy ograniczaniu konstytucyjnych praw i wolności na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP kompletność i szczegółowość regulacji ustawowej musi 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”<sup>25</sup>.

Ten pogląd podzielił WSA w Opolu w swoim wyroku z 27 października 2020 r.<sup>26</sup>

#### **1.4.3. Wyrok WSA w Opolu z dnia 27 października 2020 r. (prowadzenie działalności w zakładzie fryzjerskim)**

Przedmiotowe orzeczenie było pierwszym wyrokiem, w którym wojewódzki sąd administracyjny pochylił się nad niewprowadzeniem żadnego z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych oraz nad niezgodnością z Konstytucją rozporządzenia ustanawiającego zakaz prowadzenia działalności w zakładzie fryzjerskim. Do uzasadnienia wyroku odwoływały się sądy administracyjne w blisko 50 innych sprawach.

24 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 19 sierpnia 2021 r., sygn. II SA/Sz 368/21.

25 Tamże.

26 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 27 października 2020 r., sygn. II SA/Op 219/20.

Do najczęściej cytowanych fragmentów uzasadnienia tego wyroku należy wywód odnoszący się do wprowadzenia za pomocą rozporządzenia kategorii „zakazu prowadzenia działalności”, podczas gdy takiego instrumentu i takiej delegacji nie zawierała u.z.z.ch.z.:

„Żaden przepis upoważnień ustawowych zawartych w art. 46 ust. 4 i art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie zawiera umocowania do określania w rozporządzeniu zakazów prowadzenia działalności gospodarczej. Rada Ministrów upoważniona była wyłącznie do wprowadzenia rozporządzeniem ograniczeń w zakresie korzystania z wolności działalności gospodarczej. W tym więc zakresie kontrolowane rozporządzenie zostało wydane bez upoważnienia ustawowego, nie wykonuje też ustawy, gdyż wprowadza do systemu prawnego treści nieznane ustawie, w tym przypadku wprowadza nieznaną ustawie zakaz prowadzenia działalności gospodarczej ze względu na stan epidemii. Dlatego też w tej części rozporządzenie 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 ze zm.) narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, nie spełniając też konstytucyjnych warunków wymaganych dla relacji zachodzących pomiędzy ustawą a rozporządzeniem”<sup>27</sup>.

Również inne wojewódzkie sądy administracyjne podobnie rozstrzygały w sprawach oceny legalności zakazu prowadzenia działalności zakładów fryzjerskich<sup>28</sup>.

#### **1.4.4. Inne przykłady wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych kwestionujących podstawy prawne zakazów prowadzenia danych rodzajów działalności gospodarczej**

Wojewódzkie sądy administracyjne uchylały również decyzje nakładające kary pieniężne za niestosowanie się do zakazów prowadzenia działalności przez przedsiębiorców z różnych branż:

- a. **działalność siłowni** – wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 sierpnia 2021 r.<sup>29</sup>,
- b. **działalność gastronomiczna** – wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 września 2021 r.<sup>30</sup>,

<sup>27</sup> Tamże.

<sup>28</sup> Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 26 maja 2021 r., sygn. II SA/Bd 779/20.

<sup>29</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 25 sierpnia 2021 r., sygn. III SA/Gd 583/21.

<sup>30</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 września 2021 r., sygn. III SA/Gd 690/21.

- c. **działalność solarium** – wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 lipca 2021 r.<sup>31</sup>,
- d. **działalność salonu kosmetycznego** – wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 marca 2021 r.<sup>32</sup>

## **2. Orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych uznające legalność zakazów prowadzenia działalności w określonych branżach**

Pomimo że przytłaczająca większość wyroków wydawanych przez sądy administracyjne uwzględniała skargi przedsiębiorców, warto zwrócić uwagę na orzeczenia, w których uznano legalność zakazów prowadzenia działalności. Do najbardziej znanych należą:

- a. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24 czerwca 2021 r.<sup>33</sup>,
- b. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 listopada 2020 r.

### **2.1. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24 czerwca 2021 r.**

Wyrok odnosił się do decyzji administracyjnej państwowego powiatowego inspektora sanitarnego w przedmiocie nakazania natychmiastowego zaprzestania działalności klubu muzycznego. W uzasadnieniu wyroku WSA odwołał się do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: „NSA”) z dnia 27 kwietnia 2021 r.<sup>34</sup>, wskazując<sup>35</sup>:

1. „ograniczenia praw i wolności (w przypadku rozpoznawanej sprawy: wolności działalności gospodarczej) w związku ze stanem epidemii znajdują oparcie w regulacji ustawowej, będącej wykonaniem nakazu wynikającego z art. 68 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Tego rodzaju ograniczenia należy zaliczyć do zwykłych środków konstytucyjnych niewymagających korzystania z rozwiązań prawnych właściwych dla stanów nadzwyczajnych, a ściślej stanu klęski żywiołowej. Zakwalifikowanie tych uregulowań do zwykłych środków konstytucyjnych prowadzi do wniosku, że takie ograniczenia muszą być dokonywane z uwzględnieniem

31 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 lipca 2021 r., sygn. III SA/Gd 424/21.

32 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 18 marca 2021 r., sygn. III SA/Gd 1043/20.

33 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 24 czerwca 2021 r., sygn. II SA/Bk 393/21 (dalej: „wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24 czerwca 2021 r.”).

34 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 kwietnia 2021 r., sygn. II GSK 673/21. Orzeczenie to zostało szerzej omówione w podrozdziale „Wolność zgromadzeń”.

35 Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24 czerwca 2021 r.

zasady proporcjonalności, która w przypadku klęski żywiołowej jest – co do zasady – wyłączona, gdyż w stanie klęski żywiołowej stosowne przepisy konstytucyjne wyraźnie dopuszczają naruszenia większości wolności, określając jednocześnie ich zakres i intensywność”;

2. „w polskim porządku prawnym funkcjonują również rozporządzenia, których celem nie jest wykonanie ustawy ale stosowanie prawa. Mają one charakter aktów generalnych, jednak nie są źródłami prawa w rozumieniu konstytucyjnym art. 87 Konstytucji RP. To oznacza, że art. 92 ustawy zasadniczej nie może być wprost płaszczyzną oceny podstawy i treści takiego aktu. W konsekwencji NSA uznał, że rozporządzenie Rady Ministrów wydane na podstawie art. 46a u.z.z.c.z.<sup>36</sup>, w zakresie upoważnienia wynikającego z art. 46b tej ustawy, jest w dniu zdarzenia ocenionego jako naruszenie zakazów, aktem obowiązującym równoległe do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, a wprowadzone w nim zakazy, nakazy i ograniczenia – znajdują umocowanie ustawowe w art. 46 ust. 4 jak i art. 46b u.z.z.c.z. Zarówno więc wydane rozporządzenie Ministra Zdrowia, jak i rozporządzenia Rady Ministrów miały podstawę ustawową i nie były aktami normatywnymi wykonującymi ustawę, ale aktami generalnymi podejmowanymi na podstawie przeprowadzenia stosownego postępowania wyjaśniającego co do stanu epidemii i zagrożenia epidemicznego. Akty te mają oparcie konstytucyjne w art. 68 ust. 4 Konstytucji RP, regulują materię wskazaną w ustawie, w art. 46b określając zakres rozporządzenia wydawanego przez Radę Ministrów ustawodawca przyjął metodę legislacyjnego odesłania przy redakcji tego przepisu – do art. 46 ust. 4 u.z.z.c.z.<sup>37</sup> W tym przepisie organ właściwy, czyli Minister Zdrowia może określić w rozporządzeniu zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności oraz czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy. Taki zakaz wprowadziła Rada Ministrów we wskazanych wyżej przepisach rozporządzeń z 21 grudnia 2020 r. oraz z 26 lutego 2021 r.”.

Autor rozdziału ma wątpliwości co do prawidłowości negacji normatywnego charakteru rozporządzeń wydawanych przez Radę Ministrów, a dotyczących nakazów, zakazów i ograniczeń związanych ze zwalczaniem epidemii.

36 Zastosowany przez sąd skróć dla ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2020 r. poz. 1845 ze zm.)

37 Przyjęty przez WSA w Białymstoku skróć dla ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2020 r. poz. 1845 ze zm.).

## 2.2. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 listopada 2020 r.

Autor rozdziału ma również duże wątpliwości co do prawidłowości uzasadnienia wyroku WSA w Bydgoszczy<sup>38</sup>. Wydaje się, że w przedmiotowej sprawie sąd pozwolił sobie na odejście od konieczności orzekania na podstawie prawa obowiązującego na rzecz orzekania na podstawie norm, które powinny być (a nie zostały) wprowadzone do porządku prawnego.

Choć WSA kilkakrotnie odwołuje się do stanu nadzwyczajnego, a z jego obowiązywania wywodzi ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, to pomija jednocześnie, że stan taki nie został na terenie Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszony. Drugim z zastrzeżeń wobec wyroku WSA jest z pewnością czynienie skarżącemu zarzutów, że podjął on próbę obrony, kierując skargę do WSA i próbując „wykorzystywać luki prawne”.

Zgodnie z uzasadnieniem wyroku<sup>39</sup>:

1. „Reasumując, zakaz prowadzenia określonej działalności został wprowadzony na podstawie ustawy, która upoważniła Radę Ministrów do dookreślenia ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Taki zabieg ustawowy był w pełni zasadny, ponieważ pozwala on na bieżące reagowanie na dynamicznie zmieniającą się sytuację epidemiczną i działanie w tym zakresie parlamentu poprzez wydawanie ustaw nie gwarantowałyby skuteczności walki z epidemią, biorąc chociażby pod uwagę długość procesu legislacyjnego”.
2. „podkreślić trzeba, że do tej pory w najnowszej historii Polski nie wystąpiło tak powszechne i poważne zagrożenie epidemiczne, co skutkowało tym, że system prawny nie był dostosowany do jego skutecznego zwalczania. W związku z tym należy w sposób szczególny podkreślić konieczność zastosowania wszystkich środków w celu podjęcia walki z epidemią, co też władze publiczne, często w niedoskonały z prawnego punktu widzenia sposób, próbowały uczynić. Nie może jednak zniknąć z punktu widzenia zasadniczy problem, jakim jest konieczność przestrzegania obowiązującego prawa, którego treść winna być interpretowana w sposób pozwalający na maksymalne wykorzystanie istniejących procedur w celu zwalczania epidemii. Wskazać trzeba, że zdecydowana większość społeczeństwa przestrzega obowiązujących regulacji i ponosi w związku z tym wiele niedogodności, zdając sobie sprawę z tego, że tylko wspólne wzięcie odpowiedzialności za walkę z epidemią pozwoli

38 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 17 listopada 2020 r.

39 Tamże.

na jej wyeliminowanie. Tymczasem Skarżący, próbując wykorzystać luki prawne, podważa te wszystkie działania. Takie zachowanie nie może być aprobowane i korzystać z ochrony prawnej”.

### **3. Wolność przemieszczania – zakazy i ograniczenia w związku ze zwalczaniem epidemii wirusa SARS-CoV-2**

Na temat legalności wprowadzanych przez ustawodawcę lub RM ograniczeń w zakresie przemieszczania się wypowiadały się sądy powszechne, Sąd Najwyższy oraz sądy administracyjne. Poniżej zamieszczono przegląd wybranych orzeczeń według stanu prawnego na dzień 4 lutego 2022 r.

#### **3.1. Orzecznictwo Sądu Najwyższego – zakaz przemieszczania się a możliwość popełnienia wykroczenia stypizowanego w art. 54 Kodeksu wykroczeń**

Nie tylko sądy administracyjne analizowały legalność przepisów rozporządzeń Rady Ministrów ograniczających możliwość swobodnego przemieszczania się. W początkowej fazie epidemii (marzec–maj 2020 r.) szczególnie często policja starała się egzekwować obowiązek przestrzegania przez obywateli nakazów i ograniczeń dotyczących przemieszczania się. W tym okresie zdarzało się nakładanie mandatów lub kierowanie do sądów wniosków o ukaranie, zgodnie z którymi obywatele rzekomo dopuszczali się popełnienia wykroczenia stypizowanego w art. 54 Kodeksu wykroczeń<sup>40</sup>: „Kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany”.

W wyroku z 16 marca 2021 r.<sup>41</sup> Sąd Najwyższy w wyniku rozpatrzenia skargi kasacyjnej Rzecznika Praw Obywatelskich od wyroku nakazowego z 4 listopada 2020 r. uchylił zaskarżony wyrok i uniewinnił obwinionego o popełnienie wykroczenia z art. 54 k.w. Do najważniejszych tez tego orzeczenia należą następujące stwierdzenia:

1. „Przedmiotem ochrony art. 54 Kodeksu wykroczeń jest porządek i spokój w miejscach publicznych, a nie ochrona zdrowia poprzez zwalczanie epidemii. Choć formalnie obwiniony swoim zachowaniem naruszył zakaz przemieszczania się, bo

40 Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 12, poz. 114; dalej: „k.w.”).

41 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2021 r., sygn. II KK 97/21; podobne rozstrzygnięcia zapadły też w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2021 r., sygn. II KK 67/21 i wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2021 r., sygn. II KK 74/21.



nie przemieszczał się w celu ujętym uregulowaniem ust. 1–4 § 5 rozporządzenia z 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 658 ze zm.), to jednak rozporządzenie nie zawierało żadnej sankcji za naruszenie takiego zakazu, a ponadto przewidziany tym rozporządzeniem zakaz przemieszczania się wkroczał w sposób wyraźny w materię konstytucyjnej wolności określonej w art. 52 ust. 1 Konstytucji RP. Wolność ta może być ograniczona tylko w ustawie i to w określonym celu bez naruszenia istoty wolności (art. 52 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), czego nie uczyniono (nie wprowadzono żadnego z trzech stanów nadzwyczajnych), a wskazane rozporządzenie nie spełnia warunku takiego aktu prawnego”.

2. „Rozporządzenie z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r., poz. 658), w zakresie, w jakim ograniczało wolność przemieszczania się obywateli na terenie całego kraju (§ 5), naruszało regulację art. 52 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, co oznacza, iż nie mogło ono tworzyć podstawy prawnej do wypełnienia blankietu normy sankcjonowanej art. 54 KW i prowadzić do ukarania na podstawie tego przepisu”.

### **3.2. Orzecznictwo sądów powszechnych dotyczące obwinionych o popełnienie wykroczenia stypizowanego w art. 116 k.w.**

Warto zauważyć, że w kontekście legalności obowiązku poddania się kwarantannie po przekroczeniu granicy wypowiedział się również **Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 29 czerwca 2021 r.**<sup>42</sup> Wspomnianym wyrokiem Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok i uniewinnił obwinionego od zarzucanego mu czynu polegającego na nieprzestrzeganiu nakazów lub zakazów o zapobieganiu chorobom (art. 116 k.w.). Również w tym orzeczeniu rozstrzygnięcie oparto na wadliwości rozporządzenia Rady Ministrów, a w konsekwencji – niezastosowaniu przepisów wprowadzających obowiązek poddania się kwarantannie po przekroczeniu granicy Rzeczypospolitej Polskiej.

Reakcją ustawodawcy na ww. orzeczenie była nowelizacja k.w., która weszła w życie z dniem 29 listopada 2020 r.<sup>43</sup> Wtedy też do art. 116 k.w. dodany został § 1a, zgodnie z którym: „Kto nie przestrzega zakazów, nakazów, ograniczeń lub obowiązków

<sup>42</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2021 r., sygn. II KK 255/21.

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. poz. 2112; dalej: „ustawa z dnia 28 października 2020 r.”).

określonych w przepisach o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, podlega karze grzywny albo karze nagany”.

Pomimo wprowadzenia ww. przepisu zdarza się, że sądy powszechne uniewinniają obwinionych o popełnienie czynu z art. 116 § 1a k.w.<sup>44</sup>, choć z systemów informacji prawnej wynika, że częściej (poza Sądem Rejonowym w Olsztynie) wydawane są wyroki skazujące<sup>45</sup>. Większość z wyroków skazujących była wydawana przez Sąd Rejonowy Gdańsk-Północ w Gdańsku.

Warto odnotować, że ustawa z dnia 28 października 2020 r. co prawda wprowadziła szereg zmian legislacyjnych, niemniej decyzje administracyjne państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych nadal są często uchylane lub jest stwierdzana ich nieważność.

### **3.3. Przegląd wybranych orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych odnoszących się do wolności przemieszczania się**

Podrozdziały punktu 3.3. zawierają przegląd orzeczeń sądów administracyjnych odnoszących się do legalności ograniczeń lub nakazów takich jak obowiązek poddania się kwarantannie, nakaz zakrywania ust i nosa maseczką czy nakaz zachowania minimalnej odległości pomiędzy przemieszczającymi się pieszymi.

#### **3.3.1. Orzecznictwo dotyczące legalności decyzji administracyjnych stwierdzających naruszenie obowiązku poddania się kwarantannie**

Dla uporządkowania pojęć należy tylko nadmienić, że kwarantanna dotyczy osób, u których nie wykryto zakażenia wirusem SARS-CoV-2, ale które mogą zachorować, gdyż miały kontakt z osobą zakażoną. W odniesieniu do osób, u których potwierdzono zakażenie wirusem SARS-CoV-2, stosuje się „izolację” (w warunkach domowych lub szpitalnych).

Raz jeszcze należy podkreślić, że analizowane orzeczenia odnoszą się do konkretnych ograniczeń, nakazów lub zakazów, które obowiązywały w przeszłości (do dnia 4 lutego 2022 r. kolejno obowiązywało 16 rozporządzeń Rady Ministrów regulujących zagadnienie).

44 Zob. np. wyrok Sądu Rejonowego w Olsztynie z dnia 8 czerwca 2021 r., sygn. II W 552/21 i wyrok Sądu Rejonowego w Olsztynie z dnia 24 maja 2021 r., sygn. II W 404/21.

45 Na przykład: wyrok Sądu Rejonowego w Bełchatowie z dnia 31 sierpnia 2021 r., sygn. II W 238/21; wyrok Sądu Rejonowego Gdańsk-Północ w Gdańsku z dnia 6 kwietnia 2021 r., sygn. II W 451/21; wyrok Sądu Rejonowego Gdańsk-Północ w Gdańsku z dnia 19 marca 2021 r., sygn. II W 439/21.

Przepisy odnoszące się do obowiązku poddania się kwarantannie dotyczą i dotyczyły kilku kategorii osób:

- a. osób przekraczających granicę państwową (zakres wyłączeń tego obowiązku się zmieniał),
- b. osób, które miały styczność z osobą zakażoną SARS-CoV-2,
- c. niezaszczepionych osób wspólnie zamieszkujących z osobą zakażoną.

Przykładowo w § 2 ust. 2 rozporządzenia RM z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 2091) określono, że w okresie, o którym mowa w ust. 1 (w stanie epidemii), osoba przekraczająca granicę państwową, w celu udania się do swojego miejsca zamieszkania lub pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest obowiązana:

1. przekazać funkcjonariuszowi Straży Granicznej, o którym mowa w ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 305), informację o:
  - a. adresie miejsca zamieszkania lub pobytu, w którym będzie odbywać obowiązkową kwarantannę, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 34 ust. 5 u.z.z.z.ch.z.,
  - b. numerze telefonu do kontaktu z tą osobą;
2. odbyć, po przekroczeniu granicy państwowej, obowiązkową kwarantannę, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 34 ust. 5 u.z.z.z.ch.z., trwającą 14 dni, licząc od dnia następującego po przekroczeniu tej granicy, wraz z osobami wspólnie zamieszkującymi lub gospodarującymi.

Legalność zapisów ww. rozporządzenia została zakwestionowana przez **WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 25 sierpnia 2021 r.**<sup>46</sup> Podobnie jak w przypadkach odnoszących się do zakazów dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej sędziowie orzekający w sprawie oparłi swe rozstrzygnięcie na rozważaniach dotyczących jego niezgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji, przekroczenia w rozporządzeniu granic delegacji ustawowej i niewprowadzenia przez polskie władze żadnego ze stanów nadzwyczajnych, które mogłyby uzasadniać ograniczanie praw i wolności obywateli.

---

46 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 25 sierpnia 2021 r., sygn. III SA/Gd 86/21.

W omawianym wyroku warto zwrócić uwagę na następujące tezy<sup>47</sup>:

1. „Przedstawiona powyżej działalność prawotwórcza doprowadziła do objęcia regulacjami rozporządzenia materii ustawowej i naruszenia szeregu podstawowych wolności i praw jednostki, w tym wolności przemieszczania się określonej w art. 52 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenie wolności poruszania się po terytorium RP oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu, a także prawo do swobodnego opuszczenia terytorium RP, jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy (zob. art. 52 ust. 3 Konstytucji RP)”.
2. „Przepisy ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi jednoznacznie wskazują na obowiązek poddania się kwarantannie tylko przez takie osoby, które były narażone na chorobę zakaźną lub pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego. Objęcie takim obowiązkiem osób, które przekroczyły granicę państwa, bez względu na to, czy były narażone na chorobę lub miały kontakt ze wspomnianym źródłem czynnika chorobotwórczego, pozostaje w sprzeczności z zapisami ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, jak również wykracza poza zakres wskazanej wyżej delegacji ustawowej”.
3. „Reasumując, wydane na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1–6 i 8–12 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. nie spełnia konstytucyjnego warunku jego wydania na podstawie upoważnienia ustawowego zawierającego wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego. Ustawodawca w treści wskazanych upoważnień ustawowych nie zawarł bowiem wskazówek dotyczących materii przekazanej do uregulowania w opisanych aktach prawnych”.
4. „Sąd nie neguje tego, że wskazane zakazy, nakazy i ograniczenia, z uwagi na szerzącą się pandemię wirusa SARS-CoV-2 merytorycznie byłyby uzasadnione. Jednak tryb ich wprowadzenia był niekonstytucyjny. Dlatego stosując konstytucyjną zasadę z art. 178 Konstytucji RP (zasada podlegania sędziów w sprawowaniu urzędu tylko Konstytucji oraz ustawom), Sąd odmówił zastosowania § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii w zakresie, w jakim nie spełnia on wskazanych wyżej zasad konstytucyjnych”.

Do innych orzeczeń, w których wojewódzkie sądy administracyjne zakwestionowały legalność przepisów odnoszących się do obowiązku odbycia kwarantanny, należą wyroki:

---

47 Tamże.

WSA w Szczecinie z dnia 25 marca 2021 r.<sup>48</sup>, WSA w Gliwicach z dnia 4 marca 2021 r.<sup>49</sup>, WSA w Warszawie z dnia 23 lutego 2021 r.<sup>50</sup>, WSA w Gliwicach z dnia 14 stycznia 2021 r.<sup>51</sup> Co istotne, legalność obowiązku odbycia kwarantanny została zakwestionowana również w sytuacji osoby zamieszkującej wspólnie z osobą zakażoną. Wyrok w takiej sprawie wydał **WSA w Szczecinie 11 lutego 2021 r.**<sup>52</sup>

W kontekście omawiania orzeczeń odnoszących się do decyzji nakładających kary pieniężne w związku z naruszeniem nakazu poddania się kwarantannie nie można zapominać o mającej uniwersalne znaczenie również w innych sprawach tezie postawionej w uzasadnieniu wyroku WSA w Warszawie z 13 stycznia 2021 r.<sup>53</sup>: „Notatka urzędowa sporządzona przez funkcjonariusza Policji nie jest dowodem, który zwalnia organ administracji publicznej z dalszego prowadzenia postępowania dowodowego i prowadzenia innych dowodów w rozumieniu art. 75 § 1 KPA”.

### **3.3.2. Orzecznictwo odnoszące się do legalności obowiązku zakrywania ust i nosa maseczką**

Również w przypadku obowiązku zakrywania ust i nosa wojewódzkie sądy administracyjne uchylały decyzje państwowych powiatowych i wojewódzkich inspektorów sanitarnych nakładających kary pieniężne za naruszenie nakazu zakrywania ust i nosa.

Przykładem może być tutaj **Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 lipca 2021 r.**<sup>54</sup> Przyczyną uchylecia decyzji organów obu instancji oprócz licznych błędów proceduralnych i błędów z zakresu gromadzenia materiału dowodowego było naruszenie przepisów prawa materialnego. Sąd zbadał, czy odpowiednią podstawę prawną znajdował obowiązek określonego zachowania się, a mianowicie obowiązek zakrywania nosa i ust w sytuacji, gdy określona osoba znajduje się w miejscu publicznym wskazanym przez przepisy prawa, tj. § 18 rozporządzenia RM z dnia 2 maja 2020 r.<sup>55</sup>

Do ważniejszych tez orzeczenia z 13 lipca 2021 r. należy zaliczyć następujące, przywołane niżej, stwierdzenia<sup>56</sup>:

48 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 25 marca 2021 r. sygn. II SA/Sz 658/20.

49 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 4 marca 2021 r., sygn. III SA/GI 391/20.

50 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 lutego 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1670/20.

51 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 stycznia 2021 r., sygn. III SA/GI 420/20.

52 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 11 lutego 2021 r., sygn. II SA/Sz 625/20.

53 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 stycznia 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1624/20.

54 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 lipca 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1801/20.

55 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 792; dalej: „rozporządzenie RM z dnia 2 maja 2020 r.”).

56 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 lipca 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1801/20.

1. „W rozpatrywanej sprawie analiza przepisów składających się na system prawa Rzeczypospolitej Polskiej prowadzi do wniosku, że obowiązek zakrywania nosa i ust, gdy określona osoba znajduje się w przestrzeni publicznej, należy traktować jako szczególny sposób przemieszczania się w miejscu publicznym”.
2. „Przede wszystkim należy podkreślić, że zachowanie określone jako przemieszczanie się na terytorium RP jest objęte konstytucyjnymi gwarancjami jako prawnie chroniona wolność człowieka. W art. 52 ust. 1 Konstytucji przewiduje się, że »każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu«. Dodatkowo, art. 52 ust. 3 Ustawy Zasadniczej stanowi, że wolności, o których mowa w ust. 1 i 2 (w tym wolność poruszania się), mogą podlegać ograniczeniom określonym w ustawie”.
3. „Ze wskazanych przepisów wynika w szczególności, że poruszanie się, czyli zmienianie miejsca przebywania stanowi wolność prawnie chronioną o charakterze konstytucyjnym, czyli takie zachowanie, które zależy wyłącznie od osoby podejmującej takie zachowanie, o ile jednak przepisy szczegółowe rangi ustawy nie przewidują ograniczeń bądź określonych zakazów”.
4. „Należy nadto dodać, że art. 52 ust. 3 Konstytucji przewidujący formę ustawy jako właściwą dla określenia ograniczeń wolności poruszania się po terytorium RP należy rozumieć jako nakaz wprowadzania takich ograniczeń wyłącznie w formie ustawy, a nie w formie aktów wykonawczych, np. rozporządzeń (patrz: M. Balcerzak, Komentarz do art. 52 Konstytucji, w: M. Safjan, L. Bosek (redaktorzy), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1–86, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2016, str. 1242)”.
5. „Konsekwencją wskazanego art. 52 ust. 3 Konstytucji jest zatem zasada, że nałożenie na obywateli ograniczenia, tj. nakazu lub zakazu konstytucyjnej wolności poruszania się w drodze aktu podstawowego, stanowi naruszenie Konstytucji RP. Prawo administracyjne zna różne ograniczenia wolności przemieszczania się, jednak za skutecznie wprowadzone uznaje się tylko te, które zostały wprowadzone w przepisach ustaw zwykłych”.
6. „W szczególności nie może być uznane za wystarczające powołanie się przez organy na art. 46b pkt 4 w zw. z art. 46a pkt 2 i art. 46 ust. 4 pkt 1 ustawy z 2008 r. o zapobieganiu chorobom zakaźnym. Wszystkie te przepisy mają bowiem charakter przepisów nazywanych zwykle kompetencyjnymi, to znaczy skierowane są one do organów władzy publicznej właściwych w sprawie przeciwdziałania stanowi epidemii lub stanowi zagrożenia epidemicznego. Z przepisów tych wynika zatem

wyłącznie upoważnienie dla takich organów do wydawania przepisów o określonej treści, w szczególności regulujących nakaz określonego sposobu przemieszczania się. Z upoważnienia dla organu, w tym z kompetencji prawotwórczej nie wynika natomiast obowiązek obywatela określonego zachowania się. W świetle przedstawionych wyżej przepisów kompetencyjnych wolność poruszania się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ma charakter wolności konstytucyjnej, a zatem dla jej ograniczenia wymagane jest wydanie przepisu ustawowego, a nie przepisu aktu wykonawczego, np. rozporządzenia Rady Ministrów”.

7. „Drugą przyczyną, dla której § 18 ust. 1 rozporządzenia RM z 2 maja 2020 r. nie może być uznany za podstawę prawną stwierdzenia obowiązku zakrywania ust i nosa, jest fakt ustanowienia tego rozporządzenia na podstawie wadliwego przepisu blankietowego. Wcześniejsze wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie uznają ten argument za kluczowy w sprawach o ukaranie administracyjną karą pieniężną za naruszenie obowiązku zakrywania ust i nosa (patrz np. wyrok WSA w Warszawie z 13 stycznia 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1671/20)”.
8. „Wskazane wady § 18 rozporządzenia RM z 2 maja 2020 r. prowadzą do wniosku, że decyzja Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego (...) została wydana bez materialnoprawnej podstawy prawnej. Taki stan rzeczy prowadził do uznania, że w rozpatrywanej sprawie zaistniała przesłanka nieważności decyzji określona w art. 156 § 1 pkt 2 KPA”.
9. „(...) mimo stanu zagrożenia epidemicznego władze Rzeczypospolitej Polskiej nie wprowadziły żadnego ze stanów nadzwyczajnych przewidzianych w art. 228–234 Konstytucji, zwłaszcza stanu klęski żywiołowej (art. 232). Gdyby do tego doszło, dopuszczalne byłoby ograniczenie wolności przemieszczania się gwarantowanej przez art. 52 ust. 1 Konstytucji, chociaż nadal ograniczenie takiej konstytucyjnej wolności wymagałoby regulacji ustawowej (patrz: art. 233 ust. 1 oraz art. 233 ust. 3 Konstytucji). Zdaniem części doktryny wybranie przez władze Rzeczypospolitej innej drogi regulowania zachowań obywatelskich w stanie epidemii powoduje, że istotnie poszerza się praktyka bezprawnego ograniczania lub naruszania praw człowieka i obywatela (patrz: M. Florczak-Wątor, Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa; «Państwo i Prawo» z 12/2020, s. 5-22)”.

Inne orzeczenia, w których wojewódzkie sądy administracyjne zakwestionowały obowiązek zakrywania ust i nosa, to np.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 czerwca

2021 r.<sup>57</sup>, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2021 r.<sup>58</sup>, wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 stycznia 2021 r.<sup>59</sup>

Choć sądy administracyjne w miarę jednolicie wypowiadają się w przedmiocie obowiązku zakrywania ust i nosa oraz legalności nakładania administracyjnych kar pieniężnych za złamanie tego zakazu, to należy pamiętać, że część sądów powszechnych uznaje taki czyn za wykroczenie stypizowane w art. 116 § 1a k.w.<sup>60</sup>

### 3.3.3 Orzecznictwo sądów administracyjnych kwestionujące nakaz zachowania minimalnej odległości w trakcie poruszania się pieszo

W kolejnych rozporządzeniach Rady Ministrów ustanawiano obowiązek zachowania minimalnej odległości pomiędzy osobami przemieszczającymi się pieszo. Odległość ta zmieniała się i wynosiła 1,5 m lub 2 m. Jednocześnie w kolejnych rozporządzeniach przewidywano wyjątki od tego nakazu. Również legalność przedmiotowego nakazu, wynikającego z nieobowiązującego już rozporządzenia RM z dnia 2 maja 2020 r., była oceniana przez sądy administracyjne.

Przykładem orzeczenia odnoszącego się do przedmiotowej materii jest wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2021 r.<sup>61</sup>, w którym sąd stwierdził nieważność decyzji w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej wydanych przez organy obu instancji. W omawianej sprawie sąd ocenił przepisy rozporządzenia RM z dnia 2 maja 2020 r., wskazując, że przepis podustawowy ograniczał prawo do poruszania się obywatela bez żadnych ograniczeń (wbrew art. 52 ust. 3 Konstytucji). W konsekwencji sąd odmówił zastosowania tego przepisu. Po raz kolejny należy podkreślić jednak, że stan prawny zmienił się w stosunku do tego, który obowiązywał w chwili wydania zaskarżonej decyzji.

Do podstawowych tez wynikających z uzasadnienia tego orzeczenia należy zaliczyć następujące stwierdzenia<sup>62</sup>:

57 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 czerwca 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1985/20.

58 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 lutego 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1505/20.

59 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 stycznia 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1671/20.

60 Zob. rozważania w podrozdziale: „Orzecznictwo sądów powszechnych dotyczące obwinionych o popełnienie wykroczenia stypizowanego w art. 116 k.w.”.

61 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1893/20. Zob.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 marca 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1574/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 marca 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1757/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 lutego 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1702/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 lutego 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1578/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 lutego 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1761/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 stycznia 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1635/20.

62 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1893/20.



1. „Analiza § 17 ust. 1 pkt 1 przywołanego rozporządzenia z dnia 2 maja 2020 r. nie pozostawia wątpliwości, że przepis nakazujący określony sposób przemieszczania się ogranicza podstawowe prawa i wolności obywatelskie przewidziane w Konstytucji RP. Z tej przyczyny Sąd, badając legalność zaskarżonej decyzji, w pierwszej kolejności rozważał zgodność wskazanego przepisu rozporządzenia z Konstytucją RP i delegacją ustawową”.
2. „Zgodnie z art. 31 ust. 2 i 3 Konstytucji RP każdy jest zobowiązany szanować wolności i prawa innych. 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”.
3. „Zgodnie zaś z art. 37 ust. 1 Konstytucji RP, każdy, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Oznacza to zapewnienie każdemu obywatelowi prawa do nieskrępowanego korzystania z przyznanych mu praw i wolności, jeżeli w sposób zgodny z prawem to korzystanie nie zostało ograniczone”.
4. „W myśl art. 52 ust. 1 Konstytucji RP każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. Jest to tzw. zasada wolności przemieszczania się. Wolność przemieszczania się może podlegać ograniczeniom, ale wyłącznie określonym w ustawie (art. 52 ust. 3 Konstytucji RP)”.
5. „Zasada swobody przemieszczania dotyczy wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wolności wyboru miejsca zamieszkania, wolności wyboru miejsca pobytu i wolności opuszczenia jej terytorium”.
6. „Zgodnie z ust. 3 art. 52 Konstytucji RP wolność przemieszczania się może być ograniczona wyłącznie w ustawie. Warunkiem formalnym zgodnego z Konstytucją RP ograniczania praw obywateli jest ustanawianie ich tylko w ustawie – konstytucyjna zasada, że wszelkie istotne kwestie związane z ograniczeniem praw powinny być rozstrzygnięte w ustawie. Przez ustawę należy też rozumieć rozporządzenie z mocą ustawy, chociaż w myśl art. 234 ust. 1 Konstytucji może ono regulować materię praw konstytucyjnych w ograniczonym zakresie”.
7. „Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, uznając, że § 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 był niezgodny z Konstytucją RP, gdyż jako przepis podustawowy ograniczał prawo do poruszania się obywatela bez żadnych ograniczeń (wbrew art. 52 ust. 3 Konstytucji RP), odmówił jego stosowania.

Oznacza to, że zaskarżona decyzja i decyzja ją poprzedzająca zostały wydane bez podstawy prawnej, którą zgodnie z art. 52 ust. 3 Konstytucji RP mogła być wyłącznie ustawa, a nie rozporządzenie Rady Ministrów. To z kolei stanowi przesłankę z art. 156 § 1 pkt 2 KPA, nakazującą Sądowi stwierdzenie nieważności obu decyzji, zgodnie z art. 145 § 1 pkt 2 PostAdmU<sup>63</sup>.

### **3.3.4. Orzecznictwo odnoszące się do zakazu przebywania w określonych miejscach publicznych**

W okresie obowiązywania stanu epidemii Rada Ministrów wprowadzała zakazy odnoszące się do przebywania w określonych miejscach. Zabroniony był wstęp do lasów, parków, a także do niektórych miejsc publicznych. O legalności wprowadzenia takich ograniczeń w rozporządzeniach Rady Ministrów wypowiedział się WSA w Warszawie w wyroku z dnia 26 stycznia 2021 r.<sup>64</sup> W omawianym orzeczeniu stwierdzono nieważność decyzji organów obu instancji. Przedmiotem postępowania administracyjnego było nałożenie kary pieniężnej za nieprzestrzeganie w dniach 8–11 kwietnia 2020 r. zakazu przebywania na obszarze publicznym, tj. zakazu przemieszczania się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej poza miejscem zamieszkania.

W omawianym wyroku WSA w Warszawie wskazał też: „Naruszenie przez prawodawcę art. 52 ust. 3 Konstytucji i ograniczenie praw i wolności obywatelskich, gwarantowanych art. 52 ust. 1 Konstytucji, nie w ustawie, ale w rozporządzeniu powoduje niezgodność takiego aktu prawnego z Konstytucją, co wprost prowadzi do wniosku, że rozporządzenie takie w zakresie, w jakim ogranicza prawa i wolności konstytucyjne, nie może być uznane przez sąd za skuteczną i poprawną podstawę prawną (w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 KPA) decyzji władczej organu administracji publicznej”<sup>65</sup>.

63 Wprowadzony przez sąd skrót dla ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329, 655).

64 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 stycznia 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1479/20.

65 Tamże.

## 4. Wolność zgromadzeń

Niektóre z rozporządzeń Rady Ministrów obowiązujących w trakcie stanu epidemii przewidywały zakazy dopuszczalności organizowania zgromadzeń publicznych.

Rozporządzenie RM z dnia 6 maja 2021 r. w brzmieniu na dzień 4 lutego 2022 r., w § 26 przewiduje, że organizacja lub udział w zgromadzeniu publicznym, w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach<sup>66</sup>, jest możliwe z zastrzeżeniem, że:

- a. maksymalna liczba uczestników nie będzie większa niż 100;
- b. odległość pomiędzy zgromadzeniami nie będzie mniejsza niż 100 m<sup>67</sup>;
- c. między uczestnikami zgromadzenia zostanie zachowana odległość co najmniej 1,5 m oraz będą oni przestrzegali obowiązku zakrywania ust i nosa, chyba że zgromadzenie odbywa się na otwartym powietrzu<sup>68</sup>.

W § 26 ust. 15 rozporządzenia RM z dnia 6 maja 2021 r. przewidziano również generalny zakaz organizacji innych zgromadzeń, w tym imprez, spotkań i zebrań, niezależnie od ich rodzaju. Od przedmiotowego zakazu wprowadzono jednak wyłączenia dotyczące:

- a. spotkań lub zebrań służbowych i zawodowych;
- b. imprez i spotkań do 25 osób, które odbywają się w lokalu lub budynku wskazanym jako adres miejsca zamieszkania lub pobytu osoby, która organizuje imprezę lub spotkanie; do limitu osób nie wlicza się osoby organizującej imprezę lub spotkanie oraz osób wspólnie z nią zamieszkujących lub gospodarujących;
- c. imprez i spotkań do 100 osób, które odbywają się na otwartym powietrzu albo w lokalu lub w wydzielonej strefie gastronomicznej sali sprzedaży;
- d. zgrupowań, spotkań lub zebrań związanych z realizacją zadań mających na celu zwalczanie lub zapobieganie rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych zwierząt, w tym zwierząt wolno żyjących (dzikich).

Dodatkowo w § 26 ust. 17 rozporządzenia RM z dnia 6 maja 2021 r. wskazano kilkadziesiąt kolejnych wyłączeń z ww. zakazu organizacji innych zgromadzeń, w tym imprez, spotkań i zebrań oraz udziału w nich.

Nad legalnością ograniczeń odnoszących się do zgromadzeń publicznych (w formach wynikających z poprzednich rozporządzeń Rady Ministrów) pochyłały się sądy

<sup>66</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. poz. 1485).

<sup>67</sup> § 26 ust. 1b rozporządzenia RM z dnia 6 maja 2021 r.

<sup>68</sup> § 26 ust. 3 rozporządzenia RM z dnia 6 maja 2021 r.

administracyjne. Orzecznictwo w tej materii nie jest zbyt liczne. Poniżej przedstawiamy omówienie dwóch takich orzeczeń.

Jednym z nich jest **wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2021 r.**<sup>69</sup>, w którym stwierdzono nieważność decyzji dwóch państwowych inspektorów sanitarnych – powiatowego i wojewódzkiego – w przedmiocie nałożenia na jedną z gmin kary pieniężnej w wysokości 30 000 zł za nieprzestrzeganie zakazu organizowania zgromadzeń ludności. Stan faktyczny dotyczył organizacji koncertu, w którym uczestniczyło około 100 osób oraz 50 osób w samochodach. W orzeczeniu:

- a. podkreślono znaczenie praw i wolności wynikających z Konstytucji, w tym wynikającej z jej art. 57 wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich;
- b. wskazano, że „[n]iezastosowanie się do dyspozycji art. 57 zd. 2 Konstytucji RP i dopuszczenie (przez ustawodawcę) oraz wprowadzenie (przez Radę Ministrów) ograniczenia wolności zgromadzeń aktem podustawowym jest więc niedopuszczalne konstytucyjnie i prowadzi w rzeczywistości do samodzielnego uregulowania w rozporządzeniu całego kompleksu zagadnień; do tego takich, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek (por. cyt. w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 1997 r., K. 25/97 (OTK ZU Nr 3-4/1997, s. 304))”.

W kontekście wolności zgromadzeń należy zwrócić uwagę na jedno z orzeczeń NSA, które dotyczyło zakazu zgromadzeń, tj. **Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2021 r.**<sup>70</sup> Stan faktyczny jest o tyle ciekawy, że dotyczył oceny legalności decyzji państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, który karą pieniężną w kwocie 10 000 zł ukarał dyrektora miejskiego domu kultury jednego z miast w województwie dolnośląskim organizującego akcję rozdawania na rynku darmowych maseczek. Działanie to zostało zakwalifikowane jako naruszenie zakazu organizowania zgromadzeń ludności w postaci spotkań i zebrań w czasie stanu epidemii.

W uzasadnieniu omawianego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny postawił odosobnioną (w porównaniu z orzecznictwem innych sądów administracyjnych) tezę, że w ramach „ograniczenia” jest możliwe wprowadzanie całkowitych „zakazów”. Warto zacytować ten fragment uzasadnienia wyroku:

69 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 stycznia 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1733/20.

70 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 kwietnia 2021 r., sygn. II GSK 673/21.

„(...) rozporządzenie RM z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii jako akt generalny ma podstawę ustawową w art. 46a, a zakres upoważnienia ustawowego dla tego aktu wynika z treści art. 46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Podkreślić trzeba, że jest ono w dniu zdarzenia skutkujące nałożeniem kary aktem obowiązującym równolegle do 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), w którym to akcie wydanym na podstawie art. 46 ust. 2 wprowadzono zakazy i ograniczenia wskazane w ust. 4 tego przepisu, a więc również zakaz zgromadzeń. Oznacza to, że do zakazu zgromadzeń w tym czasie odnosiły się dwa przepisy z dwóch rozporządzeń, przy czym zakres ich normowania nie był identyczny. (...) Zatem zakaz określonego działania mieści się w pojęciu ograniczenia tego działania, bowiem ograniczenie jest znaczeniowo szerszym pojęciem. (...) Z tego też powodu nie można przyjąć, że ograniczenie, na jakie wskazuje ustawa, nie może odnosić się do zakazu. Ponadto uznać należy, że w przypadku stanu epidemii lub zagrożenia epidemicznego, gdy kontakty międzyludzkie są główną przyczyną szerzenia się zakażeń, zakaz zgromadzania się nie jest ingerencją ponadstandardową, a więc że narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP”.

Należy jednak wskazać, że uzasadnienie tego wyroku jest najczęściej cytowane przez sądy administracyjne z adnotacją, iż orzeczenie to jest znane, ale sąd orzekający się z nim nie zgadza.

## 5. Wolność religii

Nakazy, zakazy i ograniczenia wpływające na możliwość udziału w nabożeństwach i obrzędach religijnych na dzień redakcji niniejszego podrozdziału (listopad 2021 r.) wynikały z § 26 ust. 10b i ust. 11 rozporządzenia RM z dnia 6 maja 2021 r.

Zgodnie z ww. rozporządzeniem – od dnia 15 grudnia 2021 r. zgromadzenia organizowane w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych mogą się odbywać pod warunkiem, że zgromadzenie odbywa się:

- a. w budynkach i innych obiektach kultu religijnego, w których znajduje się, przy zachowaniu odległości nie mniejszej niż 1,5 m, nie więcej uczestników niż 30% obłożenia budynku lub innego obiektu kultu religijnego, oprócz osób sprawujących kult religijny lub osób dokonujących pochowania, lub osób zatrudnionych przez zakład lub dom pogrzebowy w przypadku pogrzebu, a uczestnicy realizują nakaz zakrywania

- ust i nosa, o którym mowa w § 25 ust. 1 rozporządzenia, z wyłączeniem osób sprawujących kult religijny;
- b. na zewnątrz, a uczestnicy przebywają w odległości nie mniejszej niż 1,5 m od siebie.

Zgodnie z § 26a rozporządzenia RM z dnia 6 maja 2021 r. do ww. limitu obłożenia budynku nie wlicza się osób zaszczepionych przeciwko COVID-19.

Jednym z obowiązków spoczywających na parafiach lub innych podmiotach sprawujących kult religijny jest informowanie przed wejściem do budynków i innych obiektów kultu religijnego o limicie osób. Parafia lub inny podmiot organizujący kult religijny ma również obowiązek podejmowania środków zapewniających przestrzeganie limitów.

Choć w latach 2020–2021 r. obowiązywało kilka kolejnych rozporządzeń Rady Ministrów wprowadzających ograniczenia udziału w nabożeństwach, to regulacje w nich zawarte były zbliżone.

W okresie drugiej fali zakażeń (listopad 2020 r.) obowiązywały ponadto ograniczenia dotyczące maksymalnej liczby uczestników nabożeństwa przebywających w kościołach lub innych budynkach kultu religijnego:

- a. 1 osoba na 15 m<sup>2</sup> powierzchni – do dnia 29 listopada 2020 r.,
- b. 1 osoba na 7 m<sup>2</sup> powierzchni – od dnia 30 listopada 2020 r.

W systemach informacji prawnej brak jest orzeczeń odnoszących się do ograniczeń w sprawowaniu kultu religijnego wynikających z rozporządzenia RM z dnia 6 maja 2021 r., jak również poprzedzających je aktów wykonawczych.

## 6. Podsumowanie

W związku ze zwalczaniem epidemii SARS-CoV-2 od marca 2020 r. zagadnienia dotyczące ograniczeń, nakazów i zakazów były regulowane 16 rozporządzeniami Rady Ministrów. Każdy z tych aktów wykonawczych był zmieniany od kilku do kilkunastu razy. Wśród podstawowych obszarów, których dotyczyły te regulacje, wymienić należy przede wszystkim prowadzenie danego rodzaju działalności, zgromadzenia publiczne, swobodne przemieszczanie się oraz obowiązkową kwarantannę.

W ramach egzekwowania przedmiotowych obowiązków organy państwowe wyposażone są w narzędzia o charakterze administracyjnym oraz wykroczeniowym albo

karnym. W ramach pierwszego z nich właściwy państwowy powiatowy inspektor sanitarny jest uprawniony do nakładania kar pieniężnych m.in. w związku z naruszeniem określonych nakazów, zakazów i ograniczeń mających na celu zwalczanie epidemii. Takie kary pieniężne oscylują w granicach od 5000 zł do 30 000 zł, w zależności od kategorii naruszenia. Za naruszenie obowiązków wynikających z kolejnych rozporządzeń Rady Ministrów polscy obywatele byli karani przez policję mandatami, a w sprawach tych osób, które odmawiały przyjmowania mandatów, do sądów kierowane były wnioski o ukaranie.

W sprawach administracyjnych kar pieniężnych nakładanych za szereg naruszeń – od zakazu prowadzenia działalności salonu fryzjerskiego, poprzez organizację zgromadzenia publicznego przez gminę, liczne naruszenia warunków kwarantanny, aż po naruszenie zakazu zakrywania ust i nosa – wypowiadały się sądy administracyjne, które w zdecydowanej większości spraw uchylały decyzje sanepidu albo stwierdzały ich nieważność. Najczęściej decyzjom tym zarzucano, że ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych wynikające z rozporządzenia Rady Ministrów powinny być określone w ustawie i to tylko w przypadku, gdyby na terenie Rzeczypospolitej Polskiej obowiązywał jeden z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych. Z wiodącej linii orzeczniczej wyłamały się wojewódzkie sądy administracyjne w Bydgoszczy i w Białymstoku, a także NSA w jednym z orzeczeń, w którym wskazał, że rozporządzenia Rady Ministrów wprowadzające ograniczenia nie są aktami stanowienia prawa, a aktami stosowania prawa i jako takie są dopuszczalne do generalnego określania sytuacji prawnej polskich obywateli.

Drugą kategorią narzędzi egzekwowania obowiązków są te znajdujące oparcie w przepisach k.w. lub Kodeksu karnego. W niniejszym rozdziale przywołano orzecznictwo sądów powszechnych i Sądu Najwyższego dotyczące odpowiedzialności obwinionych o popełnienie czynów stypizowanych w art. 54 k.w. oraz art. 116 k.w. Orzecznictwo sądów powszechnych nie jest tak jednolite jak sądów administracyjnych. Zdarza się, że niektóre sądy rejonowe, np. Sąd Rejonowy w Olsztynie, uniewinniają większość obwinionych, zaś inne, np. Sąd Rejonowy Gdańsk-Północ, skazują większość obwinionych o popełnienie czynu stypizowanego w art. 116 §1a k.w. W niniejszym rozdziale przedstawiono oba rodzaje poglądów.

Odwołanie się w większości do orzeczeń uchylających albo stwierdzających nieważność decyzji państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych albo do wyroków sądów powszechnych uniewinniających podsądnych nie wynika z obrania przez autora „antyszczepionkowej” retoryki, lecz z czystej statystyki orzeczeń sądowych.

## Bibliografia

---

### Akty prawne

- » Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- » Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. poz. 491 ze zm.).
- » Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 2132).
- » Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 658).
- » Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 878).
- » Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 1066).
- » Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 697).
- » Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 marca 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 512).
- » Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 792).
- » Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 2316).
- » Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 2091).
- » Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 367).



- » Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 210).
- » Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 964).
- » Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 566).
- » Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 861).
- » Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 1356).
- » Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 1758).
- » Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 305).
- » Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2021 poz. 735 ze zm.).
- » Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 12, poz. 114).
- » Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. poz. 1485).
- » Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. poz. 2112).

### **Orzeczenia sądowe i decyzje administracyjne**

- » Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 kwietnia 2021 r., sygn. II GSK 673/21.
- » Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2021 r., sygn. II KK 74/21.
- » Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2021 r., sygn. II KK 97/21.
- » Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2021 r., sygn. II KK 67/21.
- » Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2021 r., sygn. II KK 255/21.
- » Wyrok Sądu Rejonowego Gdańsk-Północ w Gdańsku z dnia 19 marca 2021 r., sygn. II W 439/21.
- » Wyrok Sądu Rejonowego Gdańsk-Północ w Gdańsku z dnia 6 kwietnia 2021 r., sygn. II W 451/21.
- » Wyrok Sądu Rejonowego w Bełchatowie z dnia 31 sierpnia 2021 r., sygn. II W 238/21.

- » Wyrok Sądu Rejonowego w Olsztynie z dnia 24 maja 2021 r., sygn. II W 404/21.
- » Wyrok Sądu Rejonowego w Olsztynie z dnia 8 czerwca 2021 r., sygn. II W 552/21.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 24 czerwca 2021 r., sygn. II SA/Bk 393/21.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 17 listopada 2020 r., sygn. II SA/Bd 834/20.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 26 maja 2021 r., sygn. II SA/Bd 779/20.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 lipca 2021 r., sygn. III SA/Gd 424/21.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 18 marca 2021 r., sygn. III SA/Gd 1043/20.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 września 2021 r., sygn. III SA/Gd 690/21.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 25 sierpnia 2021 r., sygn. III SA/Gd 583/21.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 25 sierpnia 2021 r., sygn. III SA/Gd 86/21.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 26 sierpnia 2021 r., sygn. III SA/Gd 349/21.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 stycznia 2021 r., sygn. III SA/GI 420/20.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27 kwietnia 2021 r., sygn. III SA/GI 33/21.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 4 marca 2021 r., sygn. III SA/GI 391/20.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 września 2021 r., sygn. II SA/Go 564/21.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 15 grudnia 2021 r., sygn. III SA/Kr 1000/21.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 4 stycznia 2022 r., sygn. III SA/Łd 943/21.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 września 2021 r., sygn. II SA/OI 511/21.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 27 października 2020 r., sygn. II SA/Op 219/20.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 11 lutego 2021 r., sygn. II SA/Sz 625/20.

- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 19 sierpnia 2021 r., sygn. II SA/Sz 368/21.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 25 marca 2021 r., sygn. II SA/Sz 658/20.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 5 sierpnia 2021 r., sygn. II SA/Sz 446/21.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 lutego 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1505/20.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 marca 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1757/20.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 stycznia 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1624/20.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 lipca 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1801/20.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 stycznia 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1671/20.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 stycznia 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1635/20.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 czerwca 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1985/20.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 lutego 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1578/20.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 lutego 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1761/20.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1893/20.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 lutego 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1670/20.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 lutego 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1702/20.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 stycznia 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1479/20.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 stycznia 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1733/20.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 marca 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1574/20.



## Selected restrictions on rights and freedoms during the COVID-19 epidemic in the light of constitutional provisions

**Keywords:** unconstitutionality, administrative pecuniary penalties, extraordinary state, invalidity of administrative decision

### Abstract

From the perspective of two years of the epidemic, the author of the chapter summarizes the jurisprudence of administrative courts and common courts. The balance in this respect is definitely to the disadvantage of the Council of Ministers and the Minister of Health.

Failure to introduce one of the constitutional states of emergency (e.g. a state of natural disaster) calls into question the legality of the actions taken, which interfere with the essence of individual rights and freedoms of citizens. Since the announcement of the epidemic in the territory of the Republic of Poland, most of the restrictions interfering with constitutional rights and freedoms are introduced in the form of ordinances of the Council of Ministers.

The basic restrictions or prohibitions included, among others: restrictions or prohibitions on conducting a given type of business, restrictions on public gatherings, restrictions on free movement, an order to undergo compulsory quarantine, etc.

As part of the enforcement of the above-mentioned obligations, state bodies are equipped with administrative and criminal legal institutions. As part of the “administrative route”, the competent state poviatsanitary inspector may impose financial penalties in connection with the violation of specific orders, prohibitions and restrictions aimed at combating the epidemic. These penalties range from five to thirty thousand zlotys, depending on the category of the infringement. Polish citizens are punished by the police with fines for violating the obligations arising from successive ordinances of the Council of Ministers. In cases of those citizens who refuse to accept tickets, motions for punishment are submitted to the courts.

In cases where administrative fines were imposed, they referred to a number of violations – from the ban on running a hairdressing salon, through the organization of public assemblies by the commune, a number of judgments relating to penalties for violating the quarantine conditions, financial penalties for violating the prohibition of covering the mouth and nose etc.

Voivodship administrative courts adjudicating in the above-mentioned categories of cases, in the vast majority of cases, repealed decisions of sanitary inspectors or annulled them.

The second category of “disciplining” legal institutions are those based on the provisions of the Code of Petty Offenses. The chapter refers to the jurisprudence of common courts and the Supreme Court regarding the liability of those accused of committing acts specified in Articles 54 and 116 of the Code of Petty Offenses. The case law of common courts is not as uniform as that of administrative courts.

Although the number of judgments of voivodship administrative courts with which decisions on imposing administrative fines for violating specific orders and bans were already a three-digit number, it should be remembered that these are decisions in individual cases. Even the overwhelming majority of judgments of administrative courts should not be treated as evidence of the repeal of subsequent ordinances of the Council of Ministers. The body competent to generally “exclude” certain provisions from the Polish system of legal sources is the Constitutional Tribunal, which has not yet assessed the compliance of implementing acts of the Council of Ministers with the Constitution of the Republic of Poland or laws. This chapter takes into account the legal status and court judgments as of February 4, 2022.