



**UMCS**

UNIwersytet Marii Curie-Skłodowskiej  
w Lublinie  
Szkoła Doktorska Nauk Społecznych

Dziedzina: **nauki społeczne**

Dyscyplina: **nauki prawne**

**Paulina Augustyn-Skuza**

nr albumu: 276378

## **Ograniczenia praw człowieka w Polsce w czasie pandemii COVID–19**

**(Restrictions on Human Rights in Poland during the  
COVID–19 Pandemic)**

Rozprawa doktorska przygotowywana pod kierunkiem naukowym dra hab. Grzegorza Koksanowicza, prof. UMCS

Promotor pomocniczy: dr hab. Wojciech Mojski

w Instytucie Nauk Prawnych

LUBLIN, 2025

## SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów</b>	2
<b>Wstęp</b>	14
<b>Rozdział I</b>	
<b>Gwarancje ochrony praw człowieka w zwyczajnym stanie funkcjonowania państwa i w stanach nadzwyczajnych</b>	
1. Wprowadzenie	21
2. Gwarancje konstytucyjne	23
3. Gwarancje międzynarodowe	53
3.1. Organizacja Narodów Zjednoczonych	54
3.2. Rada Europy	61
3.3. Unia Europejska	71
<b>Rozdział II</b>	
<b>Zakres i formy ograniczeń praw człowieka w czasie pandemii COVID-19</b>	
1. Wprowadzenie	80
2. Ograniczenia praw osobistych	81
3. Ograniczenia praw politycznych	102
4. Ograniczenia praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych	114
<b>Rozdział III</b>	
<b>Ocena wprowadzonych ograniczeń</b>	
1. Wprowadzenie	132
2. Formalne aspekty naruszeń wolności i praw człowieka	133
3. Materialne aspekty naruszeń wolności i praw człowieka	151
4. Odpowiedzialność za wprowadzone ograniczenia	194
<b>Zakończenie</b>	203
<b>Bibliografia</b>	214
Wykaz aktów prawnych i dokumentów	214
Wykaz literatury	226
Wykaz orzecznictwa	240
Wykaz innych źródeł	258

## **Wykaz skrótów**

### **Akty prawne**

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

KPP – Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r.

EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.

MPPOiP – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

u.z.z.c.z. – Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz. U. z 2024 r. poz. 924.

Rozporządzenie z dnia 31.03.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 1.04.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 7.04.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 10.04.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 15.04.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 16.04.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 19.04.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii

Rozporządzenie z dnia 26.04.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 2.05.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 7.05.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 maja 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 16.05.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 21.05.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 29.05.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 30.05.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 5.06.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 5.06.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 czerwca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 12.06.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 19.06.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 30.06.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 2.07.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 24.07.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 7.08.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 13.08.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 28.08.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 1.09.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 września 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 4.09.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 września 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 11.09.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 18.09.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 września 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 25.09.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 września 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 30.09.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 9.10.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 14.10.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 16.10.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 23.10.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 30.10.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 2.11.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 6.11.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 listopada 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 26.11.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 1.12.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 21.12.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 27.12.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 30.12.2020 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 4.01.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 14.01.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 22.01.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 29.01.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 5.02.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 11.02.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 22.02.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 26.02.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii

Rozporządzenie z dnia 5.03.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 marca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 10.03.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 marca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 11.03.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 marca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 19.03.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 marca 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 25.03.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 marca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 29.03.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 1.04.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 8.04.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 13.04.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 15.04.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 20.04.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 22.04.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 29.04.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 5.05.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 maja 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 6.05.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 10.05.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 maja 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 14.05.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 maja 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 25.05.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 maja 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 4.06.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 11.06.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 22.06.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 23.06.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 25.06.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 9.07.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 27.08.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 27.09.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 września 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 15.10.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 października 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 28.10.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 października 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 29.11.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 listopada 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 14.12.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 16.12.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 21.12.2021 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 21.01.2022 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 28.01.2022 r. – 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.

Rozporządzenie z dnia 10.02.2022 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lutego 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 24.02.2022 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lutego 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 25.02.2022 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2022 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 25.03.2022 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 marca 2022 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 13.03.2020 r. – Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego.

Rozporządzenie z dnia 20.03.2020 r. – Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 24.03.2020 r. – Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 24 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii.

Rozporządzenie z dnia 21.03.2020 r. – Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 31 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii.

## **Inne**

Dz.U. – Dziennik Ustaw

Dz. Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

SA – Sąd Apelacyjny

SO – Sąd Okręgowy

SN – Sąd Najwyższy

SR – Sąd Rejonowy

TK – Trybunał Konstytucyjny

TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

UE – Unia Europejska

## Wstęp

Pandemia choroby zakaźnej COVID–19, wywołanej przez koronawirusa SARS–CoV–2 (ang. *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2*) rozpoczęła się 17 listopada 2019 r. w chińskim mieście Wuhan. Wydarzenie to wymusiło na państwach podjęcie działań o charakterze nadzwyczajnym oraz bezprecedensowym, których zasadniczym celem było ograniczenie rozprzestrzeniania się wirusa i ochrona zdrowia publicznego. Historia pokazuje, że epidemie i pandemie zawsze wywierały istotny wpływ zarówno na życie społeczne, jak i gospodarcze<sup>1</sup>. Epidemia cholery z początku lat trzydziestych XIX w. doprowadziła do paraliżu szpitali, powodując śmierć wielu mieszkańców Paryża pogłębiając niestabilność polityczną oraz nierówności społeczne we Francji<sup>2</sup>. Z kolei pandemia grypy „hiszpanki” z 1918 r., obejmująca swym zasięgiem Europę, Stany Zjednoczone, Azję i Afrykę, pochłonęła od 20 do 100 milionów ofiar<sup>3</sup>. Pandemia COVID–19 była jednak zjawiskiem bezprecedensowym, gdyż w warunkach postępującej globalizacji stanowiła zagrożenie dla ludności całego świata.

Pandemia COVID–19 stworzyła przed ustawodawcą i organami stosującymi prawo nowe wyzwania. Z jednej strony konieczne było szybkie reagowanie na zagrożenia wynikające z rozprzestrzeniania się wirusa, z drugiej zaś konieczne było zachowanie standardów wynikających z idei państwa prawnego, takich jak zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa<sup>4</sup>. Zasada ta urzeczywistnia wartość pewności prawa, zakładając stabilność gwarancji ustawowych oraz przewidywalność działań organów władzy publicznej, co dotyczy też sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń dla obywateli i funkcjonowania państwa.

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. (dalej jako: „Konstytucja”) jako fundament systemu państwa prawnego, gwarantującego stabilność prawa (art. 2), wyznacza równocześnie podstawowe ramy funkcjonowania organów państwowych, określa zasady ich wzajemnej

---

<sup>1</sup> F. O. Sullivan, *Pandemic Lessons from the Era of ‘Les Miserables’*, <https://www.bloombergenews.com/news/featu/res/2021-04-27/how-paris-transformed-after-cholera> (dostęp: 10.10.2024 r.).

<sup>2</sup> <https://www.economist.com/finance-and-economics/2021/04/29/what-history-tells-you-about-post-pandemic-booms>, (dostęp: 10.10.2024 r.).

<sup>3</sup> Zob. F. F. Cartwright, M. Biddiss, *Niewidoczny wróg. Zarazy i historia*, Warszawa: Jakość Wiedzy 2002, s. 154–156,

<http://web.archive.org/web/20141027014103/http://www.auspostalthistory.com/articles/1123.php> (dostęp: 10.10.2024 r.).

<sup>4</sup> E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 213.

relacji oraz kształtuje sytuację prawną jednostki, zapewniając jej ochronę i gwarancje podstawowych praw. Na gruncie art. 5 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska zobowiązana jest do zapewnienia poszanowania wolności i praw człowieka, co dotyczy także sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń. Obowiązek ten nie ogranicza się jedynie do ich zapisania w treści ustawy zasadniczej, lecz wymaga także ustanowienia systemu gwarancji chroniących przed ich naruszeniem. Nie ulega wątpliwości, że najskuteczniejszym sposobem realizacji obowiązków wynikających z art. 5 Konstytucji jest stworzenie przez państwo sprawnie działającego systemu ochrony praw człowieka. Należy jednak podkreślić, że samo ich wskazanie w ustawie zasadniczej nie gwarantuje jeszcze skutecznej ochrony. Kluczowe znaczenie ma bowiem sposób, w jaki instytucje te zostały ukształtowane, a także praktyka ich stosowania. To one decydują o tym, czy jednostka rzeczywiście może skutecznie dochodzić swoich praw konstytucyjnych. W tym kontekście konieczna staje się analiza dostępnych środków ochrony praw człowieka funkcjonujących w polskim systemie prawnym, zarówno ustanowionych przez krajowego ustawodawcę, jak i wynikających z regulacji prawa międzynarodowego<sup>5</sup>.

Integralnym elementem zasady państwa prawnego jest przy tym zasada wyłączności ustawy w zakresie regulowania sytuacji prawnej jednostki. Wynika z niej zakaz ograniczania wolności i praw obywatelskich w drodze aktów podustawowych<sup>6</sup>. Nie mniej istotna jest zasada proporcjonalności, zgodnie z którą ustawodawca, podejmując działania ograniczające wolności i prawa, zobowiązany jest stosować środki adekwatne do zakładanych celów. Wymaga to oceny, czy przyjęte rozwiązanie jest konieczne (niezbędne), przydatne (zdatne do osiągnięcia zamierzonych skutków) oraz czy ograniczenia nakładane na jednostki pozostają w odpowiedniej proporcji do chronionych dóbr. Istotą tej zasady jest obowiązek dokonywania swoistego „ważenia” pomiędzy dobrem, które zostaje poświęcone, a dobrem, którego ochrona uzasadnia ingerencję w wolności i prawa obywateli<sup>7</sup>.

Problem praw człowieka stanowi zagadnienie o fundamentalnym znaczeniu zarówno w wymiarze teoretycznym, jak i praktycznym. Wolności i prawa człowieka,

---

<sup>5</sup> K. Todos, *Środki ochrony konstytucyjnych wolności i praw*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2016, t. 16, s. 42.

<sup>6</sup> I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010, s. 178–179.

<sup>7</sup> S. Tkacz, *Kolizja praw i sposoby jej rozwiązywania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Wolność wypowiedzi versus wolność religijna. Studium z zakresu prawa konstytucyjnego, karnego i cywilnego*, red. A. Biłgorajski, Warszawa 2015, s. 19–44.

gwarantowane przez Konstytucję oraz liczne akty prawa międzynarodowego nie mają charakteru absolutnego, ponieważ ich realizacja może podlegać ograniczeniom w ściśle określonych przypadkach<sup>8</sup>. Refleksja nad ograniczeniami wolności i praw człowieka pozwala nie tylko ocenić zgodność działań władz z prawem polskim, lecz także sprzyja budowaniu świadomości obywatelskiej i umacnianiu kultury prawnej, które stanowią fundamenty trwałego i silnego demokratycznego państwa prawnego.

Pandemia COVID-19 ze względu na swój globalny zasięg i tempo rozprzestrzeniania się, stworzyła przed państwami konieczność ekstraordynaryjnej reakcji, także prawnej, na ten szczególny kryzys. Stworzyła także ustrojową konieczność rozważenia odpowiednich mechanizmów koniecznej ingerencji w prawa podmiotowe. Analizując zaś dopuszczalność ingerencji w wolności i prawa jednostki, należy zauważyć, że Konstytucja przewiduje reżim wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji – wyznaczający granice dopuszczalnych ograniczeń praw człowieka w sytuacjach braku nadzwyczajnych zagrożeń (zwyczajny stan funkcjonowania państwa<sup>9</sup>) oraz przepisy szczególne – ujęte w rozdziale XI Konstytucji, dotyczące wyłącznie stanów nadzwyczajnych. Rozstrzygnięcie w zakresie wyboru pomiędzy tymi reżimami konstytucyjnymi uzależnione jest przy tym od kilku czynników. Po pierwsze, istotne znaczenie ma rodzaj zagrożenia, w obliczu którego staje państwo. Po drugie, decydujące znaczenie ma rodzaj stanu nadzwyczajnego ogłoszonego na terytorium państwa, ponieważ każdy z nich wiąże się z odmiennym zakresem możliwej ingerencji w wolności i prawa podmiotowe. Po trzecie, istotny jest charakter samego prawa bądź wolności, które podlegają ograniczeniu. Dodatkową trudność stanowi interpretacja przesłanek dopuszczalności ograniczeń, w szczególności zasady proporcjonalności. W tym zakresie doniosłą rolę odgrywa orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który w swoich

---

<sup>8</sup> Np. art. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

<sup>9</sup> W treści rozprawy posłużono się terminem zwyczajnego stanu funkcjonowania państwa. Przez zwyczajny stan funkcjonowania państwa – na tle rozważań niniejszej pracy – rozumie się stan funkcjonowania państwa, w którym występują różnego rodzaju zagrożenia o zróżnicowanej skali, jednak ich usunięcie jest możliwe przy zastosowaniu zwykłych środków prawnych. Należy jednak pokreślić, iż w literaturze brak jest jednolitej terminologii w tymże zakresie. W doktrynie (w odniesieniu do zwyczajnego funkcjonowania państwa) można spotkać również sformułowanie „normalnego funkcjonowania państwa”, zob. M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń wolności i praw jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 12, s. 5–22.

judykatakach wyznacza praktyczne granice dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy w prawa człowieka w stanie braku nadzwyczajnych zagrożeń oraz w stanach nadzwyczajnych.

Powyższe rozważania należy odnieść także do analizy problematyki restrykcji wprowadzonych podczas pandemii COVID-19 w Polsce. Podjęcie tego zagadnienia w rozprawie doktorskiej wydaje się przy tym uzasadnione przede wszystkim ze względu na brak opracowań w polskiej literaturze przedmiotu, które w sposób całościowy i systematyczny odnosiłyby się do tak sformułowanego problemu badawczego. Kompleksowa analiza podjęta w niniejszym opracowaniu była przedmiotem zainteresowania przedstawicieli polskiej nauki prawa, jednak dotychczasowe ujęcia koncentrowały się raczej na węższych aspektach tego zagadnienia (skupiając się przede wszystkim na naruszeniu przepisów prawa konstytucyjnego odnoszących się do zasady wyłączności ustawy)<sup>10</sup>.

Głównym celem podjętych tutaj badań jest w konsekwencji analiza zakresu i form ograniczeń praw człowieka wprowadzonych w czasie pandemii COVID-19 w Polsce oraz dokonanie oceny ich zgodności z normami Konstytucji. Przeprowadzone badania koncentrują się na identyfikacji gwarancji zapewniających ochronę wolności i praw jednostki w zwyczajnym stanie funkcjonowania państwa oraz w stanach nadzwyczajnych, a także na ustaleniu, jakie prawa osobiste, polityczne, ekonomiczne, społeczne i kulturalne podlegały ingerencjom w czasie pandemii COVID-19. Analiza stanu pandemii ma istotne znaczenie ze względu na możliwość ponownego wystąpienia zagrożeń o charakterze epidemicznym lub pandemicznym, potencjalnie nawet o większej skali niż w przypadku pandemii COVID-19. Z tego względu niniejsze opracowanie może stanowić punkt wyjścia do dalszych badań i refleksji, których rezultatem będzie wypracowanie efektywnych mechanizmów prawnych przeciwdziałających takim nadzwyczajnym zagrożeniom w zgodzie z regulacjami konstytucyjnymi. Celem tych rozwiązań powinno być nie tylko usprawnienie działań podejmowanych w sytuacji masowego występowania chorób zakaźnych, lecz również zapewnienie pełniejszej ochrony wolności i praw człowieka.

---

<sup>10</sup> Do opracowań odnoszących się bardziej szczegółowo do polskiej praktyki wprowadzania ograniczeń wolności i praw człowieka, należy m.in.: R. Piotrowski, *Demokracja w stanie pandemii. Uwagi o doświadczeniach polskich* [w:] *Prawo w czasie pandemii COVID-19*, red. P. Grzebyk, P. Uznańska, Warszawa 2022; S. Trociuk, *Bibliografia* [w:] *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021; L. Bosek, *Stan epidemii. Konstrukcja prawa*, Warszawa 2022.

Należy podkreślić, że głównym obszarem podejmowanych badań jest analiza polskich gwarancji ochrony wolności i praw człowieka na poziomie konstytucyjnym zawartych w ustawie zasadniczej. Analiza obejmuje więc regulacje najwyższego rzędu obowiązujące w Polsce, tj. normy Konstytucji, ale też normy Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej jako: „EKPC”), postanowienia Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>11</sup> (dalej jako: „KPP”) oraz normy Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>12</sup> (dalej jako: „MPPOiP”). Zakres normatywny objęty analizą został ograniczony i nie obejmuje wszystkich źródeł prawa krajowego oraz międzynarodowego, które odnoszą się do problematyki ochrony wolności i praw człowieka. W szczególności uwzględniono fundamentalne akty systemu europejskiego i globalnego, takie jak EKPC oraz MPPOiP, które obok Konstytucji pełnią zasadniczą funkcję gwarancyjną w zakresie ochrony praw człowieka w polskim porządku prawnym. Natomiast KPP analizowana jest w ujęciu dogmatycznym, ze względu na ścisłe powiązanie systemu unijnego z systemem Rady Europy w obszarze ochrony praw jednostki, co wprost potwierdza art. 52 ust. 3 KPP.

W kontekście zarysowanego powyżej obszaru badań, w pracy podjęto próbę odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- 1) Jakie wolności i prawa człowieka podlegały ograniczeniom w związku z pandemią COVID-19?
- 2) Czy przyjęte rozwiązania były zgodne z obowiązującymi standardami ochrony praw człowieka?
- 3) Czy środki te spełniały wymóg proporcjonalności, uwzględniający konieczność ochrony zdrowia publicznego?
- 4) Czy wszystkie środki można uznać za usprawiedliwione, jeśli służą walce z pandemią?
- 5) W jakim stopniu proces wprowadzania ograniczeń wolności i praw człowieka był transparentny?
- 6) Czy dokonano systematycznej oceny wpływu wprowadzonych ograniczeń na sytuację jednostki oraz czy wyniki tej oceny zostały wykorzystane przy podejmowaniu dalszych decyzji prawodawczych?

---

<sup>11</sup> Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, str. 1 z późn. zm.).

<sup>12</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

W kontekście tak sformułowanych pytań badawczych podjęto przede wszystkim próbę generalnego zdefiniowania konstytucyjnych oraz międzynarodowych gwarancji ochrony praw człowieka podczas zwyczajnego stanu funkcjonowania państwa oraz w stanach nadzwyczajnych. Ponadto podjęto próbę omówienia wprowadzonych w Polsce ograniczeń praw człowieka podczas pandemii COVID-19. Następnie, skonfrontowano wnioski ogólne i normatywne z praktyką. Konstrukcja niniejszej pracy uwzględnia wskazane cele badawcze, treściowe oraz metodologiczne. Dlatego praca poza wstępem, obejmuje trzy rozdziały oraz zakończenie.

Pierwszy rozdział – *Gwarancje ochrony praw człowieka w zwyczajnym stanie funkcjonowania państwa i w stanach nadzwyczajnych* – poświęcony został analizie gwarancji ochrony wolności i praw człowieka w stanie zwyczajnego funkcjonowania państwa oraz w sytuacji wprowadzenia stanów nadzwyczajnych. Omówiono przesłanki ograniczania praw wynikające z art. 31 ust. 3 oraz z art. 228 Konstytucji. Uwzględniono również wybrane regulacje prawa międzynarodowego odnoszące się do omawianej problematyki. Rozdział ten odgrywa istotną rolę w strukturze rozprawy, gdyż stanowi teoretyczną bazę dla dalszej analizy. Przedstawione w nim rozważania dotyczące konstytucyjnych i międzynarodowych gwarancji ochrony praw człowieka pozwalają zrozumieć ramy prawne, w których państwo może podejmować działania w sytuacjach nadzwyczajnych.

Drugi rozdział – *Zakres i formy ograniczeń praw człowieka w czasie pandemii COVID-19* – poświęcony został analizie praktycznych aspektów ograniczania praw człowieka w Polsce w czasie pandemii COVID-19, dokonanej na podstawie rozporządzeń wprowadzanych w tym czasie. Przeprowadzono analizę 94 rozporządzeń, rekonstruując proces kształtowania się ograniczeń praw człowieka oraz ich ewolucję. Celem tego rozdziału jest ukazanie dynamiki zmian legislacyjnych, a także stworzenie podstaw do oceny wprowadzonych regulacji prawnych – przeprowadzonej w rozdziale trzecim.

Trzeci rozdział – *Ocena wprowadzonych ograniczeń* – poświęcony został ocenie wprowadzonych w Polsce w okresie pandemii COVID-19 ograniczeń praw człowieka, ze szczególnym uwzględnieniem ich zgodności z Konstytucją. Stanowi on subsumpcję praktyki przedstawionej w rozdziale drugim do ustrojowych podstaw ochrony praw człowieka omówionych w rozdziale pierwszym. Ponadto, dla celów niniejszego rozdziału

poddano analizie około 300 orzeczeń sądowych, co pozwoliło na identyfikację tendencji oraz specyfiki praktyki orzeczniczej w badanym obszarze.

Zakończenie stanowi podsumowanie całości rozprawy poprzez zebranie i usystematyzowanie wniosków płynących z przeprowadzonych badań. Udzielono tutaj głównie odpowiedzi na postawione pytania badawcze, ale także sformułowano wnioski końcowe *de lege lata* oraz postulaty *de lege ferenda*.

Badania naukowe prowadzone na potrzeby dysertacji opierały się przede wszystkim na metodzie teoretycznoprawnej. Metoda ta odwołuje się do dorobku doktryny oraz pojęć wypracowanych w ramach nauki prawa konstytucyjnego. Dzięki jej zastosowaniu możliwe stało się zaprezentowanie gwarancji ochrony praw człowieka zarówno w stanie zwyczajnego funkcjonowania państwa, jak i w warunkach stanów nadzwyczajnych. Do wykorzystanej metody badawczej należy również zaliczyć, dodatkowe metody analizy prawnej, tj. metodę prawnoporównawczą i metodę dogmatycznoprawną, obejmującą zarówno wykładnię przepisów, jak i analizę piśmiennictwa polskiego oraz międzynarodowego. Przedmiotem badań podjętych w rozprawie są przede wszystkim akty normatywne, raporty, sprawozdania, orzecznictwo, a także literatura.

Głównymi źródłami bibliograficznymi wykorzystanymi w niniejszej pracy były przede wszystkim polskie i anglojęzyczne opracowania doktrynalne z zakresu prawa konstytucyjnego. Uzupełniający charakter miały polskie oraz anglojęzyczne źródła normatywne i orzecznicze, a także opracowania w postaci raportów, dokumentów i analiz odnoszących się do poruszonych zagadnień. Wykorzystane materiały bibliograficzne mają charakter źródeł drukowanych oraz źródeł internetowych. Przedstawione w niniejszej rozprawie rozważania i wnioski odnoszą się do stanu prawnego obowiązującego na dzień 1 września 2025 r.

# Rozdział I

## Gwarancje ochrony praw człowieka w zwyczajnym stanie funkcjonowania państwa i w stanach nadzwyczajnych

### 1. Wprowadzenie

Pojęcie ochrony wolności i praw jednostki można rozumieć jako całokształt środków i działań mających na celu zapewnienie skutecznych gwarancji przed ich naruszeniem oraz przeciwdziałanie potencjalnym zagrożeniom<sup>13</sup>. Ochrona praw człowieka może przyjmować postać działań prewencyjnych oraz działań represyjnych. W ramach ochrony prewencyjnej odpowiednie organy podejmują czynności mające na celu zapobieganie zagrożeniom albo naruszeniom wolności i praw jednostki<sup>14</sup>. Pojęcie ochrony represyjnej polega na podejmowaniu działań w odpowiedzi na zaistniałe naruszenie praw człowieka. Jej istotą jest zastosowanie różnego rodzaju sankcji wobec osoby dopuszczającej się bezprawnej ingerencji w sferę praw jednostki<sup>15</sup>.

Ujęcie praw człowieka wraz z określeniem standardów ich ochrony stwarza podstawę do formułowania gwarancji sprzyjających skutecznej realizacji wolności i praw jednostki<sup>16</sup>. W niniejszym rozdziale poddano zatem analizie gwarancje ochrony wolności i praw człowieka zarówno w zwyczajnym, jak i nadzwyczajnym stanie funkcjonowania państwa. W sytuacji zwyczajnego funkcjonowania państwa wszelkie ograniczenia wolności i praw muszą spełniać przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z kolei stan nadzwyczajny może być wprowadzony w sytuacji szczególnego zagrożenia, gdy zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające. Zwykle środki konstytucyjne na gruncie art. 228 ust. 1 Konstytucji należy rozumieć jako wszystkie środki, którymi dysponują organy władzy państwowej i które mogą zostać wykorzystane wtedy, gdy nie został wprowadzony stan nadzwyczajny<sup>17</sup>. Sytuacja, w której zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające, ma miejsce, gdy nie można przeciwdziałać

---

<sup>13</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 477.

<sup>14</sup> B. Banaszak, *Prawo...*, op. cit., s. 478; A. Dragan, D. Korzeniowska, A. Krasnowolski, *Organy ochrony prawnej w wybranych krajach Unii Europejskiej*, [w:] Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji. Opracowania tematyczne OT-598, Warszawa 2011, s. 3.

<sup>15</sup> G. Chmielewski, *Zakres podmiotowy, gwarancje oraz formy ochrony i środki podstawowych wolności i praw na Słowacji* [w:] „Przegląd Prawa i Administracji” 2009, t. LXXIX, s. 37.

<sup>16</sup> L. Leszczyński, B. Liżewski, *Ochrona praw człowieka w Europie. Szkic zagadnień podstawowych*, Lublin 2008, s. 10.

<sup>17</sup> M. Szydło, *Komentarz do art. 31 ust. 3*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

zagrożeniu bez odstąpienia od stosowania norm konstytucyjnych obowiązujących w normalnej sytuacji oraz przy wprowadzaniu ograniczeń wolności i praw jednostki zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jak i szczególnych klauzul ograniczających<sup>18</sup>.

Również twórcy aktów międzynarodowych z zakresu ochrony praw człowieka dostrzegali konieczność dopuszczenia ograniczeń niektórych praw w wyjątkowych sytuacjach<sup>19</sup>. W prawie międzynarodowym dotyczącym ochrony praw człowieka stosuje się zróżnicowaną terminologię w zależności od charakteru sytuacji. W warunkach zwyczajnych mówi się o *limitations* bądź *restrictions*<sup>20</sup>, natomiast w przypadku szczególnych zagrożeń używa się pojęcia *derogation*<sup>21</sup>. Różnica ta nie ma wyłącznie znaczenia językowego, ponieważ przyjęta w traktatach terminologia jednoznacznie wskazuje na wyjątkowy charakter ograniczeń dopuszczalnych w sytuacjach nadzwyczajnych, w których znajdują zastosowanie specjalne klauzule derogacyjne. W doktrynie praw człowieka dla zachowania większej precyzji terminologicznej, przyjęto rozróżnienie pomiędzy klauzulami limitacyjnymi odnoszącymi się do warunków ograniczania wolności i praw w czasie zwyczajnego funkcjonowania państwa, a klauzulami derogacyjnymi, które znajdują zastosowanie w sytuacjach szczególnych zagrożeń<sup>22</sup>. W związku z tym niniejszy rozdział koncentruje się na analizie wybranych gwarancji ochrony praw człowieka o charakterze konstytucyjnym oraz międzynarodowym.

---

<sup>18</sup> K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 19–21.

<sup>19</sup> T. Gardocka, *Zapobieganie i zwalczanie chorób zakaźnych w Polsce*, [w:] *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, red. T. Gardocka, D. Jagiełło, Warszawa 2021, s. 10.

<sup>20</sup> Zob. art. 9 ust. 2, 17, 10 ust. 2, 18 EKPC oraz art. 22 ust. 2, 25 MPPOiP.

<sup>21</sup> Art. 15 EKPC lub art. 4 MPPOiP.

<sup>22</sup> M. Piechowiak, *Specyfika ograniczenia wolności i praw konstytucyjnych w stanach nadzwyczajnych*, [w:] *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, red. M. Granat, Warszawa 2021, s. 224.

## 2. Gwarancje konstytucyjne

W preambule Konstytucji wskazano, że Naród Polski pragnie „na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie” oraz że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa jest oparta na „poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że istota wolności i praw opiera się na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyróżnić podstawowe elementy: „(rdzeń, jądro), bez których dane prawo lub wolność nie mogłoby istnieć oraz elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być różnie definiowane i modyfikowane bez naruszenia tożsamości danego prawa lub wolności<sup>23</sup>. Wolność człowieka podlega przy tym ochronie prawnej zarówno w zwyczajnych warunkach funkcjonowania państwa, jak i w stanach nadzwyczajnych. P. Tuleja, nawiązując do wolności człowieka, trafnie wskazuje, że Konstytucja nie nadaje człowiekowi wolności, lecz deklaruje jej ochronę<sup>24</sup>. Dlatego też każdy jest zobowiązany do jej poszanowania. Wynika stąd „zakaz zmuszania kogokolwiek do działań, których prawo jako podstawowy regulator stosunków społecznych nie nakazuje”<sup>25</sup>. Należy podkreślić, że to państwo jest odpowiedzialne za realizację przestrzegania wolności i praw człowieka.

W literaturze wskazuje się, że koncepcja praw człowieka i ich ochrona opiera się na sześciu ideach ustrojowych, takich jak „1. władza rządzących nie jest nieograniczona, 2. poddani dysponują obszarem autonomii, którego nie może naruszyć żadna władza, a także prawami i swobodami, które rządzący winni uszanować, 3. istnieją procedury chroniące przed arbitralnością władz (poddani stają się rządzącymi, bo mogą się domagać ochrony od państwa), 4. rządzeni mają prawo udziału w podejmowaniu decyzji, co zmienia ich w obywateli, 5. rządzący mają nie tylko władzę, ale i obowiązki, 6. wszystkie prawa i wolności przysługują wszystkim na równi”<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Wyrok TK z dnia 25.05.1999 r., SK 9/98, OTK 1999, nr 4, poz. 78.

<sup>24</sup> P. Tuleja, Komentarz do art. 31, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, Warszawa 2023, LEX.

<sup>25</sup> W. Skrzydło, Komentarz do art. 31, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, Warszawa 2013, LEX.

<sup>26</sup> W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, Kraków 2011, s. 23.

Punktem wyjścia do rozważań na temat konstytucyjnych gwarancji ochrony praw człowieka będzie zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada legalizmu oraz zasada podziału władzy. Następnie omówiony zostanie art. 31 ust. 3 Konstytucji wyznaczający przesłanki dokonywania ograniczeń wolności i praw jednostki oraz regulacje właściwe dla ochrony praw człowieka podczas wprowadzenia stanu nadzwyczajnego.

Odnosząc powyższe do polskich uwarunkowań ustrojowych należy zauważyć, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej<sup>27</sup>. Powtarzając za Trybunałem Konstytucyjnym, należy wskazać, że na zasadę demokratycznego państwa prawnego składa się zbiór wartości bezpośrednio lub pośrednio wskazanych w Konstytucji, odnoszących się do prawa, ustroju państwa, a także do relacji pomiędzy państwem i jednostką<sup>28</sup>. S. Wronkowska wskazuje, że zasada ta w pewnym stopniu zapewnia w sposób aksjologiczny i prakseologiczny spójność systemu prawa w państwie<sup>29</sup>.

Z uwagi na brak formalnej definicji demokratycznego państwa prawnego, szczególną rolę w wypracowaniu treści tejże zasady odegrał Trybunał Konstytucyjny<sup>30</sup>. Wskazuje on, że na tę definicję składa się zasada zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa oraz zasada sprawiedliwości społecznej. Jak zauważa L. Garlicki oraz K. Wojtyczek, zasada demokratycznego państwa prawnego „wyznacza kierunek interpretacji zasady proporcjonalności, bo uzależnia dopuszczalność ustanawiania ograniczeń wolności i praw od tego, czy ograniczenia te służą funkcjonowaniu demokratycznego państwa”<sup>31</sup>.

Z zasady demokratycznego państwa prawa wyprowadzono także inne zasady o szczególnym charakterze. Jako przykład można wskazać zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa<sup>32</sup>. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego

---

<sup>27</sup> Zob. przepis art. 2 Konstytucji.

<sup>28</sup> Wyrok TK z dnia 25.11.1997 r., K 26/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 64.

<sup>29</sup> S. Wronkowska, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006, s. 50.

<sup>30</sup> G. Koksanowicz, *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 471.

<sup>31</sup> L. Garlicki, K. Wojtyczek, Uwaga 46 do art. 31, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.

<sup>32</sup> J. Potrzebszcz, *Idea prawa w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, Lublin 2007, s. 221–225.

z 1988 r.<sup>33</sup> jako jedno z pierwszych odnosiło się do zasady zaufania obywatela do państwa, wskazując, iż działalność państwa w dziedzinie prawodawczej powinno tworzyć obowiązek kształtowania prawa w taki sposób, aby nie ograniczać wolności obywateli. Ponadto Trybunał Konstytucyjny wskazał, że nie należy stanowić przepisów, które ograniczają katalog praw mających podstawę w Konstytucji lub służącym ich realizacji, ponieważ to w stabilności i rozwojowym charakterze praw i obowiązków obywateli opiera się zaufanie do państwa i jego społeczna siła. Dlatego zasada zaufania obywateli stanowi podstawową wartość ogólnospołeczną. W innym wyroku Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że zasada ta „wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania<sup>34</sup>”.

Pewność prawa ma za zadanie zapewnić jednostce bezpieczeństwo prawne, mając na względzie przewidywalność działań organów państwa oraz ich prognozowanie. W ten sposób zostaje urzeczywistniona wolność jednostki, która może układać swoje sprawy, a także ponosić odpowiedzialność za podejmowane decyzje<sup>35</sup>. Zasada ochrony zaufania do państwa i prawa jest źródłem także innych zasad, które nie zostały bezpośrednio wskazane w art. 2 Konstytucji, należą do nich m.in.: zasada ochrony praw słusznie nabytych, zasada ochrony interesów w toku, czy zasada *lex retro non agit*.

Z zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzona jest także zasada prawidłowej legislacji, a więc formułowanie przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny<sup>36</sup>. Kształtuje ona relację pomiędzy państwem, a obywatelem, będącym adresatem danej regulacji, który powinien oczekiwać jej przejrzystości i czytelności<sup>37</sup>. Standard ten

---

<sup>33</sup> Orzeczenie TK z dnia 30.11.1988 r., K 1/88, OTK 1988, poz. 6.

<sup>34</sup> Wyrok TK z dnia 7.02.2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29; wyrok TK z dnia 15.09.1998 r., K 10/98, OTK 1998, nr 5, poz. 64.

<sup>35</sup> Z. Tabor, *Teoretyczne problemy legalności*, Katowice 1998, s. 65 i n.

<sup>36</sup> L. Garlicki, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6, s. 124. Wskazane kryteria składają się na tzw. określoność prawa, por. G. Koksanowicz, *Zasada określoności ...*, s. 474.

<sup>37</sup> W. Sokolewicz, Komentarz do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom V*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.

jest szczególnie wymagany na gruncie ochrony wolności i praw jednostki oraz gdy są stosowane sankcje wobec obywatela<sup>38</sup>. Jak wskazuje M. Florczak–Wątor<sup>39</sup>, ustawodawca w wyniku niejasnego sformułowania przepisów nie może pozostawiać organom, które je stosują, nadmiernej swobody w ustalaniu zakresu konstytucyjnych ograniczeń. Przekroczenie bowiem poziomu niejasności przepisów prawnych może być samoistną przesłanką do stwierdzenia ich niezgodności z zasadą państwa prawnego<sup>40</sup>. Wymóg jasności powinien wymuszać na ustawodawcy formułowanie klarownych i zrozumiałych przepisów. Ma to szczególne znaczenie przy przyznawanych prawach i nakładanych obowiązkach, gdy treść przepisów prawnych powinna być oczywista i powinna umożliwiać ich egzekwowanie<sup>41</sup>. Niekiedy jednak judykatura dopuszcza możliwość posługiwania się zwrotami nieostrymi, co jest naturalnym sposobem postępowania ustawodawcy. Należy jednak pamiętać, że w takiej sytuacji niezbędna jest możliwość weryfikacji desygnatów użytych zwrotów<sup>42</sup>. Za prawidłowy należy uznać pogląd J. Zaleśnego<sup>43</sup>, który odwołuje się do sytuacji, gdy przepisy prawne, budzące wątpliwości co do ich określoności już obowiązują. Jak wskazuje, w takiej sytuacji należy odwołać się do oceny praktyki stosowania przepisów oraz do wyjaśnień formułowanych w opracowaniach naukowych.

Z zasady demokratycznego państwa prawnego odczytuje się również zasadę sprawiedliwości społecznej, określaną jako cel, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne. Określenie „demokratyczne państwo prawne” nie może odnosić się do państwa, które nie realizuje zasady sprawiedliwości<sup>44</sup>. Omawiana zasada sprawiedliwości społecznej w powiązaniu z zasadą dobra wspólnego, pomocniczości, solidarności oraz ochrony godności i wolności człowieka projektują spójny system wartości chronionych na gruncie Konstytucji<sup>45</sup>. Sprawiedliwość społeczna ma wyrażać „dążenie do zachowania

---

<sup>38</sup> Wyrok TK z dnia 11.01.2000 r., K 7/99, OTK 2000, nr 1, poz. 2; wyrok TK z dnia 20.11.2002 r., K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83; wyrok TK z dnia 7.06.2005 r., K 23/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 62.

<sup>39</sup> M. Florczak–Wątor, Komentarz do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, LEX.

<sup>40</sup> Wyrok TK z dnia 22.05.2002 r., K 6/02, OTK–A 2002, nr 3, poz. 33.

<sup>41</sup> Wyrok TK z dnia 21.03.2001 r., K 24/00, OTK w 2001 r., cz. I, poz. 16.

<sup>42</sup> Wyrok TK z dnia 12.09.2005 r., SK 13/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91; wyrok TK z dnia 16.01.2006 r., SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2.

<sup>43</sup> J. Zaleśny, *Zasady prawidłowej legislacji*, „Studia Politologiczne” 2009, nr 13, s. 17, <http://biblioteka.oapuw.pl/jacek-zalesny-zasady-prawidlowej-legislacji-studia-politologiczne-vol-13/> (dostęp: 15.10.2024 r.).

<sup>44</sup> Wyrok TK z dnia 12.04.2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87.

<sup>45</sup> A. Pułło, *Sprawiedliwość społeczna w systemie zasad naczelnych Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7, s. 6.

równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli”<sup>46</sup>.

Przechodząc do kolejnego zagadnienia, zasada legalizmu określana jako elementarna zasada każdego systemu prawnego to stan, w którym działanie organu władzy publicznej jest oparte na ustawowym upoważnieniu i ma na celu podjęcie działania w danej kwestii, podjęcie sprawy w danej formie oraz wydanie rozstrzygnięcia w określonej formie prawnej<sup>47</sup>. Przez organy władzy publicznej rozumie się podmioty, które dysponują z mocy ustawy kompetencjami władczymi<sup>48</sup>. Z kolei działanie w granicach prawa stanowi konstytucyjny obowiązek organów władzy publicznej, polegający na przestrzeganiu norm wyznaczających ich zadania i kompetencje oraz nienaruszaniu żadnych innych obowiązujących norm<sup>49</sup>. Zasadę legalizmu należy odczytywać w związku z zasadą demokratycznego państwa prawnego, a dokładnie z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa oraz z zasadami określonymi w art. 8 oraz 9 Konstytucji.

Nawiązując do powyższego, zasada legalizmu wyklucza stosowanie domniemania kompetencji organów władzy publicznej oraz dokonywanie wykładni rozszerzającej w tymże zakresie<sup>50</sup>. Dlatego też zakaz domniemywania kompetencji zakłada, że kompetencje „albo zostały przyznane albo ich nie ma”<sup>51</sup>. Na gruncie praw człowieka zasada legalizmu ma na celu chronić jednostkę przed arbitralnością władzy oraz pełnić rolę gwaranta kontroli prawnej wprowadzanych ograniczeń wolności i praw. Jak wskazuje M. Zubik<sup>52</sup>, zasada legalizmu odgrywa szczególne znaczenie na gruncie stanowienia aktów wykonawczych, zwłaszcza rozporządzeń wydawanych na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawy (art. 92 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny, dokonując badania konstytucyjności rozporządzenia, ustala, czy Rada Ministrów jako

---

<sup>46</sup> J. Boratyński, *Sprawiedliwość społeczna w konstytucji*, „Edukacja Prawnicza” 2009, nr 5, s. 107.

<sup>47</sup> W. Sokolewicz, M. Zubik, *Komentarz do art. 7, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.

<sup>48</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 28.

<sup>49</sup> Zob. wypowiedź J. Madeja, „Biuletyn KKZN” nr XIII, s. 53.

<sup>50</sup> Wyrok TK z dnia 19.06.2002 r., K 11/02, OTK-A 2002, nr 4, poz. 43.

<sup>51</sup> P. Ochmann, *Aksjologiczne fundamenty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2014, s. 6.

<sup>52</sup> M. Zubik, W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 7, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.

autor „działała zgodnie z uregulowanymi ustawowo zasadami stanowienia przedmiotowych rozporządzeń, w tym – czy dopełniono wymóg zasięgnięcia stosownych opinii”<sup>53</sup>. W orzecznictwie Trybunału można odnaleźć także przykłady konstytucyjnych naruszeń związanych z wydawaniem rozporządzeń. Należy do nich zaliczyć m.in.: naruszenie procedury przewidzianej dla jego stanowienia, wydanie rozporządzenia przez organ nieposiadający kompetencji prawotwórczej, wykroczenie poza zakres przedmiotowy określony w upoważnieniu ustawowym, uregulowanie w rozporządzeniu spraw nieobjętych upoważnieniem od ustawodawcy oraz niezgodność treści rozporządzenia z aktami normatywnymi wyższego rzędu<sup>54</sup>.

Ostatnią zasadą, która zostanie omówiona będzie zasada podziału władzy określona w art. 10 Konstytucji. Jest to zasada niekwestionowana, postrzegana jako dogmat ustrojowy, który musi być bezwzględnie przestrzegany, żeby dany system polityczny przejawiał cechy demokracji<sup>55</sup>. Jej celem jest przeciwdziałanie zarówno nadmiernej koncentracji władzy, jak i jej przejściu przez jeden podmiot polityczny, co stanowiłoby zagrożenie dla równowagi ustrojowej<sup>56</sup>. Podział władz, o którym mowa w art. 10 ust. 1 Konstytucji, oznacza, że każda z trzech władz powinna posiadać kompetencje materialne odpowiadające ich istocie<sup>57</sup>. Zachowanie istoty każdej z władz wymaga, aby dysponowała ona podstawowym zakresem wyłączonych kompetencji gwarantujących im tożsamość ustrojową<sup>58</sup>. Trybunał Konstytucyjny rozróżnia zatem grupę kompetencji wyłączonych, które są przypisane tylko jednej z władz, z określonym zakresem minimalnym niezbędnym do realizacji danej funkcji przez organ. Kompetencje te nie mogą zostać przeniesione na inny organ ani naruszone w procesie stanowienia lub stosowania prawa, art. 10 Konstytucji ma bowiem stanowić przeszkodę dla koncentracji funkcji władzy w jednym organie<sup>59</sup>. Z kolei równoważenie się władz należy interpretować jako ich wzajemne oddziaływanie i uzupełnianie funkcji. Każda władza

---

<sup>53</sup> Wyrok TK z dnia 18.07.2006 r., U 5/04, OTK–A 2006, nr 7, poz. 80.

<sup>54</sup> M. Zubik, Komentarz do art. 7, op. cit. oraz wyrok TK z dnia 8.05.2014 r., U 9/13, OTK–A 2014, nr 5, poz. 51.

<sup>55</sup> R.M. Małajny, *Podział władzy państwowej jako przesłanka jej legitymizacji*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 3, s. 9 i n.; A. Pułło, „Podział władzy”. *Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 9 i n.

<sup>56</sup> M. Florczak–Wątor, Komentarz do art. 10, op. cit.

<sup>57</sup> Wyrok TK z dnia 27.03.2013 r., K 27/12, OTK–A 2013, nr 3, poz. 29.

<sup>58</sup> Orzeczenie TK z dnia 21.11.1994 r., K 6/94, OTK 1994, nr 2, poz. 39.

<sup>59</sup> Wyrok TK z dnia 24.02.2010 r., K 6/09, OTK–A 2010, nr 2, poz. 15.

powinna posiadać instrumenty pozwalające jej hamować działanie pozostałych władz<sup>60</sup>. Ponadto równoważenie władz jest wzbogacone o „współdziałanie władz”, do którego nawiązano we wstępie Konstytucji, tak aby zapewnić rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych<sup>61</sup>.

Rdzeniem funkcji<sup>62</sup> władzy ustawodawczej jest wydawanie ustaw. Zgodnie z art. 87 Konstytucji, ustawę należy kwalifikować jako „źródło prawa”, ponieważ przepis ten znajduje się w rozdziale III „Źródła prawa”<sup>63</sup>. Z kolei prawem są reguły postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym obowiązujące ich adresatów<sup>64</sup>. Granice swobody ustawodawczej wyznaczają normy konstytucyjne, a stanowienie prawa ma sprzyjać realizacji założonych celów politycznych i gospodarczych<sup>65</sup>. Do konstytucyjnych granic władzy ustawodawczej zalicza się zakaz stanowienia norm niezgodnych z Konstytucją oraz nakaz stanowienia norm konkretyzujących postanowienia Konstytucji<sup>66</sup>. Trybunał Konstytucyjny<sup>67</sup> podkreśla, że w porządku prawnym opartym na zasadzie podziału władz oraz prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego – parlament nie może w żadnym zakresie przekazywać funkcji prawodawczych organom władzy wykonawczej. A to z uwagi na fakt, że zasadnicza regulacja nie może być przedmiotem przepisów wykonawczych, które są wydawane przez organy nienależące do władzy ustawodawczej. Szczególnie ważne powinno być zamieszczanie bezpośrednio w tekście ustawy każdego z zasadniczych

---

<sup>60</sup> Wyrok TK z dnia 18.02.2004 r., K 12/03, OTK–A 2004, nr 2, poz. 8.

<sup>61</sup> Wyrok TK z dnia 3.12.2015 r., K 34/15, OTK–A 2015, nr 11, poz. 185.

<sup>62</sup> Pojęciem „funkcji” posługuje się P. Sarnecki, który wskazuje, że jest to pojęcie szersze od pojęcia „kompetencji”, zob. P. Sarnecki, Komentarz do art. 10, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.

<sup>63</sup> *Ibidem*, op. cit.

<sup>64</sup> K. Działocha, Komentarz do rozdziału III, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999 oraz wskazana tam literatura i orzecznictwo TK; zob. też K. Działocha, *Konstytucyjna koncepcja prawa i jego źródeł*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 70. Wskazuje się, że do funkcji władzy ustawodawczej można zaliczyć stanowienie reguł o charakterze indywidualno–abstrakcyjnym, np. rozporządzenia atrybutywne prezesa Rady Ministrów określające zakres działania wskazanych z imienia i nazwiska ministrów, zob. P. Sarnecki, Uwaga 4 do art. 149, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001.

<sup>65</sup> Wyrok TK z dnia 20.02.2002 r., K 39/00, OTK–A 2002, nr 1, poz. 4.

<sup>66</sup> M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja...*, op. cit, s. 240.

<sup>67</sup> Zob. wyroki TK w sprawach z dnia: 26.03.2013 r., K 11/12, OTK–A 2013, nr 3, poz. 28; 25.05.1998 r., U 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47, cz. III, pkt 3; 26.12.1999 r., K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120, cz. III, pkt 2; 11.02.2010 r., K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11, cz. III, pkt 2.3.

elementów regulacji odnoszących się do władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywatela lub korzystania przez obywateli z ich wolności i praw<sup>68</sup>.

W dalszej kolejności należy omówić funkcje władzy wykonawczej. Zdaniem P. Sarneckiego<sup>69</sup>, w ramach tych funkcji należy wyodrębnić rządzenie, kierowanie i administrowanie. Zgodnie z przyjętą definicją funkcja władzy wykonawczej polega na „realizacji zadań publicznych wskazanych w Konstytucji, aktach prawotwórczych stanowiących przez parlament oraz porozumieniach międzynarodowych wiążących Polskę”<sup>70</sup>. Z kolei B. Banaszak<sup>71</sup> wymienia dwa zakresy działalności składające się na funkcję władzy wykonawczej – polityczny i administracyjny. Polityczny ma na celu wytyczanie linii politycznej służącej do realizacji określonych zadań, natomiast administracyjny polega na urzeczywistnieniu linii politycznej za pośrednictwem środków i form właściwych administracji. Z kolei funkcja władzy sądowniczej sprowadza się do wymierzania sprawiedliwości, kontroli norm, a także orzekania o odpowiedzialności konstytucyjnej<sup>72</sup>.

W dalszej części dysertacji zostaną omówione podstawowe normy gwarancyjne, odnoszące się do wolności i praw człowieka określonych w rozdziale II Konstytucji. Zgodnie z przyjętym układem Konstytucji, rozdział II wyodrębnia zasady ogólne, wolności i prawa osobiste, wolności i prawa polityczne oraz wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne. W świetle Konstytucji wolności i prawa osobiste obejmują uprawnienia i swobody jednostki, których podstawową funkcją jest zapewnienie jednostce swobodnego wyboru postępowania związanego z jej życiem. Ponadto określają one pozycję jednostki oraz środki prawne dostępne w przypadku zagrożenia lub naruszenia wartości zagwarantowanych w rozdziale II Konstytucji<sup>73</sup>. Mając zatem na uwadze wskazany układ, poniżej zostaną omówione wyselekcjonowane wolności i prawa, mające znaczenie na gruncie niniejszej rozprawy doktorskiej.

---

<sup>68</sup> Zob. orzeczenia TK w sprawach z dnia: 5.11.1986 r., U 5/86, OTK w 1986 r., poz. 1, cz. III; 25.02.1997 r., K 21/95, OTK ZU nr 1/1997, poz. 7, cz. III, pkt 7; 22.09.1997 r., K 25/97, OTK ZU nr 3–4/1997, poz. 35, cz. IV, pkt 5 oraz wyrok z 26.04.2004 r., K 50/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 32, cz. III, pkt 1.

<sup>69</sup> P. Sarnecki, *Współczesne rozumienie podziału władzy*, [w:] *Nowa konstytucja RP. Wartość, jednostka, instytucje*, red. K. B. Janowski, Toruń 1992, s. 26.

<sup>70</sup> P. Sarnecki, *Komentarz do art. 10*, op. cit.

<sup>71</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 86.

<sup>72</sup> J. Kuciński, *Legislatywa, egzekutywa, judykatura: konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010, s. 41.

<sup>73</sup> M. Jabłoński, *Źródła i klasyfikacje praw człowieka*, [w:] *Prawa człowieka i system ich ochrony*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2004, s. 52.

Przepis art. 41 ust. 1 Konstytucji każdemu zapewnia nietykalność osobistą i wolność osobistą<sup>74</sup>. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Dlatego wskazuje się, że przepis statuujący nietykalność osobistą i wolność osobistą mówi o podstawowej wartości w społeczeństwie demokratycznym, przynależnej każdej jednostce z samej jej istoty<sup>75</sup>. Wolność osobistą można zdefiniować jako „możliwość podejmowania przez jednostkę decyzji zgodnie z własną wolą, dokonywania swobodnego wyboru postępowania w życiu publicznym i prywatnym, nieograniczonego przez inne osoby”<sup>76</sup>. Z kolei nietykalność osobista jest „wolnością jednostki od arbitralnej ingerencji władz publicznych w jej integralność fizyczną, duchową oraz psychiczną”<sup>77</sup>.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż wolność osobista, o której mowa w art. 41 ust. 1 Konstytucji jest „pierwszą konsekwencją czy też pierwszym przejawem wolnościowego statusu jednostki, wyrażonego w art. 31 ust. 1 Konstytucji i stanowi możliwość swobodnego określania przez jednostkę swego zachowania i postępowania, tak w życiu publicznym, jak i prywatnym, nieograniczoną przez jakiegokolwiek inne czynniki ludzkie”<sup>78</sup>. Kluczowym na gruncie niniejszego przepisu Konstytucji – co będzie miało znaczenie dla późniejszych rozważań w zakresie wprowadzonych restrykcji covidowych – jest to, iż przepis ten w sposób jednoznaczny odróżnia formy ingerencji w wolność osobistą tj. jej pozbawienie i ograniczenie.

Na tle powyższych rozważań w dalszej kolejności należy odwołać się do art. 45 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Omawiając istotę prawa do sądu, warto podkreślić, że zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie podkreśla się, że składa się ono z kilku równorzędnych

---

<sup>74</sup> Warto podkreślić, że na gruncie doktryny jak i judykatury nie ma jednolitego sposobu rozumienia wolności i nietykalności osobistej.

<sup>75</sup> Wyrok TK z dnia 10.03.2010 r., U 5/07, OTK–A 2010, nr 3, poz. 20.

<sup>76</sup> Wyrok TK z dnia 11.10.2011 r., K 16/10, OTK–A 2011, nr 8, poz. 80. Ponadto przepis art. 41 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „(...) prawo do wolności osobistej jest określane jako jedno z najważniejszych praw człowieka warunkujące możliwość korzystania z innych wolności i praw wyrażonych w przepisach konstytucyjnych lub ustawowych” por. wyrok TK z dnia 20.11.2012 r., SK 3/12, OTK–A 2012, nr 10, poz. 123. Dlatego też należy szanować doniosłe znaczenie omawianego przepisu, ponieważ jak wskazuje TK w wyroku z dnia 6.10.2009 r., SK 46/07, OTK–A 2009, nr 9, poz. 132 jest on „konkretyzacją normy programowej wyrażonej w art. 31 ust. 1 Konstytucji”.

<sup>77</sup> Wyrok TK z dnia 5.03.2013 r., U 2/11, op. cit.

<sup>78</sup> P. Sarnecki, Uwagi do art. 41, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.

elementów<sup>79</sup>, które łącznie zapewniają jednostce skuteczną ochronę prawną. Kluczowym aspektem jest prawo do uzyskania sprawiedliwego wyroku wydanego przez niezależny, bezstronny oraz niezawisły sąd. Gwarantuje ono nie tylko możliwość rozstrzygnięcia sporu, lecz także zapewnia, że orzeczenie będzie miało wiążącą moc<sup>80</sup>. Kolejnym fundamentalnym elementem jest dostęp do sądu, co oznacza, że każda osoba powinna mieć rzeczywistą możliwość dochodzenia swoich praw przed właściwym organem wymiaru sprawiedliwości<sup>81</sup>. Istotnym elementem prawa do sądu jest również zapewnienie odpowiednich gwarancji proceduralnych. Obejmuje to m.in. dostęp do skutecznych środków dowodowych, możliwość przedstawiania argumentów, prawo do obrony oraz rzetelnej i profesjonalnej reprezentacji<sup>82</sup>. Ostatnim, lecz nie mniej ważnym elementem jest prawidłowa organizacja sądownictwa i pozycji konstytucyjnych organów wymiaru sprawiedliwości<sup>83</sup>. Wobec tego struktura organów wymiaru sprawiedliwości oraz ich pozycja w systemie prawnym powinna zapewniać rzeczywistą niezależność i zdolność do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w sposób efektywny i bezstronny. Wszystkie te elementy łącznie tworzą spójny mechanizm gwarantujący obywatelom możliwość skutecznej ochrony swoich praw w ramach demokratycznego państwa prawa.

Kontynuując analizę, należy omówić przepis art. 47 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Przepis art. 47 Konstytucji ustanawia dwa odrębne prawa podmiotowe: prawo jednostki do prawnej ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz prawo do samodzielnego decydowania o swoim życiu osobistym. Prawo do poszanowania życia prywatnego obejmuje ochronę informacji na temat jednostki do których zalicza się m.in. informacje o stanie zdrowia<sup>84</sup>.

Wolność poruszania się<sup>85</sup> została uregulowana w art. 52 Konstytucji, w myśl którego każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej

---

<sup>79</sup> Wyrok TK z dnia 9.06.1998 r., K 28/97, OTK 1998/4, poz. 50.

<sup>80</sup> Wyrok TK z dnia 16.12.2008 r., P 17/07, Dz.U. nr 228, poz. 1524.

<sup>81</sup> Wyrok TK z dnia 7.09.2004 r., P 4/04, OTK-A 2004/8, poz. 81.

<sup>82</sup> Wyrok TK z dnia 10.07.2000 r., SK 12/99, OTK 2000/5, poz. 143.

<sup>83</sup> Wyrok TK z dnia 24.10.2007 r., SK 7/06, OTK ZU 2007/9, poz.108.

<sup>84</sup> Wyrok TK z dnia 19.05.1998 r., U 5/97, OTK 1998, nr 4, poz. 46.

<sup>85</sup> Jak wskazuje M. Balcerzak, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, op. cit., s. 1236, „wolność poruszania się” jest synonimem „wolności przemieszczania się”, termin „poruszanie się” można odnaleźć w omawianym art. 2 Protokołu Nr 4 do EKPC oraz art. 12 MPPOiP, z kolei art. 45 KPP posługuje się terminem „przemieszanie”.

Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. Przepis ten odnosi się zatem do wolności poruszania się po terytorium RP, wolności wyboru miejsca zamieszkania, wolności wyboru miejsca pobytu, wolności opuszczenia terytorium RP<sup>86</sup>. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, posługiwanie się przez ustawodawcę pojęciem „każdy” determinuje fakt, iż nie można co do zasady pozbawiać możliwości korzystania z tej wolności określonej grupy społecznej lub zawodowej. Ponadto formalną przesłanką ograniczenia tejże wolności jest bezwzględny warunek uczynienia tego w ustawie<sup>87</sup>.

Przepisem zamykającym omawiany katalog wolności i praw osobistych jest wolność sumienia oraz religii umiejscowiona w art. 53 Konstytucji, zgodnie z którym każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii. Wolność religii obejmuje wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. Wolność religii obejmuje także posiadanie świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących oraz prawo osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują. Ograniczenie wolności uzewnętrzniania religii może nastąpić jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, iż art. 52 ust. 5 Konstytucji określa bardziej rygorystyczne warunki od art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ nie uwzględnia przesłanki materialnej w postaci ochrony środowiska, a ograniczenia mogą dotyczyć wyłącznie uzewnętrzniania religii<sup>88</sup>.

W rozdziale II Konstytucji zawarto również regulacje odnoszące się do wolności i praw politycznych, które B. Banaszak określa jako narzędzia zapewniające jednostce prawo czynnego udziału w sprawowaniu władzy i kształtowanie jego polityki<sup>89</sup>. Omawianie katalogu wolności i praw politycznych należy rozpocząć od wolności

---

W rozporządzeniach wydanych w związku z pandemią COVID-19 również używa się pojęcia „przemieszczanie”.

Należy przyjąć, iż jest to kwestia techniczna na gruncie poczynionych rozważań.

<sup>86</sup> P. Sarnecki, Uwagi do art. 41, [w:] *Konstytucja...*, op. cit.

<sup>87</sup> Wyrok TK z dnia 3.06.2003 r., K 43/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 49.

<sup>88</sup> Wyrok TK z 10.12.2014 r., K 52/13, OTK-A 2014/11, poz. 118.

<sup>89</sup> B. Banaszak, *Ogólne wiadomości o prawach człowieka*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 28.

zgromadzeń. Zgodnie z art. 57 Konstytucji na wolność zgromadzeń składają się dwa uprawnienia, a dokładnie wolność ich organizacji oraz wolność uczestnictwa w nich. Wolność zgromadzeń stanowi jedną z podstawowych swobód obywatelskich, umożliwiającą zmanifestowanie poglądów lub wyrażenie stanowiska przez społeczeństwo w istotnych sprawach<sup>90</sup>. W doktrynie wskazuje się, że zgromadzenie jest tymczasowym zgrupowaniem osób w związku z określoną sprawą o charakterze publicznym lub niepublicznym, odbywającym się w przestrzeni publicznej lub prywatnej oraz dostępnym dla nieograniczonego kręgu adresatów<sup>91</sup>. Wolności te nie mają absolutnego charakteru i można je ograniczyć na zasadach wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ochroną konstytucyjną są objęte jedynie zgromadzenia pokojowe. Co ważne, obecność osób z zasłoniętymi twarzami podczas zgromadzenia nie wyklucza uznania takiego zgromadzenia za pokojowe<sup>92</sup>.

W dalszej kolejności, zgodnie z art. 61 Konstytucji obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Trybunał Konstytucyjny informacje publiczną określa jako wiadomość pochodzącą od organów władzy publicznej lub osób pełniących funkcje publiczne oraz odnoszącą się do tychże podmiotów<sup>93</sup>.

Do katalogu wolności i praw politycznych zalicza się również prawo do udziału w referendum oraz czynne prawo wybierania Prezydenta, posłów, senatorów i przedstawicieli organów samorządu terytorialnego<sup>94</sup>. Jak wskazuje K. Wojtyczek, organy władzy publicznej są obowiązane do zagwarantowania skutecznego wykonania przez wyborców czynności w formie aktu głosowania lub wyboru<sup>95</sup>. Pożądana praktyka

---

<sup>90</sup> J. Szymanek, Wolność zgromadzeń (art. 57), [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 667–668.

<sup>91</sup> J. Sułkowski, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz, t. I*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016; A. Rzetecka-Gil, [w:] *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 5.

<sup>92</sup> Wyrok TK z 10.11.2004 r., Kp 1/04, OTK-A 2004, nr 10, poz. 105.

<sup>93</sup> Wyrok TK z dnia 13.11.2013 r., P 25/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 122.

<sup>94</sup> Szczegółową regulację zasad przeprowadzania wyborów w Polsce określa ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 365).

<sup>95</sup> K. Wojtyczek, *Konstytucyjny status jednostki w państwie polskim*, [w:] *Prawo Konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2002, s. 94–95.

organów władzy publicznej powinna przewidywać stworzenie realnych podstaw normatywnych, umożliwiających skuteczne korzystanie przez jednostki z przysługujących im praw. Ograniczenie czynnego prawa wyborczego oraz prawa do udziału w referendum jest możliwe co do zasady na warunkach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z art. 62 ust. 2 Konstytucji prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych.

Na gruncie wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, najważniejszym na tle poczynionych rozważań jest art. 68 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do ochrony zdrowia<sup>96</sup>. Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa. Prawo do ochrony zdrowia należy rozumieć jako możliwość korzystania z systemu ochrony zdrowia, ukierunkowane na zwalczanie i zapobieganie chorobom, urazom i niepełnosprawności<sup>97</sup>. Norma prawna zawarta w art. 68 ust. 2 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek określenia warunków i zakresu świadczeń oraz rzeczywistego, a nie tylko formalnego, dostępu do świadczeń<sup>98</sup>.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. W doktrynie wskazuje się, że prawem do własności i innych praw majątkowych „jest w istocie nie zespół praw majątkowych ukształtowanych przez ustawodawstwo zwykłe, lecz wolność majątkowa, czyli prawo jednostki do pozyskiwania i korzystania z dóbr świata zewnętrznego mających wartość ekonomiczną, do zatrzymywania ich dla siebie albo dysponowania na rzecz innych, a także pozostawiania swoim następcom – zgodnie ze swoją wolą i interesem”<sup>99</sup>. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że pojęcie własności ma znaczenie autonomiczne, jednak przy ich definicji odwołuje się do ich znaczenia w prawie cywilnym. Wskazuje bowiem, iż prawo własności to konstytucyjnie gwarantowana wolność nabywania

---

<sup>96</sup> Trybunał Konstytucyjny wywodzi z art. 68 ust. 1 Konstytucji podmiotowe prawo jednostki do ochrony zdrowia por. wyrok TK z dnia 7.01.2004 r., K 14/03, OTK–A 2004, nr 1, poz. 1; wyrok TK z dnia 23.03.1999 r., K 2/98, OTK 1999, nr 3, poz. 38. W doktrynie istnieje również pogląd, iż przepis ten ma charakter numery programowe, por. wyrok TK z dnia 24.02.2004 r., K 54/02, OTK–A 2004, nr 2, poz. 10.

<sup>97</sup> L. Bosek, *Konstytucja...*, op. cit., s. 1526.

<sup>98</sup> Wyrok TK z dnia 7.01.2004 r., K 14/03, OTK–A 2004, nr 1, poz. 1.

<sup>99</sup> B. Banaszek, *Konstytucyjne prawo do własności* [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 31.

mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim<sup>100</sup>. Ponadto, społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, a ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Wolność gospodarcza została wskazana na początku jak to, co kształtuje „istotę ustroju gospodarki rynkowej”<sup>101</sup>.

W zależności od tego, czy państwo funkcjonuje w stanie zwyczajnym, czy też w stanie nadzwyczajnym, tryb i zakres wprowadzania ograniczeń wolności i praw człowieka będzie inny. Konstytucja w sposób wyraźny odróżnia reżim prawny dla ograniczeń praw człowieka w warunkach zwyczajnego funkcjonowania państwa od tego właściwego dla stanów nadzwyczajnych. W warunkach zwyczajnego funkcjonowania państwa przesłanki ograniczania wolności i praw jednostki wynikają przede wszystkim przepisów, które w sposób szczegółowy normują, w jakich warunkach i formach oraz w jakim stopniu mogą zostać ograniczone prawa i wolności<sup>102</sup>. Natomiast w przypadku wprowadzenia jednego z trzech stanów nadzwyczajnych warunki te zostały określone odmiennie, co zostało uregulowane w art. 228 oraz 233 Konstytucji. Regulacje te mają na celu zagwarantowanie skutecznego działania państwa w sytuacjach kryzysowych oraz jak najszybsze przywrócenie stanu normalnego<sup>103</sup>. Z prawnego punktu widzenia istotą stanu nadzwyczajnego jest to, iż wprowadza się go w sytuacji szczególnego zagrożenia, gdy zwykle środki prawne są niewystarczające<sup>104</sup>. Na gruncie Konstytucji niedopuszczalne jest przekraczanie granic wytyczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, w przypadku, gdy nie został wprowadzony stan nadzwyczajny unormowany w art. 228 ust. 1 Konstytucji.

---

<sup>100</sup> Wyrok TK z dnia 31.01.2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5.

<sup>101</sup> A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski na tle prawnoporównawczym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 50.

<sup>102</sup> T. Jasudowicz, *Granice korzystania z praw człowieka – rozwiązania Konstytucji RP na tle standardów europejskich*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999, s. 35.

<sup>103</sup> S. Gebethner, *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 8, s. 8–10.

<sup>104</sup> A. Cieszyński, *Instytucje stanów nadzwyczajnych w porządku prawnym Federacji Rosyjskiej (na tle genezy konstytucji z 1993 r. i w świetle ustawodawstwa okresu 2001–2002)*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 324.

W warunkach zwyczajnego stanu funkcjonowania państwa zastosowanie znajdują przepisy ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>105</sup>. Ustawa ta zawiera definicję epidemii, stanu epidemii oraz stanu zagrożenia epidemicznego, a także określa zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Ponadto ustawa ta reguluje zasady i tryb rozpoznawania oraz monitorowania sytuacji epidemiologicznej, a także podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych, ukierunkowanych na eliminację źródeł zakażenia, przerwanie dróg jego szerzenia się oraz uodpornienie osób szczególnie podatnych na zakażenie<sup>106</sup>. Zgodnie z art. 2 pkt 22 u.z.z.c.z. stanem epidemii jest sytuacja prawna wprowadzona na danym obszarze w związku z wystąpieniem epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii. Przedmiotowa ustawa zawiera także definicję stanu zagrożenia epidemicznego, który jest określany jako sytuacja prawna wprowadzona na danym obszarze, w związku z ryzykiem wystąpienia epidemii, w celu podjęcia określonych w ustawie działań zapobiegawczych.

Stan epidemii wprowadza się w razie wystąpienia epidemii, rozumianej jako wystąpienie na danym obszarze zakażeń lub zachorowań na chorobę zakaźną w liczbie wyraźnie większej niż we wcześniejszym okresie albo wystąpienie zakażeń lub chorób zakaźnych dotychczas niewystępujących<sup>107</sup>. Analizując definicję legalną epidemii, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że jest to zjawisko występujące na danym obszarze. W sytuacji, gdy 11 marca 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia ogłosiła stan pandemii COVID-19<sup>108</sup>, zjawisko to nabrało charakteru globalnego, a więc o znacznie szerszym zasięgu niż obszar wskazany w art. 2 pkt 6 u.z.z.c.z.

Punktem wyjścia do dalszych rozważań będzie przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji, stanowiący klauzulę ogólną dla ograniczeń wolności i praw człowieka w zwyczajnym trybie funkcjonowania państwa. Prawa i wolności człowieka mogą zostać ograniczone w zwyczajnym trybie funkcjonowania państwa wyłącznie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub

---

<sup>105</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2024 r. poz. 924), dalej jako: „u.z.z.c.z.”.

<sup>106</sup> Art. 1 pkt 1 u.z.z.c.z.

<sup>107</sup> Art. 2 pkt 9 u.z.z.c.z.

<sup>108</sup> <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19-11-march-2020> (dostęp: 3.03.2025 r.).

porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób<sup>109</sup>. Zgodnie z uchwałą Trybunału Konstytucyjnego<sup>110</sup> „ustanawianie ograniczeń wolności i praw należy do kompetencji ustawodawcy. Konieczne jest jednak spełnienie trzech warunków. Po pierwsze, ustawowe ograniczenie wolności może nastąpić tylko wówczas, gdy dopuszczone jest w sposób wyraźny w innych przepisach konstytucyjnych bądź gdy konieczne jest wzajemne harmonizowanie [tej] wolności z innymi zasadami, normami i wartościami konstytucyjnymi. Po drugie, ustawowe ograniczenia wolności mogą być wprowadzane tylko w zakresie niezbędnym i traktowane być muszą w kategoriach wyjątków. Po trzecie – ani poszczególne ograniczenia ustawowe, ani ich suma nie mogą naruszać istoty [danej] wolności”. Powtarzając za Trybunałem Konstytucyjnym – ustawowy wymóg określenia sposobu ingerencji oznacza określenie ograniczeń w sposób szczegółowy, konkretny i kompletny<sup>111</sup>.

W doktrynie pojawia się spór co do sposobu definiowania funkcji art. 31 ust. 3 Konstytucji. L. Garlicki przyjmuje, iż przepis ten ustanawia granice ograniczenia praw człowieka, jak i upoważnia do ich ustanowienia<sup>112</sup>. K. Wojtyczek skłania się ku przyjęciu, iż art. 31 ust. 3 Konstytucji nie zawiera ogólnego upoważnienia do ustanawiania ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych, ale jedynie wyznacza granice tych upoważnień. Upoważnienia do ograniczania wolności i praw konstytucyjnych wynikają z odpowiednich klauzul ograniczających odnoszących się do poszczególnych praw konstytucyjnych oraz z innych norm i zasad konstytucyjnych w przypadku ich kolizji z wolnościami i prawami konstytucyjnymi. Rozważając dopuszczalność ingerencji władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych należy w pierwszej kolejności ustalić, czy dane prawo może zostać ograniczone, czy też na zasadzie wyjątku – ma charakter absolutny<sup>113</sup>.

---

<sup>109</sup> Art. 31 ust. 3 Konstytucji.

<sup>110</sup> Uchwała TK z dnia 2.03.1994 r., W 3/93, OTK 1994, nr 1, poz. 17.

<sup>111</sup> Wyrok TK z dnia 12.01.2000 r., P 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3.

<sup>112</sup> M. Szydło, Komentarz do art. 31, op. cit. Podobne stanowisko zaznaczyło się w orzecznictwie TK zob.: wyrok z dnia 7.03.2007 r., K 28/05, Legalis nr 80542 oraz wyrok z dnia 4.11.2015 r., K 1/14, Legalis nr 1352012.

<sup>113</sup> K. Wojtyczek, *Ochrona godności człowieka, wolności i równości przy pomocy skargi konstytucyjnej w polskim systemie prawnym*, [w:] *Godność człowieka jako kategoria prawa*, red. K. Complak, Wrocław 2001, s. 207.

Co należy podkreślić, przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji dotyczy również szczegółowych klauzul limitacyjnych oraz regulacji prawnych statuujących, iż zakres i formę danego prawa określa ustawa. B. Rakoczy<sup>114</sup> wskazuje, że to na ustawodawcy ciąży obowiązek formułowania norm prawnych w taki sposób, aby nie naruszać wolności i praw, lecz jedynie ograniczać możliwość korzystania z nich. Ograniczenia wolności i praw mogą być ustanowione tylko, gdy są konieczne w demokratycznym państwie. Dlatego w każdym przypadku należy przeanalizować, czy wprowadzona regulacja umożliwia realizację zamierzonych przez nią skutków, czy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego z którym jest związana oraz czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężaru nałożonego przez nią na obywateli<sup>115</sup>.

Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione w celu zapewnienia ochrony następujących wartości: bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Należy podkreślić, iż katalog wartości wymieniony w art. 31 ust. 3 Konstytucji dopuszczających ograniczenie praw człowieka ma charakter wyczerpujący<sup>116</sup>.

Odnosząc się do powyższego, pojęcie bezpieczeństwa państwa powinno być interpretowane w szerokim kontekście przedmiotowym, bowiem można wymienić wiele jego rodzajów<sup>117</sup>. Porządek publiczny należy pojmować w kontekście ochrony interesu publicznego, uzasadniającego ograniczenie interesu indywidualnego, a więc praw jednostki<sup>118</sup>. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, przesłanka porządku publicznego (mimo niedookreślonego charakteru) mieści w sobie postulat ukształtowania stanu faktycznego, który umożliwi normalne współzycie jednostek w organizacji państwowej. Ustawodawca, dokonując ograniczenia wolności lub prawa, powinien się kierować troską o należyte i harmonijne społeczeństwa, a więc ochronę interesów

---

<sup>114</sup> B. Rakoczy, *Ograniczenie wolności i praw jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 102.

<sup>115</sup> Zob. orzeczenie TK z dnia 26.04.1995 r., K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12 oraz wyroki TK z dnia: 28.06.2000 r., K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142; 24.03.2003 r., P 14/01, Legalis nr 56659; 3.06.2008 r., K 42/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 77.

<sup>116</sup> P. Tuleja, [w:] *Ustrój konstytucyjny RP*, red. R. Mojak, Lublin 2000, s. 81.

<sup>117</sup> R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. R. Zięba, D.B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba, Warszawa 1997, s. 6; wyrok TK z dnia 30.09.2008 r., K 44/07, OTK-A 2008, nr 7, poz. 126.

<sup>118</sup> Wyrok TK z dnia 5.11.1997 r., K 22/97, OTK 1997, nr 3-4, poz. 41.

poszczególnych osób, ale również określonych dóbr społecznych, w tym mienia publicznego<sup>119</sup>.

Ochrona środowiska z art. 31 ust. 3 Konstytucji pozostaje w ścisłym związku z art. 5 Konstytucji, tj. zasadą zrównoważonego rozwoju, sformułowaniem zasad polityki państwa (art. 74 Konstytucji), a także obowiązku jednostki (art. 86 Konstytucji). Ochronę zdrowia publicznego należy rozumieć jako ochronę zdrowia: ogólnospołecznego<sup>120</sup>, poszczególnych grup oraz poszczególnych osób<sup>121</sup>, tak aby eliminować zewnętrzne zagrożenia zdrowia jednostki oraz pokusy skłaniające jednostkę do dobrowolnego niszczenia zdrowia<sup>122</sup>. M. Wyrzykowski ochronę moralności publicznej określa jako „zespół reguł postępowania, dość powszechnie akceptowanych w zachowaniach indywidualnych i zbiorowych, opartych na uznanym w danym społeczeństwie rozumieniu pojęcia «moralność»”<sup>123</sup>. Ostatnią przesłanką uzasadniającą ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw jest ochrona, która daje wyraz wzajemnego związku wolności i praw jednych z obowiązkami drugich<sup>124</sup>. Ponadto należy podkreślić, iż istnieją szczególne klauzule limitacyjne, przewidziane w odrębnych przepisach Konstytucji<sup>125</sup>.

Podstawowym, formalnym warunkiem ograniczenia wolności i praw zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest wyłączość ustawy, w związku z czym wprowadzana regulacja musi spełniać dwa wymogi jakościowe<sup>126</sup>. Po pierwsze powinna być dostatecznie precyzyjna<sup>127</sup>, a po drugie musi być kompletna, co oznacza, że na poziomie ustawy muszą zostać określone „wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa lub wolności”<sup>128</sup>. B. Banaszak analizuje sytuację, gdy ustawodawca nie jest w stanie określić w ustawie wszystkich przypadków, w których należy wprowadzić dane ograniczenia wolności lub praw jednostki. W takim wypadku w ustawie powinien znaleźć się kierunek i zasady regulacji podustawowej na tyle precyzyjne, by organ władzy

---

<sup>119</sup> Wyrok TK z dnia 12.01.1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2; wyrok TK z dnia 7.02.2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29; wyrok TK z dnia 8.10.2007 r., K 20/07, OTK-A 2007, nr 9, poz. 102.

<sup>120</sup> Wyrok TK z dnia 10.12.2013 r., U 5/13, OTK-A 2013, nr 9, poz. 136.

<sup>121</sup> Wyrok TK z dnia 9.07.2009 r., SK 48/05, OTK-A 2009, nr 7, poz. 108; wyrok TK z dnia 4.11.2014 r., SK 55/13, OTK-A 2014, nr 10, poz. 111.

<sup>122</sup> Wyrok TK, op. cit., SK 55/13.

<sup>123</sup> M. Wyrzykowski, *Granice wolności i praw – granice władzy*, [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa*, red. B. Oliwa-Radzikowska, Warszawa 1998, s. 51

<sup>124</sup> L. Garlicki, K. Wojtyczek, Komentarz do art. 31, op. cit.

<sup>125</sup> Np. art. 22, 59 ust. 3, 61 ust. 3 Konstytucji.

<sup>126</sup> L. Garlicki, K. Wojtyczek, Komentarz do art. 31, op. cit.

<sup>127</sup> Wyrok TK z dnia 22.05.2002 r., K 6/02, OTK-A 2002, nr 3, poz. 33.

<sup>128</sup> Wyrok TK z dnia 18.02.2014 r., K 29/12, OTK-A 2014, nr 2, poz. 11.

wykonawczej nie dysponował nadmierną swobodą i nie zastępował organu ustawodawczego<sup>129</sup>. Stanowisko to wskazuje, że nie zawsze jest możliwe zupełne i wyczerpujące uregulowanie przypadków ograniczenia danego prawa lub wolności w ustawie. Jednakże w każdym przypadku należy czynić to na tyle precyzyjnie, aby władza wykonawcza nie mogła działać na podstawie zasady uznaniowości, a w rozporządzeniu były zawieranie jedynie „sprawy o charakterze technicznym lub ulegające częstym zmianom”<sup>130</sup>. W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego to ustawa musi samodzielnie określać podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności<sup>131</sup>, tak aby na podstawie jej lektury można było określić cały zarys wprowadzonego ograniczenia<sup>132</sup>.

Trybunał Konstytucyjny, dokonując kontroli w zakresie wytycznych upoważnienia, rozpatruje dwie materie. Pierwszą z nich jest to, czy w ustawie zawarto wytyczne odnoszące się do upoważnienia, ponieważ „wszelkie ustawowe upoważnienie, co do którego nie jest możliwe wskazanie jakichkolwiek treści ustawowych, które pełniłyby rolę «wytycznych dotyczących treści aktu», jest sprzeczne z Konstytucją<sup>133</sup>. Drugie zagadnienie odnosi się do ustalenia sposobu redagowania wytycznych. Jeśli zostały one zidentyfikowane, należy sprawdzić, czy o pozostają w zgodzie z ogólnymi zasadami w zakresie wyłączności ustawy. Minimalna treść wytycznych powinna pozostawać w związku z charakterem regulowanej materii, a stopień jej szczegółowości wzrasta proporcjonalnie do stopnia ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki<sup>134</sup>.

Również Rada Legislacyjna w 2016 roku<sup>135</sup> ustosunkowała się do sposobu rozumienia zasady wyłączności ustawy. Jak wskazała, na gruncie tej zasady należy

---

<sup>129</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 223.

<sup>130</sup> J. Sommer, *Działalność prawotwórcza Rady Ministrów PRL w świetle założeń ustrojowych i praktyki*, Wrocław 1968, s. 84.

<sup>131</sup> Zob. wyroki TK z dnia 12.01.2000 r., P 11/98, Legalis nr 46357; z dnia 20.02.2001 r., P 2/00, Legalis nr 49474; z dnia 10.04.2001 r., U 7/00, Legalis nr 49674; z dnia 3.04.2001 r., K 32/99, Legalis nr 49671; z dnia 19.02.2002 r., U 3/01, Legalis nr 52831; z dnia 8.07.2003 r., P 10/02, Legalis nr 57525; z dnia 16.03.2004 r., K 22/03, Legalis nr 61694; z dnia 5.12.2007 r., K 36/06, Legalis nr 89345; z dnia 5.02.2008 r., K 34/06, Legalis nr 92688; z dnia 19.06.2008 r., P 23/07, Legalis nr 100010; z dnia 7.03.2012 r., K 3/10, Legalis nr 439995.

<sup>132</sup> Wyrok TK z dnia 10.03.2010 r., U 5/07, OTK–A 2010, nr 3, poz. 20.

<sup>133</sup> Wyrok TK z dnia 27.06.2000 r., K 20/99, OTK 2000, nr 5, poz. 140.

<sup>134</sup> Zob. wyrok TK z dnia 27.06.2000 r., K 20/99, OTK 2000, nr 5, poz. 140; wyrok TK z dnia 26.03.2013 r., K 11/12, OTK–A 2013, nr 3, poz. 28.

<sup>135</sup> Rada Legislacyjna, *Stanowisko z 19.02.2016 r. dotyczące problematyki upoważnienia do wydawania aktów podstawowych (RL–0303–18/15)*, „Przegląd Legislacyjny” 2017, nr 1, s. 133–148.

odnieć się do dwóch aspektów. Pierwszym z nich jest respektowanie reguł konstrukcji upoważnień zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Drugi aspekt dotyczy przypadków innych niż ta określona w modelu z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W tych sytuacjach należy mieć na uwadze również inne przepisy Konstytucji. Dlatego na gruncie poniższych rozważań jest to kwalifikowana wyłączość ustawy normująca korzystanie z wolności i praw konstytucyjnych, tj. art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz przepisami rozdziału II Konstytucji odsyłającymi do regulacji ustawowej. Warto jednak zwrócić uwagę, iż Rada Legislacyjna, podkreślając wagę zasady wyłączności ustawowej, dostrzegła również praktyczne ograniczenia. Rada stwierdziła, że kompletność regulacji ustawowej bywa podejściem idealistycznym i trudnym do zrealizowania w praktyce z uwagi na częstotliwość zmian<sup>136</sup>. Przy czym biorąc pod uwagę stopień realizacji zasady wyłączności – Rada Legislacyjna postuluje, aby każdorazowo ważyć wartości przemawiające za wyłącznością ustawy. Nie można bowiem utracić z pola widzenia tego, że to właśnie prawa i wolności jednostki wyznaczają granice dopuszczalnych rozwiązań legislacyjnych. To one stanowią punkt odniesienia, z którym musi być zgodne każde rozwiązanie prawne. Dochowanie nadrzędnej pozycji wolności i praw stanowi niezbędny warunek konstytucyjnej ochrony państwa oraz służy budowaniu trwałego zaufania obywateli do ustanowionego porządku prawnego.

Dokonując wykładni art. 31 ust. 3 Konstytucji na gruncie formalnych przesłanek ograniczenia wolności i praw należy przyjąć za dopuszczalne ograniczenia wynikające z aktów o mocy ponadustawowej (umowy międzynarodowe ratyfikowane zgodnie z art. 89 ust. 1 Konstytucji oraz przepisy prawa ustanowione przez organizację międzynarodową zgodnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji). W nawiązaniu do omawianych zagadnień, przedmiotem analizy w rozprawie są regulacje prawne wprowadzone w czasie pandemii COVID-19 w formie rozporządzeń. Rozporządzenie jako akt wykonawczy jest wydawane na podstawie wyraźnego, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie wskazanym w tym upoważnieniu. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Co należy podkreślić, treść upoważnienia do wydania rozporządzenia determinuje Konstytucja<sup>137</sup>. Zgodność treści rozporządzenia jest

---

<sup>136</sup> *Ibidem*, s. 137.

<sup>137</sup> Dlatego też upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia stanowi przedmiot kontroli przez TK, zob. wyrok TK z dnia 3.04.2012 r., K 12/11, OTK–A 2012, nr 4, poz. 37; wyrok TK z dnia 7.11.2000 r., K 16/00, OTK 2000, nr 7, poz. 257; wyrok TK z dnia 30.07.2013 r., U 5/12, OTK–A 2013, nr 6, poz. 88;

rozpatrywana na gruncie norm konstytucyjnych oraz normy ustawowej na podstawie, której zostało wydane. Charakter wykonawczy rozporządzenia polega na jego funkcjonalnym i merytorycznym powiązaniu z ustawą, ponieważ treść rozporządzenia ma za zadanie realizować określone cele w ustawie<sup>138</sup>.

W dalszej kolejności, zakres ograniczeń wolności i praw jednostki w myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji musi czynić zadość zasadzie proporcjonalności oraz nie może naruszać istoty poszczególnych wolności i praw. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada proporcjonalności, stosowana jako kryterium oceny konstytucyjnych ograniczeń praw i wolności, jest ujmowana jako zespół trzech powiązanych zasad składowych: „1) zasady przydatności, której zastosowanie polega na przeprowadzeniu testu racjonalności instrumentalnej, czyli stwierdzeniu, czy według dostępnego stanu wiedzy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; przyjmuje się, że warunkiem tego nie spełniają przepisy, które utrudniają osiągnięcie założonych celów lub nie wykazują z nimi żadnego związku; 2) zasady konieczności, której aplikacja wymaga wykazania, że badane przepisy są niezbędne dla ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a ponadto, że spośród środków skutecznie je chroniących wybrano środki najmniej uciążliwe, co wiąże się z rozważeniem możliwych środków alternatywnych i określeniem ich skuteczności; 3) zasady proporcjonalności sensu stricto (zakaz nadmiernej ingerencji), której zastosowanie polega na sprawdzeniu, czy efekty skarżonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do nakładanych przez nią ciężarów, przy czym im bardziej cenna jest wartość naruszana i im wyższy stopień jej naruszenia, tym cenniejsza musi być wartość chroniona i wyższy stopień jej realizacji, z zastrzeżeniem, że w żadnym wypadku ustanowione ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw”<sup>139</sup>.

Trybunał Konstytucyjny, dokonując testu przydatności, ustala, czy na podstawie dostępnej wiedzy ustawa umożliwia realizację zamierzonych skutków<sup>140</sup>. Na korzyść ustawodawcy podczas dokonywanej oceny przydatności wpływa domniemanie racjonalności prawodawcy. Stanowi to konsekwencję stanowiska Trybunału, który

---

wyrok TK z dnia 17.07.2014 r., K 59/13, OTK–A 2014, nr 7, poz. 73; wyrok TK z dnia 24.07.2013 r., Kp 1/13, OTK–A 2013, nr 6, poz. 83; wyrok TK z dnia 25.06.2013 r., K 30/12, OTK–A 2013, nr 5, poz. 61; wyrok TK z dnia 27.03.2013 r., K 27/12, OTK–A 2013, nr 3, poz. 29.

<sup>138</sup> K. Działocha, B. Skwara, *Gwarancje wykonawczego charakteru rozporządzeń (aspekt materialny)*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 10, s. 22.

<sup>139</sup> Wyrok TK z dnia 5.06.2014 r., K 35/11, OTK–A 2014, nr 6, poz. 61.

<sup>140</sup> Wyrok TK z dnia 23.11.2009 r., P 61/08, OTK–A 2009, nr 10, poz. 150.

wielokrotnie wskazywał, że kontrola konstytucyjności prawa nie obejmuje przydatności rozwiązań legislacyjnych, o ile nie są sprzeczne z Konstytucją lub z zasadami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego<sup>141</sup>. Ponadto Trybunał przyjmuje, że racjonalność prawodawcy przejawia się w posiadaniu stosownej wiedzy, która umożliwi stanowienie norm prawnych, skutecznych w kontekście realizacji konstytucyjnych wartości<sup>142</sup>. W literaturze przedmiotu wskazuje się na trudność dokonywania oceny przydatności, wynikającą z braku aktualnej wiedzy lub wskaźników odzwierciedlających aktualną wiedzę. Skutkiem tego jest fakt, że Trybunał Konstytucyjny stosuje test przydatności w sposób ostrożny<sup>143</sup>.

Zasada konieczności wymaga korzystania ze środków, które są jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa lub wolności podlegają ograniczeniu<sup>144</sup>. Chcąc dokonać oceny czy ingerencja w sferę konstytucyjnych praw jednostki pozostaje w zgodzie z zasadą konieczności, należy „rozważyć, czy cel, do którego dąży ustawodawca można osiągnąć przy pomocy środków równie skutecznych, ale mniej uciążliwych dla jednostki”<sup>145</sup>. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, wprowadzone ograniczenia pozytywnie zdają test najmniej uciążliwych środków, jeśli nie ma innych środków mniej uciążliwych, równie dobrze służących celowi legislacyjnemu<sup>146</sup>. Nadto Trybunał, dokonując analizy konieczności wprowadzonych ograniczeń, stosuje przykładowe metody porównawcze. Jeśli nowe regulacje prawne są w sposób wyraźny bardziej rygorystyczne od poprzednich, to wykonanie testu najmniej uciążliwego środka nie stanowi dla Trybunału trudności<sup>147</sup>. W innych sytuacjach Trybunał Konstytucyjny porównuje obowiązujące rozwiązania z tymi już istniejącymi, mającymi zastosowanie do innej kategorii podmiotów, ale realizujące ten sam cel<sup>148</sup>. Ponadto Trybunał dokonywał oceny bezwzględnych zakazów dotyczących określonej działalności, mieszczących się w zakresie ochrony konstytucyjnych wolności i praw. W takich przypadkach Trybunał

---

<sup>141</sup> Wyrok TK z dnia 24.10.2000 r., K 12/00, OTK 2000, nr 7, poz. 255; wyrok TK z dnia 17.05.2005 r., P 6/04, OTK–A 2005, nr 5, poz. 50; wyrok TK z dnia 25.07.2013 r., P 56/11, OTK–A 2013, nr 6, poz. 85.

<sup>142</sup> E. Kustra, *Racjonalny ustawodawca analiza teoretycznoprawna*, Toruń 1980, s. 113.

<sup>143</sup> M. Szydło, Komentarz do art. 31, [w:] *Konstytucja...*, op. cit., pkt 112.

<sup>144</sup> Wyrok TK z dnia 11.05.1999 r., K 13/98, OTK 1999, nr 4, poz. 74; wyrok TK z dnia 26.03.2007 r., K 29/06, OTK–A 2007, nr 3, poz. 30.

<sup>145</sup> Wyrok TK z dnia 11.04.2000 r., K 15/98, OTK 2000, nr 3, poz. 86.

<sup>146</sup> Wyrok TK, P 56/11, op. cit.

<sup>147</sup> Wyrok TK z dnia 18.09.2014 r., K 44/12, OTK–A 2014, nr 8, poz. 92.

<sup>148</sup> Wyrok TK z dnia 11.12.2012 r., K 37/11, OTK–A 2012, nr 11, poz. 133.

porównywał je z rozwiązaniami zakazującymi określonej działalności lub zachowań, które jednocześnie przewidywały wyjątki<sup>149</sup>.

Nakaz proporcjonalności *sensu stricto* jest określany przez Trybunał Konstytucyjny jako najtrudniejszy element testu proporcjonalności, mający na celu sprawdzenie czy efekt zaskarżonej regulacji pozostaje w odpowiedniej proporcji do ciężaru nałożonego przez nią na jednostkę. Dlatego należy dokonać oceny czy zalety wprowadzanej regulacji przeważają nad jej wadami. Przy czym regulacja ta powinna uwzględniać specyfikę chronionych wartości oraz aksjologię Konstytucji jako całości<sup>150</sup>. W toku rozważań Trybunał Konstytucyjny zauważył, że są przypadki, gdy to właśnie restrykcyjność przyjętych środków podważa zasadność celu ograniczenia wprowadzonego przez ustawodawcę<sup>151</sup>. Dodatkowo należy podkreślić, że optymalne rozwiązanie zapewniające realizację kolidujących ze sobą wartości, powinno odnosić się do konkretnych okoliczności sprawy<sup>152</sup>.

Ostatnim elementem, który należy wskazać jest to, iż ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw nie mogą naruszać ich istoty – co zostało wprost wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 17 lipca 1996 r. wskazał, że treść każdego z konstytucyjnych wolności i praw zawiera pewne elementy podstawowe, które stanowią konieczną przesłankę zachowania przez to prawo lub wolność swojej konstytucyjnej tożsamości<sup>153</sup>. Naruszenie tej istoty ma miejsce w przypadku, gdy wprowadzane ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień, określających treść danego prawa lub wolności oraz uniemożliwiających realizowanie funkcji jaką to prawo lub wolność ma spełniać w porządku prawnym<sup>154</sup>. Jeżeli więc zakres ograniczeń osiąga taki rozmiar, że prowadzi to do niweczenia podstawowych składników danego prawa lub wolności zagwarantowanej w Konstytucji poprzez wydrążenie ich z rzeczywistej treści i przekształcenie ich w pozór to w takim przypadku zostaje naruszona istota danego prawa lub wolności<sup>155</sup>.

---

<sup>149</sup> Wyrok TK z dnia 10.12.2013 r., U 5/13, OTK–A 2013, nr 9, poz. 136.

<sup>150</sup> Wyrok TK z dnia 23.11.2009 r., P 61/08, OTK–A 2009, nr 10, poz. 150.

<sup>151</sup> Wyrok TK z dnia 30.10.2012 r., SK 8/12, OTK–A 2012, nr 9, poz. 111.

<sup>152</sup> M. Szydło, Komentarz do art. 31, [w:] *Konstytucja...*, op. cit., pkt 135.

<sup>153</sup> Orzeczenie TK z dnia 17.07.1996 r., K 8/96, OTK 1996, nr 4, poz. 32.

<sup>154</sup> Wyrok TK z dnia 12.01.1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.

<sup>155</sup> Wyrok TK z dnia 12.01.2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.

Należy również odnieść się do art. 68 ust. 4 Konstytucji, który to nakłada na władze publiczne obowiązek podejmowania działań w zakresie zwalczania chorób epidemicznych. Przepisy art. 68 ust. 2–5 Konstytucji wymagają jednak interpretacji całościowej, z uwzględnieniem innych fundamentalnych gwarancji konstytucyjnych. Oznacza to, że działania podejmowane na podstawie art. 68 ust. 4 Konstytucji w celu zwalczania chorób epidemicznych powinny pozostawać w zgodzie z celem oraz zakresem pełnej regulacji konstytucyjnej<sup>156</sup>. Przepis ten nakłada na ustawodawcę obowiązek ustalenia normatywnych i organizacyjnych fundamentów przeciwdziałania chorobom epidemicznym. Jednocześnie wyraźnie formułuje konstytucyjny obowiązek władz publicznych w zakresie zwalczania epidemii. Przy czym przez pojęcie władzy publicznej należy rozumieć wszelkie struktury i instytucje realizujące funkcje władcze na mocy przepisów prawa<sup>157</sup>.

W świetle dokonanych ustaleń, powyższe zasady dotyczą ograniczeń wolności i praw właściwych dla zwyczajnego funkcjonowania państwa. Niezależnie od nich, Konstytucja w rozdziale XI ustanawia reżim prawny ograniczania wolności i praw człowieka w stanach nadzwyczajnych. W doktrynie podnosi się, że stan nadzwyczajny to „szczególny reżim prawny obowiązujący na terytorium państwa albo jego części, ustanowiony przez uprawnione organy w prawie przewidzianym trybie w celu uniknięcia zagrożenia o charakterze szczególnym, którego usunięcie, zdaniem protagonistów odnośnych regulacji, w reżimie/–ach normalnym/–ych nie byłoby możliwe lub byłoby znacząco bardziej kosztowne (w rachunku kosztów dominują koszty osobowe, ale nie można lekceważyć również rzeczowych). Istotą reżimu jest czasowe zawieszenie stosowania lub obowiązywania określonych norm prawnych oraz ograniczenie wymogów materialnych i proceduralnych funkcjonowania władzy wykonawczej”<sup>158</sup>.

Ustawodawca w rozdziale XI przewidział trzy stany nadzwyczajne: stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej, a także określił ogólne i szczególne przesłanki ich wprowadzenia i zasady ograniczania wolności i praw jednostki. Zgodnie z art. 228 ust. 1 Konstytucji do przesłanek uzasadniających wprowadzenie

---

<sup>156</sup> L. Bosek, Stan epidemii..., op. cit. s. 6.

<sup>157</sup> Wyrok TK z dnia 4.12.2001 r., SK 18/00, OTK 2001, Nr 8, poz. 256.

<sup>158</sup> A. Kociołek-Pęksa, J. Menkes, *Międzynarodowe i krajowe regulacje stanów nadzwyczajnych — analiza teoretyczno-prawna (systemowa)*, [w:] *Stan nadzwyczajny*, red. J. Markiewicz-Stanny, P. Łukomski, Zielona Góra 2015, s. 45.

któregokolwiek ze stanów nadzwyczajnych zalicza się powstanie szczególnego zagrożenia, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające. Stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości. Przy czym rozporządzenie o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego jest wydawane na podstawie ustawy – nie jest aktem samoistnym<sup>159</sup>. W ujęciu teoretycznoprawnym zwykłe środki konstytucyjne określa się jako „normy prawne dające się skonstruować na podstawie przepisów konstytucyjnych spoza rozdziału XI i odpowiednich ustaw”<sup>160</sup>. Działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

W doktrynie dostrzegalne są odmienne stanowiska dotyczące obowiązku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej przez Radę Ministrów. Zarówno w art. 232 jak i w art. 228 ust. 1 Konstytucji znajduje się określenie „może wprowadzić”, „może zostać wprowadzony” stan klęski żywiołowej. Faktem jest, że żaden z tych przepisów nie zawiera jednoznacznego określenia, że bezwzględnie w przypadku ziszczenia się przesłanek określonych w Konstytucji stan ten musi zostać wprowadzony. P. Tuleja jednak słusznie zauważa, że w przypadku wystąpienia określonych okoliczności faktycznych, w sytuacji, gdy zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające „możliwość” musi być rozumiana jako obowiązek<sup>161</sup>. K. Prokop<sup>162</sup> wskazuje, iż konieczność regulacji stanów nadzwyczajnych na poziomie konstytucyjnym jest uzasadniona argumentami następujących powodów. Po pierwsze wprowadzenie stanu nadzwyczajnego jest związane z daleko idącymi ograniczeniami lub zawieszeniem wolności i praw jednostki. Dlatego tak ważne jest, aby konstytucja przewidywała możliwość odstępstw od jej postanowień w czasie zagrożenia. Po drugie,

---

<sup>159</sup> P. Radziejewicz, Komentarz do art. 228, [w:] *Konstytucja...*, op. cit.; R. Socha, T. Sokólska, *Prawne uwarunkowania stanów nadzwyczajnych*, Bielsko-Biała 2010, s. 59.

<sup>160</sup> K. Prokop, *Stany...*, op. cit, s. 19–20; M. Radajewski, *Ochrona podstawowych wolności i praw człowieka i obywatela jako zasada stanów nadzwyczajnych*, [w:] *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2014, s. 340.

<sup>161</sup> M. Florczak-Wątor wskazuje, że „kluczowe znaczenie dla interpretacji przepisów art. 228 i art. 232 Konstytucji ma ich cel: służą one zapewnieniu jednostce ochrony i bezpieczeństwa w sytuacji, gdy pojawia się realne i bezpośrednie zagrożenie dla jej życia i zdrowia”. Dlatego też treść tych przepisów należy interpretować w zgodzie z art. 68 ust. 4 Konstytucji, z którego wynika, że władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych. M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność...*, op. cit., s. 5–22.

<sup>162</sup> K. Prokop, *Stany...*, op. cit, s. 9–10.

w demokratycznym państwie prawnym wszelkie działania organów władzy publicznej powinny mieć podstawę prawną. W sytuacji, gdy brak jest podstawy prawnej do działań podejmowanych w czasie stanu nadzwyczajnego przez organy władzy publicznej, istnieje ryzyko, iż instytucja ta zostanie wykorzystana niezgodnie z założonym przez konstytucję celem. Po trzecie, przewidziana w konstytucji możliwość czasowego odstąpienia od wybranych zasad ustrojowych państwa ma pełnić rolę odstrasżającą.

Podstawowe różnice dotyczące kształtowania warunków ograniczania wolności i praw jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego dotyczą przede wszystkim zasady proporcjonalności i zakazu naruszania ich istoty<sup>163</sup>. Przepis art. 228 ust. 5 Konstytucji odmiennie od art. 31 ust. 3 Konstytucji projektuje test proporcjonalności, ponieważ większe znaczenie przypisuje zasadzie skuteczności ograniczenia niż zasadzie jego najmniejszej dolegliwości dla jednostki. Jak wskazuje K. Prokop<sup>164</sup>, zasadę proporcjonalności należy analizować w czterech aspektach. Po pierwsze, stanowi ona kryterium, którym powinni kierować się Prezydent oraz Rada Ministrów przy podejmowaniu decyzji o wprowadzeniu danego stanu nadzwyczajnego. Po drugie, obowiązuje ona wszystkie organy władzy publicznej, które w okresie obowiązywania stanu nadzwyczajnego realizują określone zadania i podejmują działania. Po trzecie, może ona służyć jako punkt odniesienia dla organów właściwych do oceny odpowiedzialności osób decydujących o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego oraz realizujących w jego ramach określone środki. Po czwarte, zasada ta powinna być uwzględniana przez Trybunał Konstytucyjny podczas badania zgodności z Konstytucją aktów prawnych wydawanych w czasie trwania stanu nadzwyczajnego.

Istotną różnicą w stosunku do zwyczajnego stanu funkcjonowania państwa jest to, że w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego dopuszczalne jest ustanawianie ograniczeń ingerujących w istotę konstytucyjnych wolności i praw<sup>165</sup>, podczas gdy w warunkach zwyczajnego funkcjonowania państwa obowiązuje bezwzględny zakaz naruszania ich istoty, wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Co kluczowe, w stanach nadzwyczajnych podstawowe znaczenie przy dokonywaniu oceny dopuszczalności

---

<sup>163</sup> M. Florczak-Wątor, *States of Emergency in Poland and Their Impact on the Protection of Human Rights in Times of COVID-19 Pandemic*, „Romanian Journal of Comparative Law” 2021, nr 2, s. 296–302.

<sup>164</sup> K. Prokop, *Stany...*, op. cit., s. 31.

<sup>165</sup> Katalog ten jest odmiennie ukształtowany w przypadku stanu wojennego lub stanu wyjątkowego, art. 233 ust. 1 Konstytucji wskazuje maksymalny zakres ograniczeń wolności i praw przez wskazanie tych wolności i praw, których nie można ograniczyć oraz art. 233 ust. 3 Konstytucji, który wskazuje prawa i wolności mogą zostać ograniczone.

wprowadzonych ograniczeń przyznaje się regulacjom wynikającym z ustaw dotyczących poszczególnych stanów nadzwyczajnych, a nie art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego niewątpliwie wiąże się z ograniczeniem sfery wolności i praw człowieka<sup>166</sup>. Dlatego też przepis art. 233 ust. 1 i 3 Konstytucji przewiduje w sposób ścisły zakres ograniczeń wolności i praw człowieka wskazując, iż ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać wolności i praw określonych w art. 30 (godność człowieka), art. 34 i art. 36 (obywatelstwo), art. 38 (ochrona życia), art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4 (humanitarne traktowanie), art. 42 (ponoszenie odpowiedzialności karnej), art. 45 (dostęp do sądu), art. 47 (dobra osobiste), art. 53 (sumienie i religia), art. 63 (petycje) oraz art. 48 i art. 72 (rodzina i dziecko). Natomiast przepis odnoszący się do ograniczeń wolności i praw jednostki wymienia te prawa i wolności, które mogą być ograniczone tj. art. 22 (wolność działalności gospodarczej), art. 41 ust. 1, 3 i 5 (wolność osobista), art. 50 (nienaruszalność mieszkania), art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), art. 59 ust. 3 (prawo do strajku), art. 64 (prawo własności), art. 65 ust. 1 (wolność pracy), art. 66 ust. 1 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy) oraz art. 66 ust. 2 (prawo do wypoczynku). Przy czym niektóre wolności i prawa mają charakter nienaruszalny. Do tej kategorii zalicza się godność człowieka (art. 30 Konstytucji), prawo do nabycia obywatelstwa polskiego i zakaz jego przymusowego pozbawiania (art. 34 Konstytucji), prawo obywatela polskiego do opieki konsularnej (art. 36 Konstytucji), prawo do życia (art. 38 Konstytucji), zakaz przymusowego poddawania eksperymentom naukowym (art. 39 Konstytucji), wolność od tortur lub poniżającego traktowania lub karania (art. 40 Konstytucji), nakaz humanitarnego traktowania osoby zatrzymanej (art. 41 ust. 4 Konstytucji), zasada *nullum crimen sine lege*, prawo do obrony oraz domniemanie niewinności (art. 42 Konstytucji), prawo do sądu (art. 45 Konstytucji), prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47 Konstytucji), prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem (art. 48 Konstytucji), wolność sumienia i wyznania (art. 53), prawo składania petycji, wniosków i skarg (art. 63 Konstytucji) oraz prawa

---

<sup>166</sup> M. Zdyb, *Ochrona podstawowych wolności i praw jako podmiotowy element bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:] *Podstawowe płaszczyzny zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Aspekty materialnoprawne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora, Warszawa 2014, s. 17.

dziecka (art. 72 Konstytucji). Ponadto zgodnie z art. 233 ust. 2 Konstytucji niedopuszczalne jest ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku.

Drugi poziom regulacji stanów nadzwyczajnych tworzą ustawy o stanach nadzwyczajnych<sup>167</sup>, a w przypadku stanu klęski żywiołowej<sup>168</sup> – w ustawie o stanie klęski żywiołowej<sup>169</sup>. Ustawa ta określa tryb wprowadzenia i zniesienia stanu klęski żywiołowej, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w tym czasie. W rozdziale trzecim niniejszej ustawy w sposób szczegółowy wskazano zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, które mogą polegać na: 1) zawieszeniu działalności określonych przedsiębiorców; 2) nakazie lub zakazie prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju; 3) nakazaniu pracodawcy oddelegowania pracowników do dyspozycji organu kierującego działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia; 4) całkowitej lub częściowej reglamentacji zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły; 4a) zakazie okresowego podwyższania cen na towary lub usługi określonego rodzaju; 4b) nakazie stosowania cen ustalonych na towary lub usługi mające podstawowe znaczenie dla kosztów utrzymania konsumentów; 5) obowiązku poddania się badaniom lekarskim, leczeniu, szczepieniom ochronnym oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów, niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych oraz skutków skażeń chemicznych i promieniotwórczych; 6) obowiązku poddania się kwarantannie; 7) obowiązku stosowania środków ochrony roślin lub innych środków zapobiegawczych niezbędnych do zwalczania organizmów szkodliwych dla ludzi, zwierząt lub roślin; 8) obowiązku stosowania określonych środków zapewniających ochronę środowiska; 9) obowiązku stosowania środków lub zabiegów niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych zwierząt; 10) obowiązku opróżnienia lub zabezpieczenia lokali mieszkalnych bądź innych pomieszczeń; 11) dokonaniu przymusowych rozbiórek i wyburzeń budynków lub innych obiektów budowlanych albo ich części; 12) nakazie ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, obszarów i obiektów; 13) nakazie lub zakazie przebywania w określonych

---

<sup>167</sup> K. Prokop, *Stany...*, op. cit., s. 23.

<sup>168</sup> Mając na względzie tematykę pracy – uwagę skupiono na stanie klęski żywiołowej.

<sup>169</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, op. cit.

miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach; 14) zakazie organizowania lub przeprowadzania imprez masowych; 15) nakazie lub zakazie określonego sposobu przemieszczania się; 16) wykorzystaniu, bez zgody właściciela lub innej osoby uprawnionej, nieruchomości i rzeczy ruchomych; 17) zakazie prowadzenia strajku w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach; 18) ograniczeniu lub odstąpieniu od określonych zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, jednakże niepowodującym bezpośredniego narażenia życia lub zdrowia pracownika; 19) wykonywaniu świadczeń osobistych i rzeczowych określonych w art. 22 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

Na gruncie powyższego należy podkreślić, iż wprowadzenie stanu nadzwyczajnego wpływa na wolności i prawa człowieka w sposób bardziej radykalny niż ograniczenia stosowane w warunkach zagrożeń zwyczajnych. Sytuacje o charakterze szczególnym wymagają zastosowania środków odmiennych jakościowo. Porównanie obu rodzajów rozwiązań pozwala wyróżnić dwa odrębne tryby funkcjonowania państwa oraz podejścia do wolności i praw jednostki – stan zwyczajny i stan nadzwyczajny<sup>170</sup>.

Należy zauważyć, iż Konstytucja zawiera przepisy dotyczące stanu zwyczajnego funkcjonowania państwa oraz przepisy przewidziane na wypadek wystąpienia szczególnych zagrożeń, gdy państwo funkcjonuje w warunkach nadzwyczajnych. Nie przewiduje stanów pośrednich, co znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który podkreśla, że „Konstytucja rozróżnia wyłącznie zagrożenie zwykłe i zagrożenie szczególne dla państwa i jego obywateli. Nie zawiera natomiast przepisów zezwalających na wyróżnienie specyficznego stanu narastania zagrożeń, usytuowanego pomiędzy zwykłymi zagrożeniami bezpieczeństwa państwa i obywateli a zagrożeniami szczególnymi uzasadniającymi wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych”<sup>171</sup>. Pojęć określających ten nieistniejący stan faktyczny w prawie konstytucyjnym jest kilka. Do najczęściej używanych należy zaliczyć: hybrydowy stan

---

<sup>170</sup> M. Brzeziński, *Wybrane zasady stanów nadzwyczajnych w konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Politologiczne” 2017, nr 45, s. 278; wyrok TK, K 50/07, op. cit.

<sup>171</sup> Wyrok TK z dnia 21.04.2009 r., K 50/07, OTK–A 2009, nr 4, poz. 51.

nadzwyczajny<sup>172</sup>, nienormatywny stan nadzwyczajny<sup>173</sup>, *quasi* stan nadzwyczajny<sup>174</sup>. Należy wskazać, iż zagadnienie instytucji pośredniej pomiędzy stanem zwyczajnym a stanem nadzwyczajnym było przedmiotem badań C. Carla Schmitta, który wskazywał na istnienie stanu wyjątkowego oraz „stanu wyjątkowego bez nazwy”<sup>175</sup>. Dla autora suwerenem jest ktoś, kto decyduje o stanie wyjątkowym i jest postawiony „ponad prawem”<sup>176</sup>. Stanu wyjątkowego bez nazwy, jak pisał w *Teologii politycznej*<sup>177</sup>, „nie da się przewidzieć zanim zaistnieje” oraz „nie da się unormować nim zaistnieje, więc jakiegokolwiek normy przed tym zaistnieniem, choćby powstały, nie będą efektywne”.

Stan nadzwyczajny nie jest więc stanem domniemanym ani ocennym, który można określić na podstawie subiektywnych kryteriów. Jest to stan normatywny, wynikający z zastosowania określonych rozwiązań prawnych zawartych w ustawach<sup>178</sup>. Konstytucja jest fundamentem funkcjonowania państwa, a działania podejmowane przez rząd muszą być legalne i proporcjonalne. Nie można dopuścić do utraty zaufania obywateli wobec legalności i celowości podejmowanych działań. Nakładanie ograniczeń obowiązujących *erga omnes* w zakresie podstawowych wolności i praw człowieka musi być oparte na prawidłowo ustanowionym prawie, zgodnym z fundamentalnymi zasadami wyrażonymi w Konstytucji. Wprowadzenie powszechnych nakazów i zakazów dotyczących tych wolności i praw może nastąpić wyłącznie w ramach jednego z trzech stanów nadzwyczajnych<sup>179</sup>.

---

<sup>172</sup> Pojęciem hybrydowy stan nadzwyczajny posługują się: P. Tuleja, *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, nr 9, s. 15; K. Walecka, K. Wojas, *Lockdown demokracji w czasach pandemii COVID-19*, <https://www.kas.de/pl/web/polen/einzeltitel/-/content/lockdown-demokracji-w-czasach-pandemii-covid-19> (dostęp: 8.08.2024 r.); a także S. Czarnow, *Próba refleksji nad reakcją państwa na pandemię COVID-19 – uwagi o porządku prawnym czasu epidemii i jego wpływie na prawa i wolności człowieka*, *Radca Prawny ZN 2023*, nr 1, s. 13; M. Krzemiński, *Hybrydowy stan nadzwyczajny*, <https://konstytucyjny.pl/marcin-krzeminski-hybrydowy-stan-nadzwyczajny/>, (dostęp: 8.08.2024 r.).

<sup>173</sup> M. Romanowicz, *Stan epidemii jako nienormatywny stan nadzwyczajny. Repetycja sporu decyzyjizmu Carla Schmitta z normatywizmem Hansa Kelsena*, [w:] *Prawo w czasie pandemii Covid-19*, red. P. Grzebyk, P. Uznańska Warszawa 2021, s. 59–60.

<sup>174</sup> M. Kolaszyński, *Instytucja stanów nadzwyczajnych w obliczu pandemii koronawirusa SARS-CoV-2*, „Analiza KBN. COVID-19” 2020, nr 1 (63), s. 4–5.

<sup>175</sup> W. Engelking, *Stan wyjątkowy i stan bez nazwy w myśli Carla Schmitta. Propozycja rozdzielenia*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2019, nr 1, s. 15–26.

<sup>176</sup> *Ibidem*, s. 16.

<sup>177</sup> C. Schmitt, *Politische Theologie II. Die Legende von der Erledigung der politischen Theologie*, Duncker & Humblot, Berlin 1970, wyd. 2, s. 65.

<sup>178</sup> Postanowienie SN z dnia 28.07.2020 r. I NSW 4482/20, LEX nr 3035359.

<sup>179</sup> Wyrok SN z dnia 26.04.2021 r., II KK 67/21, LEX nr 3215601.

### 3. Gwarancje międzynarodowe

Skuteczna ochrona praw człowieka powinna opierać się na skoordynowanych działaniach wielu podmiotów zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym<sup>180</sup>. Pisząc o międzynarodowym systemie ochrony praw człowieka, należy wyróżnić system uniwersalny funkcjonujący w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych (dalej jako: „ONZ”) oraz systemy regionalne. Do systemów regionalnych zalicza się system europejski, interamerykański oraz afrykański. Uniwersalny system ochrony praw człowieka obejmuje swoim zakresem wszystkie państwa. Do kluczowych dokumentów uchwalonych w ramach działania ONZ zalicza się: Powszechną Deklarację Praw Człowieka, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych<sup>181</sup> (dalej jako: „MPPGSiK”).

Europejski system ochrony praw człowieka składa się z trzech organizacji, tj. Rady Europy, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Unii Europejskiej. Do najważniejszych konwencji przyjętych w ramach Rady Europy należy EKPC, Europejska Konwencja Kulturalna<sup>182</sup>, Europejska Karta Socjalna<sup>183</sup>, Europejska Karta Samorządu Terytorialnego<sup>184</sup>, Europejska Konwencja o Zapobieganiu Torturom oraz Nieludzkiemu, Poniżającemu Traktowaniu lub Karaniu<sup>185</sup>, Ramowa Konwencja o Ochronie Mniejszości Narodowych<sup>186</sup>, Europejska Karta Języków Regionalnych i Mniejszościowych<sup>187</sup>. Przy czym – z uwagi na rozważania niniejszej pracy – w dalszej części w sposób kompleksowy zostanie omówiona EKPC. Drugą instytucją europejską

---

<sup>180</sup> B. Bednarczyk, *Międzynarodowy system ochrony i gwarancji praw jednostki. Zarys problematyki*, „Państwo i Społeczeństwo” 2004, nr 4, s. 155–161.

<sup>181</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych, Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).

<sup>182</sup> Europejska Konwencja Kulturalna sporządzona w Paryżu dnia 19 grudnia 1954 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 8, poz. 44).

<sup>183</sup> Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 z późn. zm.).

<sup>184</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.).

<sup>185</sup> Europejska Konwencja o zapobieganiu torturom oraz niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, sporządzona w Strasburgu w dniu 26 listopada 1987 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 46, poz. 238 z późn. zm.).

<sup>186</sup> Konwencja Ramowa o ochronie mniejszości narodowych, sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209).

<sup>187</sup> Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych, sporządzona w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 137, poz. 1121).

odgrywającą istotną rolę na gruncie ochrony praw człowieka jest Unia Europejska. Aktualnie najważniejszym aktem prawnym Unii Europejskiej jest KPP.

Szczególne znaczenie na gruncie ochrony praw człowieka odgrywają klauzule limitacyjne i derogacyjne, które występują zasadniczo we wszystkich uniwersalnych i regionalnych traktatach dotyczących ochrony praw człowieka<sup>188</sup>. Należy zauważyć, iż w doktrynie podnosi się zagadnienie związane z różnym nazewnictwem klauzul limitacyjnych i derogacyjnych. Klauzule limitacyjne bywają określane jako „warunki ograniczające”, „sankcjonowane ograniczenia”, czy nawet „derogacja”<sup>189</sup>. Należy jednak podkreślić, że pomimo różnic co do nazewnictwa, bezsprzecznie podkreśla się odmienny charakter konstrukcji tychże przepisów. Klauzule derogacyjne odnoszą się do sytuacji nadzwyczajnych, w których są zagrożone fundamentalne wartości – co wyraźnie odróżnia je od klauzul limitacyjnych, mających zastosowanie w warunkach normalnego funkcjonowania państwa<sup>190</sup>.

### 3.1. Organizacja Narodów Zjednoczonych

System ochrony praw człowieka działający w ramach ONZ określany jest mianem systemu powszechnego, czyli uniwersalnego. Jego uniwersalność można rozpatrywać w kilku wymiarach. Po pierwsze, w aspekcie terytorialnym – obejmuje on swym zasięgiem cały świat o drugie, jest to kwestia wspólnych wartości, które stanowią fundament jego powstania. Wśród nadrzędnych celów działalności ONZ wymienia się umacnianie podstawowych wolności i praw człowieka<sup>191</sup>. System ochrony praw człowieka działający w ramach ONZ opiera się na dwóch filarach. Pierwszy z nich, określany mianem systemu politycznego, wywodzi się z postanowień Karty Narodów

---

<sup>188</sup> T. Jasudowicz, *Studium substancjalnych przesłanek dopuszczalności środków derogacyjnych*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych, ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, red. T. Jasudowicz, Toruń 1997, s. 50.

<sup>189</sup> B. Latos, *Klauzula derogacyjna i limitacyjna w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Warszawa 2008, s. 151.

<sup>190</sup> K. Wójtowicz, *Standard regionalny/międzynarodowej odpowiedzialności władzy publicznej za zapewnienie bezpieczeństwa*, [w:] *Współczesne wyzwania wobec praw człowieka w świetle polskiego prawa konstytucyjnego*, red. Z. Kędzia, A. Rost, Poznań 2009, s. 29.

<sup>191</sup> A. Florczak, *ONZ-owski system ochrony praw człowieka*, [w:] *Prawa człowieka a stosunki międzynarodowe*, red. A. Florczak, B. Bolechów, Toruń 2006, s. 30.

Zjednoczonych<sup>192</sup> oraz Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka<sup>193</sup>. Drugi filar systemu określany jest jako traktatowy – opiera się on na wielostronnych umowach międzynarodowych, które powołały do życia specjalne komitety monitorujące wdrażanie Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka oraz innych konwencji w tej dziedzinie. W dalszej części pracy szczególna uwaga zostanie skierowana na MPPOiP. Dokument ten zajmuje istotne miejsce w globalnym systemie ochrony praw człowieka, ponieważ wyznacza podstawowe standardy w zakresie praw obywatelskich i politycznych, kluczowych dla relacji jednostki z państwem. Z tego względu wszelkie ograniczenia praw człowieka w świetle MPPOiP muszą pozostawać w zgodzie z jego postanowieniami oraz spełniać wymogi konieczności i proporcjonalności. W dalszych rozważaniach zostaną przedstawione wybrane prawa i wolności gwarantowane w MPPOiP, które mają szczególne znaczenie dla niniejszej pracy.

O wolności i nietykalności osobistej stanowi art. 9 ust. 1 MPPOiP, zgodnie z którym każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Nikt nie może być samowolnie aresztowany lub zatrzymany. Nikt nie może być pozbawiony wolności inaczej, jak tylko na zasadach i w trybie ustalonym przez ustawę. Jak wskazuje R. Wieruszewski, wolność osobista nie ma charakteru absolutnego, bowiem w ustawodawstwach wielu państw przewiduje się możliwość ograniczenia tego prawa, przy czym muszą one wynikać z ustawy i nie mogą naruszać istoty prawa do wolności<sup>194</sup>.

Z kolei z art. 12 ust. 1 MPPOiP statuuje, że każdy człowiek przebywający legalnie na terytorium jakiegokolwiek państwa będzie miał prawo, w obrębie jego terytorium, do swobody poruszania się i wolności wyboru miejsca zamieszkania. Prawa te nie mogą podlegać żadnym ograniczeniom, z wyjątkiem tych, które są przewidziane przez ustawę i konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwowego, porządku publicznego, zdrowia lub moralności publicznej albo wolności i praw innych, a ponadto i są zgodne z pozostałymi uznanymi w MPPOiP.

---

<sup>192</sup> Karta Narodów Zjednoczonych Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych (Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 z późn. zm.).

<sup>193</sup> Uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych na III sesji w Paryżu, 10 grudnia 1948 r.

<sup>194</sup> W. Sobczak, Komentarz do art. 9, [w:] *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, red. R. Wieruszewski, Warszawa 2012, LEX.

Prawo do sądu w MPPOiP uregulowano w art. 14 poprzez wskazanie, iż każdy, przy rozstrzygnięciu o zasadności każdego skierowanego przeciwko niemu oskarżenia o popełnienie czynu zagrożonego karą albo przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach w sprawie o charakterze cywilnym, ma prawo do uczciwego i publicznego rozpatrzenia swojej sprawy przez właściwy, niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą<sup>195</sup>. W dalszej kolejności, zgodnie z art. 17 MPPOiP nikt nie może być narażony na samowolną lub bezprawną ingerencję w jego życie prywatne, rodzinne, dom czy korespondencję ani też na bezprawne zamachy na jego cześć i dobre imię. Również ten przepis nie zakłada nieograniczonej ochrony prawa do prywatności, ponieważ dopuszcza się ingerencję państwa w sferę życia jednostki, przy czym nie może mieć ona charakteru arbitralnego ani bezprawnego. Z integralnością jednostki wiąże się również zagadnienie leczenia i przeprowadzania zabiegów medycznych<sup>196</sup>. W MPPOiP prawo do własności nie zostało wprost sformułowane, natomiast należy je wywodzić z art. 17 ust. 1.

Przechodząc do wolności myśli, sumienia i wyznania, zgodnie z art. 18 MPPOiP prawo to obejmuje wolność posiadania lub przyjmowania wyznania lub przekonań według własnego wyboru oraz do uzewnętrzniania indywidualnie czy wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, swej religii lub przekonań przez uprawianie kultu, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. Wolność uzewnętrzniania wyznania lub przekonań może podlegać jedynie takim ograniczeniom, które są przewidziane przez ustawę i są konieczne dla ochrony bezpieczeństwa publicznego, porządku, zdrowia lub moralności publicznej albo podstawowych wolności i praw innych osób.

Prawo do swobodnego wyrażania opinii zostało uregulowane w art. 19 MPPOiP. Obejmuje ono swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakikolwiek inny sposób według własnego wyboru bez względu na granice państwowe. Jak wskazano w Komentarzu Ogólnym Komitetu nr 10, art. 19 MPPOiP nie dopuszcza

---

<sup>195</sup> Komitet w Komentarzu Ogólnym nr 13 przyjętym w 1984 r. stwierdził, że art. 14 MPPOiP gwarantuje prawo dostępu do sądu, <https://www.refworld.org/legal/general/hrc/1984/en/20752> (dostęp: 14.02.2025 r.).

<sup>196</sup> A. Gliszczyńska-Grabias, K. Sękowska-Kozłowska, Komentarz do art. 17, [w:] *Międzynarodowy...*, *op. cit.*

wprowadzenia żadnych ograniczeń ani wyjątków od przewidzianego w tymże przepisie prawa<sup>197</sup>.

Z kolei prawo do pokojowego zgromadzania się zostało wskazane w art. 21 MPPOiP. Na gruncie omawianego przepisu nie dopuszcza się nakładania ograniczeń innych niż te ustalone zgodnie z ustawą i konieczne w demokratycznym społeczeństwie, w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. W świetle tego przepisu należy zauważyć, iż nie ogranicza się on jedynie do organizacji zgromadzeń, lecz obejmuje także prawo jednostki do uczestnictwa w zgromadzeniu. ETPC wskazuje, że w społeczeństwie demokratycznym prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się jest prawem fundamentalnym<sup>198</sup>. Demokratyczne państwo prawne ugruntowane na wolności słowa stanowi jedną z kluczowych wolności obywatelskich. Atrybut w postaci swobody publicznego wyrażania poglądów oraz gromadzenia się w tymże celu umożliwia uczestnictwo w życiu publicznym.

Przepisem regulującym prawa związane z funkcjonowaniem demokratycznych struktur państwa jest art. 25 MPPOiP. Na podstawie tego przepisu każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji i bez nieuzasadnionych ograniczeń do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli; korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantujących wyborcom swobodne wyrażenie woli oraz dostępu do służby publicznej w swoim kraju na ogólnych zasadach równości. W Komentarzu Ogólnym nr 25<sup>199</sup> znajduje się sformułowanie, które stanowi, iż przepis ten jest „fundamentem demokratycznych rządów pochodzących z woli narodu”. Różnorodne ograniczenia praw zagwarantowanych przez art. 25 MPPOiP muszą być oparte na obiektywnych i rozsądnych przesłankach<sup>200</sup>.

---

<sup>197</sup> Komentarz Ogólny nr 10 z dnia 29 czerwca 1983 r., CCPR/C/21/Rev.1, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/CCPRGeneralCommentNo10.pdf> (dostęp: 10.03.2025 r.).

<sup>198</sup> Zob. wyrok ETPC z dnia 20.02.2003 r., 20652/92, Djavit An przeciwko Turcji, LEX nr 78077; wyrok ETPC z dnia 23.10.2008 r., 10877/04, Kuznetsov przeciwko Rosji, LEX nr 457127.

<sup>199</sup> Komentarz Ogólny nr 25 z dnia 12 lipca 1996 r., CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, pkt 1, <https://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/general%20comment%2025.pdf> (dostęp: 10.03.2025 r.).

<sup>200</sup> *Ibidem*.

MPPOiP bezpośrednio nie precyzuje prawa do ochrony zdrowia, jak stwierdził bowiem Komitet Praw Człowieka (dalej jako: „HRC”) prawo do zdrowia jest definiowane jako odrębne i specyficzne prawo jednostki<sup>201</sup>. Jednakże na tle wypracowanej i zaakceptowanej praktyki orzeczniczej przyjęto, iż prawo do zdrowia należy traktować jako ciągłość prawa człowieka do życia<sup>202</sup>.

Jak można zauważyć, klauzule limitacyjne zawarte w omówionych powyżej przepisach (w znacznej części) wymagają, aby ograniczenia praw człowieka były przewidziane przez ustawę<sup>203</sup> oraz aby były konieczne do osiągnięcia celu. Dlatego też muszą być one proporcjonalne oraz pozostawać w związku z danym zagrożeniem. Różnic należy się doszukać w koniecznej ochronie wartości. Bezpieczeństwo narodowe i porządek publiczny pojawiają się w art. 12, 18, 19, 21 i 22 MPPOiP, wskazując, że ochrona ogólnego porządku i bezpieczeństwa stanowi nadrzędny powód dla ewentualnych ograniczeń. Natomiast zdrowie publiczne oraz moralność publiczna, a także prawa i wolności innych osób są wspólną przesłanką ograniczeń we wskazanych przepisach tj. art. 12, 18, 19, 21 MPPOiP.

Z kolei klauzula derogacyjna<sup>204</sup> została wskazana w art. 4 MPPOiP<sup>205</sup>. Z jednej strony umożliwia ona państwowo-stronom tymczasowe, jednostronne zawieszenie części zobowiązań wynikających z MPPOiP. Z drugiej zaś strony nakłada określone ograniczenia zarówno na sam akt derogacji, jak i jego rzeczywiste skutki. Głównym celem derogacji stosowanej przez państwo–stronę powinno być przywrócenie stanu normalności, który pozwala na pełne wdrażanie postanowień Paktu<sup>206</sup>. Aby państwo

---

<sup>201</sup> Decyzja Komitetu Praw Człowieka ONZ z dnia 6.06.2001 r. w sprawie Carlos Cabal i Marco Pasini Bertran przeciwko Australii, skarga nr 1020/2001, U.N. Doc. CCPR/C/78/D/1020/2001.

<sup>202</sup> Por. A. Redelbach, *Prawo do korzystania z optymalnego stanu zdrowia*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław 1991, s. 900 oraz R. Tabaszewski, *Prawo do zdrowia w systemach ochrony praw człowieka*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2016, s. 24.

<sup>203</sup> Zob. art. 9 ust. 1, 12 ust. 3, 18 ust. 3, 19 ust. 3, 21 MPPOiP.

<sup>204</sup> Szerzej na temat klauzul derogacyjnych: M. Radajewski, *Derogacja wolności i praw w sytuacjach nadzwyczajnych w międzynarodowych systemach ochrony praw człowieka*, [w:] *Międzynarodowa ochrona praw człowieka – współczesne problemy na świecie*, red. M. Jabłoński, T. Jurczyk, P. Gutierrez, Wrocław 2015, s. 129.

<sup>205</sup> Art. 4 ust. 1 MPPOiP „w przypadku gdy wyjątkowe niebezpieczeństwo publiczne zagraża istnieniu narodu i zostało ono urzędowo ogłoszone, Państwa Strony niniejszego Paktu mogą podjąć kroki mające na celu zawieszenie stosowania zobowiązań wynikających z niniejszego Paktu w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji, pod warunkiem, że kroki te nie są sprzeczne z innymi ich zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego i nie pociągają za sobą dyskryminacji wyłącznie z powodu rasy, koloru skóry, płci, języka, religii lub pochodzenia społecznego”.

<sup>206</sup> Komentarz Ogólny nr 29 z dnia 31 sierpnia 2001 r., CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, pkt 1, <https://digitallibrary.un.org/record/451555?v=pdf> (dostęp: 25.10.2024 r.).

będące stroną Paktu mogło skorzystać z możliwości zawieszenia stosowania niektórych jego postanowień, musi znajdować się w sytuacji, która „zagroza istnieniu narodu”. Do przedmiotowej kategorii zalicza się sytuacje, które poważnie zagrażają stabilności państwa i życiu obywateli. Takimi sytuacjami mogą być klęski żywiołowe wywołujące zagrożenia na dużą skalę oraz wymagające szczególnych działań ze strony państwa<sup>207</sup>. Pakt przewiduje wymóg formalnego ogłoszenia stanu wyjątkowego. Spełnienie tego warunku stanowi podstawę do uznania, że wprowadzenie stanu wyjątkowego jest zgodne z postanowieniami Paktu<sup>208</sup>. Ponadto MPPOiP przewiduje szerszy zakres praw chronionych przed derogacją<sup>209</sup>.

Z uwag Ogólnych Komitetu Praw Człowieka ONZ (dalej jako: „KPCz ONZ”)<sup>210</sup> wybrzmiewa, że skorzystanie z art. 4 MPPOiP jest możliwe w sytuacji wyjątkowej, a podjęte ograniczenia muszą być konieczne oraz proporcjonalne do zagrożenia. Ponadto muszą być zgodne z międzynarodowymi standardami i proceduralnymi gwarancjami ochrony praw człowieka. Tym samym każde państwo nawet w czasach kryzysu ma obowiązek działać zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego – szanując przy tym godność jednostki oraz minimalizując ingerencję w podstawowe prawa. W świetle stanowiska wyrażonego przez KPCz ONZ, sytuacje kryzysowe, takie jak pandemia COVID–19, wymagają precyzyjnego stosowania przepisów odnoszących się do ograniczeń. Ponadto muszą być tymczasowe, a ich celem powinno być sprawne przywrócenie stanu sprzed sytuacji kryzysowej.

KPCz ONZ w oświadczeniu z 2020 r.<sup>211</sup> podkreślił, że choć państwa będące stronami MPPOiP mogą wdrażać środki nadzwyczajne w odpowiedzi na pandemię COVID–19, to muszą one spełniać określone warunki wynikające z art. 4 MPPOiP. Komitet zwrócił również uwagę na to, jak ważne jest formalne powiadomienie Sekretarza Generalnego o odstępstwach od zobowiązań wynikających z Paktu oraz zapewnienie, by środki te były tymczasowe, proporcjonalne i ograniczone do kryzysu zdrowia publicznego. Państwa w oświadczeniu zostały wezwane do priorytetowego traktowania

---

<sup>207</sup> R. Wieruszewski, Komentarz do art. 4, op. cit.

<sup>208</sup> Komentarz Ogólny nr 29 z dnia 31 sierpnia 2001 r., op. cit.

<sup>209</sup> Prawa te obejmują zobowiązania wynikające z art. 6, 7, 8 ust. 1 i 2, 11, 15, 16, 18 MPPOiP.

<sup>210</sup> Komentarz Ogólny nr 29 z dnia 31 sierpnia 2001 r., op. cit.

<sup>211</sup> Human Rights Committee, Statement on derogations from the Covenant in connection with the COVID–19 pandemic,  
<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CCPR/COVIDstatementEN.pdf>  
(dostęp: 25.10.2024 r.).

powrotu do normalności oraz przestrzegania praw, których nie można derogować. Komitet zalecał, aby państwa w miarę możliwości ograniczały restrykcje do tego, co jest niezbędne. Ponadto państwa miały poszukiwać alternatyw, które chroniłyby zdrowie publiczne przy jednoczesnym poszanowaniu wolności jednostki. Zaprezentowane podejście miało wzmocnić przejrzystość, legalność i proporcjonalność w działaniach państw, podkreślając poszanowanie godności ludzkiej.

Należy w tym miejscu nadmienić o przesłankach ograniczeń wolności i praw jednostki na gruncie MPPGSK. Pandemię COVID–19 można rozpatrywać na gruncie art. 12 MPPGSK. Przepis ten definiuje prawo do ochrony zdrowia fizycznego i psychicznego jako najwyższy osiągalny standard zdrowia. Państwa na podstawie wskazanej regulacji są zobowiązane do podejmowania działań na rzecz zapobiegania chorobom, ich leczenia oraz eliminacji zagrożeń zdrowotnych. Art. 12 ust. 2 MPPGSK wskazuje, że zapobieganie chorobom epidemicznym jest integralną częścią prawa do zdrowia publicznego. Międzynarodowy wymóg ochrony zdrowia publicznego, wynikający ze wskazanego przepisu, zapewnia państwom elastyczność w kształtowaniu i wdrażaniu norm przeciwepidemicznych. Wprowadzenie stanu pandemii stanowi narzędzie do realizacji obowiązków związanych z ochroną zdrowia publicznego, zgodnie z warunkami i zasobami krajowymi przy jednoczesnym zachowaniu zgodności z międzynarodowymi standardami praw człowieka<sup>212</sup>.

Należy zauważyć, że w MPPGSK nie ma klauzuli derogacyjnej. Przyjęto w nim natomiast generalną klauzulę limitacyjną w postaci art. 4 MPPGSK. Zgodnie brzmieniem tego przepisu państwa będące stronami MPPGSK uznają, że realizacja praw gwarantowanych przez MPPGSK może podlegać ograniczeniom narzuconym przez państwo wyłącznie w przypadkach przewidzianych przez prawo. Ograniczenia te muszą pozostawać w zgodzie z istotą tych praw i mogą być stosowane jedynie w zakresie niezbędnym dla wspierania ogólnego dobrobytu w demokratycznym społeczeństwie. Zgodne z prawem zastosowanie klauzuli limitacyjnej omówionej w art. 4 MPPGSK musi znajdować oparcie w prawie<sup>213</sup>. Dodatkowo, podstawa prawna wprowadzanych ograniczeń musi spełniać wymogi jakości prawa, co oznacza, że prawo to powinno być

---

<sup>212</sup> L. Bosek, *Stan epidemii...*, op. cit., s. 80.

<sup>213</sup> W. Józwicki, *Komentarz do art. 4, [w:] Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych*, red. A. Hernandez–Połczyńska, Z. Kędzia, Warszawa 2018, s. 186–214.

jasne, precyzyjne, ogólnodostępne. i Powinno zawierać odpowiednie zabezpieczenia<sup>214</sup>, służyć dobru publicznemu oraz być zgodne z wymogami demokratycznego społeczeństwa. Ponadto należy zapewnić zgodność z zasadą proporcjonalności i poszanowania istoty praw. Przestrzeganie tych przesłanek gwarantuje, że działania podejmowane w imię zdrowia publicznego będą służyły ochronie wartości fundamentalnych i jednocześnie pozostaną zgodne z zasadami MPPGSK.

Jak słusznie zauważył W. Józwicki, art. 4 MPPGSK jest rzadko stosowany i analizowany. Jest to spowodowane brakiem procedury skargowej, co uniemożliwia analizowanie konkretnych przypadków ograniczeń wolności i praw jednostki w oparciu o ten przepis. Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych sporadycznie odnosi się do tego przepisu, głównie z powodu istnienia bardziej szczegółowych regulacji dotyczących ograniczeń w innych artykułach Paktu oraz zasady stopniowej realizacji praw, która uwzględnia ograniczenia wynikające z niedoboru zasobów<sup>215</sup>.

### **3.2. Rada Europy**

Generalne warunki ograniczeń wolności i praw człowieka w EKPC zostały wskazane w przepisach je gwarantujących. Ograniczenia wybranych praw człowieka mogą być wprowadzane wyłącznie na podstawie ustawy oraz jedynie wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym społeczeństwie dla ochrony określonych wartości. Ochrona zdrowia zgodnie z EKPC oraz Protokołem nr 4<sup>216</sup> umożliwia władzy publicznej ingerencję m.in. w prawa określone w art. 8, 9, 10, 11 EKPC i art. 2 Protokołu nr 4 EKPC.

Znaczna część wolności i praw wskazanych w EKPC nie ma charakteru absolutnego. Można je ograniczyć, gdy wymaga tego bezpieczeństwo państwa lub ochrona porządku publicznego. L. Garlicki wskazuje, że ograniczenia wolności i praw człowieka na gruncie EKPC można podzielić na dwa typy: przedmiotowe i sytuacyjne klauzule ograniczające oraz klauzulę generalną z art. 15 EKPC<sup>217</sup>. Ograniczenia przedmiotowe pozwalają na wyłączenie pewnych sytuacji z zakresu ochrony danego

---

<sup>214</sup> Komentarz Ogólny Nr 7 z 1997 r., E/1996/22, Annex IV, pkt 14.

<sup>215</sup> W. Józwicki, Komentarz do art. 4, op. cit.

<sup>216</sup> Protokół Nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 16.09.1953 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/2).

<sup>217</sup> L. Garlicki, *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18*, Warszawa 2010, s. 40.

prawa, np. prawo do życia nie jest naruszane w przypadkach koniecznego użycia siły. Sytuacyjne ograniczenia z kolei pozwalają na modyfikowanie zakresu korzystania z niektórych wolności i praw w zależności od okoliczności – np. dla zapewnienia porządku publicznego czy ochrony zdrowia publicznego.

O wolności i bezpieczeństwie osobistym stanowi art. 5 EKPC. Zgodnie z jego brzmieniem, nikt nie może być pozbawiony wolności, poza przypadkami wyraźnie wskazanymi w tymże przepisie i w trybie ustalonym przez prawo<sup>218</sup>. Według J. Fawcetta „prawo do wolności i do bezpieczeństwa to dwie strony tej samej monety, o ile wolność oznacza rzeczywistą swobodę poruszania się osoby, to bezpieczeństwo jest warunkiem bycia skutecznie chronionym w tym zakresie”<sup>219</sup>. Wskazuje się, iż pojęcie wolności i bezpieczeństwa wiąże jeden standard<sup>220</sup>, którego celem wynikającym z art. 5 EKPC jest ochrona człowieka przed arbitralnym pozbawieniem wolności osobistej<sup>221</sup>. Należy się zgodzić z P. Hofmańskim, który dokonując wykładni pojęcia pozbawienia wolności, pisze, iż jest to środek, który pozostaje w dyspozycji władz publicznych i w wyniku, którego osoba bez swojej woli lub wbrew niej zostaje zamknięta w określonym i przestrzennie ograniczonym miejscu na pewien czas<sup>222</sup>.

Istotne znaczenie w kontekście pandemii COVID–19 odgrywa przepis art. 5 ust. 1 lit. e EKPC, wskazujący, iż dopuszczalne jest zgodne z prawem pozbawienie wolności osoby, mające na celu zapobieżenie szerzenia przez nią choroby zakaźnej<sup>223</sup>. Jednostka

---

<sup>218</sup> Art. 5 EKPC wskazuje następujące przesłanki uzasadniające pozbawienie wolności: zgodne z prawem pozbawienie wolności w wyniku skazania przez właściwy sąd; zgodne z prawem zatrzymanie lub aresztowanie w przypadku niepodporządkowania się wydanemu zgodnie z prawem orzeczeniu sądu lub w celu zapewnienia wykonania określonego w ustawie obowiązku; zgodne z prawem zatrzymanie lub aresztowanie w celu postawienia przed właściwym organem, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia czynu zagrożonego karą, lub, jeśli jest to konieczne, w celu zapobieżenia popełnieniu takiego czynu lub uniemożliwienia ucieczki po jego dokonaniu; pozbawienie nieletniego wolności na podstawie zgodnego z prawem orzeczenia w celu ustanowienia nadzoru wychowawczego lub zgodnego z prawem pozbawienia nieletniego wolności w celu postawienia go przed właściwym organem; zgodne z prawem pozbawienie wolności osoby w celu zapobieżenia szerzeniu przez nią choroby zakaźnej, osoby umyślowo chorej, alkoholika, narkomana lub włóczęgi; zgodne z prawem zatrzymanie lub aresztowanie osoby, w celu zapobieżenia jej nielegalnemu wkroczeniu na terytorium państwa, lub osoby, przeciwko której toczy się postępowanie o wydalenie lub ekstradycję.

<sup>219</sup> J.E.C. Fawcett, *The Application of the European Convention on Human Rights*, Oxford 1969, s. 55.

<sup>220</sup> R. Wieruszewski, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w systemie międzynarodowych instrumentów ochrony prawnej*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Warszawa 2000, s. 118

<sup>221</sup> Wyrok ETPC(WI) z dnia 12.05.2005 r., 46221/99, Öcalan przeciwko Turcji, LEX nr 151118, LEX nr 151118; wyrok ETPC z dnia 27.09.1990 r., 12535/86, Wassink przeciwko Holandii, LEX nr 81109.

<sup>222</sup> P. Hofmański, *Konwencja Europejska a prawo karne*, Toruń 1995, s. 177.

<sup>223</sup> Wyrok ETPC z dnia 25.01.2005 r., *Enhorn v. Sweden*, skarga Nr 56529/00, HUDOC; zob. R. Martin, *The Exercise of Public Health Powers in Cases of Infectious Disease: Human Rights Implications*, *Medical Law Review* 2006, vol. 1, s. 140–143.

może być pozbawiona wolności wyłącznie wtedy, gdy jest to konieczne z uwagi na fakt, że inne środki zostały uznane za niewystarczające dla ochrony interesu publicznego oraz indywidualnego<sup>224</sup>. Przyczyny ograniczenia wolności muszą być odpowiednio uzasadnione i muszą utrzymywać się przez cały czas trwania pozbawienia wolności<sup>225</sup>.

Prawo do sądu zostało określone w art. 6 EKPC. W świetle treści tego przepisu, każdy ma prawo do rzetelnego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Judykatura dostrzega podobieństwo pomiędzy przepisem zawartym w EKPC a art. 45 ust. 1 Konstytucji, jednocześnie wskazując, iż przepis EKPC w znacznym stopniu kształtuje standard konstytucyjny<sup>226</sup>.

Prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji zostało wskazane w art. 8 EKPC. Orzecznictwo ETPC ochronę życia prywatnego definiuje szeroko jako prawo do autonomii osobistej, rozwoju osobistego, w tym również jako ochronę integralności fizycznej, jak i psychicznej<sup>227</sup>. Na gruncie art. 8 EKPC sformułowano również ramy niejawnego nadzoru jednostki przez organy publiczne. Ochrona ta obejmuje stosowanie urządzeń technicznych umożliwiających niejawną rejestrację dźwięku lub obrazu<sup>228</sup>, co ma znaczenie w przypadku gromadzenia i przechowywania danych osób podlegających kwarantannie oraz stosowania obowiązkowej aplikacji Kwarantanna domowa, używanej podczas pandemii COVID-19 w Polsce. Przepis art. 8 EKPC znajduje również zastosowanie w obszarze prawa medycznego, w odniesieniu do zgody pacjenta względem obowiązkowych świadczeń medycznych<sup>229</sup>.

---

<sup>224</sup> Wyrok ETPC z dnia 4.04.2000 r., Witold Litwa v. Poland, skarga Nr 26629/95, HUDOC.

<sup>225</sup> Wyrok ETPC z dnia 24.10.1997 r., Johnson v. United Kingdom, skarga Nr 22520/93, HUDOC.

<sup>226</sup> Wyrok TK z dnia 18.07.2011 r., SK 10/10, OTK-A 2011, nr 6, poz. 58; wyrok TK z dnia 20.07.2004 r., SK 19/02, OTK-A 2004, nr 7, poz. 67.

<sup>227</sup> Wyrok ETPC z dnia 26.03.1985 r., 8978/80, X i Y przeciwko Holandii, LEX nr 81000; wyrok ETPC(WI) z dnia 16.12.2010 r., 25579/05, A., B. I C. przeciwko Irlandii, LEX nr 675554.

<sup>228</sup> M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Komentarz, t. I*, Warszawa 2016, s. 1176.; wyrok ETPC z dnia 28.06.2007 r., 62540/00, Association for European Integration and Human Rights i Ekimdzhiiev przeciwko Bułgarii, LEX nr 289567; wyrok TK z dnia 30.07.2014 r., K 23/11, OTK-A 2014, nr 7, poz. 80; decyzja ETPC z dnia 6.05.2014 r., 9208/05, H. Lachowski i L. Lachowski przeciwko Polsce, LEX nr 1463531.

<sup>229</sup> Wyrok ETPC z dnia 9.03.2004 r., 61827/00, Glass przeciwko Zjednoczonemu Królestwu; wyrok ETPC z dnia 26.09.2006 r., 12350/04, Wainwright przeciwko Zjednoczonemu Królestwu.

Protokół nr 4 do EKPC w art. 2 wskazuje, iż każdy kto przebywa legalnie na terytorium państwa ma prawo do swobodnego poruszania się i do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania na tym terytorium, a korzystanie z tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na bezpieczeństwo państwowe i publiczne, utrzymanie porządku publicznego, zapobieganie przestępczości, ochronę zdrowia lub moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. ETPC potwierdza, że swoboda przemieszczania się „zakazuje wszelkich środków mogących naruszyć to prawo lub ograniczyć korzystanie z niego, które nie spełniają wymogu środka, który można uznać za konieczny w demokratycznym społeczeństwie”<sup>230</sup>. Ponadto ETPC zwraca uwagę, iż władze krajowe są obowiązane do zapewnienia, „aby naruszenie prawa jednostki do opuszczenia swego kraju, od początku i przez cały czas jego trwania, było uzasadnione i proporcjonalne w świetle wszystkich okoliczności sprawy. Nie można stosować długoterminowych środków ograniczających indywidualną wolność przemieszczania się bez regularnego badania ich zasadności”<sup>231</sup>.

Prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania zostało określone w art. 9 EKPC. Jak wynika z treści wskazanej regulacji, prawo to obejmuje wolność zmiany wyznania lub przekonań oraz wolność uzewnętrzniania indywidualnie lub wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, swego wyznania lub przekonań przez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i czynności rytualne. Wolność uzewnętrzniania wyznania lub przekonań może podlegać jedynie takim ograniczeniom, które są przewidziane przez ustawę i konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa publicznego, ochronę porządku publicznego, zdrowia i moralności lub ochronę wolności i praw innych osób. Jak można zauważyć, przesłanki uzasadniające ograniczenie uzewnętrzniania wyznania w znacznej mierze powielają się z katalogiem wartości określonym w art. 53 ust. 5 Konstytucji.

Wolność zgromadzeń i stowarzyszania została określona w art. 11 EKPC. Stosownie do treści tego przepisu, każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów.

---

<sup>230</sup> Wyrok ETPC z dnia 22.05.2001 r., 33592/96, Baumann przeciwko Francji.

<sup>231</sup> Wyrok ETPC z dnia 2.12.2014 r., 43978/09, Battista przeciwko Włochom.

Wykonywanie tychże praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę wolności i praw innych osób. Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej. Jak wskazuje ETPC – wyjątki uzasadniające wprowadzenie ograniczeń należy interpretować w sposób ścisły<sup>232</sup>.

Protokół nr 1 do EKPC w art. 3 zobowiązuje do organizowania w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory, oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego. Na szczególną uwagę zasługuje sformułowanie „Wysokie Układające się Strony zobowiązują się”, które w sposób jednoznaczny określa obowiązek podjęcia konkretnych działań w przeciwieństwie do innych klauzul materialnych zawartych w EKPC oraz Protokołach 1,4,6,7<sup>233</sup>. Z kolei prawo do poszanowania swojego mienia zostało wskazane w Protokole nr 1 do EKPC<sup>234</sup> w art. 1. Zgodnie z tymże przepisem nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego.

W EKPC nie ma bezpośredniego przepisu, który odnosiłby się do ochrony zdrowia. Jednakże należy ją wywodzić z art. 2 EKPC w kontekście prawa do życia. ETPC przyznaje, że nie należy wykluczać pewnych okoliczności działania lub zaniechania władz w dziedzinie opieki zdrowotnej, które mogą zrodzić ich odpowiedzialność na gruncie art. 2 EKPC<sup>235</sup>. Ponadto dostęp do opieki zdrowotnej został również przewidziany na gruncie art. 5 ust. 1 EKPC. W EKPC brak jest także odpowiednika wolności prowadzenia działalności gospodarczej, natomiast niektóre aspekty wolności

---

<sup>232</sup> Wyrok ETPC z dnia 21.02.2006 r., 28602/95, TİM Haber Sen i Çınar przeciwko Turcji, § 35.

<sup>233</sup> M. A. Nowicki, *Komentarz do Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* [w:] *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. VIII, Warszawa 2021, LEX.

<sup>234</sup> Protokół nr 1 i nr 4 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzony w Paryżu dnia 20.03.1952 r. oraz w Strasburgu dnia 16.09.1963 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1 z późn. zm.).

<sup>235</sup> Wyrok ETPC z dnia 10.04.2012 r., 30909/06, Panaitescu przeciwko Rumunii, LEX nr 1130514., LEX nr 1130514; wyrok ETPC z dnia 13.11.2012 r., 47039/11, Hristozov i inni przeciwko Bułgarii; decyzja ETPC z dnia 13.09.2011 r., 25124/09, Trzepałko przeciwko Polsce.

gospodarczej można odnaleźć w art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC, lecz tylko w zakresie korzystania przez przedsiębiorców z prawa własności na gruncie art. 17 KPP.

Na gruncie powyższych rozważań należy wskazać, iż klauzula limitacyjna składa się z trzech kryteriów, które muszą zostać spełnione łącznie tak, aby ingerencja władz publicznych nie została uznana za naruszenie danej wolności lub prawa<sup>236</sup>. Do kryteriów tych zalicza się test legalności, konieczności oraz celowości. Niespełnienie któregokolwiek z tych kryteriów skutkuje uznaniem przez ETPC naruszenia danej wolności lub prawa<sup>237</sup>. Na szczególne podkreślenie zasługuje aspekt dotyczący określenia katalogu klauzul limitacyjnych i rozbieżności z tym związane. Bowiem jak wskazują L. Leszczyński i B. Liżewski, katalog tychże klauzul obejmuje: art. 8, 9, 10, 11 EKPC oraz art. 2 Protokołu nr 4 do Konwencji<sup>238</sup>. Taki sam katalog wskazuje T. Jasudowicz<sup>239</sup> oraz M.A. Nowicki<sup>240</sup>. Odmienne stanowisko w tymże zakresie prezentują K. Orzeszyna, M. Skwarzyński, R. Tabaszewski, którzy wskazują, iż do katalogu klauzul limitacyjnych należy zaliczyć: art. 2, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11<sup>241</sup>.

Możliwość zastosowania ograniczeń na gruncie omawianych przepisów (art. 8, 9, 10, 11 EKPC oraz art. 2 Protokołu nr 4 do Konwencji) jest uzależniona od spełnienia następujących przesłanek. Ograniczenia praw konwencyjnych muszą wywodzić się z przepisów krajowych i być konieczne w społeczeństwie demokratycznym. Ponadto musi istnieć cel w jakim dane ograniczenie jest stosowane<sup>242</sup>. Nieodzownym elementem stosowania klauzul limitacyjnych jest zasada proporcjonalności, zgodnie z którą każda z przesłanek uzasadniających ograniczenie wolności i praw jednostki powinna podlegać ścisłej interpretacji, co wynika z ich abstrakcyjnego charakteru<sup>243</sup>.

Inaczej kształtuje się kwestia klauzuli derogacyjnej, bowiem przepis art. 15 EKPC odnosi się do sytuacji nadzwyczajnych. Przepis ten statuuje, iż w przypadku wojny lub

---

<sup>236</sup> T. Jasudowicz, *Test celowości w funkcjonowaniu mechanizmu limitacji korzystania z praw człowieka w systemie EKPC*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego” 2012, nr 3, s. 110.

<sup>237</sup> B. Gronowska, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 1998, s. 90.

<sup>238</sup> L. Leszczyński, B. Liżewski, *Ochrona praw człowieka w Europie. Szkic zagadnień podstawowych*, Oficyna Wydawnicza VERBA, Lublin 2008, s. 37.

<sup>239</sup> T. Jasudowicz, *Test...*, op. cit.

<sup>240</sup> M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji...*, op. cit., s. 315–316.

<sup>241</sup> K. Orzeszyna, M. Skwarzyński, R. Tabaszewski, *Prawo międzynarodowe praw człowieka*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 61.

<sup>242</sup> L. Leszczyński, B. Liżewski, *Ochrona...*, op. cit., s. 37.

<sup>243</sup> K. Misztal, *Środki ograniczające zawarte w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka a orzecznictwo europejskie*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2009, nr 3, s. 147–159.

innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu: 1) państwo tymczasowo jest zwolnione z przestrzegania danego prawa czy wolności, 2) derogacja jest dopuszczalna tylko podczas sytuacji wyjątkowej po zaistnieniu przesłanek z art. 15 EKPC, 3) derogacja ma zawsze charakter przejściowy, a państwo jest zobowiązane do przywrócenia pełnego stosowania wszystkich postanowień EKPC. W przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu, EKPC umożliwia państwu uchylenie się od zagwarantowania różnych, wyraźnie w nim wskazanych praw zawartych w EKPC<sup>244</sup>. Przepis ten wprowadza mechanizm pozwalający państwu członkowskiemu na odstąpienie od przestrzegania wolności i praw gwarantowanych Konwencją w sytuacjach nadzwyczajnych.

Jak wskazuje L. Garlicki, „derogacja oznacza, że państwo – w sytuacjach nią objętych – tymczasowo uwalnia się od obowiązku przestrzegania danego prawa czy wolności”<sup>245</sup>. Państwo ma obowiązek poinformować o środkach, które podjęło, powodach ich zastosowania oraz o tym, kiedy podjęte środki przestaną działać, a przepisy EKPC będą ponownie w pełni stosowane<sup>246</sup>. Niebezpieczeństwo publiczne musi być: aktualne albo bezpośrednio zagrażające; jego skutki muszą dotyczyć całego narodu; niebezpieczeństwo musi stanowić zagrożenie dla dalszego funkcjonowania społeczeństwa oraz musi być ono wyjątkowe, tzn. wymagać zastosowania nadzwyczajnych środków<sup>247</sup>.

W kwietniu 2020 r., w początkowej fazie pandemii COVID-19, Sekretarz Generalna Rady Europy, Marija Pejčinović Burić przekazała dokument informacyjny państwom członkowskim na temat poszanowania praw człowieka, demokracji i rządów prawa podczas kryzysu COVID-19<sup>248</sup>. Zwrócono w nim uwagę, że to państwo członkowskie podejmuje indywidualną ocenę, czy podjęte środki uzasadniają skorzystanie z derogacji na gruncie art. 15 EKPC. Oznacza to, że państwa członkowskie, posiadające szereg informacji o lokalnych zagrożeniach, mają swobodę w ocenie sytuacji

---

<sup>244</sup> M. A. Nowicki, *Komentarz...*, op. cit.

<sup>245</sup> L. Garlicki, *Konwencja...*, op. cit.

<sup>246</sup> Art. 15 ust. 3 EKPC.

<sup>247</sup> T. Jasudowicz, *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, Toruń 1997, s. 18; zob. też wyrok ETPC z dnia 24.01.1968 r. w sprawie Dania, Norwegia, Szwecja i Holandia przeciwko Grecji, 3321-4/67.

<sup>248</sup> <https://www.coe.int/en/web/portal/-/coronavirus-guidance-to-governments-on-respecting-human-rights-democracy-and-the-rule-of-law> (dostęp: 12.12.2024 r.).

kryzysowej i dostosowaniu środków zaradczych. Każda derogacja<sup>249</sup> na podstawie przepisu art. 15 EKPC musi spełniać określone wymogi formalne. Państwa członkowskie są zobowiązane do poinformowania Sekretarza Generalnego Rady Europy o podjętych środkach, ich przyczynach oraz czasie ich obowiązywania<sup>250</sup>.

Takie postępowanie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie ETPC, zgodnie z którym każde państwo ponosząc odpowiedzialność za swój naród jest zobowiązane do dokonania oceny, czy występuje „niebezpieczeństwo publiczne” oraz jakie środki są niezbędne, aby zażegnać kryzys. Dzięki bezpośredniej styczności z bieżącymi potrzebami władze krajowe są – co do zasady – lepiej przygotowane do ustalenia czy zaistniało dane zagrożenie oraz do określenia zakresu wymaganych derogacji, niż sędzia międzynarodowy. W związku z tym, państwa członkowskie posiadają w tym aspekcie swobodę podejmowania decyzji<sup>251</sup>. Jednakże, państwa–strony nie dysponują nieograniczoną swobodą uznaniową. To Trybunał ocenia, czy działania państw przekroczyły „zakres ściśle wymagany przez sytuację kryzysową”. Tym samym krajowy zakres uznania podlega nadzorowi. W ramach kontroli ETPC uwzględnia takie czynniki jak charakter praw objętych odstępstwem, okoliczności prowadzące do powstania sytuacji nadzwyczajnej oraz czas trwania stanu wyjątkowego<sup>252</sup>.

ETPC wskazuje jednak, jak należy interpretować „niebezpieczeństwo publiczne zagrażające życiu narodu” w kontekście artykułu 15 EKPC<sup>253</sup>. Jak wskazuje odnosi się ono do wyjątkowej sytuacji kryzysowej lub zagrożenia, które dotyka całej populacji i stanowi zagrożenie dla zorganizowanego życia społeczności, z której składa się państwo. Takie „niebezpieczeństwo publiczne” to sytuacja na tyle poważna, że może zakłócić podstawowe funkcjonowanie społeczeństwa i narazić jego stabilność.

W związku z pandemią koronawirusa, część państw–stron EKPC wprowadziła na czas pandemii różne formy rozwiązań o charakterze nadzwyczajnym. Od początku

---

<sup>249</sup> W tekście używany jest termin „derogacja” jako że jest on najbardziej zbliżony do oficjalnej terminologii EKPC. Należy jednak zwrócić uwagę na trudności terminologiczne, zob. T. Jasudowicz, *Granice korzystania z praw człowieka – rozwiązania Konstytucji RP na tle standardów europejskich*, [w:] *Konstytucja RP z 1997 roku a członkostwo Polski w UE*, red. C. Mik, Toruń 1999, s. 59.

<sup>250</sup> Art. 15 ust. 3 EKPC.

<sup>251</sup> Wyrok ETPC z dnia 19.02.2009 r., 3455/05, A i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, LEX nr 479574.

<sup>252</sup> Wyrok ETPC z dnia 26.05.1993 r., 14553/89, Brannigan i McBride przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, § 43.

<sup>253</sup> Wyrok ETPC z dnia 1.07.1961 r., 332/57, Lawless przeciwko Irlandii (nr 3), § 28.

pandemii derogacje na określony czas notyfikowało Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy dziesięć państw z czterdziestu siedmiu<sup>254</sup>. To co łączy znaczną część wymienionych państw to fakt, że były one częścią dawnego Bloku wschodniego. Historyczna przeszłość tych państw jest związana z systemowymi naruszeniami praw człowieka, mającymi miejsce w okresie zimnej wojny. Możliwe, że doświadczenia te wpłynęły na odmienne postrzeganie praw i wolności jednostki w sytuacjach nadzwyczajnych. Pozostałe państwa, mimo licznych ograniczeń nakładanych na prawa i wolności obywateli, nie zdecydowały się na formalne zawieszenie postanowień Konwencji.

Jak można zauważyć – derogacje mają charakter tymczasowy i muszą być proporcjonalne do sytuacji kryzysowej, tak, aby nie naruszały ładu demokratycznego. Zadaniem państw członkowskich jest dążenie do ochrony demokracji oraz kluczowych wartości takich jak pluralizm, tolerancja i szeroko pojęta otwartość. W miarę możliwości wszystkie działania derogacyjne powinny być ograniczone czasowo oraz stosowane wyłącznie wtedy, gdy są absolutnie niezbędne dla zachowania porządku publicznego i zdrowia publicznego<sup>255</sup>. Zasada proporcjonalności nie jest wprost wskazana w EKPC ani w żadnym z protokołów dodatkowych do EKPC, ale jest jednym z najistotniejszych instrumentów interpretacyjnych używanych w orzeczeniach ETPC<sup>256</sup>.

Nie wszystkie prawa i wolności zagwarantowane EKPC mogą podlegać derogacji. Należą do nich: prawo do życia, zakaz tortur, zakaz niewolnictwa i poddaństwa, zakaz wstecznego działania prawa karnego<sup>257</sup>. Różnicowanie stopnia ochrony podstawowych praw i wolności jest możliwe tylko w wypadku zaistnienia stanu nadzwyczajnego. W doktrynie zdecydowanie neguje się tworzenie jakiegokolwiek hierarchii tychże praw. I tak B. Banaszak podkreśla, że „niemożliwe jest przyznanie jednemu z nich większego znaczenia niż innym, gdyż wszystkie prawa i wolności podstawowe są ze sobą powiązane i tworzą dla siebie wzajemne warunki umożliwiające

---

<sup>254</sup> <https://www.coe.int/en/web/conventions/derogations-covid-19>. Do tych państw należą: Albania, Armenia, Estonia, Gruzja, Łotwa, Macedonia Północna, Mołdawia, Rumunia, San Marino i Serbia (stan na 3.01.2023 r.).

<sup>255</sup> Rada Europy, *Coronavirus: Guidance to governments on respecting human rights, democracy and the rule of law*, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/coronavirus-guidance-to-governments-on-respecting-human-rights-democracy-and-the-rule-of-law> (dostęp: 5.11.2024 r.).

<sup>256</sup> J. Christoffersen, *Fair Balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, „Museum Tusculanum” 2008, s. 1.

<sup>257</sup> Kolejno art. 2, 3, 4, 7 EKPC.

korzystanie z nich”<sup>258</sup>. K. Eckhardt zgadza się z tym poglądem na gruncie „normalnego porządku prawnego” w państwie, który rozumie jako układ organów, instytucji oraz procedur umożliwiających sprawne funkcjonowanie państwa, o ile nie pojawią się zakłócenia których przewyciężenie wymuszałoby odstępstwa od jego stosowania<sup>259</sup>. Jednakże należy podkreślić, że podczas stanu nadzwyczajnego taka hierarchizacja ma miejsce.

W dalszej kolejności należy zauważyć, iż ograniczenia, na które zezwala EKPC nie mogą być stosowane w innych celach niż te, które uzasadniały ich wprowadzenie<sup>260</sup>. Przepis art. 18 EKPC nie ogranicza się jedynie do interpretacji klauzul ograniczających, ale wyraźnie zakazuje państwom stosowania ograniczeń wolności i praw w celach innych niż te, które są jednoznacznie wskazane w Konwencji<sup>261</sup>. Omawiany przepis nie może znaleźć zastosowania wobec wolności i praw, które mają charakter absolutny i nie dopuszczają jakichkolwiek ograniczeń.

Ponadto w kontekście regulacji prawnych odnoszących się do pandemii COVID–19 warto wspomnieć o Europejskiej Karcie Społecznej<sup>262</sup> (dalej jako: „EKS”). W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do ochrony zdrowia, strony zobowiązują się podjąć bezpośrednio albo we współpracy z organizacjami publicznymi lub prywatnymi, stosowne środki zmierzające zwłaszcza do: wyeliminowania, tak dalece jak to możliwe, przyczyn chorób; zapewnienia ułatwień w zakresie poradnictwa oraz oświaty, dla poprawy stanu zdrowia i rozwijania indywidualnej odpowiedzialności w sprawach zdrowia; zapobiegania, tak dalece, jak to możliwe, chorobom epidemicznym, endemicznym i innym. Europejski Komitet Praw Społecznych (dalej jako: „EKPS”) wskazał, że jeśli istnieją uzasadnione obawy dotyczące potencjalnych niebezpiecznych skutków dla zdrowia publicznego, to do zadań państwa należy podjęcie działań prewencyjnych. Podjęte środki powinny pozostawać w zgodzie z art. 11 EKS<sup>263</sup>,

---

<sup>258</sup> B. Banaszak, *Zagadnienia...*, op. cit., s. 25.

<sup>259</sup> K. Eckhardt, *Hierarchizacja wolności i praw jednostki w świetle konstytucyjnej regulacji stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2, s. 89.

<sup>260</sup> Art. 18 EKPC.

<sup>261</sup> Wyrok ETPC z dnia 28.11.2017 r., 72508/13, Merabishvili przeciwko Gruzji, § 287.

<sup>262</sup> Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 z późn. zm.).

<sup>263</sup> Art. 11 EKS: „w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do ochrony zdrowia, Umawiające się Strony zobowiązują się podjąć bądź bezpośrednio, bądź we współpracy z organizacjami publicznymi lub prywatnymi, stosowne środki zmierzające zwłaszcza do: 1. wyeliminowania, tak dalece jak to możliwe, przyczyn chorób; 2. zapewnienia ułatwień w zakresie poradnictwa oraz oświaty, dla poprawy stanu zdrowia

a w razie potrzeby powinny być wdrażane z uwzględnieniem decyzji podjętych przez organy krajowe, przy jednoczesnym wsparciu prawnym<sup>264</sup>.

Warto zauważyć, iż przepis art. 11 EKS należy interpretować w powiązaniu z art. 13 EKS, który nakłada na państwa obowiązek zapewnienia pomocy społecznej i medycznej<sup>265</sup>. W czasach takiego kryzysu jak pandemia COVID–19 przepis ten jest gwarancją pomocy społecznej i medycznej dla osób wymagających opieki zdrowotnej. W szczególności należy zwrócić uwagę, że regulacja ta wymaga, aby pomoc odbywała się na równych zasadach dla obywateli państwa, jak i obywateli innych państw przebywających legalnie na jego terytorium.

### 3.3. Unia Europejska

Prawo Unii Europejskiej integruje politykę zdrowotną państw członkowskich, pomimo że traktaty mogą wskazywać na pewne ograniczenia w tym zakresie<sup>266</sup>. Pandemia COVID–19 uwiarydliła poważne słabości systemów ochrony zdrowia, co ukazało jak bardzo potrzebne są nowe formy współpracy pomiędzy państwami członkowskimi<sup>267</sup>. Nowelizacją rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 2020 r.<sup>268</sup> rozszerzono zakres Funduszu Solidarności UE (dalej jako: „Fundusz”) w przypadkach poważnych zagrożeń zdrowia publicznego. W następstwie czego pandemia COVID–19 została wprost uznana za sytuację wyjątkową, która kwalifikuje się do wsparcia w ramach Funduszu.

---

i rozwijania indywidualnej odpowiedzialności w sprawach zdrowia; 3. zapobiegania, tak dalece, jak to możliwe, chorobom epidemicznym, endemicznym i innym”.

<sup>264</sup> Decyzja EKPS z dnia 23.01.2013 r., 72/2011, International Federation for Human Rights Leagues (FIDH) przeciwko Grecji, § 150.

<sup>265</sup> L. Bosek, *Stan epidemii...*, op. cit.

<sup>266</sup> T. Harvey, J. McHale, *Historical, Legal and Institutional context*, [w:] *Health Law and the European Union (law in context)*, Cambridge 2004, s. 3 i n.; C. Hodges, *The Regulation of Medicines and Medical Devices*, [w:] *Principles of Medical Law*, red. A. Grubb, J. Laing, J. McHale, Cambridge University Press 2004, s. 904.; D. Bach–Golecka, R. Stankiewicz (red.), *System prawa medycznego. Organizacja systemu ochrony zdrowia*. Tom 3, Warszawa 2020, s. 29–138; L. Bosek, *Stan epidemii...*, op. cit.

<sup>267</sup> Komunikat Komisji Tymczasowe ramy na potrzeby oceny kwestii antymonopolowych dotyczących współpracy między przedsiębiorstwami w odpowiedzi na pilne sytuacje wynikające z obecnej pandemii COVID–19 (Dz. U. UE. C. z 2020 r. poz. 116).

<sup>268</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/461 z 30.03.2020 r. zmieniające rozp. Rady (WE) Nr 1013/2002 w celu zapewnienia pomocy finansowej państwom członkowskim i państwom prowadzącym negocjacje w sprawie przystąpienia do Unii znacząco dotkniętym w związku z poważnym stanem zagrożenia zdrowia publicznego (Dz.Urz. UE L Nr 99, s. 9).

Przepis art. 168 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej jako: „TFUE”) umożliwia ochronę zdrowia publicznego oraz zapobieganie chorobom w ramach wspierania polityk krajowych państw członkowskich. Pandemia COVID–19 niewątpliwie mieści się w zakresie stosowania przedmiotowej regulacji, ponieważ przepis ten w szczególności akcentuje znaczenie działań zapobiegawczych, ale też działań ukierunkowanych na zwalczanie epidemii<sup>269</sup>. Umożliwił on Unii Europejskiej wspieranie państw członkowskich w podejmowaniu działań mających na celu kontrolowanie rozprzestrzeniania się wirusa SARS–CoV–2 oraz koordynację działań na poziomie UE. W prawie pochodnym UE można również odnaleźć regulacje odnoszące się do zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych<sup>270</sup>.

Charakterystyczną cechą rozwoju praw człowieka jest rozdzielenie związku między myślą doktrynalną, a praktyczną realizacją zadań legislacyjnych i instytucjonalnych w sferze ochrony tychże praw – zarówno na płaszczyźnie wewnątrzpaństwowej, jak i międzynarodowej<sup>271</sup>. KPP bywa nazywana konstytucją Unii Europejskiej w zakresie praw podstawowych<sup>272</sup>. Tak jak prawa i wolności uregulowane w Konstytucji nie mają charakteru bezwzględnego, tak samo te wskazane w KPP nie mają charakteru absolutnego, a przesłanki ich ograniczania zostały opisane poniżej.

---

<sup>269</sup> Art. 168 ust. 1 TFUE.

<sup>270</sup> W kontekście pandemii COVID–19 kluczowe znaczenie ma: a) decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2018/945 z 22.06.2018 r. w sprawie chorób zakaźnych i powiązanych szczególnych problemów zdrowotnych, które mają być objęte nadzorem epidemiologicznym, a także odpowiednich definicji przypadków, Dz. Urz. UE L Nr 170, s. 1, 2008; b) decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2017/253 z 13.2.2017 r. ustanawiająca procedury powiadamiania o zagrożeniach w ramach systemu wczesnego ostrzegania i reagowania ustanowionego w odniesieniu do poważnych transgranicznych zagrożeń zdrowia oraz procedury wymiany informacji, przeprowadzania konsultacji i koordynacji działań podejmowanych w odpowiedzi na takie zagrożenia zgodnie z decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1082/2013/UE, Dz. Urz. UE L Nr 37, s. 23; c) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/698 z 25.5.2020 r. ustanawiające szczególne środki tymczasowe w związku z epidemią COVID–19 dotyczące odnawiania lub przedłużania ważności niektórych certyfikatów i świadectw, licencji i zezwoleń oraz przesunięcia niektórych okresowych kontroli i okresowych szkoleń w niektórych obszarach prawodawstwa dotyczącego transportu, Dz. Urz. UE L Nr 165, s. 10; d) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1043 z 15.7.2020 r. w sprawie prowadzenia badań klinicznych nad produktami leczniczymi do stosowania u ludzi, które zawierają organizmy zmodyfikowane genetycznie lub składają się z takich organizmów oraz są przeznaczone do leczenia choroby koronawirusowej (COVID–19) lub zapobiegania jej, oraz dostaw takich produktów, Dz. Urz. UE L Nr 231, s. 12; e) Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2018/945 z 22.6.2018 r. w sprawie chorób zakaźnych i powiązanych szczególnych problemów zdrowotnych, które mają być objęte nadzorem epidemiologicznym, a także odpowiednich definicji przypadków, Dz. Urz. UE L Nr 170, s. 1.

<sup>271</sup> R. Kuźniar, *Prawa człowieka, prawo, instytucje, stosunku międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 54.

<sup>272</sup> <https://www.cambridge.org/core/journals/european-review/article/limitations-of-fundamental-rights-in-eu-law-are-human-rights-absolute/17B5D74226440F44A4B35F68EC5EB351> (dostęp: 20.12.2024 r.).

Wolność osobista została uregulowana w art. 6 KPP. Zgodnie z jego brzmieniem każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego. W literaturze określa się, że pojęcie wolności wskazane w art. 6 KPP należy interpretować w sposób wąski jako wolność fizyczną<sup>273</sup>. Ponadto należy również odróżnić pojęcie pozbawienia wolności od ograniczenia wolności. Często zaklasyfikowanie danej czynności jako pozbawienie lub ograniczenie wolności rodzi poważne trudności, na co przekładają się m.in. zastosowane środki<sup>274</sup>. Ważnym orzeczeniem stanowiącym punkt odniesienia w kontekście pandemii COVID-19, ukazującym różnicę pomiędzy ograniczeniem a pozbawieniem wolności jest wyrok ETPC z dnia 2 sierpnia 2011 r. o sygn. 44955/98 w wyroku tym ETPC, oceniając, czy konkretna sytuacja miała charakter pozbawienia wolności, powołuje się na fakt, iż należy zbadać, czy sposób poruszania się był całkowicie i rzeczywiście kontrolowany. Jeśli dana osoba nie miała możliwości samodzielnego opuszczenia pomieszczenia, to pozostawała pod nadzorem i kontrolą, a więc była pozbawiona wolności<sup>275</sup>. Co ważne, środki podjęte w celu ochrony jednostki także można zakwalifikować jako pozbawienie wolności<sup>276</sup>.

Poszanowanie integralności fizycznej oraz psychicznej zostało zagwarantowane w art. 3 ust. 1 KPP. Akty międzynarodowe<sup>277</sup> omawiają integralność w sposób szeroki. A. Wnukiewicz – Kozłowska<sup>278</sup> integralność fizyczną określa jako autonomię jednostki, przejawiającą się w dysponowaniu własnym ciałem, nietykalność osobistą oraz cielesną. Odwołując się do orzecznictwa ETPC należy stwierdzić, iż również w tym przypadku prawo do prywatności jest uważane za element prawa do integralności<sup>279</sup>.

Wolność myśli, sumienia i religii została sformułowana w art. 10 KPP. W myśl przedmiotowego przepisu prawo to obejmuje wolność zmiany religii lub przekonań oraz wolność uzewnętrzniania, indywidualnie lub wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, swej religii lub przekonań poprzez uprawianie kultu, nauczanie,

---

<sup>273</sup> A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 203.

<sup>274</sup> Wyrok ETPC z dnia 12.01.2010 r., 4158/05, Gillan i Quinton przeciwko Wielkiej Brytanii, LEX nr 534216.

<sup>275</sup> Wyrok ETPC z dnia 2.08.2001 r., skarga nr 44955/98, Mancini przeciwko Włochom, LEX nr 76181; por. wyrok ETPC z dnia 19.04.2012 r., skarga nr 2452/04, M. przeciwko Ukrainie, LEX nr 1147945.

<sup>276</sup> Wyrok ETPC z dnia 1.09.2015 r., skarga nr 16483/12, Khlaifia i inni przeciwko Włochom, LEX nr 1780969.

<sup>277</sup> Akty międzynarodowe tj.: MPPOiP, EKPC, PDPCz.

<sup>278</sup> A. Wnukiewicz–Kozłowska, *Komentarz do art. 3 [w:] Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, 2. wyd., Warszawa 2019.

<sup>279</sup> D. Harris, M. O’Boyle, E. Bates, C. Buckley, Harris, O’Boyle & Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford 2009, s. 365.

praktykowanie i uczestniczenie w obrzędach. Uznaje się prawo do odmowy działania sprzecznego z własnym sumieniem, zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tego prawa.

W dalszej kolejności prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich, a w konsekwencji –prawo każdego do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla obrony swoich interesów zostało określone w art. 12 KPP. Jak można zauważyć regulacja wynikająca z przepisu art. 12 KPP cechuje się szerszym zakresem przedmiotowym w porównaniu do przepisu art. 11 EKPC<sup>280</sup>. Do swobodnego zgromadzania się można zakwalifikować zgromadzenia prywatne, w miejscach publicznych, zgromadzenia statyczne, a także publiczne pochody<sup>281</sup>.

Wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi<sup>282</sup> została uregulowana w art. 16 KPP. W doktrynie wskazuje się, iż art. 16 KPP stanowi o prawie, które za przedmiot przyjmuje wolność w rozumieniu zespołu uprawnień, tj. tych dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej<sup>283</sup>. Jak wskazano we wstępnej części Karty praw podstawowych, określanej jako „Wyjaśnienia”<sup>284</sup>, podstawa art. 16 KPP stanowi dorobek TSUE, który uznał wolność prowadzenia działalności gospodarczej oraz swobodę zawierania umów<sup>285</sup>.

---

<sup>280</sup> T. Jurczyk, *Wolności wynikające z Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Karty Praw Podstawowych*, [w:] *Prawa jednostki w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2009, s. 120.

<sup>281</sup> Wyrok ETPC z dnia 20.02.2003 r., skarga nr 20652/92, Djavit An przeciwko Turcji, LEX nr 78077.

<sup>282</sup> Pojawiają się odmienne stanowiska co do charakteru normatywnego przepisu art. 16 KPP por. K. Horubski,

[https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/109168/PDF/35\\_Horubski\\_K\\_Wolnosc\\_prowadzenia\\_dzialalnosci\\_gospodarczej.pdf](https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/109168/PDF/35_Horubski_K_Wolnosc_prowadzenia_dzialalnosci_gospodarczej.pdf) (dostęp: 20.12.2024 r.).

<sup>283</sup> C. Mik, *Karta Praw Podstawowych: wyznaczniki standardów ochronnych*, [w:] *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 67.

<sup>284</sup> Wyjaśnienia dotyczące Karty praw podstawowych (Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, str. 17).

<sup>285</sup> Wyrok TSUE z dnia 14.05.1974 r., 4/73, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, ECR 1974, nr 4, poz. 491; wyrok TSUE z dnia 16.01.1979 r., 151/78, Sukkerfabriken Nykøbing Limiteret przeciwko Ministrowi Rolnictwa, ECR 1979, nr 1–2, poz. 1; wyrok TSUE z dnia 27.09.1979 r., 230/78, S.p.A. Eridania-Zuccherifici Nazionali i S.p.A. Società Italiana per l'Industria degli Zuccheri przeciwko Ministrowi Rolnictwa i Leśnictwa, Ministrowi Przemysłu, Handlu i Rzemiosła oraz S.p.A. Zuccherifici Meridionali, ECR 1979, nr 8, poz. 2749; wyrok TSUE z dnia 05.10.1999 r., C–240/97, Królestwo Hiszpanii przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, ECR 1999, nr 10A, poz. I–6571.

Prawo do własności statuuje art. 17 KPP, wskazując, iż każdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny. Powyższy przepis KPP ma na celu ochronę jednostki przed nieuzasadnioną ingerencją<sup>286</sup>.

Zgodnie z art. 35 KPP każdy ma prawo dostępu do profilaktycznej opieki zdrowotnej i prawo do korzystania z leczenia na warunkach ustanowionych w ustawodawstwach i praktykach krajowych. Przy określaniu i realizowaniu wszystkich polityk i działań Unii zapewnia się wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego. Przepis art. 35 KPP zawiera normę programową statuującą cel, jaki mają realizować zarówno państwa członkowskie UE, jak i jej instytucje<sup>287</sup>. Ponadto przepis ten, w powiązaniu z art. 53 KPP, wyznacza minimalny poziom ochrony<sup>288</sup>.

Prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do władz lokalnych w Państwie Członkowskim zostało określone w art. 40 KPP. Z kolei prawo do informacji można odczytać z art. 42 KPP, który wskazuje, że każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna, mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim, ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy. Zagadnienie dostępu do informacji publicznej zostało omówione w Komentarzu Ogólnym nr 34<sup>289</sup>, zgodnie z którym państwa powinny podjąć wszelkie wysiłki w celu zapewnienia łatwego, szybkiego, skutecznego oraz praktycznego dostępu do informacji publicznych, jak również

---

<sup>286</sup> A. Wróbel, Komentarz do art. 1 Protokołu Nr 1, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do art. 19–59 oraz Protokołów dodatkowych*, red. L. Garlicki, Warszawa 2011, s. 474.

<sup>287</sup> A. Wróbel, *O niektórych problemach sądowego stosowania Karty Praw Podstawowych*, [w:] *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, red. A. Wróbel, Warszawa 2009, s. 93–95; K. Kowalik-Bańczyk, *Konsekwencje przyjęcia protokołu polsko-brytyjskiego dotyczącego stosowania Karty Praw Podstawowych*, [w:] *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, red. A. Wróbel, Warszawa 2009, s. 145.

<sup>288</sup> M. Malczewska, *Karta Praw...* op. cit., s. 941.

<sup>289</sup> Human Rights Committee, General comment No. 34. Article 19: Freedoms of opinion and expression, CCPR/C/GC/34, Geneva 12 September 2011, <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-34-article-19-freedoms-opinion-and>, (dostęp: 31.03.2025 r.).

wprowadzić odpowiednie procedury uzyskiwania takich informacji przez zainteresowane jednostki.

W KPP swoboda przemieszczania się i pobytu została ujęta w art. 45, zgodnie z którym każdy obywatel UE ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich. Zgodnie z art. 52 ust. 2 KPP przepis art. 45 KPP winien być interpretowany na podstawie art. 20 ust. 2 lit. a i art. 21 ust. 1 TFUE<sup>290</sup>. Tymczasem w świetle art. 47 KPP wskazano, że „każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w KPP. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela (...)”.

Na szczególną uwagę zasługuje art. 51 KPP, ponieważ określa on podmiotowy i przedmiotowy zakres stosowania postanowień KPP. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, postanowienia Karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do państw członkowskich, jednak wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Szanują one zatem prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w Traktatach. Po analizie przytoczonego przepisu można wskazać, iż celem regulacji jest podział kompetencji państw członkowskich i UE w odniesieniu do ochrony praw człowieka<sup>291</sup>.

Przy omawianiu ogólnej klauzuli limitacyjnej zagwarantowanej w KPP należy się odnieść do art. 52. Zgodnie z jego brzmieniem, wszelkie ograniczenia w korzystaniu z wolności i praw uznanych KPP muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę wolności i praw. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony wolności i praw innych

---

<sup>290</sup> Art. 21 TFUE.

<sup>291</sup> A. Wróbel, *Komentarz do art. 52*, [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020, Legalis.

osób. W związku z tym, iż ograniczenia w korzystaniu z wolności i praw muszą być przewidziane ustawą, to zakres tej przesłanki powinien być analizowany na gruncie prawa obowiązującego w danym państwie członkowskim. Ponadto, przepis prawny wprowadzający dane ograniczenie musi być sformułowany w sposób jasny i precyzyjny, a także powinien zawierać wyraźne określenie zakresu dopuszczalnej ingerencji<sup>292</sup>.

Interpretacja art. 52 ust. 1 KPP została rozwinięta w orzecznictwie TSUE, który konsekwentnie wskazuje, że prawa podstawowe nie są absolutne i mogą podlegać ograniczeniom, o ile zostaną spełnione określne przesłanki. Ograniczenia mogą zostać wprowadzone „pod warunkiem, że ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego, jakim służy omawiane działanie i że nie stanowią z punktu widzenia realizowanych celów nieproporcjonalnej oraz niedopuszczalnej ingerencji w samą istotę praw w ten sposób gwarantowanych. Do celów mogących uzasadniać tego rodzaju ograniczenia należy między innymi ochrona zdrowia publicznego”<sup>293</sup>. Jak wskazuje A. Wróbel<sup>294</sup>, podtrzymanie obowiązujących ograniczeń praw człowieka lub ich wprowadzenie – mając na uwadze art. 52 KPP – jest możliwe wyłącznie przy łącznym spełnieniu następujących przesłanek. Ograniczenia te muszą: odnosić się do wolności i praw zagwarantowanych w KPP; być przewidziane ustawą<sup>295</sup>; szanować istotę tych wolności i praw; być konieczne; rzeczywiście odpowiadać celom interesu ogólnego uznanego przez UE lub potrzebom ochrony wolności i praw innych osób oraz muszą być proporcjonalne<sup>296</sup>.

Sformułowanie „przewidziane ustawą”, zgodnie z orzecznictwem ETPC, oznacza, iż środek ograniczający prawa człowieka musi mieć podstawę prawną w przepisie ustawy. Przepis powinien być stworzony w sposób na tyle precyzyjny, aby adresat na jego podstawie mógł kształtować swoje postępowanie<sup>297</sup>. Przy dokonaniu

---

<sup>292</sup> Wyroki ETPC z dnia 2.08.1984 r. w sprawie Malone przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, seria A, nr 82, § 67; a także z dnia 12.01.2010 r. w sprawie Gillan i Quinton przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nr 4158/05, § 77, ETPC 2010.

<sup>293</sup> Wyrok TSUE z dnia 8.04.1992 r., C-62/90, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec.

<sup>294</sup> A. Wróbel, Komentarz do art. 52, op. cit.

<sup>295</sup> Wyrok TSUE z dnia 01.07.2010 r., C-407/08 P, Knauf Gips KG przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zb. Orz. 2010, nr 7A, poz. I-6375; wyrok TSUE z dnia 21.12.2016 r., C-201/15, Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) przeciwko Ministrowi Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Solidarności Społecznej, Zb. Orz. 2016, nr 12, poz. I-972.

<sup>296</sup> Wyrok TSUE z dnia 12.02.2019 r., C-492/18 PPU, Wykonanie europejskiego nakazu aresztowania wydanego przeciwko TC, Dz. Urz. UE C 2019, nr 131, poz. 16.

<sup>297</sup> Wyrok ETPC (WI) z dnia 26.10.2000 r., 30985/96, Hasan i Chaush przeciwko Bułgarii, LEX nr 76728.

oceny, czy konkretny środek narusza istotę wolności lub praw, weryfikuje się jego intensywność oraz zakres ograniczenia<sup>298</sup>. Z kolei ocena przesłanki konieczności danego ograniczenia wymaga analizy, czy wybrany środek (na tle innych środków prowadzących do realizacji zamierzonego, tego samego celu) w najmniejszym stopniu ingeruje w interes lub dobro prawne<sup>299</sup>. W odniesieniu do celu interesu ogólnego, uznanego przez UE, wskazuje się, że po pierwsze – musi istnieć bezpośredni związek pomiędzy celem a interesem ogólnym, a po drugie – musi być to cel uznany przez UE. Oznacza to, że musi to być cel sformułowany zarówno w traktatach, jak i w prawie pochodnym<sup>300</sup>. Przy omówieniu ostatniej przesłanki wynikającej z art. 52 KPP należy przytoczyć wyrok TSUE z dnia 11 czerwca 2009 r., w którym to wskazano, iż „zasada proporcjonalności, będąca jedną z ogólnych zasad prawa UE, wymaga, by akty instytucji UE nie wykraczały poza to, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów, którym mają służyć, przy czym oczywiście tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować te najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów”<sup>301</sup>.

Inaczej kształtuje się stan prawny właściwy w przypadku sytuacji nadzwyczajnych, do których odnosi się klauzula derogacyjna z art. 54 KPP. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu żadne z postanowień KPP nie może być interpretowane jako przyznające prawo do podejmowania jakiejkolwiek działalności lub dokonywania jakiegokolwiek czynu zmierzającego do zniweczenia wolności i praw uznanych w KPP lub ich ograniczenia w większym stopniu, aniżeli jest to przewidziane w KPP. Przepis art. 54 KPP należy odczytywać w powiązaniu z art. 17 EKPC<sup>302</sup>. Zgodnie z poglądem L. Garlickiego, treść przepisu art. 17 EKPC ma na celu stworzenie substancyjnej klauzuli ograniczającej, wyznaczającej granice stosowania gwarancji wolności i praw zagwarantowanych w EKPC<sup>303</sup>. Prawo UE definiuje nadużycie prawa jako zastosowanie sytuacji prawnej, która jest niezgodna z celem ograniczającym uprawnienie

---

<sup>298</sup> A. Wróbel, Komentarz do art. 52, op. cit.

<sup>299</sup> Wyrok TSUE z dnia 11.07.1989 r., C-265/87, Hermann Schrader HS Kraftfutter GmbH & Co. KG przeciwko Hauptzollamt Gronau, ECLI:EU:C:1989:303.

<sup>300</sup> Wyrok TSUE z dnia 04.05.1999 r., C-108/97, Windsurfing Chiemsee Produktions- und Vertriebs GmbH (WSC) przeciwko Boots- und Segelzubehör Walter Huber i Franz Attenberger, ECR 1999, nr 5, poz. I-2779.

<sup>301</sup> Wyrok TSUE z dnia 11.06.2009 r., C-33/08, Agrana Zucker GmbH przeciwko Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Zb. Orz. 2009, nr 6B, poz. I-5035.

<sup>302</sup> Wyjaśnienia dotyczące..., op. cit.

<sup>303</sup> L. Garlicki, Komentarz do artykułów 1-18, [w:] *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, t. I., red. L. Garlicki, Warszawa 2010.

wykonywania prawa, które już istnieje<sup>304</sup>. Jak wskazuje orzecznictwo TSUE, „państwo członkowskie ma prawo do podejmowania środków uniemożliwiających niektórym jego obywatelom próby, w ramach uprawnień przyznanych na mocy traktatu, dokonania nadużycia polegającego na uchylaniu się od stosowania obowiązującego w tym państwie ustawodawstwa i że podmioty prawa nie powinny w sposób stanowiący nadużycie lub oszustwo powoływać się na normy wspólnotowe”<sup>305</sup>.

---

<sup>304</sup> D. Leczykiewicz, *Prohibition of Abusive Practices as a "General Principle" of EU Law*, *Common Market Law Review* 2019, nr 56, s. 703–742.

<sup>305</sup> Wyrok TSUE z dnia 03.02.1993 r., C-148/91, *Vereniging Veronica Omroep Organisatie* przeciwko *Commissariaat voor de Media*, ECR 1993, nr 2, poz. I-487.

## **Rozdział II**

### **Zakres i formy ograniczeń praw człowieka w czasie pandemii COVID–19**

#### **1. Wprowadzenie**

W dniu 13 marca 2020 r. Minister Zdrowia wydał rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego<sup>306</sup>. Na mocy §1 omawianego rozporządzenia, z dniem 14 marca 2020 r., na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej został ogłoszony stan zagrożenia epidemicznego, w związku z wystąpieniem zakażenia wirusem SARS–CoV–2, obowiązujący do czasu jego odwołania. Stan zagrożenia epidemicznego został odwołany 20 marca 2020 r.<sup>307</sup>, kiedy to, na podstawie nowego rozporządzenia, wprowadzono na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stan epidemii. Następnie, w okresie od 16 maja 2022 r. do 1 lipca 2023 r., ponownie obowiązywał stan zagrożenia epidemicznego<sup>308</sup>.

W niniejszym rozdziale przeprowadzona została analiza praktyki w zakresie ograniczania wolności i praw jednostki w Polsce w okresie pandemii COVID–19, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji prawnych wprowadzonych na podstawie rozporządzeń. Rozdział II został podzielony na trzy zasadnicze części, obejmujące kolejno: ograniczenia praw osobistych, praw politycznych oraz praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. W części dotyczącej praw osobistych omówiono: obowiązkową kwarantannę, obowiązek zakrywania ust i nosa, wprowadzenie rozpraw zdalnych i jednoosobowych składów orzekających w I i II instancji, przetwarzanie danych osób objętych izolacją, obowiązek korzystania z aplikacji mobilnych, zakaz przemieszczania się oraz ograniczenia w zakresie sprawowania kultu religijnego. Następnie w części poświęconej ograniczeniom praw politycznych przeanalizowana została kwestia zakazu zgromadzeń, ograniczenia funkcjonowania organów administracji

---

<sup>306</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dn. 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2020, poz. 433).

<sup>307</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dn. 20 marca 2020 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2020, poz. 490).

<sup>308</sup> Stan zagrożenia epidemicznego wprowadzony Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 1028), który został następnie odwołany Rozporządzeniem Ministra Zdrowia w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, (Dz. U. poz. 1118).

publicznej, wstrzymanie terminów biegu przedawnienia oraz przeprowadzenie wyborów prezydenckich w 2020 r. Ostatnia część rozdziału będzie dotyczyć ograniczeń w sferze praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, takich jak: ograniczenia dostępu do świadczeń zdrowotnych, obowiązek szczepień przeciwko COVID–19, a także liczne ograniczenia i zakazy prowadzenia działalności gospodarczej.

## **2. Ograniczenia praw osobistych**

### *Nietykalność i wolność osobista*

Definicja kwarantanny została wskazana w art. 2 pkt 12 u.z.z.c.z., zgodnie z którym przez kwarantannę należy rozumieć odosobnienie osoby zdrowej narażonej na zakażenie, w celu zapobieżenia szerzeniu się chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych. Ponadto w art. 34 ust. 2 u.z.z.c.z. osoby, które były narażone na chorobę zakaźną lub pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, a nie wykazywały objawów chorobowych, podlegały obowiązkowej kwarantannie lub nadzorowi epidemiologicznemu, jeżeli tak postanowiły organy inspekcji sanitarnej przez okres nie dłuższy niż 21 dni, licząc od dnia następującego po ostatnim dniu odpowiednio narażenia albo styczności. Warunki poddania się kwarantannie określał w tym przypadku wojewoda poprzez zapewnienie odpowiednich pomieszczeń, wyposażenia oraz skierowania do pracy osób posiadających odpowiednie kwalifikacje.

Na podstawie § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z dnia 13 marca 2020 r. osoba przekraczająca granicę państwa w celu udania się do swojego miejsca zamieszkania lub pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej była obowiązana odbyć obowiązkową kwarantannę trwającą 14 dni liczącej od dnia następującego po przekroczeniu tej granicy<sup>309</sup>. Przepis dotyczący obowiązkowej kwarantanny był wyłączony w przypadku przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej w ramach wykonywania czynności zawodowych w państwie sąsiadującym przez osobę wykonującą czynności zawodowe w tym państwie, w tym będącej kierowcą obsługującym pojazd samochodowy

---

<sup>309</sup> Należy wskazać, iż obowiązek kwarantanny można zakwalifikować również jako jedną z form ograniczenia wolności przemieszczania się obywateli, o której mowa w art. 52 Konstytucji co znajduje odzwierciedlenie w judykaturze por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 5.06.2023 r., III SA/Kr 1161/22, LEX nr 3600488.

w transporcie drogowym<sup>310</sup>. Konstrukcja kwarantanny nie ograniczała jedynie swobody przemieszczania się, ale również obejmowała zakaz opuszczania określonego miejsca odbywania kwarantanny, zakaz kontaktu z innymi osobami, obowiązek poddawania się kontroli w formach opisanych poniżej. W związku z czym przepisy nakładające obowiązkową kwarantannę należy zakwalifikować jako naruszenie art. 41 Konstytucji.

Rozporządzeniem z dnia 31 marca 2020 r. rozszerzono krąg osób poddanych obowiązkowej kwarantannie do osób wspólnie zamieszkujących lub gospodarujących z osobą przekraczającą granicę. Było to istotne zaostrożenie przepisów, obejmujące obowiązkową kwarantannę nie tylko dla osób przekraczających granicę państwową, lecz także dla tych, które miały kontakt z osobami przekraczającymi granicę. W kolejnych rozporządzeniach poszerzano katalog sytuacji, w których obowiązek odbycia kwarantanny nie znajdował zastosowania<sup>311</sup>.

Rozporządzeniem z dnia 19 czerwca 2020 r. dokonano zmiany zasad odbywania kwarantanny, polegającej na tym, że osoba przekraczająca granicę Rzeczypospolitej Polskiej była obowiązana do odbycia kwarantanny do czasu uzyskania ujemnego wyniku testu diagnostycznego w kierunku SARS-CoV-2, nie dłużej jednak niż przez 14 dni, licząc od dnia następującego po przekroczeniu granicy, przy czym obowiązek ten obejmował również osoby z nią wspólnie zamieszkujące lub gospodarujące<sup>312</sup>. Następnie rozporządzeniem z dnia 30 czerwca 2020 r. dokonano kolejnej zmiany omawianego przepisu, polegającej na tym, że osoba przekraczająca granicę państwową była zobowiązana do odbycia obowiązkowej kwarantanny w wymiarze 14 dni, liczonych od dnia następującego po dniu przekroczenia granicy, obejmującej również osoby z nią wspólnie zamieszkujące lub gospodarujące, przy czym kwarantanna ulegała zakończeniu po upływie 24 godzin od zamieszczenia w systemie przez medyczne laboratorium diagnostyczne ujemnego wyniku testu w kierunku SARS-CoV-2, finansowanego ze środków publicznych<sup>313</sup>.

---

<sup>310</sup> § 2 ust. 5 rozporządzenia z dnia 13 marca 2020 r. rozporządzeniem z 20 marca 2020 r., op. cit., katalog ten został rozszerzony o okoliczności opisane w § 2 ust. 6 oraz ust. 7 przedmiotowego rozporządzenia.

<sup>311</sup> § 2 ust. 8 rozporządzenia z dnia 31 marca 2020 r., op. cit.; § 2 ust. 9 rozporządzenia z dnia 10 kwietnia 2020 r., op. cit.; § 2 ust. 11 rozporządzenia z dnia 19 kwietnia 2020 r., op. cit.; § 3 rozporządzenia z dnia 2 maja 2020 r., op. cit.; § 3 rozporządzenia z dnia 16 maja 2020 r., op. cit.; § 3 rozporządzenia z dnia 29 maja 2020 r., op. cit.; § 3 rozporządzenia z dnia 19 czerwca 2020 r., op. cit.

<sup>312</sup> § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z dnia 19 czerwca 2020 r., op. cit.

<sup>313</sup> § 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 30 czerwca 2020 r., op. cit.

Rozporządzeniem z 7 sierpnia 2020 r. podtrzymano rozwiązanie przyjęte w rozporządzeniu z dnia 19 czerwca 2020 r., zgodnie z którym osoby przekraczające granicę Rzeczypospolitej Polskiej były obowiązane odbyć obowiązkową kwarantannę wraz z osobami wspólnie zamieszkującymi lub gospodarującymi, z możliwością jej wcześniejszego zakończenia w przypadku uzyskania negatywnego wyniku testu diagnostycznego w kierunku SARS-CoV-2.

Rozporządzeniem 1 września 2020 r. skrócono okres obowiązkowej kwarantanny z 14 do 10 dni<sup>314</sup>. Rozporządzeniem z 23 października 2020 r. wykreślono obowiązek odbywania kwarantanny przez osoby wspólnie zamieszkujące lub gospodarujące z osobą poddaną kwarantannie oraz obowiązek odbywania kwarantanny przez każdą osobę skierowaną do diagnostyki laboratoryjnej w kierunku SARS-CoV-2. Osoba taka była zobowiązana pozostać w odosobnieniu od dnia następującego po skierowaniu na test, chyba że skierowanie to odbyło się za pośrednictwem określonego systemu teleinformatycznego. Jednocześnie nowe przepisy przewidywały możliwość tymczasowego zawieszenia zakazu opuszczania miejsca kwarantanny w ściśle określonych przypadkach. Osoby poddane izolacji mogły udać się do punktu pobrań w celu wykonania testu diagnostycznego oraz wrócić do miejsca odbywania kwarantanny bez naruszania obowiązujących restrykcji. Wprowadzono również zasady dotyczące osób, u których potwierdzono zakażenie wirusem SARS-CoV-2. W przypadku uzyskania pozytywnego wyniku testu taka osoba była poddana obowiązkowej izolacji w warunkach domowych, chyba że została skierowana do izolatorium lub hospitalizowana. Można zauważyć, iż zmiany te stanowiły próbę wyważenia środków ograniczających rozprzestrzenianie się wirusa SARS-CoV-2 przy jednoczesnym zmniejszeniu nieuzasadnionych izolacji dla osób zdrowych.

Rozporządzeniem z dnia 2 listopada 2020 r. w § 3a dodano ust. 4a, zgodnie z którym osoba prowadząca wspólne gospodarstwo domowe lub zamieszkująca z osobą, u której stwierdzono zakażenie wirusem SARS-CoV-2, była obowiązana poddać się kwarantannie. Obowiązek ten rozpoczynał się z dniem uzyskania przez osobę zakażoną pozytywnego wyniku testu diagnostycznego w kierunku SARS-CoV-2 i trwał 7 dni od

---

<sup>314</sup> § 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 1 września 2020 r., op. cit.

dnia zakończenia jej izolacji. Rozporządzeniem z dnia 26 listopada 2020 r. utrzymano obowiązek dziesięciodniowej kwarantanny dla osób przekraczających granicę.

Rozporządzeniem z 21 grudnia 2020 r. po raz pierwszy wprowadzono zwolnienie z kwarantanny dla osób zaszczepionych przeciwko COVID-19<sup>315</sup>. Zmiana ta miała na celu dostosowanie przepisów do aktualnej wiedzy epidemiologicznej, zgodnie z którą zarówno zaszczepienie, jak i przebycie zakażenia zapewniały przez określony czas ochronę przed ponownym zachorowaniem oraz zmniejszały ryzyko transmisji wirusa. Rozporządzeniem z dnia 19 marca 2021 r. wprowadzono obowiązek posiadania negatywnego wyniku testu diagnostycznego w kierunku SARS-CoV-2 przez osoby przekraczające odcinek lądowy granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Czeską oraz Republiką Słowacką, niezależnie od środka transportu lub przejścia pieszego, w przypadku podróży w innym celu niż określony w przedmiotowym rozporządzeniu<sup>316</sup>. Test musiał być wykonany przed przekroczeniem granicy, w okresie 48 godzin liczonych od momentu uzyskania wyniku. Jednocześnie wskazano, że obowiązku odbycia kwarantanny nie stosuje się do osób posiadających negatywny wynik testu spełniający te same kryteria.

Rozporządzeniem z dnia 29 listopada 2021 r. wprowadzono wymóg posiadania unijnego cyfrowego zaświadczenia COVID lub równoważnego zaświadczenia o szczepieniu, wyniku testu bądź powrocie do zdrowia jako warunku zwolnienia z obowiązku kwarantanny<sup>317</sup>. Następnie, rozporządzeniem z dnia 10 lutego 2022 r., rozszerzono katalog osób zwolnionych z kwarantanny o współdomowników, które w ciągu 30 dni przed uzyskaniem pozytywnego wyniku testu zakończyły izolację, izolację domową lub hospitalizację<sup>318</sup>. Wreszcie, rozporządzeniem z dnia 25 marca 2022 r. zniesiono w całości obowiązek odbywania izolacji i kwarantanny z dniem 28 marca 2022 r. Osoby, które w tym dniu przebywały na kwarantannie, izolacji lub izolacji domowej były obowiązane zakończyć ją na dotychczasowych zasadach.

Obok obowiązku odbywania kwarantanny środkiem ograniczającym transmisję wirusa SARS-CoV-2 był również nakaz zakrywania ust i nosa. Zgodnie z art. 46b pkt 13 u.z.z.c.z. w rozporządzeniu można było ustanowić nakaz zakrywania ust i nosa

---

<sup>315</sup> § 2 ust. 7 rozporządzenia z dnia 21 grudnia 2020 r., op. cit.

<sup>316</sup> § 2 ust. 2 pkt 20 rozporządzenia z dnia 19 marca 2021 r., op. cit.

<sup>317</sup> § 8 rozporządzenia z dnia 29 listopada 2021 r., op. cit.

<sup>318</sup> § 4 ust. 7b rozporządzenia z dnia 10 lutego 2022 r., op. cit.

w określonych okolicznościach, miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach wraz z określeniem sposobu realizacji tego nakazu. Należy podkreślić, że omawiany punkt został dodany do u.z.z.c.z. ustawą nowelizującą z dnia 28 października 2020 r.<sup>319</sup> obowiązującą od 29 listopada 2020 r.

Rozporządzeniem z 10 kwietnia 2020 r. wprowadzono obowiązek zakrywania ust i nosa przy pomocy części odzieży, maski albo maseczki ust i nosa w czasie przebywania poza adresem miejsca zamieszkania lub stałego pobytu<sup>320</sup>. Co następnie zostało rozszerzone rozporządzeniem z dnia 15 kwietnia 2020 r., w którym to do odwołania nałożono obowiązek zakrywania ust i nosa przy pomocy odzieży lub jej części, maski albo maseczki, ust i nosa w środkach publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym oraz w pojazdach samochodowych, którymi poruszały się osoby niezamieszkujące lub niegospodarujące wspólnie; w miejscach ogólnodostępnych, w tym na drogach i placach oraz w zakładach pracy oraz w budynkach użyteczności publicznej przeznaczonych na potrzeby administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, kultury, kultu religijnego, oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, wychowania, opieki zdrowotnej, społecznej lub socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, usług, w tym usług pocztowych lub telekomunikacyjnych, turystyki, sportu, obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym, morskim lub wodnym śródlądowym; za budynek użyteczności publicznej uznaje się także budynek biurowy lub socjalny, w obiektach handlowych lub usługowych, placówkach handlowych lub usługowych i na targowiskach (straganach), na terenie nieruchomości wspólnych w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali<sup>321</sup>. Ponadto osoba wykonująca czynności zawodowe

---

<sup>319</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 z późn. zm.).

<sup>320</sup> § 18 rozporządzenia z dnia 10 kwietnia 2020 r., op. cit.

<sup>321</sup> Obowiązek zakrywania przy pomocy odzieży lub jej części, maski albo maseczki ust i nosa nie dotyczył: pojazdu samochodowego, w którym przebywa lub porusza się 1 osoba albo 1 osoba z dzieckiem; dziecka do ukończenia 4. roku życia; osoby, która nie może zakrywać ust lub nosa z powodu stanu zdrowia, całościowych zaburzeń rozwoju, niepełnosprawności intelektualnej w stopniu umiarkowanym albo głębokim lub niesamodzielności; okazanie orzeczenia lub zaświadczenia w tym zakresie nie jest wymagane; osoby wykonującej czynności zawodowe, służbowe lub zarobkowe w budynkach, zakładach, obiektach, placówkach i targowiskach (straganach), o których mowa w ust. 1 pkt 2 lit. b i c, z wyjątkiem osoby wykonującej bezpośrednią obsługę interesantów lub klientów; kierującego środkiem publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, lub pojazdem samochodowym wykonującym zarobkowy przewóz osób, jeżeli operator publicznego transportu zbiorowego albo organizator tego transportu w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 8 i 9 tej ustawy albo przedsiębiorca wykonujący działalność w zakresie zarobkowego przewozu osób, zapewni oddzielenie kierującego od przewożonych osób w sposób uniemożliwiający styczność w rozumieniu art. 2 pkt 25 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. u.z.z.c.z.; duchownego sprawującego kult religijny,

w obiektach handlowych lub usługowych lub w placówkach handlowych lub usługowych mogła w czasie wykonywania tych czynności zawodowych realizować obowiązek, o którym mowa w zdaniu poprzednim poprzez zakrywanie ust i nosa przy pomocy przyłbicy, jeżeli wszystkie stanowiska kasowe lub miejsca prowadzenia sprzedaży lub świadczenia usług w danym obiekcie lub placówce były oddzielone od klientów dodatkową przesłoną ochronną, a obowiązek odkrycia ust i nosa dotyczył sytuacji na żądanie organów uprawnionych w przypadku legitymowania tej osoby w celu ustalenia jej tożsamości lub innej osoby w związku ze świadczeniem przez nią usług lub wykonywaniem czynności zawodowych lub służbowych, w tym w przypadku konieczności identyfikacji lub weryfikacji tożsamości danej osoby<sup>322</sup>.

Rozporządzeniem z dnia 2 maja 2020 r. wprowadzono obowiązek zakrywania ust i nosa w środkach publicznego transportu zbiorowego, a także pojazdach, w których podróżowały osoby niezamieszkujące wspólnie<sup>323</sup>. Obowiązek ten obejmował także miejsca ogólnodostępne takie jak drogi, place, parki, cmentarze, plaże, a także budynki użyteczności publicznej, zakłady pracy, obiekty handlowe i usługowe. Przewidziano jednak liczne wyjątki, obejmujące m.in. dzieci do lat czterech, osoby z określonymi schorzeniami, kierowców transportu publicznego oddzielonych od pasażerów czy sprawujących kult religijny. Z nadejściem sezonu letniego przepisy dotyczące obowiązku zakrywania ust i nosa zaczęły ulegać zmianom. Na mocy rozporządzenia z dnia 19 czerwca 2020 r. dopuszczono możliwość zdjęcia maseczek w przestrzeniach gastronomicznych, o ile osoba zajęła miejsce przy stole<sup>324</sup>. Rozporządzeniem z 24 lipca 2020 r. zwolniono z obowiązku zakrywania ust i nosa osoby zawierające związek

---

w tym czynności lub obrzędy religijne, podczas jego sprawowania; żołnierza Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojusznicych, a także funkcjonariusza Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego, wykonujących zadania służbowe, stosujących środki ochrony osobistej odpowiednie do rodzaju wykonywanych czynności.

<sup>322</sup> Rozporządzeniem z dnia 26 kwietnia 2020 r., op. cit. zmieniono brzmienie § 18 ust. 3 rozporządzenia z dnia 15 kwietnia 2020 r., zgodnie, z którym osoba wykonująca czynności zawodowe lub służbowe w: obiektach handlowych lub usługowych; placówkach handlowych lub usługowych; urzędzie administracji publicznej lub jednostce organizacyjnej wykonującej zadania publiczne – mogła w czasie wykonywania tych czynności zawodowych lub służbowych realizować obowiązek, o którym mowa w ust. 1 Rozporządzenia z dnia 15 kwietnia 2020 r. przez zakrywanie ust i nosa przy pomocy przyłbicy, jeżeli stanowisko kasowe lub miejsce prowadzenia sprzedaży lub świadczenia usług, lub inne stanowisko pracy, na którym wykonuje ona czynności zawodowe lub służbowe, jest oddzielone od klientów lub interesantów dodatkową przesłoną ochronną.

<sup>323</sup> § 18 rozporządzenia z dnia 2 maja 2020 r., op. cit.

<sup>324</sup> § 6 ust. 17 rozporządzenia z dnia 19 czerwca 2020 r., op. cit.

małżeński przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego. Był to kolejny krok opisywany przez ówczesną władzę rządzącą jako łagodzenie restrykcji.

Jesienią, w związku z pojawieniem się kolejnej fali pandemii, rozpoczęto proces stopniowego zaostrzania regulacji odnoszących się do obowiązku zakrywania ust i nosa. Rozporządzeniem z 9 października 2020 r. ustanowiono obowiązek zakrywania ust i nosa na terenie całego kraju w miejscach ogólnodostępnych, przy jednoczesnym ograniczeniu wcześniej przewidzianych wyjątków. Obowiązek noszenia maseczek został rozszerzony również na transport lotniczy zakazując podróżowania osobom, które nie przestrzegają tego wymogu. Rozporządzeniem z dnia 26 listopada 2020 r. przepisy zostały ponownie zaostrzone. Nakazano noszenie maseczek w zakładach pracy, jeśli w pomieszczeniu przebywała więcej niż jedna osoba, a także wprowadzono obowiązek ich noszenia w transporcie publicznym, obiektach handlowych i usługowych oraz budynkach użyteczności publicznej<sup>325</sup>. Wprowadzono również konieczność okazania zaświadczenia lekarskiego w przypadku powoływania się na zwolnienie z tegoż obowiązku ze względu na stan zdrowia. Ostatnie znaczące zmiany w 2020 roku nastąpiły w rozporządzeniu z dnia 21 grudnia, które utrzymało dotychczasowe restrykcje do 17 stycznia 2021 roku, jednak wprowadzono drobne zmiany dotyczące zwolnień z przedmiotowego obowiązku, m.in. dla uczniów, osób zdających egzaminy czy pracowników budynków użyteczności publicznej, jeśli zarządzający danym budynkiem postanowił inaczej.

Ewolucja przepisów dotyczących obowiązku zakrywania ust i nosa w Polsce odzwierciedlała zmieniające się podejście władzy do zarządzania pandemią. Rozległe restrykcje obowiązujące w początkowej fazie pandemii uległy stopniowemu złagodzeniu w okresie letnim, po czym jesienią powrócono do ich bardziej restrykcyjnych form. Kolejne zmiany w przepisach miały na celu dostosowanie regulacji do potrzeb gospodarczych i społecznych, jak i reagowanie na sytuację epidemiczną, co skutkowało dynamicznymi modyfikacjami zasad obowiązujących w przestrzeni publicznej.

---

<sup>325</sup> § 25 rozporządzenia z dnia 26 listopada 2020 r., op. cit.

## *Prawo do sądu*

Wprowadzenie art. 15zszs<sup>(1)</sup> ustawą o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID–19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw<sup>326</sup>, stanowiło jedną z pierwszych interwencji w procedurę sądową podczas pandemii COVID–19. Zasadniczym założeniem tego przepisu było uniemożliwienie rozpoczęcia biegu terminów procesowych oraz zawieszenie już rozpoczętych. W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID–19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich, w sprawach rozpoznawanych według przepisów kodeksu postępowania cywilnego rozprawę lub posiedzenie jawne przeprowadzało się przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie ich na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku (posiedzenie zdalne), z tym że osoby w nim uczestniczące, w tym członkowie składu orzekającego, nie musiały przebywać w budynku sądu. Od przeprowadzenia posiedzenia zdalnego można było odstąpić tylko w przypadku, gdy rozpoznanie sprawy na rozprawie lub posiedzeniu jawnym było konieczne, a ich przeprowadzenie w budynku sądu nie wywoływało nadmiernego zagrożenia dla zdrowia osób w nich uczestniczących. Przewodniczący mógł zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, gdy nie można było przeprowadzić posiedzenia zdalnego, a przeprowadzenie rozprawy lub posiedzenia jawnego nie było konieczne. W pierwszej i drugiej instancji sąd rozpoznawał sprawy w składzie jednego sędziego, przy czym prezes sądu mógł zarządzić rozpoznanie sprawy w składzie trzech sędziów, jeżeli uznał to za wskazane ze względu na szczególną zawzięłość lub precedensowy charakter sprawy. W praktyce oznaczało to istotne ograniczenie dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Mając na uwadze powyższy przepis art. 15zszs<sup>1</sup> ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID–19, należy uwydatnić dwa zagadnienia mające szczególne znaczenie na gruncie niniejszych rozważań, tj. przeprowadzenie rozpraw w formie zdalnej oraz rozpoznawanie spraw w I i II instancji w składzie jednego sędziego. Wprowadzenie rozpraw zdalnych miało na celu wsparcie funkcjonowania sądownictwa,

---

<sup>326</sup> Ustawa z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID–19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, (Dz.U. 2020, poz. 568).

zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom postępowania oraz zagwarantowanie ciągłości pracy podczas sytuacji nadzwyczajnych – jaką niewątpliwie była pandemia COVID–19. Obecnie, pomimo uchylenia omawianego przepisu, jego skutki w postaci rozpoznawania środków odwoławczych przez sądy pozostają nadal aktualne<sup>327</sup>. Analizując art. 15 zzs<sup>1</sup> pkt 1 ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID–19 można stwierdzić, że zamiarem ustawodawcy było ustanowienie rozprawy w formie zdalnej jako formy podstawowej co można odczytywać ze sformułowania „przeprowadza się”<sup>328</sup>. Rezygnacja z formy zdalnej rozprawy była dopuszczalna pod warunkiem, że było to konieczne, a jej przeprowadzenie w budynku sądu nie powodowało nadmiernego zagrożenia dla zdrowia osób w niej uczestniczących<sup>329</sup>.

### ***Prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym***

W poniższej części opracowania omówione zostaną kwestie związane z udostępnianiem danych osób poddanych kwarantannie oraz obowiązkiem korzystania z aplikacji mobilnej. Zgodnie z rozporządzeniem z dnia 13 marca 2020 r. osoba przekraczająca granicę państwową, w celu udania się do swojego miejsca zamieszkania lub pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej była obowiązana przekazać funkcjonariuszowi Straży Granicznej informację o adresie miejsca zamieszkania lub pobytu, w którym będzie odbywać obowiązkową kwarantannę, a także numer telefonu do kontaktu<sup>330</sup>. Straż Graniczna udostępniała organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej wskazane w zdaniu poprzednim informacje wraz z innymi danymi osoby, która je przekazała.

Rozporządzeniem z dnia 20 marca 2020 r. doprecyzowano sposób przekazywania informacji uzyskiwanych w ramach kontroli. Straż Graniczna została zobligowana do ich

---

<sup>327</sup> K. Jasińska, *E-rozprawa w postępowaniu cywilnym a prawo do sądu i możliwość obrony swych praw*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2021, s. 28.

<sup>328</sup> J. Gołaczyński, A. Zalesińska, *Nowe technologie w sądach na przykładzie wideokonferencji i składania pism procesowych i doręczeń elektronicznych w dobie pandemii COVID–19*, „Monitor Prawniczy” 2020, nr 12, s. 639.

<sup>329</sup> Przed nowelizacją, przesłanką uzasadniającą odstąpienie od rozprawy zdalnej było dopuszczalne wtedy, gdy przeprowadzenie rozprawy lub posiedzenia jawnego bez użycia powyższych urządzeń nie wywoła nadmiernego zagrożenia dla zdrowia osób w nim uczestniczących, <https://sip.lex.pl/get/scanlex/pdf/dzienniki/2020/2410949.pdf> (dostęp: 15.02.2025 r.).

<sup>330</sup> § 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia z dnia 13 marca 2020 r., op. cit.

przekazywania w formie elektronicznej do systemu teleinformatycznego prowadzonego przez jednostkę podległą ministrowi właściwemu do spraw zdrowia, właściwą w zakresie systemów informacyjnych ochrony zdrowia bądź w formie papierowej – poprzez przekazywanie wojewodom kart lokalizacyjnych wypełnianych przez osoby przekraczające granicę państwową celem wprowadzenia danych do systemu teleinformatycznego. W systemie teleinformatycznym mogły być również przetwarzane dane innych osób podlegających obowiązkowej kwarantannie w związku ze stanem epidemii. Dane te były udostępniane organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Narodowemu Funduszowi Zdrowia, Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, wojewodom, Policji i operatorowi wyznaczonemu w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe<sup>331</sup>.

Rozporządzeniem z 10 kwietnia 2020 r. rozszerzono katalog osób, których dane mogły być przechowywane w systemie teleinformatycznym, ponieważ oprócz danych osób podlegających obowiązkowej kwarantannie w związku z epidemią mogły być przechowywane również dane podlegających izolacji w warunkach domowych, osób, w stosunku do których podjęto decyzję o wykonaniu testu pod kątem zakażenia wirusem SARS-CoV-2 oraz osób zakażonych<sup>332</sup>. Zmieniono również katalog podmiotów, którym dane te były przekazywane, a dokładnie podmiotom odpowiedzialnym za wykonanie testów pod kątem zakażenia wirusem SARS-CoV-2, ośrodkom pomocy społecznej właściwym ze względu na miejsce zamieszkania lub pobytu osób podlegających kwarantannie na ich wniosek oraz jednostkom organizacyjnym publicznej służby krwi.

Następnie rozporządzeniem z dnia 2 maja 2020 r. dane osób w stosunku do których podjęto decyzję o wykonaniu testu diagnostycznego w kierunku SARS-CoV-2, w tym dane zawarte w zleceniach wykonania testów wystawionych przez podmioty inne niż organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz wyniki testów, mogły być również przetwarzane w systemie teleinformatycznym stanowiącym moduł Krajowego Rejestru Pacjentów z COVID-19 prowadzonego przez Narodowy Instytut Kardiologii Stefana kardynała Wyszyńskiego – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie<sup>333</sup>. Administratorem danych przetwarzanych w systemie teleinformatycznym był minister właściwy do spraw zdrowia. Kolejno dane te były udostępniane organom Państwowej

---

<sup>331</sup> § 2 rozporządzenia z dnia 20 marca 2020 r., op. cit.

<sup>332</sup> § 2 ust. 4 rozporządzenia z dnia 10 kwietnia 2020 r., op. cit.

<sup>333</sup> § 2 ust. 5 rozporządzenia z dnia 2 maja 2020 r., op. cit.

Inspekcji Sanitarnej, Narodowemu Funduszowi Zdrowia, Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowemu Instytutowi Zdrowia Publicznego, Państwowemu Zakładowi Higieny, Narodowemu Instytutowi Kardiologii Stefana Kardynała Wyszyńskiego – Państwowemu Instytutowi Badawczemu w Warszawie, wojewodom, Policji, Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu<sup>334</sup>, Państwowej Straży Pożarnej, Systemowi Wspomagania Dowodzenia Państwowego Ratownictwa Medycznego, ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji i operatorowi. Dane dotyczące osoby poddanej obowiązkowej kwarantannie Narodowy Fundusz Zdrowia udostępniał lekarzowi podstawowej opieki zdrowotnej, wskazanemu przez tę osobę zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o podstawowej opiece zdrowotnej. Narodowy Instytut Kardiologii Stefana Kardynała Wyszyńskiego – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie udostępniał dane przetwarzane w Krajowym Rejestrze Pacjentów z COVID-19 ministrowi właściwemu do spraw zdrowia oraz Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Rozporządzeniem z dnia 19 czerwca 2020 r. wprowadzono możliwość przetwarzania danych osób, wobec których podjęto decyzję o wykonaniu testu diagnostycznego w kierunku SARS-CoV-2<sup>335</sup>, w tym danych zawartych w zleceniach wystawionych przez podmioty inne niż organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, a także informacji o wynikach tych testów, niezależnie od podmiotu zlecającego. Dane te mogły być przetwarzane zarówno w systemie teleinformatycznym stanowiącym moduł Krajowego Rejestru Pacjentów z COVID-19, prowadzonym przez Narodowy Instytut Kardiologii Stefana Kardynała Wyszyńskiego – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie, jak i w systemie teleinformatycznym, o którym mowa w art. 7 ustawy

---

<sup>334</sup> Następnie rozporządzeniem z dnia 21 maja 2020 r., op. cit. do katalogu dodano Krajową Administrację Skarbową, co w dalszej kolejności zostało zmodyfikowane w rozporządzeniu z dnia 29 maja 2020 r. i nowy katalog podmiotów, były udostępniane organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Narodowemu Funduszowi Zdrowia, Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowemu Instytutowi Zdrowia Publicznego – Państwowemu Zakładowi Higieny, Narodowemu Instytutowi Kardiologii Stefana Kardynała Wyszyńskiego – Państwowemu Instytutowi Badawczemu w Warszawie, wojewodom, Policji, Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu, Krajowej Administracji Skarbowej, Państwowej Straży Pożarnej, Systemowi Wspomagania Dowodzenia Państwowego Ratownictwa Medycznego, ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji, operatorowi wyznaczonemu w rozumieniu art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2188, z 2019 r. poz. 1051, 1495 i 2005 oraz z 2020 r. poz. 695) oraz podmiotom wykonującym działalność leczniczą. Narodowy Fundusz Zdrowia może udostępnić dane, o których mowa w ust. 3 i 4, dotyczące osoby poddanej obowiązkowej kwarantannie, a także osoby podlegającej izolacji w warunkach domowych, świadczeniodawcy podstawowej opieki zdrowotnej wybranemu na podstawie art. 9 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o podstawowej opiece zdrowotnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 172) przez tę osobę.

<sup>335</sup> § 2 ust. 4 rozporządzenia z dnia 19 czerwca 2020 r., op. cit.

z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia. Ponadto dane osób poddanych obowiązkowej kwarantannie lub izolacji w warunkach domowych mogły być udostępniane przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, na wniosek ośrodków pomocy społecznej, kuratorów sądowych, komorników sądowych (w związku z wykonywaniem czynności służbowych), a także sądów i prokuratorów w ramach prowadzonych postępowań. Dane te mogły być również udostępniane przez Policję lub wojewodę przedsiębiorcy prowadzącemu działalność polegającą na zapewnieniu funkcjonowania sieci przesyłowej lub dystrybucyjnej<sup>336</sup>, którego przedstawiciele wykonywali czynności związane z jej utrzymaniem w miejscu zamieszkania lub pobytu osób objętych kwarantanną bądź izolacją, a także przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu<sup>337</sup> świadczącemu usługi w zakresie dostarczania sieci telekomunikacyjnych bądź usług towarzyszących, którego przedstawiciele realizowali czynności związane z funkcjonowaniem tej sieci w miejscu zamieszkania lub pobytu tych osób.

Obowiązek instalacji aplikacji Kwarantanny domowej został wprowadzony na podstawie art. 7e ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>338</sup>. Osoba podlegająca obowiązkowej kwarantannie w związku z podejrzeniem zakażenia wirusem SARS-CoV-2 była obowiązana zainstalować na swoim urządzeniu mobilnym, udostępnione przez ministra właściwego do spraw informatyzacji oprogramowanie służące do potwierdzania realizacji obowiązku przestrzegania kwarantanny oraz potwierdzania realizacji tego obowiązku. Z obowiązku tego były zwolnione osoby z dysfunkcją wzroku niewidzące lub niedowidzące, a także osoba, która złożyła oświadczenie, że nie jest abonentem lub użytkownikiem sieci telekomunikacyjnej lub nie posiada urządzenia mobilnego umożliwiającego zainstalowanie tego oprogramowania.

Zasady korzystania z aplikacji Kwarantanna domowa zostały szczegółowo określone w regulaminie zamieszczonym na stronie internetowej. Usługa sprowadzała się

---

<sup>336</sup> W rozumieniu art. 3 pkt 11a i 11b ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2020 r. poz. 833 i 843).

<sup>337</sup> O którym mowa w art. 2 pkt 27 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2019 r. poz. 2460 oraz z 2020 r. poz. 374, 695 i 875).

<sup>338</sup> Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 764).

do obowiązku zapoznania się z informacjami dotyczącymi sposobu odbywania kwarantanny oraz wykonania fotografii w miejscu wskazanym jako miejsce jej odbywania. Funkcjonowanie aplikacji uzależnione było od wykonania zdjęcia w lokalizacji zadeklarowanej przez użytkownika. Cykliczna weryfikacja odbywania kwarantanny polegała na potwierdzaniu przebywania w tej lokalizacji, przy czym system automatycznie sprawdzał lokalizację urządzenia i wymagał wykonania fotografii w zadeklarowanym miejscu. Regulamin przewidywał, iż niewykonanie zadania w terminie i zgodnie z określonymi zasadami skutkowało powiadomieniem właściwych służb, co mogło prowadzić do zastosowania środków wynikających z u.z.z.c.z. bądź z art. 116 § 1 kodeksu wykroczeń. Jednocześnie informacja o naruszeniu kwarantanny w postaci niewykonania zadania, niezgodności zdjęcia lub próby oszustwa mogła być przekazywana służbom automatycznie.

Regulamin aplikacji wskazywał, iż uzyskiwała ona dostęp do danych obejmujących: imię i nazwisko, numer telefonu, deklarowany adres pobytu, zdjęcie, lokalizację użytkownika oraz datę zakończenia kwarantanny. Analiza sekcji „uprawnienia” w sklepie Google Play wykazała jednak, że aplikacja posiadała dodatkowe uprawnienia, w tym m.in. możliwość pozyskiwania informacji o sieci Wi-Fi, z którą łączyło się urządzenie, odczytywania zawartości jego pamięci, identyfikatora i danych o połączeniu, a także dostęp do aparatu, mikrofonu oraz lokalizacji ustalonej na podstawie GPS i sieci komórkowej.

Dnia 19 marca 2020 r. Europejska Rada Ochrony Danych (dalej jako: „EROD”) przyjęła oświadczenie<sup>339</sup>, w którym poruszyła m.in. zagadnienie korzystania z danych o lokalizacji pochodzących z aplikacji mobilnych. EROD podkreśliła znaczenie zasady proporcjonalności w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych wskazując, że w każdym przypadku należy wybierać najmniej inwazyjne środki, które są adekwatne do zamierzonego celu. Szczególną uwagę poświęcono również stosowaniu inwazyjnych metod, takich jak śledzenie osób fizycznych poprzez przetwarzanie historycznych, nieanonimizowanych danych o lokalizacji.

---

<sup>339</sup> Europejska Rada Ochrony Danych, *Oświadczenie w sprawie przetwarzania danych osobowych w kontekście pandemii COVID-19*, [https://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb\\_statement\\_art\\_23gdpr\\_20200602\\_pl\\_1.pdf](https://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_statement_art_23gdpr_20200602_pl_1.pdf) (dostęp: 18.02.2025 r.).

W dalszej kolejności należy odnieść się do komunikatu Komisji Europejskiej z kwietnia 2020 r., w którym omówiono najważniejsze zagadnienia związane z przetwarzaniem danych dotyczących zdrowia do celów badań naukowych w kontekście pandemii COVID-19<sup>340</sup>. Wytyczne te dotyczyły przetwarzania danych osobowych w związku z badaniami naukowymi. Należy jednak podkreślić, że w każdym przypadku zarówno administrator, jak i podmiot przetwarzający dane osobowe byli zobowiązani do przestrzegania zasad przetwarzania danych osobowych określonych w art. 5 RODO<sup>341</sup>. Jak podkreślono w komunikacie dane wrażliwe takie jak informacje dotyczące zdrowia szczególnie zasługują na „większą ochronę, ponieważ istnieje większe prawdopodobieństwo, że przetwarzanie takich danych doprowadzi do negatywnych skutków dla osób, których te dane dotyczą”. Co warto podkreślić, wytyczne dotyczyły wyłącznie dobrowolnych aplikacji pomocnych w walce z pandemią COVID 19.

Komisja Europejska słusznie zwracała uwagę, że decydującym czynnikiem warunkującym zaufanie obywateli do aplikacji jest zapewnienie im realnej kontroli nad własnymi danymi. Aby osiągnąć ten cel, zdaniem Komisji należało spełnić kilka warunków. Po pierwsze, instalacja aplikacji powinna być całkowicie dobrowolna, bez negatywnych konsekwencji dla osób, które z niej nie korzystają. Po drugie, poszczególne funkcje aplikacji takie jak funkcja informacyjna, weryfikacja objawów czy ustalanie kontaktów zakaźnych powinny być od siebie oddzielone, tak aby użytkownik mógł wyrazić odrębną zgodę na każdą z nich. Po trzecie, dane dotyczące bliskości fizycznej powinny być przechowywane wyłącznie na urządzeniu użytkownika i udostępniane organom zdrowia jedynie za zgodą użytkownika oraz po potwierdzeniu zakażenia SARS-CoV-2. Po czwarte, organy zdrowia zobowiązane są do informowania obywateli o przetwarzaniu ich danych osobowych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Po piąte użytkownicy powinni mieć możliwość korzystania z praw wynikających z RODO, w tym prawa dostępu, sprostowania i usunięcia danych. Ewentualne ograniczenia tych praw muszą być zgodne z przepisami prawa i proporcjonalne.

---

<sup>340</sup> Europejska Rada Ochrony Danych, *Wytyczne dotyczące aplikacji pomocnych w walce z pandemią COVID-19 w odniesieniu do ochrony danych*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0417\(08\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0417(08)) (dostęp: 18.02.2025 r.).

<sup>341</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 z późn. zm.).

Aplikacje, zgodnie z zaleceniami Komisji, powinny zostać dezaktywowane po opanowaniu pandemii, bez konieczności ich samodzielnego usuwania przez użytkowników. Tymczasem aplikacja Kwarantanna domowa wprowadzona w Polsce nie realizowała kluczowych postulatów Komisji. W szczególności nie spełniała wymogu dobrowolności, przewidywała obowiązkowe funkcje, takie jak udostępnianie lokalizacji czy rozpoznawanie twarzy, a dane użytkowników nie były przechowywane lokalnie, lecz udostępniane innym podmiotom<sup>342</sup>.

### ***Wolność poruszania się***

Na mocy rozporządzenia z dnia 20 marca 2020 r. wstrzymano ruch pasażerski w transporcie kolejowym przekraczającym granicę Rzeczypospolitej Polskiej<sup>343</sup>. Osoby przekraczające granicę w celu powrotu do miejsca zamieszkania lub pobytu na terytorium Polski zobowiązane były do podania, bezpośrednio przy jej przekroczeniu, danych kontaktowych oraz adresu miejsca, w którym miały odbywać kwarantannę. Wprowadzono obowiązek czternastodniowej kwarantanny, liczonej od dnia następującego po przekroczeniu granicy. Zebrane dane rejestrowano w systemie teleinformatycznym, co umożliwiała ich monitoring przez właściwe organy, w tym Państwową Inspekcję Sanitarną, Narodowy Fundusz Zdrowia, Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz Policję. Przewidziano jednak wyjątki od tego obowiązku, w szczególności dla osób przekraczających granicę w związku z wykonywaniem czynności zawodowych oraz dla funkcjonariuszy służb mundurowych wykonujących zadania służbowe.

---

<sup>342</sup> Wątpliwości co do aplikacji wyraził Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z dnia 12.11.2020 r., [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wystapienie\\_PRM\\_Minister\\_Cyfryzacji\\_12.11.2020.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wystapienie_PRM_Minister_Cyfryzacji_12.11.2020.pdf) (dostęp: 19.02.2020 r.), w którym to wskazał iż „konieczne jest zapewnienie, aby narzędzia wykorzystywane w tym zakresie przez państwo mieściły się w konstytucyjnym standardzie ochrony prywatności i autonomii informacyjnej jednostki, a także spełniały wymogi przewidziane w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE. Główne wątpliwości obywateli wiążą się z zakresem informacji, do jakich miała dostęp aplikacja „Kwarantanna Domowa”. W regulaminie aplikacji Kwarantanna domowa wskazane jest, że aplikacja do prawidłowego działania wymaga, aby urządzenie mobilne umożliwiała jej w określonych sytuacjach dostęp do: internetu, aparatu, lokalizacji, zdjęć. Jednak przy pobieraniu aplikacji np. za pomocą usługi Google Play wskazany jest o wiele szerszy zakres uprawnień np. dostęp do mikrofonu. Fundacja Panoptykon działająca na rzecz ochrony praw człowieka również podniosła wątpliwości co do zakresu stosowania aplikacji Kwarantanna domowa w artykule z dnia 31 marca 2020 r., <https://panoptykon.org/aplikacja-kwarantanna-domowa-obowiazkowa-krytyka> (dostęp: 21.02.2025 r.).

<sup>343</sup> § 2 ust. 1 rozporządzenia z dnia 20 marca 2020 r., op. cit.

Następnie rozporządzeniem z 24 marca 2020 r. dodano §3a, który określał, iż w okresie od 25 marca 2020 r. do 11 kwietnia 2020 r. na terenie Polski obowiązywały restrykcyjne zasady dotyczące sposobu przemieszczania się. Zakazano poruszania się osób, dopuszczając wyjątki w ściśle określonych sytuacjach, takich jak wykonywanie czynności zawodowych, zadań służbowych, prowadzenia działalności pozarolniczej lub prac w gospodarstwie rolnym, a także zakupu towarów i usług z tym związanych. Zezwolono jedynie na przemieszczanie się w celu zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych, w tym uzyskania opieki zdrowotnej lub psychologicznej, zarówno dla siebie, jak i dla osoby najbliższej, a także na zakupy związane z bieżącymi sprawami życia codziennego. Dopuszczono również przemieszczanie się w celu wykonywania ochotniczych, bezpłatnych świadczeń na rzecz przeciwdziałania skutkom COVID-19 oraz uczestniczenia w sprawowaniu kultu religijnego. W przypadku poruszania się pieszo, zezwolono na jednoczesne przemieszczanie się dwóch osób, pod warunkiem zachowania między nimi odległości nie mniejszej niż 1,5 metra. Natomiast przy korzystaniu ze środków publicznego transportu zbiorowego dozwolono przewóz nie więcej osób niż wynosiła połowa miejsc siedzących. Wyjątek z ograniczenia dotyczącego zachowania odległości przy przemieszczaniu się pieszo udzielono osobom najbliższym, zgodnie z definicją zawartą w kodeksie karnym<sup>344</sup>.

Rozporządzeniem z dnia 31 marca 2020 r. wprowadzono, na okres od 1 do 11 kwietnia 2020 r., zakaz przemieszczania się osób na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>345</sup>. Od zakazu przewidziano jednak wyjątki, obejmujące w szczególności przypadki związane z wykonywaniem czynności zawodowych, zadań służbowych, prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej bądź rolniczej, w tym prac w gospodarstwie rolnym, a także dokonywaniem zakupu towarów i usług powiązanych z tymi aktywnościami. Dopuszczalne było również przemieszczanie się w celu zaspokojenia niezbędnych potrzeb życia codziennego, w tym uzyskania opieki zdrowotnej lub psychologicznej, zarówno dla osoby przemieszczającej się, jak i jej najbliższych w rozumieniu art. 115 § 11 kodeksu karnego, a w przypadku pozostawania we wspólnym pożyciu także dla osób najbliższych partnera. Ponadto zezwolono na przemieszczanie się w związku ze świadczeniem dobrowolnej i nieodpłatnej pomocy w ramach działań zmierzających do przeciwdziałania skutkom COVID-19, jak również

---

<sup>344</sup> art. 115 § 11 ustawy z dnia 6.06.1997 r. – Kodeks karny.

<sup>345</sup> § 5 rozporządzenia z dnia 31 marca 2020 r., op. cit.

w związku ze sprawowaniem kultu religijnego lub uczestniczeniem w obrzędach religijnych.

Rozporządzeniem z dnia 15 kwietnia 2020 r. zmodyfikowano brzmienie § 5 pkt 1 rozporządzenia z dnia 31 marca 2020 r., dodając realizację zadań mających na celu ochronę i zabezpieczenie upraw i pól rolnych przed szkodami wyrządzanymi przez zwierzynę lub przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych zwierząt<sup>346</sup>. Rozporządzeniem z dnia 2 maja 2020 r. dodano rozdział 8, który określał, iż do odwołania, w przypadku, gdy przemieszczanie się następowało pieszo to jednocześnie mogły się poruszać osoby w odległości nie mniejszej niż 2 m od siebie. Chyba że zachowanie tej odległości nie było możliwe ze względu na opiekę nad dzieckiem do ukończenia 13. roku życia lub osobą z orzeczeniem o niepełnosprawności, osobą z orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności, osobą z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego lub osobą, która ze względu na stan zdrowia nie może poruszać się samodzielnie. Wyjątek od określonego nakazu sposobu poruszania się dotyczył osób wspólnie zamieszkujących lub gospodarujących. Ponadto do odwołania przemieszczanie się małoletniego do ukończenia 13. roku życia było możliwe wyłącznie pod opieką osoby sprawującej władzę rodzicielską, opiekuna prawnego albo innej osoby dorosłej<sup>347</sup>.

Rozporządzeniem z dnia 29 maja 2020 r. wprowadzono nową przesłankę umożliwiającą przemieszczanie się pieszo, polegającą na obowiązku zachowania co najmniej dwumetrowego dystansu między osobami albo na zakrywaniu ust i nosa w sposób określony w rozporządzeniu. Ponadto, do odwołania wprowadzono zakaz przemieszczania się statkiem powietrznym<sup>348</sup> wobec osób, których temperatura ciała była równa bądź przekraczała 38°C, które podczas odprawy złożyły oświadczenie o stanie zdrowia według wzoru udostępnionego przez przewoźnika lotniczego, a także wobec tych, które nie przestrzegały obowiązku zakrywania ust i nosa przy pomocy maseczki.

Rozporządzeniem z dnia 7 sierpnia 2020 r. określono, że w przypadku przemieszczania się pieszo osoby mogły poruszać się jednocześnie pod warunkiem zachowania odległości nie mniejszej niż 1,5 m od siebie, chyba że jej utrzymanie było

---

<sup>346</sup> § 1 pkt 2 rozporządzenia z dnia 15 kwietnia 2020 r., op. cit.

<sup>347</sup> § 17 ust. 2 rozporządzenia z dnia 2 maja 2020 r. op. cit.

<sup>348</sup> W rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 2110 z późn. zm.).

niemożliwe z uwagi na konieczność sprawowania opieki<sup>349</sup>. Rozporządzeniem z dnia 23 października 2020 r. wprowadzono przepis stanowiący, że osoby, które ukończyły 70. rok życia, mogły się przemieszczać wyłącznie w celu wykonywania czynności zawodowych lub służbowych, zaspokajania niezbędnych potrzeb życia codziennego bądź sprawowania lub uczestniczenia w sprawowaniu kultu religijnego, w tym czynności i obrzędów religijnych<sup>350</sup>. Dodatkowo ustalono, że małoletni do ukończenia 16. roku życia, od poniedziałku do piątku w godzinach 8.00–16.00, mogli przemieszczać się wyłącznie pod opieką osoby sprawującej władzę rodzicielską, opiekuna prawnego albo innej osoby dorosłej, chyba że przemieszczanie się miało na celu dotarcie do szkoły lub placówki oświatowej bądź powrót z nich do miejsca zamieszkania.

Rozporządzeniem z dnia 21 grudnia 2020 r. zmieniono przepis dotyczący zasad przemieszczania się małoletnich, którzy nie ukończyli 16. roku życia<sup>351</sup>. Określono, że mogą oni poruszać się wyłącznie pod opieką osoby sprawującej władzę rodzicielską, opiekuna prawnego albo innej osoby dorosłej, z wyjątkiem sytuacji, gdy przemieszczanie się miało na celu dotarcie do szkoły lub placówki oświatowej, miejsca przeprowadzania egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie bądź egzaminu zawodowego, a w przypadku uczniów odbywających praktyczną naukę zawodu także do miejsca jej realizacji. Zwolnienie z obowiązku opieki dotyczyło ponadto powrotu z wymienionych miejsc do miejsca zamieszkania, jak również uczestnictwa w obozach szkoleniowych organizowanych dla uczniów szkół i oddziałów mistrzostwa sportowego oraz w półkoloniach<sup>352</sup>. Wskazano ponadto, że w okresie od dnia 31 grudnia 2020 r. do godziny 19.00 do dnia 1 stycznia 2021 r. do godziny 6.00 na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej przemieszczanie się osób było dopuszczalne wyłącznie w celu wykonywania czynności zawodowych lub służbowych, prowadzenia działalności gospodarczej bądź zaspokajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego<sup>353</sup>.

Rozporządzeniem z dnia 31 marca 2020 r. wprowadzono zakaz korzystania z pełniących funkcje publiczne terenów zieleni pokrytych roślinnością, w szczególności

---

<sup>349</sup> § 23 rozporządzenia z dnia 7 sierpnia 2020 r., op. cit.

<sup>350</sup> § 1 ust. 14 rozporządzenia z dnia 23 października 2020 r., op. cit.

<sup>351</sup> § 9 rozporządzenia z dnia 21 grudnia 2020 r., op. cit.

<sup>352</sup> § 9 rozporządzenia z dnia 21 grudnia 2020 r., op. cit.

<sup>353</sup> Rozporządzeniem z dnia 26 lutego 2020 r., op. cit. nie zamieszczono przepisów dotyczących zasad przemieszczania się osób małoletnich ani regulacji odnoszących się do ograniczeń obowiązujących w okresie od 31 grudnia 2020 r. do 1 stycznia 2021 r.

parków, zieleńców, promenad, bulwarów, ogrodów botanicznych, zoologicznych, jordanowskich, zabytkowych, a także plaż<sup>354</sup>. Zakaz ten nie obejmował jednak wykonywania czynności zawodowych, zadań służbowych lub pozarolniczej działalności gospodarczej prowadzonej na wskazanych terenach na podstawie zawartych umów, a także działań podejmowanych w celu ochrony zdrowia i życia ludzi oraz (w razie braku innych rozwiązań) zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego bądź ochrony interesu publicznego. Wyłączenie dotyczyło również osób realizujących ochotniczo i bez wynagrodzenia świadczenia na rzecz przeciwdziałania skutkom COVID-19, w tym w ramach wolontariatu.

Rozporządzeniem z dnia 10 kwietnia 2020 r. rozszerzono zakaz korzystania z pełniących funkcje publiczne terenów zieleni pokrytych roślinnością, w szczególności parków, zieleńców, promenad, bulwarów, ogrodów botanicznych, zoologicznych, jordanowskich, zabytkowych oraz plaż, a także terenów leśnych przeznaczonych do użytku publicznego, takich jak parkingi leśne, miejsca postoju pojazdów, obiekty edukacji leśnej, miejsca małej infrastruktury czy pola biwakowe<sup>355</sup>. Następnie, rozporządzeniem z dnia 19 kwietnia 2020 r., do odwołania wprowadzono zakaz korzystania z ogrodów zoologicznych, placów zabaw oraz ogrodów jordanowskich w części obejmującej place zabaw i urządzenia przeznaczone do zabawy dzieci, a także z elementów małej infrastruktury leśnej, urządzeń rekreacyjnych, wiat i miejsc biwakowych znajdujących się na terenach leśnych.

### ***Wolność sumienia oraz religii***

W ramach rozporządzenia z dnia 13 marca 2020 r. nałożono ograniczenia dotyczące sprawowania kultu religijnego w miejscach publicznych, w tym w budynkach i innych obiektach kultu religijnego. Liczba uczestników ceremonii religijnych została ograniczona do maksymalnie 50 osób, wliczając w to zarówno uczestników, jak i osoby sprawujące kult religijny<sup>356</sup>. Rozporządzeniem z dnia 20 marca 2020 r. utrzymano obowiązujące dotąd ograniczenia dotyczące sprawowania kultu religijnego, ponieważ nadal obowiązywał limit 50 osób mogących uczestniczyć w ceremonii religijnej. W okresie od 1 kwietnia 2020 r. liczba osób mogących brać udział w nabożeństwach

---

<sup>354</sup> § 17 rozporządzenia z dnia 31 marca 2020 r., op. cit.

<sup>355</sup> § 16 rozporządzenia z dnia 10 kwietnia 2020 r., op. cit.

<sup>356</sup> § 5 ust. 4 oraz § 6 ust. 3 rozporządzenia z dnia 13 marca 2020 r., op. cit.

została zmniejszona do 5 uczestników, nie licząc duchownych oraz osób dokonujących pochówku i zatrudnionych przez zakłady pogrzebowe.

Dnia 10 kwietnia 2020 r. Rada Ministrów ponownie zaostrzyła restrykcje, utrzymując limit pięciu uczestników mogących brać udział w czynnościach i obrzędach religijnych. Następnie, rozporządzeniem z dnia 19 kwietnia 2020 r., wprowadzono nowy model ograniczeń. Przewidywał on, że w trakcie sprawowania kultu religijnego zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz obiektów mogło przebywać łącznie nie więcej niż pięciu uczestników, z wyłączeniem osób sprawujących kult, osób dokonujących pochówku oraz pracowników zakładów i domów pogrzebowych w przypadku ceremonii pogrzebowych. W budynkach użyteczności publicznej przeznaczonych na potrzeby kultu religijnego obowiązywał natomiast limit jednego uczestnika na 15 m<sup>2</sup> powierzchni, również z wyłączeniem osób sprawujących kult. Dodatkowo, na cmentarzach wprowadzono ograniczenie do maksymalnie 50 uczestników podczas jednego pogrzebu, nie licząc osób sprawujących kult, dokonujących pochówku oraz pracowników zakładów lub domów pogrzebowych<sup>357</sup>.

Rozporządzeniem z dnia 2 maja 2020 r. wprowadzono wyjątek dla mniejszych obiektów, dopuszczając w budynkach o powierzchni poniżej 75 m<sup>2</sup> obecność maksymalnie pięciu uczestników. Następnie, rozporządzeniem z dnia 16 maja 2020 r., zmodyfikowano obowiązujące zasady, obniżając wymóg powierzchni przypadającej na jednego uczestnika do 10 m<sup>2</sup>, z dodatkowym wyjątkiem dla obiektów o powierzchni mniejszej niż 50 m<sup>2</sup>, w których nadal mogło przebywać do pięciu osób. Z kolei rozporządzeniem z dnia 29 maja 2020 r.<sup>358</sup> zniesiono limity uczestników zgromadzeń organizowanych w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych zastępując je wymogiem noszenia maseczek i zachowania dystansu społecznego w świątyniach. Na zewnątrz uczestnicy byli zobowiązani zachowywać odległość co najmniej 2 m od siebie. Przy czym od 6 czerwca 2020 r. przywrócono możliwość organizowania przyjęć ślubnych, konsolacji lub przyjęć komunijnych przy dochowaniu limitu 150 osób.

---

<sup>357</sup> § 9 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia z dnia 29 kwietnia 2020 r., op. cit.

<sup>358</sup> § 15 ust. 8 oraz ust. 9 rozporządzenia z dnia 29 maja 2020 r., op. cit.

Z początkiem sierpnia 2020 r.<sup>359</sup>. wyodrębniono tzw. „obszary czerwone”, do których zaliczono m.in. część powiatów województwa śląskiego (powiat pszczyński, rybnicki, wodzisławski oraz miasta na prawach powiatu: Ruda Śląska i Rybnik), powiat ostrzeszowski w województwie wielkopolskim, powiat nowosądecki oraz miasto Nowy Sącz w województwie małopolskim, a także powiat wieluński w województwie łódzkim. Ponadto wskazano „obszary żółte”, obejmujące inne jednostki administracyjne, m.in. powiat cieszyński oraz miasta Jastrzębie-Zdrój i Żory w województwie śląskim, powiat jarosławski, przemyski oraz miasto Przemyśl w województwie podkarpackim, a także powiaty: kępiński (woj. wielkopolskie), oświęcimski (woj. małopolskie), pińczowski (woj. świętokrzyskie) i wieruszowski (woj. łódzkie). Wyodrębnienie obszarów „czerwonych” i „żółtych” wiązało się z wprowadzeniem dodatkowych ograniczeń, nakazów i zakazów, które różnicowały sytuację prawną mieszkańców poszczególnych regionów w zależności od poziomu zagrożenia epidemicznego. Na tzw. obszarach czerwonych dopuszczono możliwość sprawowania kultu pod warunkiem, że w budynkach i innych obiektach kultu religijnego liczba uczestników nie przekraczała 50% ich maksymalnego obłożenia, przy czym do limitu nie wliczano osób sprawujących kult religijny, osób dokonujących pochówku ani pracowników zakładów pogrzebowych<sup>360</sup>. Jednocześnie nałożono obowiązek zakrywania ust i nosa przez uczestników, z wyłączeniem osób sprawujących kult. Zasady te obowiązywały również w przypadku organizowania uroczystości na zewnątrz, niezależnie od zachowywanej odległości między uczestnikami. Na pozostałym terytorium Polski przewidziano łagodniejsze reguły w obiektach kultu religijnego uczestnicy zobowiązani byli do zakrywania ust i nosa, a podczas zgromadzeń na otwartej przestrzeni wymagano zachowania co najmniej 1,5 metra dystansu bądź stosowania maseczek, z analogicznymi wyłączeniami dla osób sprawujących czynności religijne. Ponadto przepis ten zawierał zakaz organizowania imprez, spotkań i zebrań, innych niż zgromadzenia religijne, z wyjątkiem spotkań do 50 osób w obszarze czerwonym, spotkań do 100 osób w obszarze żółtym, spotkań do 150 osób na pozostałym terytorium Polski. Liczba ta nie obejmowała osób obsługujących dane wydarzenie<sup>361</sup>.

---

<sup>359</sup> § 1 rozporządzenie z dnia 7 sierpnia 2020 r., op. cit.

<sup>360</sup> § 25 ust. 8 rozporządzenia z dnia 7 sierpnia 2020 r., op. cit.

<sup>361</sup> § 25 ust. 8 oraz ust. 9 rozporządzenia z dnia 7 sierpnia 2020 r., op. cit. następnie rozporządzeniem z dnia 11 września 2020 r., op. cit. uchylono przepis odnoszący się do organizowania zgromadzeń na obszarze czerwonym oraz uchylono również ustęp odnoszący się do limitu osób na obszarze czerwonym.

Rozporządzeniem z dnia 26 listopada 2020 r. wprowadzono jednolite ograniczenia obowiązujące na terenie całego kraju. W obiektach kultu religijnego ustanowiono limit jednej osoby na 15 m<sup>2</sup> powierzchni, przy jednoczesnym obowiązku zachowania co najmniej 1,5 m dystansu oraz zakrywania ust i nosa. Rozporządzeniem z dnia 21 grudnia 2020 r. przedłużono obowiązywanie tych obostrzeń do dnia 17 stycznia 2021 r., nie wprowadzając przy tym istotnych zmian. Następnie, rozporządzeniem z dnia 19 marca 2021 r., Rada Ministrów utrzymała dotychczasowe ograniczenia w zakresie sprawowania kultu religijnego<sup>362</sup>. Do 9 kwietnia 2021 r. w budynkach kultu religijnego mogła przebywać 1 osoba na 15 m<sup>2</sup>, zachowując dystans 1,5 m oraz nosząc maseczkę. Na zewnątrz obowiązywał taki sam dystans i nakaz zakrywania ust i nosa. Dnia 6 maja 2021 r. ponownie przedłużono obowiązujące restrykcje do 14 maja 2021 r., po czym od 15 maja do 5 czerwca 2021 r. utrzymano ten sam limit jednej osoby na 15 m<sup>2</sup> w budynkach oraz obowiązek dystansu 1,5 m na zewnątrz, ale zniesiono nakaz noszenia maseczek na otwartej przestrzeni<sup>363</sup>.

### **3. Ograniczenia praw politycznych**

#### ***Wolność zgromadzeń***

Na gruncie § 9 ust. 1 rozporządzenia<sup>364</sup> w okresie od dnia 14 marca 2020 r. do odwołania zakazano organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach<sup>365</sup>. Zakaz ten nie dotyczył sytuacji, w przypadku, gdy liczba uczestników zgromadzenia wynosiła nie więcej niż 50 osób, wliczając w to organizatora i osoby działające w jego imieniu<sup>366</sup>. Rozporządzeniem z dnia 24 marca 2020 r. dodano § 11a, na mocy którego w okresie od 25 marca do 11 kwietnia 2020 r. wprowadzono zakaz organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 ustawy – Prawo o zgromadzeniach, a także innych niż wskazane powyżej zgromadzeń organizowanych

---

<sup>362</sup> Rozporządzenie z dnia 19 marca 2021 r., op. cit.

<sup>363</sup> Rozporządzenie z dnia 6 maja 2021 r., op. cit.

<sup>364</sup> Rozporządzenie z dnia 13 marca 2020 r., op. cit.

<sup>365</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 631. Według art. 3 ustawy Prawo o zgromadzeniach, zgromadzeniem jest zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych. Przy czym, zgromadzeniem spontanicznym jest zgromadzenie, które odbywa się w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, którego odbycie w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej.

<sup>366</sup> § 9 ust. 2 rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r., op. cit.

w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych, jak również imprez, spotkań i zebrań bez względu na ich charakter. Wyjątkiem były spotkania danej osoby z jej najbliższymi lub z osobami najbliższymi osoby, z którą pozostaje ona we wspólnym pożyciu. Ograniczeń tych nie stosowano także do spotkań i zebrań związanych z wykonywaniem czynności zawodowych, zadań służbowych, prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej bądź działalności rolniczej, w tym prac w gospodarstwie rolnym.

Zarówno w rozporządzeniu z dnia 14 marca 2020 r., jak i w rozporządzeniu z dnia 20 marca 2020 r., przewidziano możliwość organizowania zgromadzeń liczących do 50 osób. Dopiero rozporządzeniem z dnia 24 marca 2020 r. regulacje te zostały istotnie zaostrzone. Warto podkreślić, że rozporządzenia z 14 i 20 marca odnosiły się wyłącznie do zgromadzeń w rozumieniu ustawy – Prawo o zgromadzeniach, natomiast rozporządzeniem z 24 marca 2020 r. znacząco rozszerzono zakres zakazu, obejmując nim również inne formy życia społecznego<sup>367</sup>. Analiza kolejnych regulacji wskazuje zatem na stopniowe zaostrzanie restrykcji, przy czym różnice dotyczyły przede wszystkim zakresu przedmiotowego wprowadzonych ograniczeń.

Rozporządzeniem z dnia 16 maja 2020 r. zmodyfikowano brzmienie przepisu dotyczącego zakazu organizowania zgromadzeń, wskazując, że zakaz obejmuje także zgromadzenia organizowane w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych, a także imprezy, spotkania i zebrania niezależnie od ich charakteru<sup>368</sup>. Wyjątek przewidziano jedynie dla spotkań danej osoby z jej najbliższymi lub z osobami najbliższymi osoby, z którą pozostaje ona we wspólnym pożyciu, a także dla spotkań ograniczonych do dwóch osób. Ograniczenia te nie znajdowały ponadto zastosowania do spotkań i zebrań związanych z wykonywaniem czynności zawodowych, zadań służbowych, prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej bądź działalności rolniczej, w tym prac w gospodarstwie rolnym, jak również do działalności organizacji pozarządowych<sup>369</sup> oraz do organizacji i przeprowadzania egzaminów przewidzianych w przepisach odrębnych.

---

<sup>367</sup> § 1 ust. 6 rozporządzenia z dnia 24 marca 2020 r., op. cit.

<sup>368</sup> § 13 ust. 2 rozporządzenia z dnia 16 maja 2020 r., op. cit.

<sup>369</sup> O których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688, 1570 i 2020 oraz z 2020 r. poz. 284).

Rozporządzeniem z dnia 29 maja 2020 r. zakazano organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 ustawy Prawo o zgromadzeniach, z wyłączeniem zgromadzeń organizowanych na podstawie zawiadomienia<sup>370</sup>, przy czym maksymalna liczba uczestników nie mogła być większa niż 150 osób. Uczestnicy zgromadzeń byli zobowiązani do zachowania odległości co najmniej 2 m między sobą oraz do zakrywania ust i nosa. Rozporządzeniem z dnia 7 sierpnia 2020 r. odległość ta została zmniejszona do minimum 1,5 m. Następnie, rozporządzeniem z dnia 9 października 2020 r., doprecyzowano dodatkowo, że odległość pomiędzy odrębnymi zgromadzeniami nie może być mniejsza niż 100 m. Z kolei rozporządzeniem z dnia 26 listopada 2020 r. ograniczono maksymalną liczbę uczestników zgromadzenia, ustalając ją na pięć osób.

Rozporządzeniem z dnia 19 marca 2021 r. wprowadzono zakaz organizowania i uczestniczenia w zgromadzeniach, a także w imprezach, spotkaniach i zebraniach niezależnie od ich charakteru. Od zakazu przewidziano jednak wyjątki, obejmujące spotkania i zebrania o charakterze służbowym lub zawodowym, a także imprezy i spotkania do pięciu osób odbywające się w lokalu lub budynku wskazanym jako adres miejsca zamieszkania lub pobytu organizatora. Do limitu osób nie wliczano samego organizatora oraz osób z nim zamieszkujących lub gospodarujących. Ponadto wyłączeniem objęto zgrupowania, spotkania i zebrania związane z realizacją zadań mających na celu zwalczanie bądź zapobieganie rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych zwierząt, w tym zwierząt wolno żyjących<sup>371</sup>. Przedmiotowe rozporządzenie zezwoliło jednak na organizowanie zgromadzeń, które nie będą powodować utrudnień w ruchu drogowym i do których zastosowanie będzie miało postępowanie uproszczone w sprawach zgromadzeń<sup>372</sup>.

Rozporządzeniem z dnia 10 maja 2021 r., obowiązującym do dnia 28 maja 2021 r., wprowadzono zakaz organizowania i udziału w zgromadzeniach, z wyjątkiem zgromadzeń organizowanych na podstawie zawiadomienia. W takich przypadkach maksymalna liczba uczestników nie mogła przekraczać 25 osób, a odległość pomiędzy

---

<sup>370</sup> Zawiadomienie, o którym mowa w art. 7 ust. 1, art. 22 ust. 1 albo decyzji, o której mowa w art. 26b ust. 1 Prawo o zgromadzeniach.

<sup>371</sup> § 26 ust. 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 marca 2021 r., op. cit.

<sup>372</sup> Do 9 kwietnia 2021 r. organizowania zgromadzeń, z wyłączeniem zgromadzeń organizowanych na podstawie zawiadomienia, o którym mowa w art. 7 ust. 1, art. 22 ust. 1 ustawy z 24 lipca 2015 r. albo decyzji, o której mowa w art. 26b ust. 1 tej ustawy, przy czym maksymalna liczba uczestników nie może być większa niż 5, a odległość pomiędzy zgromadzeniami nie może być mniejsza niż 100 m.

odrębnymi zgromadzeniami nie mogła być mniejsza niż 100 metrów<sup>373</sup>. Od dnia 29 maja 2020 r. maksymalna liczba uczestników została powiększona do 50 osób. Rozporządzeniem z dnia 4 czerwca 2021 r. wprowadzono istotne zmiany w dotychczasowych regulacjach, uchylając zakaz organizowania zgromadzeń. Jednocześnie określono nowy termin obowiązywania przepisów – do dnia 25 czerwca 2021 r. oraz podwyższono dopuszczalną liczbę uczestników do 150 osób. Zmieniono również zasady dotyczące zachowania dystansu społecznego oraz obowiązku zakrywania ust i nosa.

Rozporządzeniem z dnia 29 listopada 2021 r. dokonano zmian w zakresie limitów liczbowych, obniżając w niektórych przypadkach maksymalną liczbę uczestników ze 150 do 100 oraz modyfikując wskaźniki procentowe dotyczące zajętości przestrzeni w obiektach. Następnie, rozporządzeniem z dnia 14 grudnia 2021 r., limity te zostały ponownie zaostrzone poprzez obniżenie dopuszczalnej zajętości z 50% do 30%, a jednocześnie uchylono część wcześniejszych przepisów i wprowadzono nowy paragraf przewidujący wyłączenie z przeliczania osób zaszczepionych lub posiadających unijne cyfrowe zaświadczenie COVID. Rozporządzeniem z dnia 10 lutego 2022 r. wprowadzono jedynie drobne korekty w treści tego przepisu, natomiast rozporządzeniem z dnia 25 lutego 2022 r. uchylono całe omawiane rozporządzenie, co oznaczało definitywne zakończenie obowiązywania analizowanych ograniczeń.

### ***Udostępnienie informacji publicznej***

Rozporządzeniem z 13 marca 2020 r. wprowadzono możliwość ograniczenia działalności urzędów administracji publicznej oraz jednostek wykonujących zadania publiczne wyłącznie do wykonywania zadań niezbędnych do zapewnienia pomocy obywatelom<sup>374</sup>. Wprowadzono również możliwość realizacji określonych zadań bez bezpośredniej obsługi interesantów. Zakres obowiązujących w danym urzędzie ograniczeń określał jego kierownik, zobowiązany jednocześnie do ich publicznego ogłoszenia. Rozporządzeniami z dnia 20 marca 2020 r. oraz 31 marca 2020 r. powtórzono te regulacje w niezmiennym kształcie.

---

<sup>373</sup> § 1 ust. 4 rozporządzenia z dnia 10 maja 2021 r., op. cit.

<sup>374</sup> § 8 rozporządzenia z dnia 13 marca 2020 r., op. cit.

Rozporządzeniem z 10 kwietnia 2020 r. przyjęto, iż ograniczenia w działalności administracji publicznej będą obowiązywać do odwołania. W kolejnych tygodniach wyszczególniano, które sprawy należy uznać za „niezbędne do udzielenia pomocy obywatelom”<sup>375</sup>. Wprowadzono także zmianę polegającą na tym, że decyzje dotyczące rodzaju i formy wprowadzanych ograniczeń mogła podejmować nie tylko osoba kierująca urzędem, lecz również kierujący jednostką organizacyjną wykonującą zadania o charakterze publicznym.

Rozporządzeniem z dnia 2 maja 2020 r. rozszerzono katalog zadań uznanych za niezbędne do zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej<sup>376</sup> oraz katalog podmiotów decydujących o rodzaju i formie wprowadzanych ograniczeń. Uprawnienie to przyznano również dyrektorowi generalnemu urzędu<sup>377</sup>. Ponadto rozporządzeniem z dnia 16 maja 2020 r. wprowadzono limit interesantów przebywających w tym samym czasie, w jednym pomieszczeniu, który nie mógł przekroczyć 1 osoby na jedno stanowisko obsługi, z wyłączeniem osób realizujących zadania w zakresie obsługi interesantów. Rozporządzeniem z dnia 29 maja 2020 r. wprowadzono wyjątki od limitu osób mogących przebywać jednocześnie w jednym pomieszczeniu. Ograniczenie to nie obejmowało dzieci do ukończenia 13. roku życia, osób z niepełnosprawnościami oraz osób wymagających pomocy tłumacza, a także osób o ograniczonej zdolności do

---

<sup>375</sup> Zgodnie z § 13 ust. 2 rozporządzenia z dnia 19 kwietnia 2020 r., op. cit. do zadań niezbędnych zaliczono w szczególności sprawy z zakresu: rejestracji stanu cywilnego; ewidencji ludności i dowodów osobistych; pomocy społecznej; świadczenia usług komunalnych; działania urzędów pracy, w tym wsparcia przedsiębiorców w związku z epidemią wywołaną zakażeniami wirusem SARS-CoV-2; wydawania praw jazdy, dowodów rejestracyjnych i innych dokumentów komunikacyjnych; administracji architektoniczno-budowlanej, w tym dotyczące: a) decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydawanych na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 i 471), b) decyzji o pozwoleniu na budowę, sprzeciwu do zgłoszenia robót budowlanych lub decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wydawanych na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, z późn. zm.), c) decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydawanej na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1474, z 2019 r. poz. 1716 oraz z 2020 r. poz. 471), d) decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej wydawanej na podstawie ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 710, z późn. zm.); ochrony środowiska, w tym dotyczące: a) decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji wydawanej na podstawie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko Dz. U. z 2020 r. poz. 283, 284, 322 i 471, b) decyzji zezwalającej na usunięcie drzew lub krzewów wydawanej na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2020 r. poz. 55 i 471); korzystania z wód, w zakresie zgody wodnoprawnej wydawanej na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2020 r. poz. 310, 284 i 695).

<sup>376</sup> § 13 ust. 2 rozporządzenia z dnia 2 maja 2020 r., op. cit.

<sup>377</sup> § 13 ust. 3 rozporządzenia z dnia 2 maja 2020 r., op. cit.

samodzielnego załatwiania spraw w urzędzie oraz innych przypadków przewidzianych w odrębnych przepisach<sup>378</sup>.

W związku z drugą falą pandemii rozporządzeniem z 2 listopada 2020 r.<sup>379</sup> nałożono obowiązek pracy zdalnej dla pracowników administracji publicznej do dnia 4 grudnia 2020 r. Wyjątek stanowiły jednostki organizacyjne sądów i prokuratury. Przepisy te miały na celu ograniczenie kontaktów pomiędzy pracownikami urzędów oraz pomiędzy urzędnikami a interesantami. Kierownicy urzędów, dyrektorzy generalni urzędu lub kierujący jednostką organizacyjną wykonującą zadania o charakterze publicznym mogli jednak wykluczyć z tego obowiązku osoby realizujące zadania, które musiały być wykonywane w trybie stacjonarnym.

W pierwszej połowie 2021 r. rozpoczęto proces stopniowego łagodzenia ograniczeń. Rozporządzeniem z dnia 4 czerwca 2021 r. uchylono przepis ustanawiający limit osób mogących jednocześnie przebywać w urzędzie, co w praktyce oznaczało powrót do pełnej obsługi interesantów. W styczniu 2022 r. ogłoszono natomiast plan całkowitego zniesienia obowiązku pracy zdalnej z końcem lutego 2022 roku. Ostatecznie, rozporządzeniem z dnia 25 lutego 2022 r., Rada Ministrów uchyliła wszystkie przepisy ograniczające działalność administracji publicznej.

Na podstawie art. 15zżs ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (dalej jako: „ustawa COVID-19”), w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 bieg terminów procesowych i sądowych nie rozpoczynał się, a rozpoczęty ulegał zawieszeniu. Regulacja ta obejmowała w szczególności postępowania sadowoadministracyjne, egzekucyjne, karne, karne

---

<sup>378</sup> § 14 ust. 3 rozporządzenia z dnia 29 maja 2020 r., op. cit.

<sup>379</sup> § 1 pkt 6 rozporządzenia z dnia 2 listopada 2020 r., op. cit., dodano „§ 24a. 1. do dnia 4 grudnia 2020 r. w urzędach administracji publicznej lub jednostkach organizacyjnych wykonujących zadania o charakterze publicznym kierownicy urzędów administracji publicznej, dyrektorzy generalni urzędów lub kierujący jednostką organizacyjną polecają pracownikom wykonywanie pracy zdalnej, z wyjątkiem jednostek organizacyjnych sądów i prokuratury. Do warunków świadczenia pracy zdalnej stosuje się przepisy art. 3 ust. 3–8 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842). 2. Kierownik urzędu administracji publicznej, dyrektor generalny urzędu lub kierujący jednostką organizacyjną wykonującą zadania o charakterze publicznym może wyłączyć z zakresu pracy zdalnej pracowników realizujących zadania niezbędne do zapewnienia pomocy obywatelom lub inne zadania niezbędne ze względu na przepisy prawa lub potrzeby urzędu lub jednostki, jeżeli nie jest możliwe ich wykonywanie w ramach pracy zdalnej.”.

skarbowe, w sprawach o wykroczenia, administracyjne, a także postępowania i kontrole prowadzone na podstawie Ordynacji podatkowej, kontroli celno-skarbowych oraz spraw wskazanych w art. 15f ust. 9 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, jak również inne postępowania prowadzone na podstawie ustaw szczególnych<sup>380</sup>. Ponadto, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19, nie stosowano przepisów dotyczących bezczynności organów ani obowiązku powiadamiania stron lub uczestników postępowania o niezakończonym terminie. Organy i podmioty prowadzące postępowania lub kontrole były zwolnione z odpowiedzialności za niewydanie rozstrzygnięć w ustawowych terminach, w szczególności nie wymierzano im kar, grzywien ani nie zasądzano sum pieniężnych na rzecz skarżących. Mając na uwadze znaczenie art. 61 Konstytucji, w dalszej części pracy zostanie przeanalizowane znaczenie art. 15z ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych dla realizacji prawa do informacji publicznej na gruncie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (dalej jako: „u.d.i.p.”)<sup>381</sup>, które zgodnie z jej art. 1 – przysługuje każdemu.

Do obligatoryjnych form udostępniania informacji publicznej zalicza się: publikowanie informacji (w tym dokumentów urzędowych) w Biuletynie Informacji Publicznej lub w portalu danych, udostępnianie informacji na wniosek, zapewnienie wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych, a także udostępnianie materiałów w tym audiowizualnych i teleinformatycznych dokumentujących przebieg tych posiedzeń<sup>382</sup>. O zakwalifikowaniu czynności opisanych w u.d.i.p. na gruncie rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej, które można zakwalifikować jako postępowanie prowadzone na podstawie ustawy zgodnie z art. 15z ustawy COVID-19 przesądza okoliczność, iż

---

<sup>380</sup> Zgodnie z art. 15z ustawy, przepisów art. 15z ustawy ust. 1 nie stosuje się do terminów związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Jak słusznie zwróciła uwagę KRRP, wyłączenie to dotyczy w praktyce terminów proceduralnych regulujących większość przepisów szczególnych dotyczących regulacji postępowań normowanych treścią specustawy covidowej z dnia 31 marca 2020 r, por. R. Stankiewicz, *Znaczenie art. 15z ustawy o zwalczaniu COVID dla terminów w postępowaniu administracyjnym*, „Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych”, Warszawa 2025, s. 5.

<sup>381</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1429.

<sup>382</sup> A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, Komentarz do art. 7, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. B. Fischer, K. Izdebski, M. Jabłoński, E. Jarzęcka-Siwik, M. Wilbrandt-Gotowicz, K. Wygoda, J. Wyporska-Frankiewicz, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2023.

przepisy u.d.i.p. regulują przeprowadzenie postępowania od wszczęcia po zakończenie, ustalając czynności i formy działania podmiotu zobowiązanego w postępowaniu<sup>383</sup>. Zawieszenie terminów na podstawie art. 15zsz ust. 1 ustawy COVID-19 umożliwił organowi nieprzestrzeganie terminów wynikających z u.d.i.p. w związku ze złożonym wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej.

Zgodnie z art. 15zsz ust. 11 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, zaprzestanie czynności przez sąd, organ lub inny podmiot prowadzący postępowanie bądź kontrolę w okresie wskazanym powyżej nie mogło stanowić podstawy do dochodzenia środków prawnych z tytułu beczynności, przewlekłości postępowania ani naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Zgodnie z art. 13 u.d.i.p. udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku<sup>384</sup>. Określony termin udostępnienia informacji publicznej ma głównie znaczenie dyscyplinujące<sup>385</sup> dla podmiotów zobowiązanych do jej udostępnienia<sup>386</sup>. W praktyce ustawa COVID-19 wyłączyła możliwość stosowania przepisów dotyczących beczynności organów<sup>387</sup>. Doprowadziło to do pozbawienia jednostki skutecznych narzędzi służących egzekwowaniu dotrzymania przez organ 14-dniowego terminu załatwienia sprawy. Jak wskazał ówczesny RPO prawo do informacji publicznej w okresie pandemii było niezwykle istotne również

---

<sup>383</sup> R. Stankiewicz, *Znaczenie...*, op. cit., s. 9 oraz por. M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 59.

<sup>384</sup> Z tym zastrzeżeniem, iż: 1) jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku; 2) podmiot obowiązany do udostępnienia danych w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, powiadomi wnioskodawcę o wysokości opłaty. Udostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem następuje po upływie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy, chyba że wnioskodawca dokona w tym terminie zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji albo wycofa wniosek.

<sup>385</sup> I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do art. 13, [w:] Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, wyd. III, Warszawa 2016.

<sup>386</sup> D. Fleszer, *Przedmiot, forma, tryb oraz zasady udostępniania informacji publicznych*, „Casus” 2010, nr 4, s. 22.

<sup>387</sup> Art. 15zsz ust. 10 pkt 1 ustawy COVID pozbawia natomiast obywateli możliwości skutecznego dochodzenia realizacji tego obowiązku przez organy. Przepis ten wyłącza bowiem stosowanie art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.).

z uwagi na okoliczność przyjmowania ograniczeń w sytuacji niewprowadzenia żadnego ze stanu nadzwyczajnego przewidzianego przez Konstytucję<sup>388</sup>.

### ***Prawo do udziału w referendum oraz czynne prawo wyborcze***

Jak wskazuje M. Dobrowolski, proces organizacji wyborów prezydenckich w Polsce w okresie pandemii COVID-19 można podzielić na cztery etapy. Pierwszy obejmował przygotowania do przeprowadzenia wyborów w formie tradycyjnej. Drugi związany był z próbą wprowadzenia głosowania korespondencyjnego. Trzeci etap to nieprzeprowadzenie wyborów w wyznaczonym terminie 10 maja 2020 r., natomiast czwarty przeprowadzenie głosowania w nowym terminie, tj. 28 czerwca 2020 r.<sup>389</sup>.

Postanowieniem z dnia 5 lutego 2020 r.<sup>390</sup> Marszałek Sejmu zarządziła wybory Prezydenta RP na niedzielę dnia 10 maja 2020 r. Przepisem art. 40 ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.<sup>391</sup> wprowadzono art. 53a 1a Kodeksu wyborczego, przewidujący możliwość głosowania korespondencyjnego wyborcy podlegającego w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub

---

<sup>388</sup> <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-dostep-do-informacji-publicznej-wazny-epidemii> (dostęp: 20.01.2025 r.)

<sup>389</sup> Por. M. Dobrowolski, *Wybory prezydenckie w czasie pandemii*, „Przegląd Sejmowy” 2022, nr 6 (173), s. 13–44; K. Cłapińska, *Wybory w dobie pandemii COVID-19. Problemy dotyczące przeprowadzenia głosowania we Francji i w Polsce w 2020 r.*, *Studia Wyborcze*, 2024, t. 37, s. 10. Co też wskazuje M. Dobrowolski „traktowanie wszystkich elementów (faz) procesu wyborczego w 2020 r. jako całości bywa w literaturze przedmiotu kwestionowane, a przeprowadzenie głosowania w dwóch terminach jest w tym ujęciu podstawą do formułowania tezy o wystąpieniu dwóch odrębnych procesów wyborczych”. Również A. Pyrzyńska, *Warunki rejestracji kandydata na Prezydenta RP w wyborach zarządzonych na 28.06.2020 r. (uwagi na tle postanowienia SN z 12.06.2020 r.)*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 12, s. 53.

<sup>390</sup> Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5.02.2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2020 poz.184). Kalendarz wyborczy dla wyborów Prezydenta RP w dniu 10 maja 2020 r. stanowił załącznik do wskazanego postanowienia Marszałka Sejmu. Uchwałą nr 93/2020 z dnia 23 marca 2020 r. Państwowa Komisja Wyborcza (dalej jako: „PKW”) powołała okręgowe komisje wyborcze. Uchwałą nr 121/2020 z dnia 15 kwietnia 2020 r. PKW przedstawiła listę kandydatów na Prezydenta RP. Rozwój sytuacji związanej z pandemią COVID-19 wymusił zmiany osobowe w okręgowych komisjach wyborczych (por. Uchwała 126/2020 z dnia 4 maja 2020 r.) oraz napływ wniosków o zmianę wyznaczonego terminu przeprowadzenia wyborów, por. [https://pkw.gov.pl/uploaded\\_files/1595959102\\_11-1-20.pdf](https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1595959102_11-1-20.pdf), (dostęp: 20.01.2025 r.). RPO w piśmie z dnia 24.03.2020 r. zwrócił uwagę na zagrożenie konstytucyjnie zagwarantowanych praw wyborczych, w związku z ilością obywateli objętych kwarantanną, która na tamten moment była szacowana na ponad 100 tys. osób. Ponadto RPO zwrócił uwagę na brak w polskim prawie wyborczym powszechnej procedury oddawania głosu zdalnego, bez udawania się do lokalu wyborczego.

<sup>391</sup> Zmiany w Kodeksie wyborczym zostały wprowadzone ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy..., op. cit.

<sup>391</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Dz.U. 2020 poz. 827).

izolacji w warunkach domowych, o których mowa w u.z.z.c.z. a także dla tych, którzy ukończyli 60. rok życia. Dotychczas forma głosowania korespondencyjnego funkcjonowała, ale była dostępna tylko dla osób o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. W konsekwencji 6 kwietnia 2020 r. uchwalono ustawę o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.<sup>392</sup>, która weszła w życie 9 maja 2020 r. W Komunikacie<sup>393</sup> PKW poinformowała, iż podjęła wszystkie czynności związane z przeprowadzeniem wyborów Prezydenta RP, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., do których była zobowiązana przepisami prawa. Wobec zawieszenia kompetencji PKW na mocy art. 102 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2<sup>394</sup> w zakresie ustalenia wzoru karty do głosowania sprawiło, że głosowanie w tychże wyborach jest niemożliwe co skutkowało ich odwołaniem. Ustawą z dnia 2 czerwca 2020 r.<sup>395</sup> zagwarantowano dopuszczalność głosowania korespondencyjnego. Mając na uwadze powyższy przebieg wydarzeń 3 czerwca 2020 r. zarządzono wybory prezydenckie datowane na 28 czerwca 2020 r.<sup>396</sup>.

W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii przy przeprowadzaniu wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. wyłączono stosowanie przepisów Kodeksu wyborczego<sup>397</sup> w zakresie podawania w formie obwieszczenia do wiadomości wyborców informacji, wydawania zaświadczeń o prawie do głosowania, przekazywania wyborcom informacji, o których mowa w art. 37d § 1 Kodeksu wyborczego, głosowania korespondencyjnego, głosowania przez pełnomocnika, ustalania przez PKW wzoru karty do głosowania i zarządzania przez nią druku tych kart<sup>398</sup>. W następstwie czego Minister Cyfryzacji

---

<sup>392</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach..., op. cit.

<sup>393</sup> Komunikat PKW z dnia 7 maja 2020 r. <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/wyjasnienia-stanowiska-komunikaty/komunikat-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-7-maja-2020-roku> (dostęp 23.12.2024).

<sup>394</sup> Ustawa o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 695).

<sup>395</sup> Ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020 poz. 979).

<sup>396</sup> Wniosek Marszałka Sejmu o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 289 § 1 Kodeksu wyborczego z dnia 6 maja 2020 r. inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. K 6/20.

<sup>397</sup> Art. 102 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, (Dz.U. poz. 695).

<sup>398</sup> 16 kwietnia 2020 r. Prezes Rady Ministrów, działając na podstawie art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a i 3 ustawy z 2 marca 2020 r., op. cit., wydaną decyzją zlecił Poczcie Polskiej podjęcie działań mających na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się COVID-19 poprzez wykonanie wszystkich niezbędnych czynności przygotowawczych umożliwiających przeprowadzenie korespondencyjnych wyborów Prezydenta RP w 2020 r. W ówczesnym stanie prawnym obowiązywał rozdział 6a ustawy z 5 stycznia 2011

udostępnił Poczcie Polskiej na jej wniosek, dane osobowe zgromadzone w rejestrze Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności w zakresie: numeru PESEL, imion, nazwisk, ostatniego aktualnego adresu zameldowania na pobyt stały a w przypadku jego braku – adresu zameldowania na pobyt czasowy wraz z deklarowanym terminem tego pobytu, a także aktualnie zarejestrowanego wyjazdu czasowego poza granice kraju, wszystkich osób pełnoletnich, które w dniu wygenerowania danych posiadały w ww. rejestrze zarejestrowane obywatelstwo polskie, figurowały jako osoby żyjące i dla których wskazanym krajem zamieszkania była Polska – około 30 milionów osób<sup>399</sup>.

PKW w Komunikacie<sup>400</sup> poinformowała, iż w związku z uchwalaniem art. 102 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 pozbawiono PKW instrumentów koniecznych do wykonywania jej obowiązków, a także że głosowanie zaplanowane na dzień 10 maja 2020 r. nie może się odbyć. Przełożenie terminu wyborów prezydenckich mogło nastąpić jedynie poprzez wprowadzenie jednego z trzech stanów nadzwyczajnych. W czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzone referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzane wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu.

Ustawą z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.<sup>401</sup> w art. 2 ust. 1 określono, iż wybory na Prezydenta RP zarządzane w 2020 r. zostaną

---

r. kodeksu wyborczego. Ustawa wyłączająca stosowanie tychże przepisów, w zakresie określonym w art. 102 pkt 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, weszła w życie 18 kwietnia 2020 r., tj. dwa dni po decyzji ówczesnego Prezesa Rady Ministrów (por. decyzja Prezesa Rady Ministrów nr BPRM.4820.2.03.2020 z dnia 16 kwietnia 2020 r., skierowana do Poczty Polskiej S.A.). RPO wniósł skargę do WSA na powołaną decyzję, wskutek czego WSA stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji (por. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-i-wybory-rpo-skarzy-decyzje-premiera-o-zleceniu-poczcie-przygotowania-wyborow> (dostęp: 1.03.2025 r.); wyrok WSA w Warszawie z 15.09.2020 r., VII SA/Wa 992/20, LEX nr 3057728).

<sup>399</sup> Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 6 lutego 2020 r. o liczbie wyborców ujętych w rejestrach wyborców (M. P. z 2020 r. poz. 167).

<sup>400</sup> Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2020 roku, <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/wyjasnienia-stanowiska-komunikaty/komunikat-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-7-maja-2020-roku> (dostęp: 1.03.2025 r.).

<sup>401</sup> Dz. U. 2020 poz. 827.

przeprowadzone wyłącznie w drodze głosowania korespondencyjnego. Przepis ten miał mieć również zastosowanie w przypadku ponownego głosowania w wyborach prezydenckich. Jak trafnie zauważono<sup>402</sup> powyżej wskazana ustawa w całości była niezgodna z Konstytucją. W szczególności można wskazać na naruszenie zasady powszechności wyborów, zaufania obywateli i tworzonego przez nie prawa i zasad prawidłowej legislacji, uchybiono prawidłowości procedury ustawodawczej, utworzono system wyborczy, który uniemożliwiał rzetelne oraz efektywne przeprowadzenie wyborów prezydenckich, a karta do głosowania i jej umieszczenie w urnie zostało zastąpione przez umieszczenie koperty zwrotnej w nadawczej skrzynce pocztowej<sup>403</sup>. Ponadto zwracano również uwagę na naruszenie zasady tajności i bezpośredniości głosowania, a to z uwagi na fakt, iż sposób głosowania danej jednostki był możliwy do ustalenia, ponieważ udostępniano dane identyfikacyjne wyborcy<sup>404</sup>. Uchwałą z dnia 5 maja 2020 r. Senat odrzucił ustawę o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r.<sup>405</sup> Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych stwierdził naruszenie przez Ministra Cyfryzacji art. 6 ust. 1 rozporządzenia 2016/679, polegające na bezprawnym udostępnieniu 22 kwietnia 2020 r. Poczcie Polskiej S.A. danych osobowych z rejestru PESEL dotyczących wszystkich pełnoletnich obywateli polskich mieszkających w Polsce, co skutkowało naruszeniem zasady zgodności przetwarzania danych z prawem<sup>406</sup> oraz naruszenie przez Poczta Polska S.A. art. 6 ust. 1 tego rozporządzenia, polegające na przetwarzaniu tych danych bez podstawy prawnej.

Ustawą z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwości głosowania korespondencyjnego<sup>407</sup> wprowadzono możliwość głosowania korespondencyjnego, lecz nie był to obowiązek tak jak w przypadku ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o czym była mowa powyżej. Postanowieniem z dnia 3 czerwca 2020

---

<sup>402</sup> R. Piotrowski, Opinia o ustawie z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (druk senacki nr 99), Warszawa 2020.

<sup>403</sup> M. Gersdorf, Opinia w przedmiocie ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., druk senacki nr 99, Warszawa, dnia 27 kwietnia 2020 r., nr PP I-0131-1416/20, s. 4.

<sup>404</sup> *Ibidem*, s. 5.

<sup>405</sup> <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/536BCA0669269BF6C1258560006F8B3F/%24File/366.pdf> (dostęp: 16.03.2025 r.).

<sup>406</sup> art. 5 ust. 1 lit. a rozporządzenia 2016/679, op. cit.

<sup>407</sup> Dz. U. poz. 979.

r.<sup>408</sup> Marszałek Sejmu, na podstawie art. 293 § 2 Kodeksu wyborczego zarządził wybory prezydenckie datowane na 28 czerwca 2020 r.

## **4. Ograniczenia praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych**

### *Prawo do ochrony zdrowia*

Rozporządzeniem z dnia 13 marca 2020 r., na mocy § 5 ust. 1 pkt 1, wprowadzono ograniczenia w działalności lecznictwa uzdrowiskowego polegające na wstrzymaniu udzielania pacjentom świadczeń opieki zdrowotnej przez przedsiębiorców i inne podmioty prowadzące tego rodzaju działalność. Następnie, rozporządzeniem z dnia 20 marca 2020 r., ponownie ograniczono funkcjonowanie lecznictwa uzdrowiskowego, a ponadto wprowadzono czasowe ograniczenie działalności samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym był Prezes KRUS. Zakaz obejmował całkowite wstrzymanie udzielania świadczeń zdrowotnych pacjentom.

Rozporządzeniem z dnia 31 marca 2020 r. wprowadzono całkowity zakaz świadczenia usług rehabilitacyjnych w ramach prewencji rentowej ZUS oraz ograniczono działalność samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej podległych Prezesowi KRUS<sup>409</sup>. Ponadto wstrzymano wykonywanie świadczeń w zakresie lecznictwa uzdrowiskowego i rehabilitacji leczniczej, z wyjątkiem przypadków nagłych oraz świadczeń realizowanych w formie teleporad. Zakazem objęto także programy zdrowotne prowadzone w mobilnych pracowniach, stomatologię mobilną oraz opiekę stomatologiczną nad uczniami. Rozporządzenie miało charakter kompleksowy i obejmowało wieloaspektowo różne obszary systemu ochrony zdrowia. Ponadto omawiane rozporządzenie przewidywało ograniczenie świadczeń uznawanych za mniej pilne, co miało na celu zarówno odciążenie systemu ochrony zdrowia, jak i zmniejszenie liczby bezpośrednich kontaktów międzyludzkich sprzyjających rozprzestrzenianiu się wirusa.

Rozporządzeniem z dnia 19 kwietnia 2020 r. przedłużono ograniczenia wprowadzone rozporządzeniem z dnia 31 marca 2020 r., obejmujące zarówno

---

<sup>408</sup> Postanowienie Marszałka Sejmu RP z dnia 3.03.2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. poz. 998).

<sup>409</sup> § 10 ust. 2 rozporządzenia z dnia 31 marca 2020 r., op. cit.

rehabilitację rentową, działalność jednostek podległych Prezesowi KRUS, jak i inne formy świadczeń zdrowotnych. Następnie, rozporządzeniem z dnia 2 maja 2020 r., zróżnicowano terminy obowiązywania poszczególnych ograniczeń – część z nich została utrzymana do dnia 3 maja 2020 r., inne zaś obowiązywały do odwołania. Rozporządzeniem z dnia 16 maja 2020 r. podtrzymano dotychczasowe restrykcje, wprowadzając jednocześnie warunek rozpoczęcia leczenia uzdrowiskowego od dnia 15 czerwca 2020 r., którym był negatywny wynik testu na obecność wirusa SARS-CoV-2. Ostatecznie, rozporządzeniem z dnia 29 maja 2020 r., formalnie umożliwiono wznowienie leczenia uzdrowiskowego, z zachowaniem wymogu przedstawienia negatywnego wyniku testu.

Rozporządzeniem z dnia 23 października 2020 r. ponownie wstrzymano lecnicтво uzdrowiskowe oraz ograniczono rehabilitację stacjonarną, w tym turnusy specjalne<sup>410</sup>. Należy zauważyć, że powrót do daleko idących restrykcji w okresie jesiennym 2020 r. był konsekwencją gwałtownego wzrostu liczby zakażeń wirusem SARS-CoV-2. Wprowadzone ograniczenia doprowadziły w praktyce do niemal całkowitego wstrzymania działalności uzdrowisk oraz placówek rehabilitacyjnych, co wywarło negatywny wpływ na stan zdrowia pacjentów wymagających tego rodzaju świadczeń. Rozporządzeniem z dnia 1 grudnia 2020 r. utrzymano zakaz działalności

---

<sup>410</sup> Udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej z zakresu rehabilitacji leczniczej obejmuje turnusy rehabilitacyjny organizowany na podstawie artykułu 10c ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, turnusy leczniczo–profilaktyczne realizowane w podmiotach leczniczych nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej przeznaczone dla osób uprawnionych, o których mowa w artykule 67 ustęp 6 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, artykule 4a ustęp 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 roku o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego oraz artykule 9b ustęp 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa, turnusy leczniczo–profilaktyczne organizowane w podmiotach leczniczych utworzonych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych w których udzielane są stacjonarne i całodobowe świadczenia opieki zdrowotnej z zakresu leczenia uzdrowiskowego albo rehabilitacji uzdrowiskowej przeznaczone dla osób uprawnionych, o których mowa w artykule 145ga ustęp 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji, artykule 49i ustęp 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej, artykule 144a ustęp 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Służbie Ochrony Państwa oraz artykule 147j ustęp 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, turnusy readaptacyjno–kondycyjne odbywające się w podmiotach leczniczych utworzonych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych w których udzielane są stacjonarne i całodobowe świadczenia opieki zdrowotnej z zakresu leczenia uzdrowiskowego albo rehabilitacji uzdrowiskowej oraz w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej, a także turnusy antystresowe organizowane w podmiotach leczniczych utworzonych i nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych przeznaczone dla funkcjonariuszy lub pracowników Policji Państwowej Straży Pożarnej Straży Granicznej oraz Służby Ochrony Państwa.

uzdrowskiej i rehabilitacyjnej stacjonarnej dopuszczając wyjątki dla pilnych przypadków oraz osób po przejściu zakażenia wirusem SARS-CoV-2.

Rozporządzeniem z dnia 19 marca 2021 r. wprowadzono obowiązek przedstawienia negatywnego wyniku testu diagnostycznego wykonanego w ciągu 4 dni przed przyjęciem do zakładów opiekuńczo–lecniczych, pielęgnacyjno–opiekuńczych, hospicjów oraz domów pomocy społecznej<sup>411</sup>. Z obowiązku tego zwolniono osoby zaszczepione, które mogły korzystać ze świadczeń opieki zdrowotnej bez konieczności wykonywania testu. Był to okres, w którym rozpoczęto pierwsze szczepienia przeciwko COVID-19, co w praktyce prowadziło do wprowadzenia swoistego „przywileju” dla osób zaszczepionych.

Rozporządzeniem z dnia 6 maja 2021 r. utrzymano dotychczasowe zasady, wprowadzając jednocześnie możliwość natychmiastowego przyjęcia pacjenta do hospicjum lub oddziału medycyny paliatywnej bez oczekiwania na wynik testu w przypadkach pilnych, zagrażających zdrowiu lub życiu. W takich sytuacjach test diagnostyczny miał być wykonywany już po przyjęciu. Dodatkowo rozszerzono zwolnienie z obowiązku testowania na osoby zaszczepione kierowane do zakładów opiekuńczo–lecniczych, pielęgnacyjno–opiekuńczych, hospicjów oraz domów pomocy społecznej. Z kolei rozporządzeniem z dnia 14 grudnia 2021 r. dokonano istotnej zmiany terminologicznej, bowiem dotychczasowe sformułowanie „zaszczepienie się przeciwko COVID-19” zastąpiono określeniem „uzyskanie statusu osoby zaszczepionej przeciwko COVID-19”, co było konsekwencją praktyki posługiwania się certyfikatami szczepień potwierdzającymi fakt ich przyjęcia.

Rozporządzenie z dnia 25 lutego 2022 r. w zasadniczej części powieliło dotychczasowe regulacje, zgodnie z którymi testy diagnostyczne lub posiadanie statusu osoby zaszczepionej pozostawały warunkiem skorzystania z rehabilitacji stacjonarnej, turnusów leczniczo–profilaktycznych, leczenia uzdrowskiego oraz opieki długoterminowej. Jednocześnie wprowadzono przepisy dotyczące obowiązku testowania uczestników projektu „wypracowanie i pilotażowe wdrożenie modelu kompleksowej rehabilitacji umożliwiającej podjęcie lub powrót do pracy” realizowanego przez PFRON.

---

<sup>411</sup> § 11 rozporządzenia z dnia 19 marca 2021 r., op. cit.

Wejście w życie tego rozporządzenia w dniu 28 marca 2022 r. stanowiło formalne zakończenie szczególnych ograniczeń i warunków w zakresie świadczeń zdrowotnych.

Rozporządzeniem z dnia 22 grudnia 2021 r. wprowadzono obowiązek przeprowadzenia szczepień ochronnych<sup>412</sup>, któremu podlegały osoby wykonujące zawód medyczny w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej<sup>413</sup> w podmiotach wykonujących działalność leczniczą oraz osoby wykonujące czynności zawodowe w tych podmiotach, inne niż wykonywanie zawodu medycznego; osoby zatrudnione oraz osoby realizujące usługi farmaceutyczne, zadania zawodowe lub czynności fachowe w aptece ogólnodostępnej lub punkcie aptecznym; studenci kształcący się na kierunkach przygotowujących do wykonywania zawodu medycznego<sup>414</sup>. Osoby te były zobowiązane poddać się szczepieniu ochronnemu, którego efektem było otrzymanie unijnego cyfrowego zaświadczenia<sup>415</sup> w terminie nie późniejszym niż do dnia 1 marca 2022 r. Obowiązkwowi szczepienia podlegały osoby, u których nie stwierdzono przeciwwskazań zdrowotnych, natomiast osoby z udokumentowanymi przeciwwskazaniami medycznymi były z tego obowiązku zwolnione.

### ***Prowadzenie działalności gospodarczej***

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. wprowadzało zakaz wywozu oraz zbywania poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej respiratorów i kardiomonitorów<sup>416</sup>. Były to urządzenia kluczowe dla leczenia pacjentów z ciężkimi objawami COVID-19, zwłaszcza w stanach wymagających intensywnej terapii. Ponadto przedsiębiorcy zamierzający dokonać wywozu lub sprzedaży za granicę takich produktów, jak gogle ochronne, kombinezony ochronne typu TYVEK, maski filtrujące FFP2 i FFP3, maseczki chirurgiczne, ochraniacze na buty, rękawiczki lateksowe i nitrylowe, a także środki do dezynfekcji rąk, powierzchni i pomieszczeń, zostali

---

<sup>412</sup> § 12a rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2021 r., op. cit.

<sup>413</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 711, 1773 i 2120.

<sup>414</sup> O którym mowa w art. 68 ust. 1 pkt 1–8 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2021 r. poz. 478, 619, 1630, 2141 i 2232).

<sup>415</sup> W rozumieniu art. 2 pkt 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/953 z dnia 14 czerwca 2021 r. w sprawie ram wydawania, weryfikowania i uznawania interpretacyjnych zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w związku z COVID-19 (unijne cyfrowe zaświadczenie COVID).

<sup>416</sup> § 3 rozporządzenia z dnia 13 marca 2020 r., op. cit.

zobowiązani do powiadomienia właściwego wojewody co najmniej 24 godziny przed planowaną transakcją.

Przepisy te zostały utrzymane w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. Zakaz wywozu respiratorów i kardiomonitorów pozostał w mocy, natomiast doprecyzowano procedurę powiadamiania wojewody o zamiarze eksportu środków ochronnych i dezynfekcyjnych<sup>417</sup>. Wprowadzono bowiem możliwość skierowania przez wojewodę wniosku do Prezesa Rady Ministrów o wydanie zakazu wywozu lub sprzedaży tych produktów za granicę.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 2020 r. doprecyzowano warunki wywozu kardiomonitorów, wskazując, że mógł on nastąpić wyłącznie za zgodą wojewody, po uprzednim uzyskaniu opinii konsultanta krajowego w dziedzinie anestezjologii i intensywnej terapii. Wprowadzono również wyjątek dla Sił Zbrojnych RP, wyłączając spod zakazu sprzęt wywożony na potrzeby Polskich Kontyngentów Wojskowych<sup>418</sup>. Jednocześnie rozszerzono katalog produktów dezynfekcyjnych objętych obowiązkiem zgłoszenia o produkty biobójcze, wyroby medyczne oraz produkty lecznicze przeznaczone do dezynfekcji. Z kolei rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. ograniczono katalog produktów objętych obowiązkiem powiadamiania wojewody, znosząc wymóg zgłaszania wywozu gogli ochronnych, maseczek chirurgicznych oraz środków dezynfekcyjnych, przy jednoczesnym utrzymaniu obowiązku w odniesieniu do kombinezonów TYVEK, masek FFP2/FFP3, ochraniaczy na buty oraz rękawiczek lateksowych i nitylowych.

Dalsze znoszenie restrykcji nastąpiło w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r., które ograniczyło katalog produktów objętych wymogiem zgłoszenia tylko do trzech pozycji: kombinezonów typu TYVEK, masek FFP2/FFP3 oraz ochraniaczy na buty<sup>419</sup>. Rozwiązanie to zostało powtórzone w rozporządzeniu z dnia 16 maja 2020 r., co potwierdzało stopniowe łagodzenie ograniczeń w zakresie obrotu środkami ochrony indywidualnej i sanitarnymi, uzasadnione poprawą sytuacji na rynku oraz zwiększoną dostępnością tego asortymentu.

---

<sup>417</sup> § 5 rozporządzenia z dnia 20 marca 2020 r., op. cit.

<sup>418</sup> § 1 ust. 3 rozporządzenia z dnia 7 kwietnia 2020 r., op. cit.

<sup>419</sup> § 6 rozporządzenia z dnia 2 maja 2020 r., op. cit.

Rozporządzeniem z dnia 13 marca 2020 r. wprowadzono czasowy zakaz prowadzenia działalności przez przedsiębiorców w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, a także przez inne podmioty prowadzące działalność określoną w § 5 ust. 1 pkt 1 tego rozporządzenia. Zakazem objęto również działalność bibliotek, archiwów, muzeów oraz innych instytucji kultury, sklasyfikowaną w dziale 91.0 Polskiej Klasyfikacji Działalności<sup>420</sup>. W pierwszej kolejności ograniczono działalność gastronomiczną, dopuszczając jedynie przygotowywanie i sprzedaż posiłków na wynos lub z dostawą, a także działalność restauracyjną i barową prowadzoną w środkach transportu przez odrębne jednostki. Zakazano ponadto działalności związanej z organizacją, promocją i zarządzaniem imprezami, w szczególności targami, wystawami, kongresami i konferencjami, a także funkcjonowania instytucji kultury i obiektów rozrywkowych, takich jak teatry, kina, baseny, siłownie, kluby fitness oraz kluby nocne. Restrykcje objęły również prowadzenie obiektów noclegowych turystycznych i miejsc krótkotrwałego zakwaterowania, a także działalność kasyn, z wyjątkiem kasyn internetowych.

Wprowadzono czasowe ograniczenia handlu detalicznego w obiektach o powierzchni przekraczającej 2000 m<sup>2</sup>, obejmujące również najemców powierzchni handlowej, których zasadnicza działalność polegała na sprzedaży wyrobów tekstylnych, odzieżowych, obuwniczych i skórzanych, mebli i sprzętu oświetleniowego, sprzętu radiowo–telewizyjnego oraz gospodarstwa domowego, a także artykułów piśmiennych i księgarskich<sup>421</sup>, jak również prowadzenia działalności gastronomicznej i rozrywkowej<sup>422</sup>.

---

<sup>420</sup> W ramach działu 91.0 Polskiej Klasyfikacji Działalności wyróżnia się następujące obszary:

- a) 91.01.A Działalność bibliotek, podklasa ta dotyczy funkcjonowania bibliotek wszelkiego rodzaju, w tym czytelni i sal przeznaczonych do odsłuchiwania i oglądania.
- b) 91.01.B – Działalność archiwów. Obejmuje ona dokumentacyjną i informacyjną działalność archiwów publicznych oraz archiwów rządowych.
- c) 91.02.Z – Działalność muzeów. Ta podklasa skupia się na funkcjonowaniu muzeów wszelkiego rodzaju.
- d) 91.03.Z – Działalność historycznych miejsc i budynków oraz podobnych atrakcji turystycznych. Obejmuje ona działania związane z ochroną i konserwacją miejsc oraz budynków o wartości historycznej, a także ruchomych zabytków.
- e) 91.04.Z – Działalność ogrodów botanicznych i zoologicznych oraz obszarów i obiektów ochrony przyrody.

<sup>421</sup> § 5 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r., op. cit.

<sup>422</sup> § 5 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r., op. cit.

Rozporządzeniem z 20 marca 2020 r.<sup>423</sup> utrzymano dotychczasowe ograniczenia, a dodatkowo wprowadzono regulację, zgodnie z którą od 21 marca 2020 r. w obiektach handlowych o powierzchni przekraczającej 2000 m<sup>2</sup> obowiązywał czasowy zakaz prowadzenia handlu detalicznego oraz działalności usługowej przez najemców powierzchni handlowej<sup>424</sup> i usługowej. Wyjątek ustanowiono dla podmiotów, których zasadnicza działalność obejmowała świadczenie usług medycznych, bankowych, ubezpieczeniowych, pocztowych, pralniczych oraz gastronomicznych, przy czym te ostatnie zostały ograniczone wyłącznie do przygotowywania i dostarczania żywności. Zakazem objęto natomiast także handel detaliczny i działalność usługową prowadzoną na tzw. wyspach handlowych<sup>425</sup>.

Rozporządzeniem z 31 marca 2020 r.<sup>426</sup> zastrzono restrykcje poprzez rozszerzenie katalogu działalności objętej zakazem o usługi fryzjerskie i inne zabiegi kosmetyczne, działalność salonów tatuażu i piercingu, usługi związane z poprawą kondycji fizycznej, a także prowadzenie usług hotelarskich 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<sup>427</sup>. Dodatkowo, w okresie od 1 do 11 kwietnia 2020 r. zakazano handlu detalicznego w soboty i niedziele w obiektach handlowych o powierzchni sprzedaży przekraczającej 2000 m<sup>2</sup>, w których dominującą działalność

---

<sup>423</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 20 marca 2020 r., op. cit.

<sup>424</sup> Zgodnie z § 6 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia z dnia 21 marca 2020 r., op. cit., ograniczenie to nie dotyczyło: żywności w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2019 r. poz. 1252 oraz z 2020 r. poz. 284 i 285); produktów kosmetycznych w rozumieniu art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 4 października 2018 r. o produktach kosmetycznych (Dz. U. poz. 2227) innych niż przeznaczone do perfumowania lub upiększania; artykułów toaletowych; środków czystości; produktów leczniczych w rozumieniu art. 2 pkt 32 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2019 r. poz. 499, z późn. zm.), w tym w aptekach lub punktach aptecznych; wyrobów medycznych w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 38 ustawy z dnia 20 maja 2010 r. o wyrobach medycznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 186); środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego w rozumieniu art. 3 ust. 3 pkt 43 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia; gazet; artykułów budowlanych lub remontowych; artykułów dla zwierząt domowych lub paliw.

<sup>425</sup> § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r., op. cit.

<sup>426</sup> Rozporządzenie rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r., op. cit.

<sup>427</sup> § 8 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r., op. cit. Ograniczenia działalności gospodarczej zostały omówione w § 8 niniejszego Rozporządzenia. Przy czym ograniczenia, o których mowa w § 8 ust. 1 pkt 1 lit. a–j oraz pkt 2 polegały na całkowitym zakazie prowadzenia działalności gospodarczej, natomiast działalność związana z prowadzeniem usług hotelarskich i wskazana w § 8 ust. 1 pkt 1 lit. k polegała na całkowitym zakazie w okresie od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 11 kwietnia 2020 r., prowadzenia działalności, z wyłączeniem realizacji usług polegających na zapewnieniu miejsca zakwaterowania dla osób: objętych kwarantanną lub izolacją; wykonujących zawód medyczny w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2020 r. poz. 295); w związku z wykonywaniem przez nie czynności zawodowych lub zadań służbowych, lub pozarolniczej działalności gospodarczej, lub prowadzenia działalności rolniczej.

stanowiła sprzedaż artykułów budowlanych lub remontowych<sup>428</sup>. Wprowadzono również limity liczby osób mogących jednocześnie przebywać w obiektach handlowych i usługowych oraz placówkach pocztowych<sup>429</sup>. W obiektach handlowych dopuszczono maksymalnie trzy osoby na jedno stanowisko kasowe, przy czym w godzinach 10.00–12.00 zakupy mogły robić wyłącznie osoby powyżej 65. roku życia. W przypadku straganów i targowisk obowiązywał limit trzech osób na jedno miejsce sprzedaży, z wyłączeniem osób należących do obsługi. Natomiast w placówkach pocztowych<sup>430</sup> jednocześnie mogły przebywać nie więcej niż dwie osoby na jedno stanowisko obsługi, również z wyłączeniem pracowników placówki.

Rozporządzeniem z dnia 1 kwietnia 2020 r. uzupełniono przepisy, wskazując, że w stacjach paliw płynnych<sup>431</sup> jednocześnie mogły przebywać maksymalnie trzy osoby na jedno stanowisko kasowe. Doprecyzowano również, iż ograniczenia dotyczące godzin przeznaczonych wyłącznie dla osób powyżej 65. roku życia nie mają zastosowania w sytuacjach, gdy wydanie z apteki lub punktu aptecznego produktu leczniczego, wyrobu medycznego lub środka spożywczego specjalnego przeznaczenia żywieniowego innym osobom było konieczne ze względu na nagłe zagrożenie życia lub zdrowia<sup>432</sup>. Rozporządzeniem z dnia 10 kwietnia 2020 r. wprowadzono dodatkową przesłankę wyłączającą stosowanie omawianych ograniczeń wobec osób powyżej 65. roku życia. Ograniczenia te nie miały zastosowania w sytuacji, gdy przeważająca działalność danego podmiotu polegała na handlu hurtowym<sup>433</sup>.

W rozporządzeniu z dnia 19 kwietnia 2020 r. utrzymano dotychczasowe restrykcje – nadal zamknięte pozostawały m.in. siłownie, baseny, kluby fitness, salony kosmetyczne oraz fryzjerskie. Jednocześnie, od 20 kwietnia 2020 r. zwiększono limity osób mogących jednocześnie przebywać w obiektach handlowych, usługowych i placówkach handlowych. W obiektach o powierzchni do 100 m<sup>2</sup> dopuszczono maksymalnie cztery osoby na jedno stanowisko kasowe, natomiast w obiektach o powierzchni przekraczającej 100 m<sup>2</sup> jedną osobę na 15 m<sup>2</sup>. Od poniedziałku do piątku w godzinach 10.00–12.00 obowiązywała dodatkowo zasada, że zakupy mogły w tym

---

<sup>428</sup> § 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r., op. cit.

<sup>429</sup> Placówki handlowe w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (Dz. U. z 2019 r. poz. 466).

<sup>430</sup> Placówki pocztowe w rozumieniu art. 3 pkt 15 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe.

<sup>431</sup> W rozumieniu art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu..., op. cit.

<sup>432</sup> § 1 ust. 3 lit a oraz lit. b rozporządzenia z dnia 1 kwietnia 2020 r. op. cit.

<sup>433</sup> § 9 ust. 7 pkt 2 rozporządzenia z dnia 10 kwietnia 2020 r., op. cit.

czasie robić wyłącznie osoby powyżej 65. roku życia. W stacjach paliw płynnych obowiązywał limit czterech osób na jedno stanowisko kasowe, a w przypadku straganów i targowisk – czterech osób na jedno miejsce sprzedaży<sup>434</sup>. Wyłączenie obejmujące osoby należące do obsługi obiektów, placówek, targowisk i straganów zostało utrzymane w niezmienionej formie.

Rozporządzeniem z dnia 2 maja 2020 r. dopuszczono prowadzenie usług hotelarskich, w tym świadczenie usług polegających na przygotowywaniu i podawaniu żywności lub napojów na wynos, a także ich przygotowywaniu i dostarczaniu do pokoi. Jednocześnie wprowadzono zakaz prowadzenia działalności przez agentów turystycznych oraz organizatorów turystyki<sup>435</sup>. Ograniczenia w zakresie handlu detalicznego i działalności usługowej zostały zawężone do działalności prowadzonej na tzw. wyspach handlowych, przy jednoczesnym określeniu warunków, jakie należało spełnić, aby mogła być ona kontynuowana. Jednocześnie częściowo złagodzono restrykcje dotyczące aktywności sportowej, umożliwiając korzystanie z obiektów sportowych na otwartym powietrzu, kortów tenisowych, pól golfowych oraz infrastruktury do sportów wodnych, z zastrzeżeniem obowiązujących limitów osób na poszczególnych obiektach<sup>436</sup>. Rozszerzono również limity dotyczące liczby osób

---

<sup>434</sup> § 9 ust. 6 rozporządzenia z dnia 19 kwietnia 2020 r., op. cit.

<sup>435</sup> Ujęte w Polskiej Klasyfikacji Działalności w klasie 79.11 i 79.12.

<sup>436</sup> Zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z dnia 2 maja 2020 r., op. cit., z całkowitego zakazu prowadzenia działalności związanej ze sportem, rozrywkowej i rekreacyjnej wyłączono działalność sportową i rekreacyjną w zakresie transportu rekreacyjnego oraz wypożyczania sprzętu rekreacyjnego stanowiącego integralną część obiektu rekreacyjnego – na stadionach sportowych, boiskach (w tym szkolnych, wielofunkcyjnych, typu Orlik), przy wykorzystaniu infrastruktury zewnętrznej do uprawiania sportów motorowych i lotniczych, na otwartych strzelnicach, skoczniach narciarskich, otwartych torach łuczniczych, otwartych torach wrotkarskich, otwartych torach rolkowych, otwartych skateparkach, otwartych torach gokartowych oraz otwartych torach kolarskich (w tym do kolarstwa górskiego), przy czym w tych obiektach może przebywać w tym samym czasie nie więcej niż 6 osób i 1 trener korzystających z tych obiektów, z wyłączeniem ich obsługi: na kortach tenisowych, przy czym na jednym korcie tenisowym mogą przebywać w tym samym czasie nie więcej niż 4 osoby i 1 trener korzystające z tego kortu, z wyłączeniem jego obsługi; na polach golfowych, przy czym przy jednym dołku golfowym może przebywać w tym samym czasie nie więcej niż 6 osób korzystających z dołka golfowego, z wyłączeniem obsługi pola golfowego; przy wykorzystaniu infrastruktury zewnętrznej do uprawiania sportów wodnych i motorowodnych lub rekreacji, przy czym z jednego sprzętu (w tym kajaka, łódki, rowerka wodnego, motorówki, skutera wodnego) mogą korzystać w tym samym czasie nie więcej niż 2 osoby, z wyłączeniem osób zamieszkujących lub gospodarujących wspólnie; na stadionach i boiskach w zakresie organizacji współzawodnictwa sportowego przez ligę zawodową działającą w najwyższej klasie rozgrywkowej w sporcie piłka nożna – bez udziału publiczności; na stadionach oraz przy wykorzystaniu infrastruktury zewnętrznej do uprawiania sportów motorowych w zakresie organizacji współzawodnictwa sportowego przez ligę zawodową działającą w najwyższej klasie rozgrywkowej w sporcie żużlowym – bez udziału publiczności, a także działalności sportowej lub rekreacyjnej prowadzonej w ośrodkach i klubach jeździeckich przeznaczonych do jazdy konnej, w tym łącznie ze szkołą nauki jazdy konnej, przy czym na każdym parkurze lub rozprężalni może przebywać w tym samym czasie nie więcej niż 6 osób i 1 trener korzystających z tego parkuru lub rozprężalni, z wyłączeniem ich obsługi;

mogących jednocześnie przebywać w punktach usługowych. W obiektach handlowych lub usługowych o powierzchni sprzedaży lub świadczenia usług przekraczającej 2000 m<sup>2</sup> dopuszczono przebywanie maksymalnie jednej osoby na każde 15 m<sup>2</sup> powierzchni, na której prowadzono handel lub świadczone usługi. Analogiczny limit obowiązywał w placówkach handlowych, także tych zlokalizowanych wewnątrz obiektów handlowych. Wprowadzono również zasadę, że na jedno stanowisko kasowe mogły przypadać cztery osoby, a w przypadku handlu na straganie lub targowisku – cztery osoby na jedno miejsce sprzedaży.

Rozporządzeniem z dnia 7 maja 2020 r. zezwolono na ponowne otwarcie galerii sztuki oraz biur wystaw artystycznych, z wyłączeniem tych, które stanowiły część statutowej działalności domów kultury lub ośrodków kultury<sup>437</sup>. Rozszerzono również katalog działalności sportowej i rekreacyjnej, obejmując nim transport rekreacyjny oraz wypożyczanie sprzętu rekreacyjnego, które zostały wyłączone spod całkowitego zakazu prowadzenia działalności<sup>438</sup>.

Rozporządzeniem z dnia 16 maja 2020 r., obowiązującym od 18 maja 2020 r., zezwolono na wznowienie działalności gastronomicznej polegającej na przygotowywaniu i podawaniu posiłków oraz napojów spożywanych na miejscu – zarówno w lokalach, jak i w ogródkach gastronomicznych, a także w wydzielonych strefach gastronomicznych stacji paliw<sup>439</sup>. Warunkiem prowadzenia tej działalności było zapewnienie limitu jednej osoby na 4 m<sup>2</sup> powierzchni dostępnej dla klientów, z wyłączeniem obsługi. Ponadto dopuszczono ponowne funkcjonowanie zakładów fryzjerskich i salonów kosmetycznych, przy czym warunkiem ich działania było stosowanie środków ochrony osobistej oraz obsługa wyłącznie klientów umówionych na wizytę. Wznowiono także działalność kasyn, przy czym obowiązywał w nich limit jednej osoby na 10 m<sup>2</sup> powierzchni przeznaczonej do prowadzenia gier, z wyłączeniem obsługi.

Rozporządzeniem z dnia 29 maja 2020 r., z mocą od 6 czerwca 2020 r., wprowadzono istotne złagodzenie restrykcji, przywracając możliwość prowadzenia działalności w sektorze kultury, sportu i rekreacji. Zezwolono na funkcjonowanie kin, teatrów, siłowni, klubów fitness oraz basenów, przy czym obowiązywał limit

---

<sup>437</sup> § 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 7 maja 2020 r., op. cit.

<sup>438</sup> § 1 pkt 2 rozporządzenia z dnia 7 maja 2020 r., op. cit.

<sup>439</sup> § 7 ust. 4 rozporządzenia z dnia 16 maja 2020 r., op. cit.

wykorzystania połowy miejsc oraz nakaz zakrywania ust i nosa. Organizacja targów, wystaw i konferencji została dopuszczona pod warunkiem, że w miejscu ich odbywania przebywała nie więcej niż jedna osoba na 4 m<sup>2</sup> powierzchni dostępnej dla uczestników, widzów lub klientów, z wyłączeniem obsługi. Ponownie umożliwiono prowadzenie działalności gastronomicznej polegającej na przygotowywaniu i podawaniu posiłków oraz napojów spożywanych na miejscu, przy czym klienci zobowiązani byli do zakrywania ust i nosa do momentu zajęcia miejsc, a obsługa do przestrzegania tego obowiązku w czasie pracy. Zezwolono również na prowadzenie działalności fryzjerskiej, kosmetycznej oraz salonów tatuażu i piercingu, pod warunkiem, że w lokalu przebywała wyłącznie obsługa, obsługiwani klienci, a w razie potrzeby także ich opiekunowie. Nadal obowiązywał zakaz działalności dyskotek i klubów nocnych, a także działalności agentów turystycznych i organizatorów turystyki w galeriach handlowych. Dodatkowo wprowadzono szczegółowe limity: na basenach – cztery osoby na tor, podczas wydarzeń sportowych i rekreacyjnych – maksymalnie 150 uczestników, natomiast wesołe miasteczka i parki rozrywki mogły funkcjonować od 17 lipca 2020 r., przy zachowaniu limitu jednej osoby na 5 m<sup>2</sup> powierzchni<sup>440</sup>.

Rozporządzeniem z dnia 5 czerwca 2020 r. zezwolono na prowadzenie działalności twórczej w zakresie zbiorowych form kultury i rozrywki, a także na funkcjonowanie kin i klubów filmowych. Warunkiem wznowienia działalności było udostępnienie widzom co drugiego miejsca na widowni, w układzie naprzemiennym, przy czym dopuszczalne było zajęcie maksymalnie połowy miejsc. Ponadto uczestnicy wydarzeń zobowiązani byli do zakrywania ust i nosa. W przypadku wydarzeń organizowanych na otwartym powietrzu limit wynosił 150 osób, przy czym obowiązek zakrywania ust i nosa nie miał zastosowania, jeżeli uczestnicy zachowywali co najmniej dwumetrowy dystans. Obowiązek udostępniania co drugiego miejsca nie dotyczył widzów uczestniczących w wydarzeniu wraz z dzieckiem poniżej 13. roku życia, osób towarzyszących osobom z niepełnosprawnościami lub z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego, a także osób wspólnie zamieszkujących lub gospodarujących<sup>441</sup>.

Rozporządzeniem z dnia 12 czerwca 2020 r. doprecyzowano regulacje dotyczące zasad uczestnictwa publiczności w wydarzeniach sportowych<sup>442</sup>. Dopuszczono także na

---

<sup>440</sup> Rozdział 3 rozporządzenia z dnia 29 maja 2020 r., op. cit.

<sup>441</sup> § 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 czerwca 2020 r., op. cit.

<sup>442</sup> § 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2020 r., op. cit.

powrót publiczności na stadiony piłkarskie, żużlowe oraz inne otwarte obiekty sportowe. Zajęcie miejsc odbywało się w systemie naprzemiennym (co czwarte miejsce) przy czym łączna liczba widzów nie mogła przekroczyć 25% całkowitej pojemności obiektu. Analogiczne zasady zastosowano wobec basenów otwartych. Nadal obowiązywał jednak zakaz udziału publiczności w wydarzeniach sportowych organizowanych poza obiektami sportowymi oraz w halach sportowych. Obowiązek zachowania odstępu i zajmowania co czwartego miejsca nie dotyczył osób z dziećmi poniżej 13. roku życia, osób z niepełnosprawnościami oraz osób wspólnie zamieszkujących. Na terenie obiektów sportowych widzowie zobowiązani byli do zakrywania ust i nosa, a sprzedaż biletów prowadzono wyłącznie w formie elektronicznej.

Rozporządzeniem z dnia 19 czerwca 2020 r. utrzymano zakaz działalności klubów nocnych i dyskotek, a także ograniczono działalność agentów turystycznych i organizatorów turystyki w obiektach handlowych o powierzchni przekraczającej 2000 m<sup>2</sup>. Natomiast rozporządzeniem z dnia 30 czerwca 2020 r. uchylono zakaz prowadzenia działalności przez agentów turystycznych i organizatorów turystyki w dużych obiektach handlowych, co stanowiło kolejny etap łagodzenia restrykcji.

Rozporządzeniem z dnia 9 października 2020 r. ponownie wprowadzono zakaz prowadzenia działalności klubów nocnych, dyskotek oraz wszelkich form udostępniania miejsca do tańca, zarówno w pomieszczeniach, jak i w innych zamkniętych przestrzeniach. Jednocześnie dopuszczono kontynuowanie działalności fryzjerskiej i kosmetycznej, a także zezwolono na funkcjonowanie salonów tatuażu i piercingu, pod warunkiem, że w lokalach przebywały wyłącznie osoby obsługiwane oraz personel. Następnie, rozporządzeniem z dnia 14 października 2020 r., wprowadzono tzw. „godziny dla seniorów”, obowiązujące od poniedziałku do piątku w godzinach 10:00–12:00<sup>443</sup>. W tym czasie sklepy spożywcze, apteki, drogerie oraz placówki pocztowe mogły obsługiwać wyłącznie osoby powyżej 60. roku życia. Obowiązek ten obejmował zarówno małe sklepy, jak i duże obiekty handlowe, a na przedsiębiorców nałożono wymóg informowania klientów o wskazanych godzinach w sposób widoczny.

Rozporządzeniem z dnia 2 listopada 2020 r., w związku z pogarszającą się sytuacją epidemiczną, ponownie zaostrzono ograniczenia w zakresie działalności

---

<sup>443</sup> § 1 ust. 2 rozporządzenia z dnia 14 października 2020 r., op. cit.

gastronomicznej. Restauracje, bary i kawiarnie mogły prowadzić sprzedaż wyłącznie w formie posiłków na wynos lub z dostawą<sup>444</sup>. Wyjątek przewidziano dla działalności gastronomicznej prowadzonej w pociągach z obowiązkową rezerwacją miejsc, gdzie pasażerowie mogli spożywać posiłki przy swoich miejscach siedzących.

Od dnia 6 listopada 2020 r. prowadzenie usług hotelarskich zostało ograniczone wyłącznie do ściśle określonych przypadków. Hotele mogły przyjmować gości odbywających podróże służbowe, sportowców uczestniczących w zgrupowaniach i zawodach, osoby wykonujące zawód medyczny oraz pacjentów i ich opiekunów, jeżeli pobyt był związany z koniecznością uzyskania świadczeń zdrowotnych. Bez dodatkowych ograniczeń funkcjonować mogły hotele robotnicze oraz obiekty przeznaczone dla pracowników sezonowych<sup>445</sup>. Na terenie hoteli wprowadzono zakaz prowadzenia działalności gastronomicznej i rozrywkowej, dopuszczając jedynie dostarczanie posiłków do pokoi gości. Regulacja ta obowiązywała do 29 listopada 2020 r., a następnie została przedłużona.

Równocześnie wprowadzono daleko idące ograniczenia w działalności instytucji kultury i rozrywki. Zakazano organizowania wydarzeń z udziałem publiczności oraz udostępniania zbiorów przez biblioteki publiczne i naukowe, muzea oraz inne instytucje kultury. Funkcjonowanie kin i klubów filmowych również zostało wstrzymane, z wyjątkiem działalności w formie transmisji i aktywności zdalnej. Działalność twórcza, obejmująca przygotowania do wydarzeń artystycznych, próby czy realizację nagrań fonograficznych i audiowizualnych, mogła być kontynuowana wyłącznie bez udziału publiczności.

Analogiczne ograniczenia dotyczyły branży gastronomicznej. Restauracje i inne lokale mogły funkcjonować wyłącznie w formule sprzedaży posiłków na wynos lub z dostawą do klienta. Wyjątek przewidziano dla gastronomii prowadzonej w pociągach z obowiązkową rezerwacją miejsc. W placówkach oświatowych dopuszczono działalność stołówek, pod warunkiem zachowania odpowiednich odstępów pomiędzy stolikami lub zastosowania przegród ochronnych.

---

<sup>444</sup> § 1 ust. 5 rozporządzenia z dnia 2 listopada 2020 r., op. cit.

<sup>445</sup> § 1 ust. 1 rozporządzenia z dnia 6 listopada 2020 r., op. cit.

Ograniczenia ustanowione rozporządzeniem z dnia 6 listopada 2020 r. objęły również sektor sportu i rekreacji. Zakazano działalności basenów, aquaparków, siłowni oraz klubów fitness, z wyjątkiem obiektów przeznaczonych dla pacjentów podmiotów leczniczych, osób uprawiających sport w ramach współzawodnictwa, zajęć sportowych lub wydarzeń sportowych, a także studentów i uczniów w ramach zajęć edukacyjnych. Zakazem objęto również działalność usługową związaną z poprawą kondycji fizycznej. Organizacja zawodów sportowych i zajęć była dopuszczalna, lecz wyłącznie bez udziału publiczności i pod warunkiem przestrzegania rygorystycznych wymogów sanitarnych. Ponadto zakazano organizowania biegów masowych i wyścigów kolarskich, z wyjątkiem wydarzeń organizowanych przez polskie związki sportowe. Ponadto funkcjonowanie branży rozrywkowej zostało w praktyce niemal całkowicie wstrzymane. Zakazano działalności dyskotek, klubów nocnych, wesołych miasteczek, parków rozrywki, domów strachu, pokojów zagadek oraz miejsc przeznaczonych do tańczenia. Wyjątek przewidziano jedynie dla stoków narciarskich oraz wypożyczalni sprzętu rekreacyjnego integralnie związanych z obiektami rekreacyjnymi. Targi, konferencje, kongresy i wystawy mogły odbywać się wyłącznie w formule zdalnej.

W obiektach handlowych i usługowych o powierzchni przekraczającej 2000 m<sup>2</sup> wprowadzono zakaz prowadzenia działalności przez większość branż, z wyjątkiem sklepów spożywczych, aptek, drogerii, punktów sprzedaży prasy, sklepów z artykułami budowlanymi, zoologicznymi i meblowymi oraz placówek bankowych i pocztowych<sup>446</sup>. Jednocześnie ustanowiono limity liczby klientów: w mniejszych placówkach obowiązywała zasada jednej osoby na 10 m<sup>2</sup>, natomiast w większych – jednej osoby na 15 m<sup>2</sup> powierzchni. Nałożono również obowiązek zapewnienia środków do dezynfekcji rąk oraz rękawiczek jednorazowych. W kasynach i obiektach z automatami do gier hazardowych obowiązywał limit jednej osoby na 15 m<sup>2</sup> powierzchni.

W okresie od 26 listopada do 27 grudnia 2020 r. przedłużono obowiązywanie większości dotychczasowych obostrzeń, jednocześnie doprecyzowując zasady korzystania z usług hotelarskich. Goście byli zobowiązani do okazania dokumentu potwierdzającego cel podróży, np. zaświadczenia od pracodawcy, polskiego związku sportowego, podmiotu leczniczego lub własnego oświadczenia. Rozszerzono także

---

<sup>446</sup> § 1 ust. 2 rozporządzenia z dnia 6 listopada 2020 r., op. cit.

katalog osób uprawnionych do korzystania z hoteli, obejmując nim m.in. dziennikarzy wykonujących zadania zawodowe oraz kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli.

Pod koniec grudnia 2020 r. lista ta została ponownie poszerzona o kolejne grupy, w tym funkcjonariuszy służb mundurowych, członków załóg lotniczych, kierowców transportu drogowego, pracowników infrastruktury krytycznej oraz przedstawicieli misji dyplomatycznych. Wprowadzono również szczegółowe regulacje dotyczące egzaminów zawodowych, umożliwiając zakwaterowanie zarówno osób zdających, jak i członków komisji egzaminacyjnych

W marcu 2021 r., wraz z nadejściem kolejnej fali zachorowań, wprowadzono bardziej rygorystyczne ograniczenia. Zakazano prowadzenia działalności związanej z obsługą stoków narciarskich, a w obszarze sportu doprecyzowano przepisy, ograniczając możliwość organizowania współzawodnictwa i zajęć sportowych wyłącznie do sportu zawodowego, zawodników pobierających stypendia sportowe, członków kadr narodowych, olimpijskich i paraolimpijskich oraz dzieci i młodzieży uczestniczącej we współzawodnictwie pod patronatem właściwych polskich związków sportowych. Wszystkie wydarzenia sportowe musiały odbywać się bez udziału publiczności.

Szczególnie restrykcyjne regulacje objęły handel. W dużych obiektach handlowych sprzedaż ograniczono jedynie do wybranych branż, takich jak spożywcza, kosmetyczna, farmaceutyczna, budowlana i zoologiczna. Zakazano działalności tzw. wysp handlowych, a na klientów nałożono obowiązek noszenia rękawiczek ochronnych oraz korzystania ze środków do dezynfekcji<sup>447</sup>. Właściciele obiektów zostali zobowiązani do zapewnienia regularnej dezynfekcji powierzchni użytkowych

Rozporządzeniem z dnia 25 marca 2021 r. wprowadzono do dnia 9 kwietnia 2021 r., zakaz prowadzenia działalności w zakresie fryzjerstwa, usług kosmetycznych oraz działalności salonów tatuażu i piercingu. Jednocześnie rozszerzono katalog wyjątków od ograniczeń w handlu, dopuszczając funkcjonowanie podmiotów zajmujących się sprzedażą lub dostarczaniem energii elektrycznej, gazu i ciepła. Zmodyfikowano także regulacje dotyczące działalności hotelarskiej, zezwalając na zakwaterowanie pracowników administracji rządowej wykonujących czynności kontrolne. Uregulowano ponadto zasady korzystania z obiektów sportowych, które mogły funkcjonować

---

<sup>447</sup> § 1 ust. 2 rozporządzenia z dnia 6 listopada 2020 r., op. cit.

wyłącznie na potrzeby członków kadr narodowych oraz zawodników przygotowujących się do igrzysk olimpijskich, paraolimpijskich lub igrzysk głuchych.

Rozporządzeniem z dnia 29 marca 2021 r. rozszerzono katalog wyjątków w działalności hotelarskiej, dopuszczając zakwaterowanie osób uczestniczących w egzaminach ósmoklasisty, maturalnych i zawodowych, a także w konkursach i olimpiadach. Dodano również wyjątek dla uczestników oraz prowadzących postępowania dyscyplinarne w ramach samorządów zawodowych<sup>448</sup>. W rozporządzeniu z 8 kwietnia 2021 r. utrzymano obowiązujące regulacje dotyczące sportowców i czynności kontrolnych organów administracji rządowej, jednocześnie ponownie doprecyzowując katalog osób mogących korzystać z obiektów hotelowych oraz dokumenty potwierdzające uprawnienia sportowców.

Na mocy rozporządzenia z dnia 15 kwietnia 2021 r. przedłużono obowiązywanie dotychczasowych ograniczeń do 3 maja 2021 r., dopuszczając równocześnie prowadzenie działalności sportowej na otwartym powietrzu, z limitem do 25 osób. Rozszerzono także regulacje dotyczące organizacji egzaminów zawodowych, w tym funkcjonowania komisji egzaminacyjnych dla zawodów prawniczych, a katalog osób uprawnionych do korzystania z hoteli poszerzono o pracowników Instytutu Pamięci Narodowej prowadzących prace poszukiwawcze miejsc spoczynku ofiar totalitaryzmu.

Kolejnymi rozporządzeniami z kwietnia 2021 r. wprowadzono dalsze wyjątki, obejmujące inspektorów dozoru jądrowego, osoby uczestniczące w szkoleniach i egzaminach z zakresu ochrony radiologicznej oraz przystępujące do egzaminów rzemieślniczych, przy jednoczesnym określeniu dokumentów potwierdzających te uprawnienia. Równolegle dokonano zróżnicowania sytuacji epidemicznej w poszczególnych województwach: do 3 maja 2021 r. w województwach dolnośląskim, łódzkim, opolskim, śląskim i wielkopolskim obowiązywał zakaz prowadzenia działalności fryzjerskiej, kosmetycznej oraz salonów tatuażu i piercingu. W pozostałych województwach działalność ta była dopuszczalna pod warunkiem zachowania limitu jednej osoby na stanowisko oraz zapewnienia 1,5-metrowego odstępu lub stosowania przegród ochronnych.

---

<sup>448</sup> § 1 ust. 2 rozporządzenia z dnia 29 marca 2021 r., op. cit.

Od dnia 7 maja 2021 r. umożliwiono funkcjonowanie instytucji kultury, galerii sztuki i wystaw przy limicie jednej osoby na 15 m<sup>2</sup>, a także doprecyzowano zasady prowadzenia działalności sportowej, dopuszczając m.in. otwarcie basenów i organizację zajęć sportowych dla dzieci i młodzieży. Na obiektach otwartych wprowadzono limit maksymalnie 50 uczestników<sup>449</sup>.

Rozporządzeniem z dnia 10 maja 2021 r. rozszerzono katalog osób zwolnionych z limitu udostępnianych pokoi hotelowych o żołnierzy, funkcjonariuszy służb mundurowych oraz aplikantów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Doprecyzowano również wyjątki w zakresie działalności rozrywkowej, zezwalając na funkcjonowanie przystani jachtowych. Od 21 maja 2021 r. dopuszczono działalność wesołych miasteczek i parków rozrywki przy zachowaniu limitu 50% obłożenia. Wprowadzono także możliwość organizacji wydarzeń sportowych, w tym współzawodnictwa akademickiego. Zmieniono zasady funkcjonowania sal zabaw i pokojów zagadek, umożliwiając ich otwarcie pod warunkiem przestrzegania limitu jednej osoby na 15 m<sup>2</sup>. Rozporządzeniem z dnia 25 maja 2021 r. uregulowano organizację imprez sportowych o charakterze międzynarodowym, m.in. Mistrzostw Europy Seniorów w Sprincie Kajakowym i Parakajakarstwie oraz Mistrzostw Europy *World Para Athletics* w Bydgoszczy. Ustalono również, że od 4 czerwca 2021 r. działalność kulturalna mogła być prowadzona na otwartym powietrzu przy limicie 250 osób i 50% zajętych miejsc, a w pomieszczeniach – przy udostępnieniu co drugiego miejsca lub limicie jednej osoby na 15 m<sup>2</sup>.

Kolejne regulacje systematycznie rozszerzały zakres dopuszczalnej aktywności. Rozporządzeniem z dnia 4 czerwca 2021 r. przedłużono możliwość działalności instytucji kulturalnych, rozrywkowych oraz targów i konferencji do dnia 25 czerwca 2021 r., z limitem jednej osoby na 15 m<sup>2</sup>. Zezwolono także na działalność pokojów zagadek, domów strachu i sal zabaw na analogicznych zasadach. Umożliwiono organizację wydarzeń sportowych na otwartym powietrzu z udziałem 250 osób oraz zniesiono część ograniczeń, m.in. dotyczących gastronomii na świeżym powietrzu. Rozporządzeniem z dnia 11 czerwca 2021 r. dopuszczono funkcjonowanie siłowni, klubów fitness, kasyn, aquaparków oraz hoteli przy limicie jednej osoby na 10 m<sup>2</sup>. Działalność gastronomiczna mogła być prowadzona zarówno w ogródkach, jak i lokalach, przy wykorzystaniu

---

<sup>449</sup> § 1 ust. 1 rozporządzenia z dnia 10 maja 2021 r., op. cit.

maksymalnie 75% miejsc. Rozszerzono także limity dla wydarzeń kulturalnych do 75% miejsc oraz umożliwiono funkcjonowanie dyskotek i klubów nocnych z limitem do 150 osób. Wprowadzono ponadto możliwość organizacji targów, konferencji, pokojów zagadek oraz domów strachu przy limicie jednej osoby na 10 m<sup>2</sup>. Następne rozporządzenia kontynuowały proces stopniowego znoszenia restrykcji, konsekwentnie zwiększając dopuszczalne limity osób i powierzchni przeznaczonej do prowadzenia działalności.

## **Rozdział III**

### **Ocena wprowadzonych ograniczeń**

#### **1. Wprowadzenie**

Z uwagi na fakt, iż w Polsce podczas trwania pandemii COVID-19 nie wprowadzono żadnego z trzech stanów nadzwyczajnych unormowanych w art. 228 Konstytucji oraz nie wprowadzono czasowego uchylenia zobowiązań w zakresie ochrony praw człowieka zgodnie z art. 15 EKPC i art. 4 MPPOiP – wszelkie ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw muszą być oceniane według przepisów właściwych dla zwyczajnego stanu funkcjonowania państwa. Kluczowe znaczenie w tymże zakresie odgrywa art. 31 ust. 3 Konstytucji, który formułuje przesłanki dopuszczalnej ingerencji w sferę praw jednostki, co zostało omówione w rozdziale I niniejszej pracy.

Na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji, każda forma ograniczenia wolności i praw jednostki musi mieć podstawę ustawową, być konieczna 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. Przeprowadzenie kontroli w zakresie wprowadzonych ograniczeń sprowadza się do analizy zagadnień prawnych odnoszących się do dochowania konstytucyjnych ram, w których prawo chronione Konstytucją może być ograniczone<sup>450</sup>. Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji odnosi się do wszystkich wolności i praw, które zostały wskazane zarówno w rozdziale II, jak i pozostałych rozdziałach Konstytucji. Skoro w rozdziale II sformułowano podstawowe zasady dotyczące jednostki, to powinny one znajdować zastosowanie do wszelkich aspektów determinujących ich status<sup>451</sup>.

Bezprecedensowa liczba wydanych rozporządzeń w celu wprowadzenia ograniczeń wolności i praw człowieka wywołała istotne i słuszne wątpliwości prawne co do ich zgodności z Konstytucją. Kluczową rolę w tym zakresie należy przypisać sądom administracyjnym, które realizując kompetencje wynikające z art. 92 ust. 1 Konstytucji, wielokrotnie podejmowały próbę rozstrzygnięcia tego, czy akty wykonawcze dotyczące

---

<sup>450</sup> Wyrok TK z dnia 27.01.1999 r., K 1/98, OTK 1999, nr 1, poz. 3.

<sup>451</sup> L. Garlicki, Komentarz do art. 31, *Konstytucja...*, op. cit.

ograniczeń pandemicznych spełniały wymogi ustawowego upoważnienia i konstytucyjnych gwarancji wolności i praw obywatelskich. Co należy podkreślić, sądy administracyjne posiadają kompetencję do kontroli zgodności przepisów rozporządzeń z przepisami zawartymi w aktach hierarchicznie nadrzędnych, w tym posiadają kompetencję do oceny czy przepis rozporządzenia, który został zastosowany przez organ administracji jest zgodny z Konstytucją i z przepisem upoważniającym do wydania takiego rozporządzenia. Ustalenie przez sąd, że decyzja administracyjna została wydana na podstawie przepisu rozporządzenia, które jest niezgodne z Konstytucją lub ustawowym upoważnieniem do jego wydania, obliguje sąd do uchylenia takiej decyzji<sup>452</sup>. Trzeba jednak podkreślić, iż kontrola zgodności rozporządzeń z Konstytucją i ustawami należy do właściwości Trybunału Konstytucyjnego zgodnie z art. 188 pkt 3 Konstytucji. Sądy administracyjne są uprawnione do kontroli zgodności przepisów jedynie na gruncie konkretnej sprawy.

## **2. Formalne aspekty naruszeń wolności i praw człowieka**

Zgodnie z wykładnią art. 31 ust. 3 Konstytucji wymóg ustawowej ingerencji należy odczytywać jako ustrojowe minimum. Zwrot „tylko w ustawie” jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla unormowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element idei państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Na podstawie art. 31 ust. 3, art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego należy dokonać analizy czy przepisy art. 46 oraz art. 46b u.z.z.c.z. zawierały szczegółowe upoważnienie ustawowe, określające zakres spraw do uregulowania w rozporządzeniu, oraz czy zawierały wytyczne co do treści aktu wykonawczego.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż przepisy te wymieniały jedynie katalog określonych ograniczeń, nakazów i zakazów, które można było ustanowić w rozporządzeniu. Zakres przedmiotowy został określony w sposób generalny, umożliwiając samoistne kształtowanie zakresu normatywnego przez władzę wykonawczą. Brak precyzyjnych wytycznych naruszył model stworzony przez Trybunał

---

<sup>452</sup> Por. wyrok NSA z dnia 16.01.2006 r. I OPS 4/05, ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 39; wyrok NSA z dnia 18.06.2014 r., II GSK 633/13, LEX nr 1519163.

Konstytucyjny. Im dotkliwiej regulacja prawna dotyczy zagadnień podstawowych konstytucyjnego statusu jednostki, tym obszerniejsza musi być regulacja ustawowa oraz musi pozostawiać jak najmniej odesłań do aktu wykonawczego<sup>453</sup>.

Porównując przesłanki dotyczące kwarantanny określone w u.z.z.c.z.<sup>454</sup> z przesłankami określonymi w rozporządzeniach wydanych w związku z pandemią COVID-19, należy zauważyć, że w ustawie decyzję administracyjną o obowiązku odbycia kwarantanny podejmuje organ inspekcji sanitarnej lub państwowy graniczny inspektor sanitarny. Obowiązek odbycia kwarantanny jest zaś połączony z wydaniem decyzji administracyjnej. Rozporządzenia natomiast uzależniły odbycie kwarantanny od przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej co nie zostało wskazane w u.z.z.c.z. Ponadto w rozporządzeniach wskazano, iż decyzji organu inspekcji sanitarnej „nie wydaje się”<sup>455</sup> – co skutkowało stworzeniem nowej, odmiennej podstawy sposobu nałożenia obowiązku kwarantanny<sup>456</sup>.

W dalszej kolejności zgodnie z u.z.z.c.z. kwarantanna lub nadzór epidemiologiczny mogły trwać maksymalnie do 21 dni<sup>457</sup>. W rozporządzeniach okres kwarantanny był kształtowany odmiennie, co zostało wykazane w rozdziale II niniejszej pracy. Przesłanki uzasadniające zwolnienie z odbycia kwarantanny na gruncie u.z.z.c.z. nie zawierały szczególnych regulacji w tymże zakresie. Ponadto w rozporządzeniach wprowadzono szczególne przypadki, uzasadniające zwolnienie z obowiązku odbycia kwarantanny, m.in. dla osób: zaszczepionych, tych, które przebyły zakażenie wirusem SARS-CoV-2 lub posiadających negatywny wynik testu diagnostycznego. Różnice pomiędzy u.z.z.c.z. a rozporządzeniami polegały również na określeniu katalogu podmiotów zaangażowanych w proces przestrzegania obowiązku kwarantanny. W u.z.z.c.z. były to organy inspekcji sanitarnej oraz lekarze<sup>458</sup>, a w rozporządzeniach Straż Graniczna, Policja oraz inne służby. Należy podkreślić, iż rozporządzenia znacząco

---

<sup>453</sup> Wyrok TK z dnia 17.05.2012 r., K 10/11, OTK-A 2012, nr 5, poz. 51; wyrok TK z dnia 26.03.2013 r., K 11/12, OTK-A 2013, nr 3, poz. 28.

<sup>454</sup> Por. art. 2 pkt 12, art. 33 ust. 1, 3, 3a, 7, art. 34 ust. 2, art. 35 u.z.z.c.z.

<sup>455</sup> § 3 rozporządzenia z dnia 31 marca 2020 r., op. cit., „obowiązek, o którym mowa w § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia, jest równoważny z obowiązkiem wynikającym z art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Decyzji organu inspekcji sanitarnej nie wydaje się”.

<sup>456</sup> Por. P. Janiak, *Obowiązek odbycia kwarantanny po przekroczeniu granicy państwowej w dobie pandemii COVID-19*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 3, s. 25–38.

<sup>457</sup> Zob. art. 34 ust. 1 oraz 5 u.z.z.c.z.

<sup>458</sup> Zob. art. 35 ust. 2 u.z.z.c.z.

wyszły poza upoważnienie ustawowe, tworząc nowe warunki obowiązkowego odbycia kwarantanny. Skutkiem tego było dokonanie znacznych zmian, a nie uszczegółowienie rozwiązań przewidzianych w ustawie. W praktyce więc wprowadzone przepisy pełniły samodzielne, nowe regulacje materialnoprawne, wykraczające poza techniczną funkcję rozporządzeń.

Podstawy prawne nałożenia kwarantanny były wielokrotnie oceniane przez sądy. W postanowieniu z dnia 8 czerwca 2022 r.<sup>459</sup> WSA wskazał, iż przepis art. 33 ust. 1 u.z.z.c.z. stanowi, że państwowy powiatowy inspektor sanitarny lub państwowy graniczny inspektor sanitarny może, w drodze decyzji, nałożyć obowiązki określone w art. 5 ust. 1 u.z.z.c.z. na osobę zakażoną lub chorą na chorobę zakaźną, osobę podejrzaną o zakażenie lub chorobę zakaźną, a także na osobę, która miała styczność ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego. Do tych obowiązków ustawodawca zalicza również kwarantannę. Jak wskazuje WSA w wyroku z dnia 8 grudnia 2022 r. „z regulacji u.z.z.c.z. wynika wprost, że nałożenie kwarantanny odbywa się w drodze decyzji”<sup>460</sup>. Przy czym nie można uznać, że regulację tę zmienia przepis § 5 ust. 1 rozporządzenia<sup>461</sup> w zakresie uprawniającym organ inspekcji sanitarnej do niewydania decyzji, gdyż dyspozycja ta jest zawarta w akcie podustawowym. Ma ona eliminować ustawowy obowiązek wydania decyzji o nałożeniu kwarantanny przez organy inspekcji sanitarnej. Nałożenie kwarantanny wpływa bezpośrednio na prawa i obowiązki obywateli, co jest niezgodne z ustawą, a po wtóre takie uprawnienie zostało wydane z przekroczeniem delegacji ustawowej<sup>462</sup>. Ponadto, jak zauważył L. Bosek, „zmiana zasadniczej konstrukcji ustawowej realizującej funkcje gwarancyjne, w tym przypadku polegającą w istocie na wprowadzeniu nieznannej dotychczas instytucji kwarantanny *ex*

---

<sup>459</sup> Postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 8.06.2022 r., II SA/Sz 247/22, LEX nr 3353815.

<sup>460</sup> Odmiennie stanowisko zakłada, iż organy sanitarno–epidemiologiczne nie miały obowiązku wydawania odrębnej decyzji administracyjnej dotyczącej kwarantanny, ponieważ jej obowiązek wynikał bezpośrednio z ustawy. Ich rola ograniczała się jedynie do poinformowania stron o tym fakcie, zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 26.01.2022 r., II SA/Ke 934/21, LEX nr 3318356; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5.05.2022 r., II SA/Bd 152/22, LEX nr 3356918; wyrok WSA w Lublinie z dnia 5.05.2022 r., III SAB/Lu 3/22, LEX nr 3393113.

<sup>461</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. op. cit.

<sup>462</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 6.12.2023 r., II GSK 346/23, LEX nr 3727119; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25.02.2022 r., IV SA/Po 1022/21, LEX nr 3320963; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24.03.2022 r., IV SA/Po 53/22, LEX nr 3328836; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5.04.2022 r., II SA/OI 1051/21, LEX nr 3337757; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20.04.2022 r., II SA/OI 192/22, LEX nr 3339217; wyrok WSA w Łodzi z dnia 27.04.2022 r., III SA/Łd 8/22, LEX nr 3348903; wyrok WSA w Łodzi z dnia 27.04.2022 r., III SA/Łd 44/22, LEX nr 3346089.

*lege*, wymagała niewątpliwie zmiany regulacji ustawowej, a nie wprowadzenia takiej instytucji w drodze aktu podustawowego<sup>463</sup>.

Dominująca linia orzecznicza sądów administracyjnych wskazuje, iż nałożenie obowiązku kwarantanny jako ograniczenie podstawowych wolności i praw obywatelskich mogło nastąpić wyłącznie na podstawie ustawy, przy uwzględnieniu przesłanek, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a nie w drodze rozporządzenia<sup>464</sup>.

---

<sup>463</sup> L. Bosek, *Stan...*, op. cit., s. 278.

<sup>464</sup> Por. wyrok NSA z dnia 19.10.2021 r., II GSK 663/21, LEX nr 3267776; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20.10.2020 r., III SA/GI 540/20, LEX nr 3080997; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 31.05.2023 r., III SA/Gd 621/22, LEX nr 3570955; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 31.05.2023 r., III SA/Gd 620/22, LEX nr 3571095; wyrok WSA w Kielcach z dnia 30.05.2023 r., II SA/Ke 225/23, LEX nr 3571317; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 6.04.2023 r., II SA/OI 77/23, LEX nr 3527547; wyrok WSA w Warszawie z dnia 8.11.2022 r., V SA/Wa 11/22, LEX nr 3747778; wyrok WSA w Warszawie z dnia 20.05.2022 r., V SA/Wa 262/22, LEX nr 3407017; wyrok SR w Poznaniu z dnia 4.04.2023 r., I C 858/22, LEX nr 3560171; wyrok NSA z dnia 10.10.2024 r., II GSK 2203/23, LEX nr 3826681; wyrok NSA z dnia 11.07.2023 r., II GSK 1443/22, LEX nr 3606110; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27.11.2020 r., III SA/GI 467/20, LEX nr 3095964; wyrok NSA z dnia 18.12.2024 r., II GSK 1259/21, LEX nr 3819545; wyrok NSA z dnia 10.10.2024 r., II GSK 2203/23, LEX nr 3826681; wyrok NSA z dnia 18.01.2024 r., II GSK 731/23, LEX nr 3689338; wyrok NSA z dnia 12.12.2023 r., II GSK 1333/22, LEX nr 3727205; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23.02.2023 r., III SA/Gd 275/22, LEX nr 3504005; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23.02.2023 r., III SA/Gd 276/22, LEX nr 3504120; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24.11.2022 r., IV SA/Wr 268/22, LEX nr 3450011; wyrok WSA w Łodzi z dnia 26.09.2022 r., III SA/Ld 360/22, LEX nr 3420082; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18.08.2022 r., IV SA/Wr 229/22, LEX nr 3406485.; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5.07.2022 r., II SA/Po 62/22, LEX nr 3369377; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26.04.2022 r., III SA/GI 1625/21, LEX nr 3342790; wyrok NSA z dnia 13.01.2022 r., II GSK 2538/21, LEX nr 3328316; wyrok NSA z dnia 9.12.2021 r., II GSK 1691/21, LEX nr 3444181; wyrok NSA z dnia 9.12.2021 r., II GSK 2385/21, LEX nr 3444616; wyrok WSA w Krakowie z dnia 2.12.2021 r., III SA/Kr 725/21, LEX nr 3286308; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2.12.2021 r., II SA/Po 442/21, LEX nr 3273146; wyrok NSA z dnia 18.11.2021 r., II GSK 1612/21, LEX nr 3286371; wyrok NSA z dnia 18.11.2021 r., II GSK 2050/21, LEX nr 3286415; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28.10.2021 r., II SA/Go 742/21, LEX nr 3253453; wyrok NSA z dnia 28.10.2021 r., II GSK 1622/21, LEX nr 3269239; wyrok NSA z dnia 19.10.2021 r., II GSK 1137/21, LEX nr 3267081; wyrok WSA w Krakowie z dnia 7.06.2021 r., III SA/Kr 1138/20, LEX nr 3183037; wyrok WSA w Opolu z dnia 20.04.2021 r., II SA/Op 80/21, LEX nr 3185074; wyrok WSA w Warszawie z dnia 2.03.2021 r., VII SA/Wa 1542/20, LEX nr 3229862; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11.02.2021 r., VII SA/Wa 1661/20, LEX nr 3164876; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4.02.2021 r., VIII SA/Wa 702/20, LEX nr 3195736; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28.01.2021 r., III SA/Gd 867/20, LEX nr 3122797; wyrok WSA w Warszawie z dnia 14.01.2021 r., VII SA/Wa 1386/20, LEX nr 3129744; wyrok WSA w Warszawie z dnia 5.01.2021 r., VIII SA/Wa 644/20, LEX nr 3190716; wyrok WSA w Lublinie z dnia 26.11.2020 r., III SA/Lu 393/20, LEX nr 3106400; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23.09.2020 r., II SA/Go 331/20, LEX nr 3061179; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29.11.2022 r., III SA/GI 325/22, LEX nr 3440179; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27.01.2021 r., III SA/GI 625/20, LEX nr 3122818; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14.01.2021 r., III SA/GI 420/20, LEX nr 3121496; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12.01.2021 r., III SA/GI 421/20, LEX nr 3117596; wyrok NSA z dnia 8.11.2023 r., II GSK 2037/22, LEX nr 3647476; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28.09.2023 r., II SA/Sz 498/23, LEX nr 3617087; wyrok NSA z dnia 31.01.2023 r., II GSK 690/22, LEX nr 3594771; wyrok NSA z dnia 2.06.2023 r., II GSK 1301/22, LEX nr 3583395; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13.06.2023 r., IV SA/Wr 728/22, LEX nr 3576780; wyrok NSA z dnia 2.06.2023 r., II GSK 1304/22, LEX nr 3606681; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25.02.2022 r., IV SA/Po 1022/21, LEX nr 3320963; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 12.07.2022 r., II SA/Rz 177/22, LEX nr 3388340.

Należy w tym miejscu wskazać również na stanowisko odmienne, wskazujące, iż obowiązek kwarantanny wynikał wprost z art. 34 ust. 2 u.z.z.c.z., a nie z rozporządzeń. Ponadto brak formy decyzji w takim przypadku nie stanowiło przekroczenia delegacji ustawowej, o której mowa w art. 46a pkt 2 u.z.z.c.z., ponieważ „mieści się w rodzajach stosowanych rozwiązań w zakresie ustawowego obowiązku kwarantanny co do formy procesowej rozstrzygnięcia organu, czyli objęcia obowiązkiem kwarantanny, a nie obowiązkiem nadzoru epidemiologicznego”<sup>465</sup>. Pogląd ten w żadnym stopniu nie zasługuje na aprobatę. Należy bowiem wskazać na dwa zasadnicze aspekty, tj. niezbędność zachowania decyzyjnego trybu wprowadzenia obowiązku kwarantanny oraz niezgodność z Konstytucją ustanowienia tegoż obowiązku wyłącznie na podstawie rozporządzeń. Po pierwsze, mając na uwadze art. 33 ust. 1 u.z.z.c.z., ustawodawca wprowadził niebudzącą wątpliwości regułę, iż obowiązki, o których mowa w art. 5 ust. 1 tejże ustawy, powinny być nakładane w drodze decyzji administracyjnej. Jedyne dopuszczalny wyjątek od tej reguły został precyzyjnie określony w art. 35 ust. 1 ww. ustawy. Wprowadzony później art. 33 ust. 3a u.z.z.c.z.<sup>466</sup>, obowiązujący od 1 kwietnia 2020 r., nie znosił obowiązku wydania decyzji administracyjnej, lecz jedynie uprościł jej treść poprzez rezygnację z uzasadnienia oraz formy doręczenia<sup>467</sup>. Wobec tego, brak wydania decyzji administracyjnej w przypadku obowiązkowej kwarantanny naruszał ogólną zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego oraz prawo do zaskarżenia decyzji administracyjnej, zgodne z art. 78 Konstytucji. W dalszej kolejności przepisy rozporządzenia nie mogą samodzielnie statuować o obowiązkowej kwarantannie – powtarzając za orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wskazującym, iż „w rozporządzeniu powinny być zamieszczane jedynie przepisy o charakterze technicznym, niemające zasadniczego znaczenia z punktu widzenia praw lub wolności jednostki. Uzależnienie dopuszczalności ograniczeń wolności i praw od ich ustanowienia tylko w ustawie jest czymś więcej, niż tylko przypomnieniem ogólnej

---

<sup>465</sup> Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3.03.2022 r., II SA/Go 1112/21, LEX nr 3327534; wyrok WSA w Krakowie z dnia 5.06.2023 r., III SA/Kr 1161/22, LEX nr 3600488; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7.03.2023 r., IV SA/Wr 645/22, LEX nr 3511812; wyrok WSA w Krakowie z dnia 25.01.2023 r., III SA/Kr 1081/22, LEX nr 3517768. Na podkreślenie zasługuje fakt, że zaprezentowane stanowisko było statystycznie najczęściej cytowane przez WSA w Krakowie.

<sup>466</sup> Art. 33 ust. 3a u.z.z.c.z. wskazuje, że decyzje wydawane w przypadku podejrzenia zakażenia lub choroby szczególnie niebezpiecznej i wysoce zakaźnej, stanowiącej bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia innych osób: 1) mogą być przekazywane w każdy możliwy sposób zapewniający dotarcie decyzji do adresata, w tym ustnie; 2) nie wymagają uzasadnienia; 3) przekazane w sposób inny niż na piśmie, są następnie doręczane na piśmie po ustaniu przyczyn uniemożliwiających doręczenie w ten sposób.

<sup>467</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20.04.2022 r., II SA/Ol 192/22, LEX nr 3339217.

zasady wyłączności ustawy dla unormowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element idei państwa prawnego”<sup>468</sup>.

W razie stwierdzenia naruszenia obowiązku kwarantanny lub izolacji, na podstawie art. 15 zzzn ustawy COVID–19 nałożonego przez właściwy organ lub wynikającego z przepisów prawa, państwowy powiatowy inspektor sanitarny mógł, w drodze decyzji, nałożyć na osobę naruszającą taki obowiązek administracyjną karę pieniężną w kwocie do 30 000 zł. Stwierdzenie naruszenia obowiązku kwarantanny mogło nastąpić w szczególności na podstawie ustaleń Policji, innych służb państwowych lub innych uprawnionych podmiotów. Nakładanie kar pieniężnych w związku z niestosowaniem się do ustanowionych nakazów, zakazów lub ograniczeń w odniesieniu do określonego sposobu przemieszczania się zostało również przewidziane w art. 48a ust. 1 pkt 1 u.z.z.c.z. Przepis ten określał karę pieniężną w wysokości od 5000 zł do 30 000 zł. Karę pieniężną mógł wymierzyć państwowy powiatowy inspektor sanitarny i państwowy graniczny inspektor sanitarny w drodze decyzji administracyjnej, która podlegała natychmiastowemu wykonaniu z dniem jej doręczenia.

Mając na uwadze powyższe, naruszenie obowiązku kwarantanny mieściło się w dyspozycji dwóch wskazanych przepisów. Wobec czego powstała kolizja z przepisem, który miał zastosowanie w sytuacji naruszenia obowiązku kwarantanny. Jak wskazuje P. Janiak, w pierwszej kolejności należy odnieść się do art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy COVID–19, który stanowi, że ustawa ta reguluje zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażenia wirusem SARS–CoV–2 i rozprzestrzeniania się wśród ludzi choroby zakaźnej wywołanej tym wirusem. Ten akt prawny dotyczy również zasad i trybu podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych, których celem jest unieszkodliwienie źródeł zakażenia i przecięcia dróg szerzenia się tej choroby zakaźnej. W zakresie nieuregulowanym w ustawie COVID–19 stosuje się u.z.z.c.z. Oznacza to, że regulacja dotycząca odpowiedzialności za naruszenie obowiązku odbycia kwarantanny w art. 15 zzzn ust. 1 ustawy COVID–19 „wyłącza zastosowanie art. 48a ust. 1 pkt 1 u.z.z.c.z.”<sup>469</sup>. Inne stanowisko przedstawia S. Trociuk, który uważa, że podstawą wymierzenia kary za naruszenie obowiązku kwarantanny jest art. 48a ust. 1 pkt 1 u.z.z.c.z. Jak wskazuje.

---

<sup>468</sup> Por. wyroki TK: z dnia 9.11.1999 r., K 28/98, publ. OTK 1999/7/156; z dnia 24.03.1998 r., K 40/97, publ. OTK 1998/2/12.

<sup>469</sup> P. Janiak, *Obowiązek odbycia kwarantanny po przekroczeniu granicy państwowej w dobie pandemii COVID–19*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 3, s. 25–38.

„zakres zastosowania art. 15 zzzn ust. 1 ustawy COVID–19 obejmuje wyłącznie naruszenie obowiązku hospitalizacji, kwarantanny lub izolacji nałożonego przez właściwy organ lub wynikającego z przepisów prawa, którymi są przepisy ustawowe zawarte w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, ale nie obejmuje już przepisów rozporządzeń wydanych na podstawie omawianych upoważnień zawartych w tej ustawie”<sup>470</sup>. Po analizie dwóch przedstawionych tu poglądów należy zauważyć, że choć przesłanki wymierzenia kary oraz jej dopuszczalna wysokość zostały uregulowane w art. 15 zzzn ust. 1 ustawy COVID–19, to – zgodnie z art. 1 ust. 2 tej ustawy – w tym zakresie wyłączone jest stosowanie art. 48a ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 46b pkt 5 u.z.z.c.z.

Na gruncie nieprecyzyjnych rozwiązań prawnych wprowadzonych rozporządzeniami pandemicznymi, pojawił się również problem dotyczący postępowania dowodowego w zakresie nakładanego obowiązku kwarantanny. Zgodnie z przyjętymi zasadami nałożenie jakiegokolwiek kary wymaga uprzedniego stwierdzenia naruszenia prawa na podstawie wiarygodnych dowodów. W praktyce obowiązek kwarantanny był nakładany na podstawie ustaleń zawartych w notatkach sporządzanych przez funkcjonariuszy, traktując je jako zupełny materiał dowodowy, uzasadniający nieprzeprowadzenie dalszego postępowania dowodowego. Skutkiem tego było naruszenie podstawowych zasad postępowania administracyjnego, w tym rzetelnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz czynnego prawa strony do udziału w postępowaniu<sup>471</sup>.

Wobec powyższych ustaleń należy podkreślić, iż regulacji prawnych zawartych w art. 46 ust. 4 pkt 1 oraz art. 46b pkt 10 i 12 u.z.z.c.z.<sup>472</sup> nie można uznać za podstawę prawną umożliwiającą wprowadzenie ogólnego zakazu przemieszczania się na terytorium RP. Wykładnia językowa prowadzi do wniosku, iż przepisy ustawy przewidywały możliwość czasowego ograniczenia określonego sposobu przemieszczania

---

<sup>470</sup> S. Trociuk, *Prawa...*, op. cit., s. 89–90.

<sup>471</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20.01.2021 r., II SA/Rz 819/20, LEX nr 3129554. Ponadto powstały w ten sposób problem prawny dotyczący stosowania przepisów wprowadzonych rozporządzeniami skutkowało błędnym wskazywaniem podstawy prawnej por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 14.01.2021 r., VII SA/Wa 1392/20, LEX nr 3129954.

<sup>472</sup> Zgodnie z art. 46 ust. 4 pkt 1 u.z.z.c.z. w rozporządzeniach można ustanowić czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się, a art. 46b pkt 5, 6, 10 i 12 u.z.z.c.z. przewiduje możliwość ustanowienia obowiązku poddania się kwarantannie, miejsca kwarantanny, nakazu lub zakazu przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach, a także nakazu określonego sposobu przemieszczania się.

się. Generalny zakaz przemieszczania się ustanowiony rozporządzeniami nie wynikał z przywołanych powyżej przepisów u.z.z.c.z. Ponadto w znaczny sposób rozszerzał, a nawet tworzył nowe przesłanki, inne niż te określone w ustawie, zarówno w zakresie przedmiotowym, jak i podmiotowym. W rozporządzeniach ustanowiono przepisy prawne: 1) regulujące obowiązkową kwarantannę, której termin był zmieniany – od 7 dni do 14 dni – w zależności od fali zakażeń, 2) stanowiące katalog osób poddanych obowiązkowej kwarantannie, tj. osób wspólnie zamieszkujących, 3) dotyczące przypadków skrócenia kwarantanny, 4) określające katalog przypadków nieodbywania kwarantanny, poczynając od negatywnych wyników testów na COVID-19, aż po status osoby zaszczepionej przeciwko wirusowi SARS-CoV-2. Analiza art. 13 MPPOiP oraz Protokołu nr 4 do EKPC również wskazuje na konieczność ustawowego umocowania każdej ingerencji w wolność przemieszczania się. Niedochowanie tego warunku formalnego czyni wprowadzane regulacje prawne niezgodne z Konstytucją oraz z aktami prawa międzynarodowego.

Ponadto przymusowe odosobnienie wiązało się z zakazem opuszczania miejsca pobytu, kontaktu z innymi osobami oraz nakazem przekazywania swoich danych kontaktowych i instalacji obowiązkowej aplikacji mobilnej. Zgodnie z art. 41 ust. 1 Konstytucji, pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Tymczasem w u.z.z.c.z. znajdowało się odniesienie zaledwie do możliwości ustanowienia takiego ograniczenia w formie rozporządzenia.

W przepisach rozporządzeń uregulowano również sposób przekazywania i udostępniania danych osób przekraczających granicę państwa. W obowiązującym tekście u.z.z.c.z. nie zostały unormowane zagadnienia odnoszące się do wskazanej problematyki przetwarzania i udostępniania danych osobowych. Ponadto jako organy gromadzące dane wskazano Straż Graniczną, Policję oraz inne podmioty, co również nie zostało uregulowane w ustawie. Cała procedura (tryb i forma działania dotycząca nałożenia obowiązku kwarantanny) została więc określona wyłącznie w treści rozporządzeń omówionych w rozdziale II niniejszej pracy.

Podstawą prawną nałożenia obowiązku zakrywania ust i nosa w początkowej fazie pandemii COVID-19 był art. 46b pkt 4 u.z.z.c.z.<sup>473</sup> Następnie nowelizacją art. 46b u.z.z.c.z., dodano pkt 13, stanowiący o tym, że „nakaz zakrywania ust i nosa, w określonych okolicznościach, miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach wraz ze sposobem realizacji tego nakazu”. Przepis ten zezwalał na ustanowienie w rozporządzeniu obowiązku poddania się badaniom lekarskim oraz stosowania innych środków profilaktycznych i zabiegów przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie. Obowiązek poddania się badaniom lekarskim oraz zastosowania innych środków profilaktycznych i zabiegów można było nałożyć wyłącznie na osoby chore i podejrzane o zachorowanie. Tymczasem obowiązek zakrywania ust i nosa miał charakter generalny.

Nowelizacją ww. ustawy z dnia 28 października 2020 r. rozszerzono kompetencje Rady Ministrów, wprowadzając w sposób wyraźny podstawę do ustanowienia nakazu zakrywania ust i nosa w określonych miejscach i okolicznościach<sup>474</sup>. Należy jednak powtórzyć, iż zakrywanie ust i nosa – jako środek ingerujący w nietykalność osobistą – może być ustanowiony jedynie w drodze ustawy. W rozporządzeniach natomiast regulowano miejsca, w których obowiązywał nakaz zakrywania ust i nosa (tj. w środkach transportu zbiorowego, w pojazdach prywatnych, na terenach nieruchomości, na otwartej przestrzeni publicznej, w budynkach i obiektach użyteczności publicznej, zakładach pracy, obiektach handlowych oraz podczas zgromadzeń), wyjątki od omawianego nakazu, przesłanki umożliwiające czasowe odkrycie ust i nosa oraz czas obowiązywania omawianych restrykcji.

W wyroku z dnia 31 stycznia 2023 r. NSA<sup>475</sup> stwierdził niekonstytucyjność przepisów umożliwiających nakładanie kary pieniężnej za nieprzestrzeganie obowiązku zakrywania ust i nosa w okresie pandemii COVID-19, wskazując, że należy rozważyć na potrzebę możliwość i dopuszczalność ingerowania w konstytucyjną wolność w określonych miejscach i okolicznościach. Jak wskazano „w żadnym wypadku, w sytuacji sporu pomiędzy jednostką a organem władzy publicznej o zakres czy sposób korzystania z wolności i praw, podstawa prawna rozstrzygnięcia tego sporu nie może być oderwana od unormowania konstytucyjnego, ani mieć rangi niższej od ustawy (...). Brak

---

<sup>473</sup> Przepis ten był określony jako podstawa prawna rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

<sup>474</sup> Art. 46b pkt 13 u.z.z.c.z.

<sup>475</sup> Wyrok NSA z dnia 31.01.2023 r., II GSK 413/22, LEX nr 3502577.

zachowania ustawowej formy dla ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w relacji do jednoczesnego wykluczenia w tej sferze dopuszczalności subdelegacji, tj. przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi, analogicznie do wykluczenia takiej możliwości w odniesieniu do rozporządzeń wykonawczych względem ustaw, musi prowadzić do dyskwalifikacji danego unormowania, jako sprzecznego z normą rekonstruowaną z art. 31 ust. 3 Konstytucji, albowiem ustanowione nią wymogi muszą się ziścić łącznie – nie można zaakceptować rozwiązania polegającego na podjęciu interwencji prawodawczej w osobistą wolność w tej formie tworzenia prawa, która nie jest ustawą<sup>476</sup>. Ponadto, jak wskazuje NSA w wyroku z dnia 26 września 2021 r.<sup>477</sup>, naruszenie w rozporządzeniu wykonawczym delegacji ustawowej należy poczytywać jako równoznaczne z jego wydaniem w tej części bez podstawy ustawowej. W konsekwencji – zasadnym jest uznanie, że wydano go z naruszeniem prawa tj. art. 52 ust. 1 – 3 Konstytucji<sup>478</sup>.

Konstytucja w art. 31 ust. 3 oraz art. 53 ust. 5 w sposób precyzyjny wskazuje, iż ograniczenie wolności uzewnętrzniania religii może nastąpić jedynie w drodze ustawy. Jako podstawę ustawową wprowadzenia ograniczeń wolności religijnej w rozporządzeniach Ministra Zdrowia wskazano art. 46 ust. 2 i 4 u.z.z.c.z., natomiast w rozporządzeniach Rady Ministrów art. 46a i art. 46b pkt 1–6 i 8–12 u.z.z.c.z. Przepisy te w żadnym miejscu nie odnoszą się do wolności religijnej, ani do zagadnień związanych z religią lub wyznaniem. Tym samym u.z.z.c.z. nie określa ram ani wytycznych

---

<sup>476</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 14.01.2021 r., VII SA/Wa 1566/20, LEX nr 3124013; wyrok WSA w Warszawie z dnia 26.11.2020 r., VIII SA/Wa 491/20, LEX nr 3103904.

<sup>477</sup> Wyrok NSA z dnia 26.09.2024 r., II GSK 772/21, LEX nr 3785855.

<sup>478</sup> Stanowiska te znajdują potwierdzenie również w innych orzeczeniach, zob. wyrok NSA z dnia 31.01.2023 r., II GSK 413/22, LEX nr 3502577; wyrok NSA z dnia 9.12.2021 r., II GSK 2375/21, LEX nr 3331693; wyrok SO we Wrocławiu z dnia 28.07.2021 r., IV Ka 700/21, LEX nr 3231502; wyrok WSA w Warszawie z dnia 13.07.2021 r., VII SA/Wa 1801/20, LEX nr 3229551; postanowienie SR w Bydgoszczy z 8.04.2021 r., III W 365/21, LEX nr 3171188; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10.03.2021 r., II SA/Go 73/21, LEX nr 3152986; postanowienie SR w Bydgoszczy z dnia 15.02.2021 r., III W 116/21, LEX nr 3153330; postanowienie SR w Bydgoszczy z dnia 15.02.2021 r., III W 122/21, LEX nr 3157503; postanowienie SR w Bydgoszczy z dnia 1.02.2021 r., III W 53/21, LEX nr 3147943; postanowienie SR w Bydgoszczy z dnia 1.02.2021 r., III W 57/21, LEX nr 3147942; postanowienie SR w Bydgoszczy z dnia 25.01.2021 r., III W 52/21, LEX nr 3163017; postanowienie SR w Bydgoszczy z dnia 29.12.2020 r., III W 897/20, LEX nr 3163489; postanowienie SR w Bydgoszczy z dnia 29.12.2020 r., III W 921/20, LEX nr 3160184; postanowienie SR w Bydgoszczy z dnia 29.12.2020 r., III W 852/20, LEX nr 3160186; postanowienie SR w Bydgoszczy z dnia 29.12.2020 r., III W 977/20, LEX nr 3153329; postanowienie SR w Siedlcach z dnia 11.12.2020 r., II W 1264/20, LEX nr 3101387; postanowienie SR w Siedlcach z dnia 11.12.2020 r., II W 1265/20, LEX nr 3101389; postanowienie SR w Siedlcach z dnia 9.12.2020 r., II W 1235/20, LEX nr 3101388; postanowienie SR w Siedlcach z dnia 9.12.2020 r., II W 1221/20, LEX nr 3101386; wyrok NSA z dnia 23.09.2021 r., II GSK 939/21, ONSAiWSA 2022, nr 1, poz. 13; wyrok WSA w Warszawie z dnia 14.01.2021 r., VII SA/Wa 1566/20, LEX nr 3124013; wyrok WSA w Warszawie z dnia 26.11.2020 r., VIII SA/Wa 491/20, LEX nr 3103904.

w zakresie upoważnienia ustawowego. Brak jakichkolwiek elementów w tym aspekcie oznacza, iż u.z.z.c.z. nie wyznacza podstawy do ingerencji w wolność sumienia oraz religii, podczas gdy w rozporządzeniach regulowano m.in. liczbę osób mogących przebywać w miejscach kultu religijnego, nakaz zakrywania ust i nosa w miejscach sprawowania kultu religijnego, określono limit powierzchniowy na potrzeby kultu religijnego.

Zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności został przewidziany w art. 46 ust. 4 pkt 4 u.z.z.c.z. Przepis ten odsyła jedynie do określonego zakresu tegoż ograniczenia, ale nie obejmuje warunków umożliwiających jego wprowadzenie. Wskazać należy, iż analizowana regulacja prawna nie stanowi uzasadnienia dla wprowadzenia ograniczeń w formie zakazu – zarówno w odniesieniu do organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności, jak i w zakresie zakazów określonych w art. 46 ust. 4 u.z.z.c.z.

Upoważnienie ustawowe dla Rady Ministrów do wprowadzenia zakazu organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności określało jedynie organ właściwy do wydania rozporządzenia. W zależności od momentu obowiązywania aktów prawnych, w rozporządzeniach regulowano limit uczestników mogących brać udział w zgromadzeniach, odległość pomiędzy uczestnikami, dodatkowe nakazy takie jak np. nakaz zakrywania ust i nosa. Precyzowano także jakie zebrania są dopuszczalne<sup>479</sup> oraz wskazano obowiązki organizatorów danego wydarzenia. Ponadto określono limit powierzchniowy przypadający na jedną osobę podczas zgromadzeń organizowanych przez kościoły i związki wyrazowe oraz opisywano obowiązek zachowania odstępu pomiędzy osobami biorącymi udział w konkretnej uroczystości. Całość omawianego zakazu została uregulowana w rozporządzeniach, a więc nie istniała żadna podstawa prawna rangi ustawowej.

Również w orzecznictwie zwrócono uwagę na niekonstytucyjność zakazu zgromadzeń, który został ustanowiony w drodze aktu podustawowego, bez formalnego wprowadzenia stanu nadzwyczajnego<sup>480</sup>. Przepis art. 46b pkt 1 u.z.z.c.z. wskazuje, że

---

<sup>479</sup> Np. spotkania służbowe, zawodowe, imprezy prywatne do określonej liczby osób, egzaminy zawodowe i państwowe, szkolenia co zostało szczegółowo opisane w rozdziale II niniejszej pracy.

<sup>480</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28.01.2021 r., III SA/Gd 780/20, LEX nr 3118822; postanowienie SR w Warszawie z dnia 16.10.2020 r., V W 2757/20, LEX nr 3101995; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7.10.2021 r., II SA/Go 732/21, LEX nr 3248311; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 23.06.2022 r., II SA/Sz 384/22, LEX nr 3364612; wyrok NSA z dnia 26.09.2024 r., II GSK 761/21, LEX

w rozporządzeniu można ustanowić zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności, przy uwzględnieniu dróg szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych oraz sytuacji epidemiologicznej na obszarze, na którym ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii. Sądy podkreślają, iż z racji tego, że „upoważnienia ustawowe dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia wprowadzającego m.in. zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności w czasie stanu epidemii, określają jedynie organ właściwy do wydania rozporządzenia oraz zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu to przepisy te nie zawierają wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego, nie spełniają więc wymogu wynikającego z art. 92 Konstytucji”<sup>481</sup>. Zakres regulowania nakazów, zakazów, ograniczeń i obowiązków określonych w przedmiotowym upoważnieniu zawartym w u.z.z.c.z. właściwie nie istnieje. Przepisy tejsze ustawy nie określają wytycznych związanych z zakresem ograniczenia wprowadzonego w rozporządzeniu wykonawczym. Ustawodawca nie określił w ustawie szczegółowych ram ani kryteriów pozwalających na ustanowienie ograniczeń związanych z organizowaniem zgromadzeń<sup>482</sup>. W ten sposób doszło do bezprecedensowej i wyjątkowo szerokiej ingerencji prawodawcy w możliwość zaspokajania przez jednostkę potrzeby przynależności społecznej, która jest realizowana przez nawiązywanie i utrzymywanie kontaktów międzyludzkich wykraczających poza grono osób najbliższych<sup>483</sup>.

---

nr 3785854; wyrok WSA w Warszawie z dnia 21.07.2021 r., VII SA/Wa 1951/20, LEX nr 3211046; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5.05.2023 r., IV SA/Wr 614/22, LEX nr 3558395; wyrok WSA w Łodzi z dnia 30.03.2023 r., III SA/Łd 841/22, LEX nr 3519400; wyrok NSA z dnia 8.02.2022 r., II GSK 2736/21, LEX nr 3335624; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 1.02.2022 r., II SA/Rz 1466/21, LEX nr 3318423; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 25.01.2022 r., II SA/Bd 1004/21, LEX nr 3325775; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18.11.2021 r., II SA/Go 678/21, LEX nr 3257793; wyrok NSA z dnia 28.10.2021 r., II GSK 1417/21, LEX nr 3269455; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7.10.2021 r., II SA/Go 679/21, LEX nr 3247437; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7.10.2021 r., II SA/Go 681/21, LEX nr 3247476; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7.10.2021 r., II SA/Go 737/21, LEX nr 3247432; wyrok NSA z dnia 23.09.2021 r., II GSK 876/21, LEX nr 3270361; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11.03.2021 r., VII SA/Wa 1459/20, LEX nr 3161176; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11.03.2021 r., VII SA/Wa 1330/20, LEX nr 3168177.

<sup>481</sup> Wyrok NSA z dnia 26.09.2024 r., II GSK 761/21, LEX nr 3785854; postanowienie SR w Siedlcach z dnia 31.08.2020 r., II W 536/20, LEX nr 3050204; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28.01.2021 r., III SA/Gd 780/20, LEX nr 3118822; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28.01.2021 r., III SA/Gd 703/20, LEX nr 3120833.

<sup>482</sup> Pojawiły się również stanowiska odmienne, bowiem sądy wskazywały, iż legitymacji organu gminy do wydania zakazu zgromadzeń oraz przesłanek nie należy doszukiwać się z wydawanych rozporządzeń wykonawczych, lecz bezpośrednio z art. 14 pkt 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. A to dlatego, że „przepis ten pozwala bowiem zakazać organizacji zgromadzenia w sytuacji, gdy istnieje zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, a z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku pandemii” por. postanowienie SO w Warszawie z dnia 13.01.2021 r., XXV Ns 4/21, LEX nr 3115721; postanowienie SA w Katowicach z dnia 8.11.2020 r., I ACz 486/20, LEX nr 3107807.

<sup>483</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 24.02.2021 r., II SA/Rz 1250/20, LEX nr 3151237.

W orzecznictwie dominuje jednolita i utrwalona linia orzecznicza wskazująca, że część u.z.z.c.z., w której to znajdowała się delegacja do wydawania rozporządzeń, nie zawierała przepisów, które określałyby możliwość oraz warunki ograniczenia konstytucyjnej wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z tym rozporządzenia będące aktami prawnymi rangi niższej niż ustawa „nie mogły i nie mogą ograniczać w żadnym razie wolności przemieszczania się, która została zagwarantowana w art. 52 ust. 1 Konstytucji”<sup>484</sup>. Dodatkowo sądy wskazują, iż „skoro pomimo zaistnienia przesłanek do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, władza wykonawcza nie zdecydowała się na wprowadzenie tego stanu, wprowadzając jedynie stan epidemii, a wcześniej stan zagrożenia epidemiologicznego, żaden z tych stanów nie może być uznany za stan nadzwyczajny w rozumieniu art. 228 Konstytucji, zatem ograniczenia wynikające z wprowadzenia takiego stanu nie mogą naruszać podstawowych wolności i praw. Tym samym wynikający z § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii – zakaz przemieszczania osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej był niezgodny z art. 52, art. 31 i art. 228 Konstytucji”<sup>485</sup>.

---

<sup>484</sup> Por. wyrok SN z dnia 7.06.2022 r., IV KK 181/22, LEX nr 3409765; wyrok SN z dnia 16.03.2021 r., II KK 64/21, OSNK 2021, nr 4, poz. 18; wyrok SN z dnia 16.03.2021 r., II KK 74/21, OSNK 2021, nr 4, poz. 19; wyrok SN z dnia 16.03.2021 r., II KK 97/21, LEX nr 3147689; wyrok SN z dnia 12.05.2021 r., II KK 82/21, LEX nr 3252501; wyrok SN z dnia 29.04.2021 r., II KK 135/21, LEX nr 3215602; wyrok SN z dnia 12.05.2021 r., II KK 76/21, LEX nr 3289303.

<sup>485</sup> Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15.06.2022 r., IV SA/Wr 174/22, LEX nr 3364404; wyrok NSA z dnia 26.09.2024 r., II GSK 735/21, LEX nr 3785853; postanowienie SR w Siedlcach z dnia 29.09.2020 r., II W 924/20, LEX nr 3060773; postanowienie SR w Siedlcach z dnia 31.08.2020 r., II W 683/20, LEX nr 3050205; wyrok WSA w Kielcach z dnia 17.11.2020 r., II SA/Ke 709/20, LEX nr 3114261; postanowienie SR w Siedlcach z dnia 31.08.2020 r., II W 614/20, LEX nr 3050202; postanowienie SR w Siedlcach z dnia 31.08.2020 r., II W 545/20, LEX nr 3049238; postanowienie SR w Siedlcach z dnia 31.08.2020 r., II W 542/20, LEX nr 3050203; wyrok NSA z dnia 5.10.2023 r., II GSK 1972/22, LEX nr 3654095; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28.07.2022 r., IV SA/Wr 6/22, LEX nr 3398105; wyrok NSA z dnia 28.04.2022 r., II GSK 380/22, LEX nr 3592229; wyrok NSA z dnia 9.03.2022 r., II GSK 113/22, LEX nr 3344109; wyrok NSA z dnia 28.10.2021 r., II GSK 1545/21, LEX nr 3269318; wyrok NSA z dnia 28.10.2021 r., II GSK 1448/21, LEX nr 3267821; wyrok NSA z dnia 28.10.2021 r., II GSK 1206/21, LEX nr 3269375; wyrok NSA z dnia 28.10.2021 r., II GSK 1032/21, LEX nr 3269200; wyrok NSA z dnia 28.10.2021 r., II GSK 996/21, LEX nr 3269220; wyrok NSA z dnia 28.10.2021 r., II GSK 1546/21, LEX nr 3269265; wyrok NSA z dnia 12.10.2021 r., II GSK 1245/21, LEX nr 3267384; wyrok NSA z dnia 12.10.2021 r., II GSK 1234/21, LEX nr 3267023; wyrok WSA w Warszawie z dnia 7.10.2021 r., VIII SA/Wa 650/20, LEX nr 3294295; wyrok NSA z dnia 23.09.2021 r., II GSK 949/21, LEX nr 3258162; wyrok NSA z dnia 23.09.2021 r., II GSK 802/21, LEX nr 3258262; wyrok NSA z dnia 23.09.2021 r., II GSK 884/21, LEX nr 3264993; wyrok NSA z dnia 23.09.2021 r., II GSK 825/21, LEX nr 3264937; wyrok NSA z dnia 23.09.2021 r., II GSK 844/21, LEX nr 3270409; wyrok WSA w Warszawie z dnia 15.06.2021 r., VII SA/Wa 1985/20, LEX nr 3229736; wyrok WSA w Warszawie z dnia 15.06.2021 r., VII SA/Wa 1986/20, LEX nr 3229724; wyrok WSA w Warszawie z dnia 22.04.2021 r., VII SA/Wa 1893/20, LEX nr 3229858; wyrok WSA w Warszawie z dnia 20.04.2021 r., VII SA/Wa 2304/20, LEX nr 3292672; wyrok

Sytuacja faktyczna i prawna dotycząca obowiązku szczepień przeciwko COVID-19 w Polsce nie spełniała standardów opisanych przez ETPC<sup>486</sup>. Pierwotnie brakowało podstawy ustawowej umożliwiającej wprowadzenie obowiązkowych szczepień, ponieważ źródłem wprowadzonych szczepień był Narodowy Program Szczepień, przyjęty w formie uchwały Rady Ministrów<sup>487</sup>. Pierwotnie wykaz chorób zakaźnych objętych obowiązkiem szczepień ochronnych unormowany w u.z.z.c.z. nie obejmował swoim zakresem wirusa SARS-CoV-2, dlatego szczepienia przeciwko COVID-19 nie można było zakwalifikować do szczepień obowiązkowych ani do szczepień zalecanych. Na podstawie Obwieszczenia Ministra Zdrowia z dnia 15 września 2022 r.<sup>488</sup> szczepienie przeciwko COVID-19 zostało uwzględnione jako szczepienie zalecane.

Dalej zostanie omówiony zakaz wstępu do terenów zieleni pełniących funkcje publiczne<sup>489</sup>. Rozporządzenie z dnia 31 marca 2020 r. nie wskazywało, co należy rozumieć przez tereny zielone, jednak definicję legalną tego pojęcia można odnaleźć w art. 5 pkt 21 ustawy o ochronie przyrody<sup>490</sup>. Zgodnie z tymże przepisem, przez tereny

---

WSA w Warszawie z dnia 19.02.2021 r., VII SA/Wa 1892/20, LEX nr 3156636; wyrok WSA w Warszawie z dnia 27.01.2021 r., VII SA/Wa 1703/20, LEX nr 3156851; wyrok WSA w Warszawie z dnia 14.01.2021 r., VII SA/Wa 1693/20, LEX nr 3161792; wyrok WSA w Warszawie z dnia 13.01.2021 r., VII SA/Wa 1424/20, LEX nr 3129789; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10.11.2020 r., II SA/Rz 732/20, LEX nr 3116427; wyrok SR w Bydgoszczy z dnia 30.09.2020 r., III W 400/20, LEX nr 3121266; postanowienie SR w Siedlcach z dnia 29.09.2020 r., II W 924/20, LEX nr 3060773; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23.09.2020 r., II SA/Go 332/20, LEX nr 3061215; postanowienie SR w Siedlcach z dnia 31.08.2020 r., II W 542/20, LEX nr 3050203; postanowienie SR w Siedlcach z dnia 31.08.2020 r., II W 545/20, LEX nr 3049238; postanowienie SR w Siedlcach z dnia 31.08.2020 r., II W 614/20, LEX nr 3050202; postanowienie SR w Siedlcach z dnia 31.08.2020 r., II W 683/20, LEX nr 3050205; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27.07.2020 r., III SA/Gl 319/20, LEX nr 3055472; wyrok NSA z dnia 25.01.2023 r., II GSK 689/22, LEX nr 3501900; wyrok WSA w Warszawie z dnia 26.01.2021 r., VII SA/Wa 1479/20, LEX nr 3123329; wyrok WSA w Warszawie z dnia 13.01.2021 r., VII SA/Wa 1635/20, LEX nr 3124046; wyrok NSA z dnia 23.01.2025 r., II GSK 1505/21, LEX nr 3843417.

<sup>486</sup> Wyrok Wielkiej Izby ETPCz z dnia 8.04.2021 r. w sprawie *Vavříčka i inni przeciwko Czechom*, skarga nr 47621/13.

<sup>487</sup> Uchwała Rady Ministrów nr 187/2020, op. cit.

<sup>488</sup> Obwieszczenie Ministra Zdrowia z dnia 15 września 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych

<sup>489</sup> Jako podstawę prawną przedmiotowego zakazu wskazano art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. W związku z art. 17 ust. 1 rozporządzenia z dnia 31 marca 2020 r., op. cit. na gruncie art. 11 ust. 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych Prezes Rady Ministrów z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody, po poinformowaniu ministra właściwego do spraw gospodarki mógł, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, wydawać polecenia zobowiązujące inne, niż wymienione

w ust. 1, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców. Polecenia te, wydawane w drodze decyzji administracyjnej, podlegały natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagały uzasadnienia.

<sup>490</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1478 z późn. zm.).

zieleni rozumie się tereny urządzone wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, pełniące funkcje publiczne, a w szczególności parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe, cmentarze, zieleń towarzyszącą drogom na terenie zabudowy, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom, dworcom kolejowym oraz obiektom przemysłowym. Jednakże w ustawie o ochronie przyrody nie istnieje przepis odnoszący się do zakazu wprowadzenia wstępu do lasów, odpowiadającemu treści § 17 omawianego rozporządzenia z dnia 31 marca 2020 r. Jedynym aktem prawnym, z którego można było wywodzić wprowadzenie okresowego zakazu wstępu do lasu był art. 26 ust. 3 ustawy o lasach<sup>491</sup>, zgodnie z którym nadleśniczy wprowadza okresowy zakaz wstępu do lasu, gdy: 1) wystąpiło zniszczenie albo znaczne uszkodzenie drzewostanów lub degradacja runa leśnego; 2) występuje duże zagrożenie pożarowe; 3) wykonywane są zabiegi gospodarcze związane z hodowlą, ochroną lasu lub pozyskaniem drewna. Zakaz wstępu do parków narodowych został przewidziany w art. 12 ustawy o ochronie przyrody, zgodnie z którym przesłanką wydania zarządzenia o nieudostępnieniu obszaru parku narodowego jest zagrożenie dla przyrody. Jednak mowa w tym przepisie o „sposobie udostępnienia obszarów parków”, a nie zakazie jego udostępnienia w całości. Zgodnie z powyższym, należy stwierdzić, iż omawiany zakaz nie został ustanowiony w ustawie.

Jeśli chodzi o zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, należy zauważyć, że art. 46 ust. 4 pkt 3 oraz art. 46b pkt 2 u.z.z.c.z. przewiduje czasowe ograniczenie działalności gospodarczej, a nie jej zakaz. Posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem „ograniczenie” nie jest równoważne z „zakazem”. Pomimo, że w rozporządzeniach używano terminu „czasowe ograniczenie działalności”, w praktyce ograniczenia te przybierały formę zupełnego zakazu wykonywania działalności gospodarczej<sup>492</sup>. W dalszej kolejności należy zauważyć, że to rozporządzenia określały kody PKD oraz zakres przedmiotowy działalności, którego dotyczyły zakazy (tj. gastronomia, działalność rozrywkowa i kulturalna, działalność sportowa, usługi kosmetologiczne, działalność edukacyjna, turystyka, hotelarstwo, handel), daty początkowe oraz końcowe obowiązywania ograniczeń i zakazów, różnicowanie czasu obowiązywania od

---

<sup>491</sup> Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 567).

<sup>492</sup> § 6 ust. 1 rozporządzenie z dnia 20 marca 2020 r. op. cit., „czasowe ograniczenie (...) polega na całkowitym zakazie prowadzenia wymienionych w tych przepisach rodzajów działalności”.

konkretnego województwa, kryteria dopuszczające prowadzenie określonej działalności (np. obowiązek zakrywania ust i nosa, zachowanie konkretnego dystansu, limit liczby klientów, zapewnienie środków do dezynfekcji), zakres terytorialny obowiązywania restrykcji (w zależności od stopnia zagrożenia epidemiologicznego w danym regionie).

Jak podkreśla NSA w wyroku z dnia 2 czerwca 2023 r. „w świetle art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji RP, wolność działalności gospodarczej – stanowiąc składową część gospodarki rynkowej – jest równocześnie publicznym prawem podmiotowym. Jakkolwiek wolność ta nie ma absolutnego charakteru, co wynika art. 22 Konstytucji, to jednak może podlegać ograniczeniom określonym – tylko i wyłącznie – w ustawie, co znajduje swoje potwierdzenie również w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, z którego ponadto wynika, że niezależnie od wskazanego formalnego kryterium wprowadzania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności, ograniczenia te nie mogą jednocześnie naruszać – a trzeba to podkreślić – istoty danej wolności lub prawa podmiotowego”<sup>493</sup>. Kluczowym argumentem przemawiającym za niedopuszczalnością wprowadzenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej jest ugruntowana linia orzecnicza, która konsekwentnie potwierdza stanowisko przywołane przez NSA z dnia 2 czerwca 2023 r.<sup>494</sup> Należy także zwrócić uwagę na stanowisko

---

<sup>493</sup> Wyrok NSA z dnia 2.06.2023 r., II GSK 844/22, LEX nr 3585734.

<sup>494</sup> Wyrok NSA z dnia 2.06.2023 r., II GSK 844/22, LEX nr 3585734; wyrok NSA z dnia 2.06.2023 r., II GSK 836/22, LEX nr 3585630; wyrok NSA z dnia 25.01.2023 r., II GSK 845/22, LEX nr 3558492; wyrok NSA z dnia 25.01.2023 r., II GSK 843/22, LEX nr 3558257; wyrok NSA z dnia 25.01.2023 r., II GSK 1162/22, LEX nr 3558599; wyrok NSA z 4.03.2022 r., II GSK 62/22, LEX nr 3333891; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5.01.2022 r., II SA/Po 395/21, LEX nr 3285958; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15.07.2021 r., III SA/Gd 424/21, LEX nr 3206412; wyrok WSA w Opolu z dnia 27.10.2020 r., II SA/Op 219/20, LEX nr 3093916; wyrok NSA z dnia 18.01.2024 r., II GSK 580/23, LEX nr 3687542; wyrok NSA z dnia 8.11.2023 r., II GSK 2134/22, LEX nr 3647582; wyrok WSA w Łodzi z dnia 1.02.2023 r., III SA/Łd 770/22, LEX nr 3489840; wyrok WSA w Łodzi z dnia 1.02.2023 r., III SA/Łd 769/22, LEX nr 3487350; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26.01.2023 r., III SA/Gd 555/22, LEX nr 3486119; wyrok NSA z dnia 25.01.2023 r., II GSK 602/22, LEX nr 3508221; wyrok NSA z dnia 25.01.2023 r., II GSK 995/22, LEX nr 3508268; wyrok NSA z dnia 10.01.2023 r., II GSK 688/22, LEX nr 3695976; wyrok NSA z dnia 10.01.2023 r., II GSK 543/22, LEX nr 3510863; wyrok NSA z dnia 10.01.2023 r., II GSK 421/22, LEX nr 3511000; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20.12.2022 r., IV SA/Wr 222/22, LEX nr 3454959; wyrok NSA z dnia 2.12.2022 r., II GSK 469/22, LEX nr 3478892; wyrok NSA z dnia 2.12.2022 r., II GSK 470/22, LEX nr 3478965; wyrok NSA z dnia 2.12.2022 r., II GSK 557/22, LEX nr 3622401; wyrok NSA z dnia 2.12.2022 r., II GSK 517/22, LEX nr 3573721; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9.11.2022 r., IV SA/Wr 91/22, LEX nr 3441755; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3.11.2022 r., II SA/Bd 1271/21, LEX nr 3435481; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28.07.2022 r., IV SA/Wr 811/21, LEX nr 3391830; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27.07.2022 r., II SA/Po 288/22, LEX nr 3393207; wyrok NSA z dnia 26.07.2022 r., II GSK 485/22, LEX nr 3400323; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19.07.2022 r., IV SA/Wr 808/21, LEX nr 3398005; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30.06.2022 r., III SA/Gd 863/21, LEX nr 3380029; wyrok NSA z dnia 28.06.2022 r., II GSK 292/21, LEX nr 3400883; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23.06.2022 r., III SA/Gd 1154/21, LEX nr 3358080.; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 22.06.2022 r., II SA/Rz 164/22, LEX nr 3365855; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21.06.2022 r., IV SA/Wr 135/22, LEX nr 3392369; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17.05.2022 r., IV SA/Wr 93/22, LEX nr 3356967; wyrok WSA

odmienne, w którym WSA w wyroku z dnia 22 lutego 2022 r. wskazał, iż wprowadzony zakaz prowadzenia działalności gospodarczej należy usprawiedliwić na gruncie odstępstwa od konstytucyjnej zasady wyłączności ustawy na początku epidemii. System

---

w Gdańsku z dnia 6.05.2022 r., III SA/Gd 679/21, LEX nr 3341345; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28.04.2022 r., III SA/Gd 886/21, LEX nr 3342734; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 27.04.2022 r., II SA/Bd 1494/21, LEX nr 3360469; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 21.04.2022 r., II SA/Rz 48/22, LEX nr 3340937; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15.04.2022 r., IV SA/Wr 854/21, LEX nr 3346369; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14.04.2022 r., II SA/Po 793/21, LEX nr 3337734; wyrok NSA z dnia 8.04.2022 r., II GSK 287/22, LEX nr 3360501; wyrok NSA z dnia 8.04.2022 r., II GSK 165/22, LEX nr 3392940; wyrok NSA z dnia 5.04.2022 r., II GSK 255/22, LEX nr 3339380; wyrok NSA z dnia 5.04.2022 r., II GSK 246/22, LEX nr 3336806; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17.03.2022 r., II SA/Po 548/21, LEX nr 3323604; wyrok NSA z dnia 16.03.2022 r., II GSK 159/22, LEX nr 3335324; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16.03.2022 r., II SA/Bd 1094/21, LEX nr 3608575; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15.03.2022 r., II SA/Bd 990/21, LEX nr 3349492; wyrok NSA z dnia 9.03.2022 r., II GSK 90/22, LEX nr 3346961; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9.03.2022 r., II SA/Po 728/21, LEX nr 3330428; wyrok NSA z dnia 4.03.2022 r., II GSK 15/22, LEX nr 3321118; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24.02.2022 r., II SA/Po 575/21, LEX nr 3320900; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9.02.2022 r., III SA/Gl 946/21, LEX nr 3334151; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9.02.2022 r., II SA/Rz 1533/21, LEX nr 3315290; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9.02.2022 r., II SA/Bd 1231/21, LEX nr 3322827; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8.02.2022 r., II SA/Bd 1529/21, LEX nr 3371733; wyrok NSA z dnia 8.02.2022 r., II GSK 2750/21, LEX nr 3331134; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 8.02.2022 r., II SA/Bk 827/21, LEX nr 3307965; wyrok WSA w Warszawie z dnia 8.02.2022 r., V SA/Wa 3673/21, LEX nr 3643881; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4.02.2022 r., II SA/Po 531/21, LEX nr 3307094; wyrok NSA z dnia 2.02.2022 r., II GSK 2704/21, LEX nr 3352785; wyrok NSA z dnia 1.02.2022 r., II GSK 2689/21, LEX nr 3325190; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 1.02.2022 r., II SA/Bd 1429/21, LEX nr 3328482; wyrok NSA z dnia 1.02.2022 r., II GSK 2628/21, LEX nr 3322772; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 25.01.2022 r., II SA/Bd 731/21, LEX nr 3339964; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 20.01.2022 r., II SA/Bk 860/21, LEX nr 3303752; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18.01.2022 r., III SA/Gl 925/21, LEX nr 3318613; Wyrok WSA w Poznaniu z 14.01.2022 r., IV SA/Po 762/21, LEX nr 3315488; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13.01.2022 r., II SA/Bk 730/21, LEX nr 3294935; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13.01.2022 r., II SA/Bk 729/21, LEX nr 3295008; wyrok WSA w Opolu z dnia 21.12.2021 r., II SA/Op 493/21, LEX nr 3308710; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 16.12.2021 r., II SA/Rz 1329/21, LEX nr 3304703; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16.12.2021 r., II SA/Bk 716/21, LEX nr 3284977; wyrok NSA z dnia 9.12.2021 r., II GSK 2184/21, LEX nr 3331703; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25.11.2021 r., II SA/Rz 1330/21, LEX nr 3291717; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25.11.2021 r., II SA/Rz 1223/21, LEX nr 3309218; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 24.11.2021 r., II SA/Rz 1235/21, LEX nr 3288630; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18.11.2021 r., II SA/Go 958/21, LEX nr 3267634; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4.11.2021 r., II SA/Go 859/21, LEX nr 3254046; wyrok WSA w Lublinie z dnia 16.11.2021 r., III SA/Lu 300/21, LEX nr 3344710; wyrok NSA z dnia 28.10.2021 r., II GSK 1382/21, LEX nr 3269311; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 20.10.2021 r., II SA/Bd 684/21, LEX nr 3331997; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20.10.2021 r., II SA/Rz 981/21, LEX nr 3274334; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7.10.2021 r., II SA/Go 648/21, LEX nr 3246908; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24.09.2021 r., IV SA/Po 394/21, LEX nr 3310580; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 23.09.2021 r., II SA/Sz 366/21, LEX nr 3289549; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15.09.2021 r., II SA/Go 506/21, LEX nr 3226264; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14.09.2021 r., II SA/Ol 511/21, LEX nr 3230229; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15.07.2021 r., IV SA/Po 481/21, LEX nr 3207029; postanowienie SR w Siedlcach z dnia 17.05.2021 r., II W 509/21, LEX nr 3183535; wyrok NSA z dnia 2.06.2023 r., II GSK 1091/22, LEX nr 3595107; wyrok WSA w Krakowie z dnia 11.04.2022 r., III SA/Kr 1342/21, LEX nr 3334632; wyrok NSA z dnia 4.03.2022 r., II GSK 38/22, LEX nr 3333821; wyrok NSA z dnia 13.01.2022 r., II GSK 2539/21, LEX nr 3328417; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 26.05.2021 r., II SA/Bd 779/20, LEX nr 3197603; wyrok NSA z dnia 7.06.2024 r., III FSK 1061/23, LEX nr 3736952; wyrok WSA w Lublinie z dnia 19.03.2024 r., III SA/Lu 45/24, LEX nr 3735076; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25.10.2023 r., III SA/Gl 89/23, LEX nr 3626843; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12.10.2023 r., III SA/Gd 168/23, LEX nr 3617762; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27.09.2023 r., III SA/Gl 88/23, LEX nr 3613516; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15.03.2023 r., I SA/Gl 1364/21, LEX nr 3519825; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20.04.2023 r., IV SA/Wr 571/22, LEX nr 3556937; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5.05.2023 r., IV SA/Wr 614/22, LEX nr 3558395; wyrok NSA z dnia 12.09.2023 r., II GSK 1555/22, LEX nr 3636154.

prawny nie był wówczas dostosowany do skutecznego zwalczania sytuacji zagrożenia epidemicznego, z uwagi na fakt, iż w najnowszej historii Polski nie występowało jeszcze tak powszechne i poważne zagrożenie w tej materii<sup>495</sup>. Stanowisko to w żadnym stopniu nie zasługuje na aprobatę. Po pierwsze i najważniejsze, prawo, w szczególności w czasie kryzysu, musi stanowić ostoję stabilności. Sytuacje wyjątkowe absolutnie nie uprawniają do stosowania bezprawia, a wręcz przeciwnie – to w sytuacjach nadzwyczajnych ustawodawca powinien szczególnie szanować prawo, aby nie dopuścić do chaosu prawnego i nieodwracalnych szkód. Niedopełnienie przez ustawodawcę spoczywających na nim obowiązków nie może usprawiedliwiać nakładania sankcji na jednostkę na podstawie przepisów wprowadzonych niezgodnie ze standardami demokratycznego państwa prawa.

Analiza przesłanek formalnych stanowi pierwszy etap kontroli regulacji prawnych. W przypadku, gdy zostanie stwierdzone naruszenie przesłanki wyłączności ustawy lub warunków odnoszących się do szczegółowości przepisów, to postępowanie kończy się na tym etapie. W praktyce oznacza to, że wprowadzenie ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych bez dochowania powyższych wymogów stanowi wystarczającą podstawę do uznania badanych norm za niezgodne z Konstytucją<sup>496</sup>.

Omawiane rozporządzenia w istocie nie realizowały wytycznych, ale tworzyły samoistne normy prawne, co stoi w sprzeczności z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust.1 Konstytucji. W odniesieniu do utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, należy uznać, że analizowane rozporządzenia regulowały materię zastrzeżoną dla ustawy i nie służyły jej wykonaniu. Gdy ogranicza się prawa i wolności jednostki, należy bezwzględnie respektować zasadę wyłączności ustawy. Oznacza to, że podstawowe elementy danej wolności i prawa zagwarantowanej w Konstytucji muszą znajdować się w ustawie, tak aby to na jej podstawie można było odczytać treść wprowadzanego ograniczenia oraz określić kompletny zarys tegoż ograniczenia.

---

<sup>495</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22.02.2022 r., II SA/Po 696/21, LEX nr 3320930.

<sup>496</sup> Wyroki TK z dnia 5.02.2015 r., K 60/13, OTK–A 2015, nr 2, poz. 11; z dnia 3.03.2014 r., K 19/11, OTK–A 2014, nr 6, poz. 60.

### 3. Materialne aspekty naruszeń wolności i praw człowieka

Ograniczanie wolności i praw jednostki zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji musi czynić zadość zasadzie proporcjonalności<sup>497</sup>. Zasada ta określa konstytucyjne granice ograniczania praw człowieka. Omawiana ingerencja jest możliwa wyłącznie, gdy jest niezbędna do osiągnięcia ściśle określonych celów. Ponadto zasadę proporcjonalności należy odczytywać jako element zasady państwa prawnego, co powoduje, iż jest ona stosowana przy ocenie ograniczeń wolności i praw oraz wtedy, gdy prawo ingeruje w sytuację prawną jednostki. Trybunał Konstytucyjny określa trzy elementy zasady proporcjonalności: niezbędności ograniczenia, przydatności ograniczenia oraz proporcjonalności *sensu stricto*<sup>498</sup>. Te będą poniżej omówione na gruncie wprowadzonych restrykcji. Już na wczesnym etapie trwania pandemii COVID-19 zasada proporcjonalności została określona przez Radę Europy jako wspólna, europejska strategia zwalczania transmisji wirusa Sars-CoV-2. Ponadto Rada Europy wezwała Państwa do przyjęcia skutecznych i proporcjonalnych środków pozostających w korelacji do stworzonego zagrożenia<sup>499</sup>.

Trybunał Konstytucyjny, oceniając wprowadzone ograniczenia wolności i praw, bada, czy cel danego środka znajduje oparcie w wartościach wskazanych w klauzulach limitacyjnych. Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał, cele ustawy, które nie pozostają w związku z ochroną wartości konstytucyjnych, nie mogą stanowić wystarczającego uzasadnienia<sup>500</sup>. Nakaz przydatności, wpisujący się w zasadę proporcjonalności, definiuje zależność adekwatności wprowadzanych ograniczeń wolności i praw od zamierzonego celu. Organy publiczne powinny w tym zakresie pozyskać rzetelną i popartą wiedzą ocenę rzeczywistości, która umożliwi wybranie środków prawnych

---

<sup>497</sup> Por. N. Emiliou, *The Principle of Proportionality in European Law. A Comparative Study*, London 1996, s. 4; A. Barak, *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*, Cambridge–New York 2012, s. 5. A. Stępkowski, *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecjonalnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010, s. 9.

<sup>498</sup> Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, wyd. 5, Warszawa 2006, s. 25–29. Zob. też J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 7; P. Szymaniec, *Zasada proporcjonalności a ochrona praw podstawowych w państwach Europy*, Wałbrzych 2015, s. 10; A. Nałęcz, *Ochrona wolności i praw jednostki w świetle zasady proporcjonalności*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, t. 1, red. E. Wójcicka, Częstochowa 2013, s. 58–67.

<sup>499</sup> Council of Europe, *Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis*, SG/Inf (2020)11, 7 April 2020, <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40>, (dostęp: 4.04.2025 r.).

<sup>500</sup> Por. wyrok TK z dnia 9.07.2009 r., K 31/08; wyrok TK z dnia 7.12.2010 r., P 11/09; wyrok TK z dnia 21.07.2009 r., K 7/09.

gwarantujących skuteczne osiągnięcie zamierzonego celu. Z tego względu podnosi się, iż wymóg przydatności powinien odnosić się zarówno do zgodności aktu z celem, jak i przewidywanych skutków społecznych jego obowiązywania<sup>501</sup>. Proces stanowienia prawa powinien być kształtowany w taki sposób, aby skutecznie służyć wykonaniu wartości określonych w Konstytucji<sup>502</sup>. Z perspektywy teorii prawa, a dokładnie stanowiska prezentowanego przez S. Wronkowską i Z. Ziemińskiego<sup>503</sup>, ustawodawca powinien ustalić, czy zaproponowane regulacje urzeczywistnią zamierzony skutek.

Trybunał Konstytucyjny odniósł się do kwestii kontrolowania celowości i trafności rozwiązań prawnych prezentowanych przez ustawodawcę, stwierdzając, iż nie jest do tego powołany<sup>504</sup>. Co do zasady, Trybunał Konstytucyjny wykazywał pewien dystans wobec oceny zdatności podjętego środka, użytego po to, by zrealizować określony cel. Ostrożność Trybunału Konstytucyjnego w zakresie oceny przydatności danego środka prawnego jest motywowana swobodą decyzyjną prawodawcy oraz brakiem obiektywnych kryteriów przyczynowo- skutkowych. Niemniej w warunkach wprowadzanych ograniczeń podczas pandemii COVID-19, zachowanie tej rezerwy nie znalazłoby uzasadnienia, bowiem Trybunał Konstytucyjny interweniuje w tych sytuacjach, w których ustawodawca przekracza zakres swojej swobody regulacyjnej w sposób drastyczny, powodujący, iż naruszenie klauzul konstytucyjnych jest ewidentne<sup>505</sup>. Upływ tygodni oraz miesięcy skutkowało mnogością informacji z dziedziny nauk medycznych, społecznych oraz prawnych, w związku z czym dokonanie analizy skuteczności środków było realnie możliwe.

Konieczność, będąca warunkiem ograniczenia praw lub wolności, wynika z dążenia do zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób<sup>506</sup>. Dążenie to polega na wyborze środka ograniczenia praw lub wolności, realizującego ten cel przy jednoczesnym bezwzględny zakazie wkraczania w istotę gwarantowanego prawa<sup>507</sup>. Podczas rozważań nad koniecznością wprowadzenia danego ograniczenia należy ocenić, czy regulacja ta umożliwi osiągnięcie oczekiwanych celów, czy jest

---

<sup>501</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja...* op. cit., s. 792.

<sup>502</sup> S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Warszawa 1997, s. 124–125.

<sup>503</sup> *Ibidem*, s. 133.

<sup>504</sup> Orzeczenie TK z dnia 26.04.1995 r., K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12.

<sup>505</sup> *Ibidem*.

<sup>506</sup> Wyrok TK z dnia 25.02.1999 r., K 23/98, OTK 1999, nr 2, poz. 25.

<sup>507</sup> Wyrok TK z dnia 20.10.2010 r., P 37/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 79.

konieczna dla zabezpieczenia interesu publicznego, z którym jest powiązana oraz czy skutki regulacji są współmierne do obciążeń jakie nakłada na obywateli<sup>508</sup>. Środki niezbędne należy rozumieć jako te, które będą chronić określone wartości w sposób, który nie byłby osiągnięty przy zastosowaniu innych środków oraz takie, które będą jak najmniej uciążliwe dla jednostki<sup>509</sup>.

Aby dokonać oceny czy ingerencja w konstytucyjne prawa i wolności była zgodna z zasadą konieczności, należy rozważyć określony przez ustawodawcę cel, zakładający posługiwanie się środkami umożliwiającymi osiągnięcieżądanego efektu i będącymi jednocześnie mniej dotkliwymi dla obywatela. Należy również zidentyfikować grupę środków alternatywnych, które są co najmniej równie skuteczne i służą realizacji określonego celu tak jak środek podlegający ocenie. Następnie należy zbadać, czy w danej grupie środków alternatywnych istnieją środki o mniejszym stopniu uciążliwości. Ocena stopnia uciążliwości powinna uwzględniać zakres przedmiotowy – a więc powinna określać sfery życia lub działalności podlegające ograniczeniu–, zakres podmiotowy– tzn. kogo dotyczy dane ograniczenie–, zakres przestrzenny – tzn. jak rozległy terytorialnie jest środek – oraz zakres czasowy– tzn. jak długo obowiązuje dany środek<sup>510</sup>.

W Polsce głównym zarzutem wobec ograniczeń i zakazów pandemicznych jest forma ich wprowadzenia, tj. ustanowienie ich w drodze rozporządzeń. W związku z tym zarówno judykatura, jak i doktryna skupia się głównie na zarzutach dotyczących naruszenia zasady wyłączności ustawy z np. art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zasada proporcjonalności odgrywa rolę zagadnienia drugoplanowego, ponieważ podstawą niekonstytucyjności wprowadzonych restrykcji jest ich wadliwa podstawa prawna. Tymczasem w innych państwach, w których ograniczenia były stanowione zgodnie z podstawą prawną, analiza koncentrowała się wokół oceny zasady proporcjonalności. Sądy, dokonując kontroli, utworzyły dwa podejścia. Pierwsze polegało na żądaniu od władz państwowych dowodów empirycznych uzasadniających wprowadzone restrykcje.

---

<sup>508</sup> Orzeczenie TK z dnia 26.04.1995 r., K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12.

<sup>509</sup> J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Warszawa 2004, s. 401.

<sup>510</sup> Por. D. Kijowski, *Zasada adekwatności*, [w:] tenże, *Zasady ingerencji administracyjnoprawnej*, Warszawa 2004, s. 62; idem, *Pozwolenia*, Warszawa 2008, s. 251–252; K. Wojtyczek, *Granice ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa jednostki w ustawodawstwie zwykłym*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 159; M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako przedmiot ingerencji władzy publicznej*, Kraków 2005, s. 212–216.

Drugie polegało na tym, że sądy przyjmowały deklaracje władz bez żądania dowodów wykazujących, iż dany zakaz czy ograniczenie przyczyniało się do ograniczenia transmisji wirusa<sup>511</sup>. Jak wskazuje R. Alexy, należy doszukiwać się ścisłej zależności pomiędzy intensywnością ingerencji w prawa i wolności człowieka, a niepewnością poznawczą, w związku z czym „im bardziej jest dotkliwa ingerencja w prawo konstytucyjne, to tym większa musi być pewność przesłanek uzasadniających tę ingerencję”<sup>512</sup>.

Próba oceny, czy opisana w rozdziale II ingerencja władz publicznych w sferę praw konstytucyjnych naruszyła ich istotę, będzie polegała na odpowiedzi na dwa pytania: 1) czy przyjęte środki umożliwiały realizację wolności i praw oraz 2) czy ingerencja dotyczyła podstawowych uprawnień składających się na daną wolność lub prawo i prowadziła do zniekształcenia konstytucyjnej funkcji danego prawa czy wolności. Należy zauważyć, iż w dyskusjach ośrodków zagranicznych ukształtowały się dwa stanowiska odnoszące się do rygoru weryfikacji zasady proporcjonalności. Pierwsze polega na rygorystycznej kontroli zasady proporcjonalności<sup>513</sup>, natomiast drugie stanowisko stanowi kontrę do rygorystycznej kontroli, z uwagi na fakt, iż sytuacja pandemiczna zmieniała się w sposób dynamiczny oraz często brakowało jednomyślności w środowisku naukowym<sup>514</sup>.

---

<sup>511</sup> *Taking Justification Seriously: Proportionality, Strict Scrutiny, and the Substance of Religious Liberty*, [https://scholarship.law.nd.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2503&context=law\\_faculty\\_scholarship](https://scholarship.law.nd.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2503&context=law_faculty_scholarship) s. 491 (dostęp: 15.02.2025 r.); *Manitoba Removes Ban on Drive-in Church Services After Threat of Court Action*, JUST. CTR., 8.12.2020 r., <https://www.jccf.ca/manitoba-removes-ban-on-drive-in-church-services-after-threat-of-court-action/>, (dostęp: 15.02.2025 r.) – w której to sprawie sąd nie zażądał dowodów uzasadniających zakaz nabożeństw w postaci drive-in (uczestnicy nabożeństwa pozostawali w samochodzie, najczęściej na parkingu przy świątyni. Duchowny prowadził nabożeństwo, a uczestnicy mogli słuchać transmisji na żywo przez radio samochodowe. Celem omawianej formy nabożeństwa było zminimalizowanie kontaktu fizycznego pomiędzy uczestnikami, które zapewniało wspólny udział w nabożeństwie.

<sup>512</sup> A.J. Rivers, *Proportionality, Discretion and the Second Law of Balancing*, [w:] *Law, Rights and Discourse: The Legal Philosophy of Robert Alexy*, red. G. Pavlakos, Oxford 2007, s. 167–188.

<sup>513</sup> O. Gross, *Law in Times of Crisis. Emergency Powers in Theory and Practice*, „Cambridge Studies in International and Comparative Law,” Cambridge 2006, s. 2.

<sup>514</sup> L. Vyhnánek, A. Blechová, M. Bátrla, J. Mišek, T. Novotná, A. Reichman, J. Harašta, *The Dynamics of Proportionality: Constitutional Courts and the Review of COVID–19 Regulations*, „German Law Journal” 2021, vol. 25, s. 1426-1456.

## ***Obowiązkowa kwarantanna***

Celem obowiązkowej kwarantanny było niedopuszczenie do transmisji wirusa SARS-CoV-2 oraz redukcja zachorowań. W związku z tym należy poddać ocenie, czy środek ten w różnych regulacjach prawnych, terytorialnych oraz podmiotowych był ukierunkowany na ten cel w całym okresie obowiązywania ograniczeń. Przydatność podjętych środków wynikała z braku wiedzy na temat transmisji wirusa SARS-CoV-2, jak i ogólnych informacji na jego temat, braku systemu diagnostyki, leków, szczepień oraz jakichkolwiek wytycznych. W odniesieniu do perspektywy przydatności, działania te mogły mieć realny potencjał zahamowania fali transmisji wirusa w warunkach nieprzygotowania instytucjonalnego.

Podczas początkowej fazy pandemii COVID-19 brak informacji, szybkość rozprzestrzeniania się wirusa, nieznanostwo jego podłoża biologicznego oraz skutków zdrowotnych uzasadniały podejmowanie środków prawnych, które – według najlepszej wiedzy – miały sprzyjać osiągnięciu celu. Jednakże w każdym procesie stanowienia prawa, nawet w warunkach dotąd nieznanych, niezmiennie pozostają postanowienia Konstytucji. Rozwój sytuacji pandemicznej, pozyskanie wiedzy epidemiologicznej oraz wdrażanie testów diagnostycznych spowodowało, iż utrzymanie obowiązku kwarantanny w takim stopniu, jak miało to miejsce na początku pandemii, sprawiło, że charakter przydatności zaczął tracić na znaczeniu. Z czasem wprowadzono możliwość zakończenia kwarantanny po uzyskaniu negatywnego testu oraz skrócono liczbę dni obowiązkowej kwarantanny. Jednak czas wprowadzania zmian w tym zakresie był zdecydowanie opóźniony w stosunku do rozwoju sytuacji pandemicznej. Zasada przydatności powinna być oceniana w sposób bieżący oraz wymaga ciągłej analizy związku pomiędzy wybranym środkiem a celem. Ponadto należy rozważać, czy istniały środki mniej restrykcyjne, ale równie skuteczne.

Światowa Organizacja Zdrowia<sup>515</sup> sformułowała wytyczne kierowane do państw w celu ustalenia zasad obowiązywania kwarantanny. Jak wskazała: a) władze powinny udostępniać jasne, aktualne, przejrzyste i spójne wytyczne, a także wiarygodne informacje na temat środków kwarantanny, b) osoby poddane kwarantannie powinny

---

<sup>515</sup> Światowa Organizacja Zdrowia, *Rozważania dotyczące kwarantanny osób w kontekście powstrzymywania choroby koronawirusowej (COVID-19): Tymczasowe wytyczne z dnia 19.03.2020 r.*, <https://apps.who.int/iris/handle/10665/331497>Licencja:CCBY-NC-SA30IGO (dostęp: 3.03.2025 r.).

mieć zapewnioną odpowiednią opiekę zdrowotną, wsparcie finansowe, społeczne, psychologiczne wraz z podstawowymi potrzebami.

Obowiązkowa kwarantanna oraz aplikacja Kwarantanna Domowa ingerowały w wolność osobistą, wolność poruszania się, autonomię informacyjną oraz prawo do prywatności. Omawiany środek miał charakter generalny, ponieważ dotyczył każdej osoby przekraczającej granicę oraz osób wspólnie zamieszkujących. Oznacza to, że stosowany środek miał zastosowanie wobec każdej osoby przekraczającej granicę państwa, niezależnie od okoliczności. Brak czynników zależnych od konkretnej sytuacji powoduje, iż ingerencja nie odnosiła się do przypadków uzasadnionych ryzykiem zakażenia wirusem SARS-CoV-2. Nawet w początkowych fazach pandemii, gdy brak było informacji na temat wirusa, można było rozważyć zastosowanie środków alternatywnych o mniejszym stopniu uciążliwości. Omówienie zasady konieczności na gruncie obowiązkowej kwarantanny nie jest możliwe bez badań naukowych i modeli pandemicznych obrazujących skuteczność oraz uciążliwość kwarantanny. Należy więc odwołać się do opracowania naukowego przedstawiającego zaawansowany model, który umożliwi np. wskazanie skuteczności minimalnego czasu odbywania kwarantanny podróżnych<sup>516</sup>. W pierwszej kolejności badania wykazują, iż kwarantanna trwająca do 3 dni w połączeniu z testem RT-PCR lub antygenowym była wystarczającym środkiem minimalizującym ryzyko transmisji wirusa w porównaniu do całkowitego zamknięcia granic. Dlatego kwarantanna trwająca od 10 do 14 dni, bez wykonywania testów była środkiem nadmiarowym, który nie spełniał wymogu minimalnej dolegliwości.

Zaproponowany model wskazuje, że nawet na początku pandemii, gdy dostęp do testów i szczepień był ograniczony, możliwe były środki alternatywne w postaci zmniejszonej liczby dni odbywania kwarantanny czy indywidualizacja czasu kwarantanny w zależności od sytuacji epidemiologicznej w kraju. Okres odbywania kwarantanny powinien ulegać zmianie wraz z pozyskiwaniem informacji o odporności populacyjnej nabytej w związku z przebytymi zakażeniami lub szczepieniami, natężeniem ruchu podróżnego oraz skalą zakażeń. Jak wskazują autorzy przywołanej

---

<sup>516</sup> C.R. Wells, A. Pandey, M.C. Fitzpatrick, W. S. Crystal, B. H. Singer, S. M. Moghadas, A.P. Galvani, J.P. Townsend, *Quarantine and testing strategies to ameliorate transmission due to travel during the COVID-19 pandemic: a modelling study*, „The Lancet Regional Health-Europe” 2022, vol. 14, s. 1–17, <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC8743228/pdf/main.pdf>, (dostęp: 3.03.2025 r.).

pracy badawczej<sup>517</sup>, dla połowy krajów możliwe było całkowite zniesienie kwarantanny bez zwiększenia ryzyka zakażenia. W dalszej kolejności, przy określaniu czasu trwania kwarantanny należało uwzględnić wielkość kraju, z którego przemieszcza się dana osoba. Kraje o niskiej liczbie przypadków powinny stosować krótsze okresy kwarantanny oraz kontrolować liczbę osób przyjeżdżających i wyjeżdżających. Jeśli liczba osób przyjeżdżających przewyższa liczbę osób wyjeżdżających, ryzyko wzrastało.

Rosnąca liczba osób poddanych kwarantannie skutkowałą powstaniem pytań o zasadność jej długości, zwłaszcza uwadze kontekście konsekwencji społecznych, psychologicznych oraz gospodarczych. W Polsce czas obowiązkowej kwarantanny został zmieniony we wrześniu 2020 r.<sup>518</sup> z 14 na 10 dni. Należy jednak zauważyć, iż od jesieni 2020 r. dostępne były badania naukowe, uzasadniające rozważanie krótszych terminów trwania kwarantanny<sup>519</sup>. W konsekwencji, decyzja o skróceniu kwarantanny do 10 dni była co prawda zgodna z ówczesnymi standardami, ale nie była optymalnym i znajdującym oparcie w badaniach naukowych rozwiązaniem<sup>520</sup>.

Liczba osób przebywających na kwarantannie często przekraczała kilkadziesiąt, a nawet kilka tysięcy osób dziennie<sup>521</sup>. Jednocześnie dane dotyczące liczebności funkcjonariuszy Policji pokazują, iż w całym kraju liczba ta wynosi około 100 tys.<sup>522</sup>. Jeśli do kontroli przestrzegania obowiązkowej kwarantanny oddelegowano choćby połowę funkcjonariuszy, trudno wyobrazić sobie, że funkcjonariusze byli w stanie dopełnić tego obowiązku. Liczba osób poddanych kwarantannie w porównaniu z zasobami funkcjonariuszy Policji prowadzi do wniosku, iż środki nadzorcze w tejże postaci miały charakter jedynie częściowo skuteczny i możliwy do zrealizowania.

Sąd francuski wystąpił do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi w zakresie tego, czy państwa mogły wprowadzić krajowe przepisy nakładające obowiązek powszechnego

---

<sup>517</sup> C.R. Wells, A. Pandey, M.C. Fitzpatrick, W. S. Crystal, B. H. Singer, S. M. Moghadas, A.P. Galvani, J.P. Townsend, *Quarantine...*, op. cit., s. 1–17.

<sup>518</sup> Rozporządzenie z dnia 1.09.2020 r. w sprawie ustanowienia..., op. cit.

<sup>519</sup> P. Ashcroft, S. Lehtinen, D.C. Angst, N. Low, S. Bonhoeffer, *Quantifying the impact of quarantine duration on COVID-19 transmission*, „eLife” 2021, vol. 63704, <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33543709/>, (dostęp: 3.03.2025 r.).

<sup>520</sup> C.R. Wells, A. Pandey, M.C. Fitzpatrick, W. S. Crystal, B. H. Singer, S. M. Moghadas, A.P. Galvani, J.P. Townsend, *Quarantine...*, op. cit., s. 1–17.

<sup>521</sup> [https://pl.wikipedia.org/wiki/Statystyki\\_pandemii\\_COVID-19\\_w\\_Polsce](https://pl.wikipedia.org/wiki/Statystyki_pandemii_COVID-19_w_Polsce) (dostęp 3.03.2025 r.).

<sup>522</sup> <https://www.policja.pl/pol/aktualnosci/183752,Liczba-policjantow-w-polskiej-Policji-fakty.html> (dostęp: 3.03.2025 r.).

i bezwarunkowego gromadzenia danych o ruchu i lokalizacji<sup>523</sup>. Jak wskazał TSUE, dane lokalizacyjne mogą ujawniać informacje o innych aspektach życia prywatnego, korzystających ze szczególnej ochrony, takich jak: orientacja seksualna, poglądy polityczne, religijne czy stan zdrowia. Ogólny obraz danych umożliwi sformułowanie wniosków odnoszących się do codziennych nawyków, miejsca pobytu, wykonywanych czynności oraz relacji towarzyskich. Na podstawie zbioru tych danych można ustalić profil osoby – co z punktu widzenia prawa do poszanowania życia prywatnego budzi poważne wątpliwości<sup>524</sup>. Dlatego też TSUE wskazał, iż gromadzenie danych lokalizacyjnych może naruszać prawo do poszanowania życia prywatnego. W dalszej kolejności TSUE zwrócił uwagę na to, iż odstępstwa od ochrony danych osobowych i ograniczenia muszą się mieścić w tym, co niezbędne. Ponadto „nie można dążyć do celu interesu ogólnego bez uwzględnienia okoliczności, iż należy pogodzić je z prawami podstawowymi, których dotyczy środek, dokonując zbilansowanego wyważenia między celem interesu ogólnego z jednej strony a rozpatrywanymi prawami z drugiej strony”<sup>525</sup>. Z orzecznictwa TSUE wybrzmiewa, że uzasadnienie państw członkowskich w zakresie ograniczenia praw i obowiązków zagwarantowanych w art. 5, 6 oraz 9 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/58/WE należy oceniać ze względu na wagę ingerencji, cel interesu ogólnego oraz to, czy cel ten pozostaje w relacji do wagi<sup>526</sup>.

Obowiązek kwarantanny wiązał się z bezwzględnym zakazem opuszczania miejsca odbywania kwarantanny, nie wliczając w to przypadków ściśle wskazanych w rozporządzeniach, m.in. przeprowadzenia przez lekarza badania czy udania się do miejsca pobrania materiału biologicznego. W praktyce więc uniemożliwiono realizację konstytucyjnych wolności, a wyjątki wskazane w rozporządzeniach były marginalne, ponieważ nie umożliwiały jednostce korzystania z wolności. Wolność osobista jako możliwość podejmowania przez jednostkę decyzji w zgodzie ze swoją wolą oraz dokonywania swobodnego wyboru postępowania chroni jednostkę przed arbitralną ingerencją w integralność fizyczną, duchową oraz psychiczną. Na podstawie

---

<sup>523</sup> Wyrok TSUE z dnia 6.10.2020 r., C-511/18, *La Quadrature du Net i in. przeciwko Premier ministre i in.*, LEX nr 3095381.

<sup>524</sup> Wyrok TSUE z dnia 8.04.2014 r., sprawy połączone C-293/12 i C-594/12, *Digital Rights Ireland*, ZOTSiS 2014, nr 4, poz. I-238, pkt 27; wyrok TSUE z dnia 21.12.2016 r., sprawy połączone C-203/15 i C-698/15, *Tele2 Sverige*, ZOTSiS 2016, nr 12, poz. I-970, pkt 99.

<sup>525</sup> *Ibidem*, pkt 130.

<sup>526</sup> Wyrok TSUE z dnia 2.10.2018 r., C-207/16, *Ministerio Fiscal*, ZOTSiS 2018, nr 10, poz. I-788.

rozporządzeń - jednostki bez swojej woli zostały zamknięte w określonym przestrzennie miejscu przez pewien czas, co stanowi ingerencję w istotę wolności osobistej.

Analiza sporządzona przez ekspertów z Uniwersytetu Johnsa Hopkinsa wskazuje, że obowiązkowa kwarantanna nie miała (statystycznie) istotnego wpływu na śmiertelność<sup>527</sup>. Zespół badaczy<sup>528</sup>, dokonując analizy sytuacji w dziesięciu państwach, stwierdził, że redukcję transmisji wirusa SARS-CoV-2 można było osiągnąć przy użyciu mniej restrykcyjnych działań. Potwierdza to przypadek Szwecji, w której nie wprowadzono tak restrykcyjnych środków jak choćby zakaz przemieszczania się<sup>529</sup>. W konsekwencji, używanie przez władze publiczne w Polsce środków wykraczających poza zwykłe środki konstytucyjne nie świadczy o tym, że zwykłe środki były niewystarczające.

W kontekście obowiązkowej kwarantanny należy również poruszyć kwestię obowiązkowej aplikacji Kwarantanna Domowa, która miała na celu monitorowanie przestrzegania obowiązku kwarantanny. Aplikacja wskutek dostępu do danych osobowych, aparatu, lokalizacji oraz mikrofonu urządzenia osoby poddanej kwarantannie ingerowała w zasadę ochrony informacji na temat jednostki. Dlatego przydatność w kontekście omawianej aplikacji powinna być analizowana na gruncie tego, czy aplikacja w sposób realny przyczyniała się do redukcji przypadków zachorowań. System weryfikacji polegał na dostępie do obrazu oraz lokalizacji. Aplikacja nie posiadała automatycznego systemu reakcji w przypadku naruszenia obowiązku kwarantanny. Często występowały w niej błędy techniczne, takie jak problemy z rozpoznaniem twarzy, błędne ustalenie lokalizacji, czy ogólne trudności z dostępem do łączności internetowych. Aby dokonać kompletnej analizy przydatności stosowania aplikacji, należałoby zapoznać się z oficjalnymi danymi, które ukazywałyby liczbę naruszeń wykrytych za pomocą aplikacji czy liczbę zakażeń przed wprowadzeniem aplikacji Kwarantanna domowa w zestawieniu z danymi po jej wprowadzeniu. Nie opracowano jednak takiego podsumowania, a dostęp do wspomnianych danych nie został zapewniony. Zakładając, iż aplikacja spełniała swój cel w postaci weryfikacji obecności osoby podlegającej

---

<sup>527</sup> J. Herby, L. Jonung, S. H. Hanke, *A Literature Review and Meta-Analysis of the Effects of Lockdowns on COVID-19 Mortality*, „Studies in Applied Economics” 2022, nr 200, s. 40.

<sup>528</sup> E. Bendavid, Ch. Oh, J. Bhattacharya, J. P. A. Ioannidis, *Assessing Mandatory Stay-at-Home and Business Closure Effects on the Spread of COVID-19*, „European Journal of Clinical Investigation” 2021, t. 51, nr 4, s. 1–9.

<sup>529</sup> V. Agrawal, J.H. Cantor, N. Sood, Ch.M. Whaley, *The Impact of the COVID-19 Pandemic and Policy Responses on Excess Mortality*, “NBER Working Paper Series” 2021, vol. 28930, s. 1–49.

kwarantannie, to nie gwarantowała, iż ta osoba rzeczywiście przebywała w zadeklarowanym miejscu, a także tego, że nie dochodziło do kontaktów z innymi osobami w miejscu odbywania kwarantanny. Dodatkowo należy odnieść się do osób starszych nieposiadających telefonów komórkowych umożliwiających zainstalowanie aplikacji lub niezdolnych do korzystania z przedstawionej technologii. W odniesieniu do powyższego, brak realnej skuteczności można zakwalifikować jako brak przydatności stosowanego środka.

Zgodnie z art. 5 RODO dane osobowe muszą być przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą. Muszą być też zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach, a także nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami. Dalsze przetwarzanie do celów archiwalnych w interesie publicznym do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych nie jest uznawane w myśl art. 89 ust. 1 RODO za niezgodne z pierwotnymi celami. Takie wykorzystanie postrzega się jako adekwatne, stosowne, a zakres danych ograniczony jest wówczas do tego, co niezbędne, by osiągnąć dany cel badawczy. Dane muszą być przetwarzane w taki sposób, by zapewnione było ich bezpieczeństwo, w tym ochrona przed niedozwolonym lub niezgodnym z prawem przetwarzaniem oraz przypadkową utratą, zniszczeniem lub uszkodzeniem, za pomocą odpowiednich środków technicznych lub organizacyjnych.

W odniesieniu do powyższych rozważań warto omówić przykład sprawy<sup>530</sup>, w której to przedmiotem postępowania było naruszenie przepisów ochrony danych osobowych, w związku ze stosowaniem aplikacji *Strava* podczas procesu edukacyjnego. Podczas trwania pandemii COVID-19 nauczyciele wychowania fizycznego w norweskiej gminie zobowiązali uczniów do instalacji aplikacji *Strava* na urządzeniach mobilnych, która identyfikowała uczniów po imieniu i nazwisku. Jako cel instalacji aplikacji wskazano realizowanie zadań sportowych. Norweski organ ochrony danych zauważył, że działanie to naruszyło szereg przepisów dotyczących ochrony danych osobowych. Główne zarzuty dotyczyły braku wdrożenia środków zapewniających bezpieczeństwo przetwarzania danych, oceny ryzyka oraz oceny skutków dla ochrony

---

<sup>530</sup> <https://www.datatilsynet.no/aktuelt/aktuelle-nyheter-2021/gebyr-til-alesund-kommune-for-bruk-av-strava/> (dostęp: 5.05.2025 r.).

danych osobowych<sup>531</sup>. Ponadto szczególną uwagę zwrócono na dostęp aplikacji *Strava* do danych lokalizacyjnych oraz w niektórych przypadkach do adresu zamieszkania. Korzystanie z aplikacji było obowiązkowe, więc uczniowie nie mieli realnego wpływu na decyzję o instalacji aplikacji. W toku postępowania ustalono, że brak systemowych zabezpieczeń stanowił poważne uchybienie administracji publicznej. Jak podkreślił norweski organ, mimo że działania nauczycieli motywowane były pandemią COVID–19, to w żadnym wypadku nie zwalnia to organów publicznych z obowiązku przestrzegania prawa. W rezultacie gmina została ukarana karą pieniężną w wysokości 4900 euro. Należy podkreślić, że zarówno w wypadku aplikacji *Strava* wprowadzonej w norweskiej gminie, jak i aplikacji *Kwarantanna domowa*, wdrożonej w Polsce, mowa o obowiązkowym wykorzystaniu aplikacji mobilnej, przetwarzającej dane osobowe, w tym dane lokalizacyjne.

W zaleceniu z kwietnia 2020 r.<sup>532</sup> Komisja wskazała na konieczność opracowania wspólnego podejścia do wykorzystania technologii i danych cyfrowych w odpowiedzi na kryzys związany z pandemią COVID–19. Na gruncie korzystania z aplikacji mobilnych Komisja wskazała, iż aplikacje te powinny zawierać mechanizmy zabezpieczające podstawowe prawa użytkowników. Dlatego też wskazane było stosowanie jak najmniej inwazyjnych metod, takich jak wykorzystywanie danych dotyczących odległości fizycznej zamiast informacji o lokalizacji i przemieszczaniu się osób. W dalszej kolejności zwrócono również uwagę na konieczność przechowywania danych na urządzeniach użytkowników, ich szyfrowania oraz ograniczenia dostępu jedynie do uprawnionych organów. Zapewnienie odpowiednich standardów cyberbezpieczeństwa miało na celu ochronę integralności i poufności gromadzonych informacji. Istotnym elementem zaleceń była również transparentność ustawień prywatności, co miało sprzyjać zwiększeniu zaufania użytkowników do wykorzystywanych aplikacji.

Po uwzględnieniu powyższego można stwierdzić, iż zalecenia Komisji także i w przypadku aplikacji *Kwarantanna domowa* znacznie odbiegała od wyznaczonych

---

<sup>531</sup> „Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)” jest krajowym aktem prawnym uchwalonym w celu stosowania RODO w Norwegii, <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-15-38>, (dostęp: 5.05.2025 r.).

<sup>532</sup> Zalecenie Komisji UE 2020/518 z dnia 8.04.2020 r. w sprawie wspólnego unijnego zestawu instrumentów ułatwiającego wykorzystanie technologii i danych w celu zwalczania kryzysu wywołanego przez COVID–19 i wyjścia z niego, w szczególności w odniesieniu do aplikacji mobilnych i wykorzystywania zanonimizowanych danych dotyczących mobilności, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:32020H0518>, (dostęp: 3.03.2025 r.).

standardów. W swoim zaleceniu Komisja ponownie podkreśliła bowiem znaczenie dobrowolności w zainstalowaniu przedmiotowych aplikacji, postulowała unikanie gromadzenia danych o lokalizacji użytkowników oraz usuwanie danych po upływie 90 dni lub najpóźniej w momencie, w którym ogłoszone zostanie opanowanie pandemii. Zamiast tego aplikacja *Kwarantanna domowa* była obowiązkowa, nie zapewniono pełnej transparentności aplikacji, wykorzystywała geolokalizację GPS, wymagała regularnego przesyłania zdjęć użytkownika, a okres przechowywania danych wynosił 6 lat licząc od dnia, który następował po dezaktywacji aplikacji.

### ***Nakaz zakrywania ust i nosa***

W następnej kolejności należy dokonać oceny nakazu zakrywania ust i nosa. Nakaz ten trzeba odczytywać jako realizację celu w postaci ograniczenia transmisji wirusa drogą kropelkową. Badania bezspornie wskazywały na skuteczność stosowania środków w postaci masek<sup>533</sup>. Przy czym zakrywanie ust i nosa za pomocą przyłbicy oraz odzieży lub jej części budzi znaczne wątpliwości w zakresie skuteczności. W praktyce zaniechano zróżnicowania skuteczności środków służących do zakrywania ust i nosa, ponieważ przepisy rozporządzeń w sposób jednakowy dopuszczano zakrywanie ust i nosa za pomocą dowolnie wybranego środka z prezentowanego katalogu.

Obowiązek zakrywania ust i nosa był szczególnie dotkliwy dla dzieci, seniorów oraz osób mających problemy zdrowotne. Ponownie, obowiązek ten miał charakter generalny, a wyjątki uzasadniające odstępstwa od przedmiotowego nakazu budziły wątpliwości interpretacyjne. Środek w postaci nakazu zakrywania ust i nosa obejmował niemal wszelkie przestrzenie – od obiektów, po przestrzenie znajdujące się na świeżym powietrzu. Czas trwania nakazu był uzależniony od treści rozporządzeń. Nakaz zakrywania ust i nosa mógł być realizowany nie tylko przy pomocy maseczki

---

<sup>533</sup> D.K. Chu, E.A. Akl, S. Duda i in., *Physical distancing, face masks, and eye protection to prevent person-to-person transmission of SARS-CoV-2 and COVID-19: a systematic review and meta-analysis*, „The Lancet” 2020, vol. 395, s. 1973–1987.; J. Abaluck, L.H. Kwong, A. Styczynski i in., *Impact of community masking on COVID-19: A cluster-randomized trial in Bangladesh*, „Science” 2022, vol. 375(6577), s. 19, <https://www.poverty-action.org/publication/impact-community-masking-covid-19-cluster-randomized-trial-bangladesh> (dostęp: 5.05.2025 r.) <https://www.poverty-action.org/publication/impact-community-masking-covid-19-cluster-randomized-trial-bangladesh>; <https://med.stanford.edu/news/all-news/2021/09/surgical-masks-covid-19.html> (dostęp: 5.05.2025 r.); <https://www.poverty-action.org/study/impact-mask-distribution-and-promotion-mask-uptake-and-covid-19-bangladesh> (dostęp: 5.05.2025 r.).

chirurgicznej czy maseczek typu FFP2/FFP3, lecz także za pomocą części odzieży, przyłbicy i kasku. Środki te nie gwarantowały takiej samej ochrony przed transmisją wirusa. Ponadto obowiązek zakrywania ust i nosa dotyczył również miejsc o niskim lub nawet nikłym zagęszczeniu ludności, np. parki leśne, drogi czy inne otwarte przestrzenie, osoba spacerująca samotnie po lesie była zatem zobowiązana do zakrycia ust i nosa. Wirusem SARS-CoV-2 można było się zarazić drogą kropelkową, wobec czego nakaz zakrywania ust i nosa w sytuacji, gdy nie ma żadnej interakcji pomiędzy osobami, jest środkiem nieskutecznym.

Nakaz zakrywania ust i nosa przy pomocy odzieży lub jej części, maski, maseczki, przyłbicy albo kasku ochronnego należy omówić również na gruncie wolności osobistej. Nakaz ten był związany z przebywaniem jednostki niemal w każdej przestrzeni publicznej. Nieprzestrzeganie obowiązku zakrycia ust i nosa skutkowało brakiem swobodnego przebywania w przestrzeni publicznej. Katalog miejsc objętych omawianym nakazem nie został zróżnicowany ze względu na liczbę osób. Obowiązku zakrywania ust i nosa nie stosowano jedynie wobec osób, które nie mogły tego czynić z uwagi na stan zdrowia, całościowe zaburzenia psychiczne, niepełnosprawność intelektualną w stopniu umiarkowanym, znacznym albo głębokim lub osoby mające trudności w samodzielnym zakryciu lub odkryciu ust lub nosa. Okolicznością budzącą wątpliwości jest fakt, iż osoby te nie były obowiązane do przedstawienia orzeczenia lub zaświadczenia uzasadniającego skorzystanie z tego wyjątku. W praktyce oznaczało to, że każdy obywatel mógł powołać się na stan zdrowia bez jakichkolwiek dowodów, co uniemożliwiało skuteczną weryfikację. Nie należy podważać celu zakrywania ust i nosa za pomocą maseczki, które z punktu widzenia zdrowia publicznego miało charakter ochronny i znajdowało oparcie w przeprowadzonych badaniach. Jednak brak odwołania się do źródeł naukowych w zakresie skuteczności pozostałych form zakrywania ust i nosa, takich jak użycie części ubrania czy kasku, oraz traktowanie tych metod jako zabezpieczenia budzi wątpliwości.

Należy również powołać się na przypadki, w których nakaz zakrywania ust i nosa nie znajdował zastosowania. W ramach niniejszego opracowania warto odnieść się do przypadków określonych w rozporządzeniu z dnia 21 grudnia 2020 r.<sup>534</sup>. W pierwszej kolejności trzeba zastanowić się nad kwestią „trudności w samodzielnym zakryciu lub odkryciu ust lub nosa”. Ustawodawca nie zdefiniował, co należy rozumieć pod tym

---

<sup>534</sup> § 27 ust. 3 rozporządzenia z dnia 21.12.2020 r., op. cit.

sformułowaniu. Przesłanka ta ma charakter niezwykle szeroki oraz nieprecyzyjny. Ponadto jednostki na podstawie omawianej regulacji były obowiązane do subiektywnej interpretacji „trudności”, gdyż znaczenie pojęcia „trudności” będzie interpretowane odmiennie w zależności od osoby. Problem niejasności regulacji wynika z braku pojęć medycznych i prawnych, które umożliwiłyby w sposób dostatecznie precyzyjny ustalenie, czy dana osoba kwalifikuje się do zastosowania wobec niej wspomnianego wyłączenia. Dodatkowo należy wskazać, że stan ten miał być potwierdzony zaświadczeniem lekarskim lub innym dokumentem. Jednak tutaj również pojawia się pytanie – co należy rozumieć przez inny dokument? Ponownie posługiwanie się nieprecyzyjnymi pojęciami prowadziło do arbitralności oceny dokonywanej przez funkcjonariuszy<sup>535</sup>.

W dalszej kolejności należy omówić wyjątek w postaci „sędziego, trenera oraz osoby uprawiającej sport w ramach współzawodnictwa sportowego, zajęć sportowych lub wydarzeń sportowych”, o których mowa w § 10 ust. 15 rozporządzenia z dnia 21 grudnia 2020 r. Co należy rozumieć przez pojęcie sędziego i trenera? Zgodnie ze Słownikiem języka polskiego PWN sędzia to osoba: „1) powołana do rozpoznawania spraw i wydawania wyroków w imieniu państwa; 2) która wydaje sąd, opinię o kimś lub o czymś; 3) uprawniona do prowadzenia zawodów sportowych i oceniająca ich wyniki, a trener to: 1) osoba przygotowująca zawodnika lub drużynę do zawodów, występów; 2) środowiskowo: osoba prowadząca szkolenie; 3) trener personalny - osobisty instruktor czuwający nad poprawnością wykonywania ćwiczeń; trener osobisty”. Na gruncie wykładni celowościowej należy mieć na uwadze, że przepis ten odnosi się (w założeniu ustawodawcy – do zajęć sportowych), natomiast nawet w przypadku definiowania tychże pojęć w odniesieniu do czynności sportowych budzi to poważne wątpliwości. Ponadto trzeba wskazać, że w przepisie tym nie odniesiono się do wyłączenia nakazu zakrywania ust i nosa w powiązaniu ze sprawowaniem czynności sportowych. Jest to ważne, ponieważ w tym przepisie wskazano wyjątek „sprawującego kult religijny podczas jego sprawowania”. Skłania to do przyjęcia tezy, iż wyjątek dotyczący sędziów, trenerów oraz osób uprawiających sport nie był uzależniony od sprawowania czynności sportowych. Ostatnim przykładem może być wyłączenie dla osób „przebywających na terenie lasu, parku, zieleńca, ogrodu botanicznego, ogrodu zabytkowego, rodzinnego ogródka

---

<sup>535</sup> § 27 ust. 6 rozporządzenia z dnia 21 grudnia 2020 r., op. cit.

działkowego oraz plaży”. Szczególną uwagę przykuwa pojęcie „zieleniec”. Termin ten również nie jest jednoznacznie sformułowany w przepisach. W praktyce nie wiemy więc, co ustawodawca miał na myśli, odnosząc się do tego pojęcia<sup>536</sup>. Można zatem zaobserwować, iż przepisów zawierających nieścisłości jest wiele. W niniejszej pracy zostały omówione te, które najdobitniej ukazują błędy w tworzeniu stanu prawnego.

Jako przykład stanu faktycznego związanego z obowiązkiem zakrywania ust i nosa może posłużyć przypadek sprawy mającej miejsce w Austrii. W tym kraju obowiązywał nakaz zakrywania ust i nosa za pomocą maseczek w sklepach oraz w transporcie publicznym. Wskutek zaostrzenia sytuacji epidemiologicznej, obowiązek ten został rozszerzony na wszystkie zamknięte przestrzenie publiczne<sup>537</sup>. Austriacki Trybunał Konstytucyjny<sup>538</sup> uznał przepisy dotyczące nakazu zakrywania ust i nosa za pomocą maseczek za nielegalne z uwagi na brak wystarczającego uzasadnienia dla ich konieczności<sup>539</sup>. Pomimo że Trybunał Konstytucyjny w Austrii nie oceniał, czy przedmiotowy obowiązek miał na celu ochronę zdrowia publicznego, to wskazał, iż stanowienie wszelkich środków prawnych podczas pandemii musi być przejrzyste.

### ***Prawo do sądu***

Rozpoznawanie spraw w pierwszej jak i w drugiej instancji przez sąd w składzie jednego sędziego było uzasadniane zagrożeniem epidemiologicznym stwarzanym przez trzy osoby zasiadające wspólnie w składzie sądu. Jak wskazano w uzasadnieniu nowelizacji ustawy<sup>540</sup>, polski ustawodawca był zdania, iż „nie ma bowiem znaczenia, czy w sprawie orzeka jeden czy trzech sędziów”. Stanowisko to nie zasługuje na aprobatę, ponieważ skład orzekający ma kluczowy wpływ na jakość i wiarygodność

---

<sup>536</sup> Katalog z § 26 ust. 3 rozporządzenia z dnia 21 grudnia 2020 r., op. cit. (oraz inne rozporządzenia modyfikujące ten katalog) posługują się wieloma nieprecyzyjnymi pojęciami w oderwaniu od wykonywanych czynności, czy bez uwzględniania celu, w jakim obowiązek zakrywania ust i nosa został wprowadzony.

<sup>537</sup> Decision V 436/2020 z dnia 10.12.2020 r., Constitutional Court, <https://www.covid19litigation.org/case-index/austria-constitutional-court-v-4362020-15-2020-12-10> (dostęp: 10.05.2025 r.).

<sup>538</sup> K. Stöger, *Austria: Legal Response to Covid-19*, [w:] *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19*, red. J. King, O.L.M. Ferraz, Oxford University Press, Oxford 2021, s. 10.

<sup>539</sup> Decision G 271/2020 and ors z dnia 1.10.2020 r., Constitutional Court, [https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFT\\_20201001\\_20V00463\\_00/JFT\\_20201001\\_20V00463\\_00.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFT_20201001_20V00463_00/JFT_20201001_20V00463_00.pdf) (dostęp: 10.05.2025 r.) oraz Decision V 436/2020 z dnia 10.12.2020 r., Constitutional Court, [https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFT\\_20201210\\_20V00436\\_00/JFT\\_20201210\\_20V00436\\_00.html](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFT_20201210_20V00436_00/JFT_20201210_20V00436_00.html) (dostęp: 10.05.2025 r.).

<sup>540</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 899.

rozstrzygnięcia. Pozwala bowiem na wymianę poglądów oraz ogranicza jednostronną ocenę materiału dowodowego co zwiększa zaufanie społeczne do wymiaru sprawiedliwości. Jak zauważył SN w postanowieniu z dnia 29 kwietnia 2022 r.<sup>541</sup> „kolegialność składu orzekającego, będąca ugruntowaną zasadą w postępowaniach odwoławczych, zapewnia wyższy standard kontroli odwoławczej, pozwala bowiem na kształtowanie się decyzji w drodze dyskursu i ścierania stanowisk, umacnia bezstronność, niezależność i niezawisłość orzekania oraz zwiększa legitymację rozstrzygnięcia sądu w odbiorze społecznym, a tym samym jest pożądana z punktu widzenia właściwej ochrony praw stron i uczestników postępowania”.

Ponadto – co kluczowe – w uchwale z 26 kwietnia 2023 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że rozpoznanie sprawy przez sąd drugiej instancji w składzie jednoosobowym stanowi naruszenie prawa do sprawiedliwego procesu i skutkuje nieważnością postępowania. SN uznał, iż rozpoznanie sprawy cywilnej przez sąd drugiej instancji w składzie jednoosobowym, ukształtowanym na podstawie art. 15zżs<sup>1</sup> ust. 1 pkt 4 ustawy COVID-19 stanowi ograniczenie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sąd wskazał, że takie ograniczenie nie spełnia konstytucyjnego wymogu konieczności dla ochrony zdrowia publicznego, wynikającego z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji<sup>542</sup>. Ustawodawca, pomimo że dysponuje swobodą w kształtowaniu procedur sądowych to nie może wprowadzać regulacji nieproporcjonalnych i ograniczających prawa procesowe stron, ponieważ prowadzi to do naruszenia konstytucyjnie chronionego prawa do sądu na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji.

### ***Zakaz przemieszczania się***

W dalszej kolejności zostanie omówiony zakaz przemieszczania się, ponieważ został on zastosowany w skali niezwykle szerokiej. Po pierwsze, zakaz ten obejmował sytuacje o niskim ryzyku możliwości zakażenia, np. samotne spacery w lesie czy przebywanie na świeżym powietrzu bez innych osób. Przebywanie na zewnątrz w odosobnieniu nie wiązało się z żadnym zagrożeniem epidemiologicznym, wobec czego nie dokonano identyfikacji i zróżnicowania ryzyka. Rozporządzeniem z dnia 15 kwietnia 2020 r. przemieszczanie się małoletniego do ukończenia 13. roku życia było możliwe

---

<sup>541</sup> Postanowienie SN z dnia 29.04.2022 r., III CZP 77/22, LEX nr 3361825.

<sup>542</sup> Uchwała SN z dnia 26.04.2023 r., III PZP 6/22, OSNP 2023, nr 10, poz. 104.

wyłącznie pod opieką osoby sprawującej władzę rodzicielską, opiekuna prawnego albo innej osoby dorosłej. Osoby, które ukończyły 70. rok życia mogły się przemieszczać wyłącznie w celu wykonywania czynności zawodowych lub służbowych, zaspokajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego, sprawowania lub uczestniczenia w sprawowaniu kultu religijnego, w tym czynności lub obrzędów religijnych. Małoletni do ukończenia 16. roku życia, od poniedziałku do piątku w godzinach 8.00-16.00 mógł przemieszczać się wyłącznie pod opieką osoby sprawującej władzę rodzicielską, opiekuna prawnego albo innej osoby dorosłej, chyba że przemieszczanie się ma na celu dotarcie do szkoły lub placówki oświatowej albo powrót z nich do miejsca zamieszkania. Opisane powyżej środki polegały jedynie na kryterium wieku i nie uwzględniały stanu zdrowia danej osoby czy sytuacji życiowej. Przede wszystkim jednak brakowało badań naukowych, które mogłyby potwierdzić, iż granica 13, 16 i 70 lat ma bezpośredni związek z transmisją wirusa. O ile obowiązek zachowania wskazanej odległości czy ograniczenia w transporcie zbiorowym można uznać za środki przydatne, to wprowadzony środek w postaci generalnego zakazu przemieszczania się wykroczał poza wszelkie dopuszczalne granice swobody przemieszczenia się.

Zakaz przemieszczania się, wprowadzony rozporządzeniem z marca 2020 r., dotyczył całego kraju i obejmował wszelkie formy przemieszczania się, z wyjątkiem wskazanych przypadków. Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją akty normatywne, które wprowadzały nie tylko bezwzględne zakazy w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, lecz także inne sztywne reguły, które pozbawiały jednostkę realnej ochrony konstytucyjnej<sup>543</sup>. Analiza wyjątków określonych w rozporządzeniu z dnia 31 marca 2020 r.<sup>544</sup> ukazuje następujące nieprawidłowości. Dozwolone było przemieszczanie się w celu wykonywania czynności zawodowych, zadań służbowych, pozarolniczej działalności gospodarczej lub prowadzenia działalności rolniczej. Następny wyjątek dotyczył zaspokajania niezbędnych potrzeb życiowych. Brak definicji, wyjaśniającej co należy rozumieć przez zaspokajanie niezbędnych potrzeb życiowych, spowodował liczne problemy interpretacyjne, ponieważ rozumienie było zależne od indywidualnej oceny, a to stanowiło naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa. Skoro nawet w środowisku prawniczym występowały trudności interpretacyjne

---

<sup>543</sup> Wyrok TK z dnia 10.12.2014 r., K 52/13, OTK-A 2014, nr 11, poz. 118; wyrok TK z dnia 1.03.2011 r., P 21/09, OTK-A 2011, nr 2, poz. 7.

<sup>544</sup> §5 rozporządzenia z dnia 31 marca 2020 r., op. cit.

w odniesieniu do omawianego pojęcia, to obywatel nieposiadający wiedzy prawniczej nie był w stanie w sposób jednoznaczny określić, jakie czynności można było zakwalifikować jako mieszczące się w zakresie niezbędnych potrzeb życiowych. Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie wskazuje, iż „naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań”<sup>545</sup>. Dlatego należy uznać, że wyjątek ten został sformułowany w sposób nieprecyzyjny, ogólny oraz niedostosowany do przeciętnego obywatela.

W dalszej kolejności dozwolone było przemieszczanie się w celu wykonywania ochotniczo i bez wynagrodzenia świadczeń na rzecz przeciwdziałania skutkom COVID-19. Przepisy rozporządzeń nie wskazywały czynności mieszczących się w sformułowaniu „przeciwdziałanie skutkom”, nie określały formalnych przesłanek uzasadnienia charakteru działalności umożliwiających ocenę legalności przemieszczania się, a także nie określały, co należy rozumieć przez wolontariat. Wszystkie te nieścisłości sprzyjały nadużyciom w celu uniknięcia zakazu. Ostatnim wyjątkiem umożliwiającym przemieszczanie się było sprawowanie lub uczestniczenie w sprawowaniu kultu religijnego, w tym czynności obrzędów religijnych. Pojawia się więc pytanie o uprzywilejowanie zgromadzeń o charakterze religijnym względem zgromadzeń o charakterze świeckim. Różnicowanie sytuacji jednostki powinno mieć charakter racjonalny i proporcjonalny. W omawianej sytuacji wybór celu przemieszczania się polegał na kryterium kategorii aksjologicznej tzn. religijne i niereligijne. Zastosowanie omawianych środków nie uwzględniało indywidualnych sytuacji jednostek oraz przede wszystkim zakaz ten ingerował w istotę wolności osobistej oraz wolności przemieszczania się.

W odniesieniu do art. 46 ust. 4 pkt 1 u.z.z.c.z., w rozporządzeniach można było ustanowić czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się<sup>546</sup>. Nie należy go jednak odczytywać jako całkowity zakaz przemieszczania się. Można domniemywać, iż celem ustawodawcy, przyświecającym wprowadzeniu tego przepisu, było zapobieganie znacznym kontaktom społecznym, a więc zmniejszeniu

---

<sup>545</sup> Wyrok TK z dnia 22.05.2002 r., K 6/02, OTK 2002, z. 3A, poz. 33.

<sup>546</sup> Zob. także S. Trociuk, *Rozdział II Wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021, s. 200 oraz L. Bosek, [w:] *Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz*, red. L. Bosek, Warszawa 2021, s. 759–760.

prawdopodobieństwa rozprzestrzeniania się wirusa lub zagrożenia epidemicznego. Dlatego też czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się nie jest tym samym co całkowity zakaz przemieszczania się. Analogiczne uwagi należy odnieść do przepisu art. 46b pkt 12 u.z.z.c.z., który wskazuje, że w rozporządzeniu można ustanowić nakaz określonego sposobu przemieszczania się. Również ówczesny Minister Zdrowia w piśmie z dnia 11 maja 2020 r.<sup>547</sup> odniósł się do podstawy prawnej wprowadzenia zakazu przemieszczania się, wskazując, że zakaz ten znajduje swoje oparcie w art. 46b pkt 10 u.z.z.c.z. Jak pisał, zakaz przemieszczania należy odczytywać „jako nakaz przebywania w określonym miejscu czy obszarze, z którym wiąże się bezpośrednio życie codzienne danej osoby”. Słusznie zwrócono uwagę<sup>548</sup>, że w rozporządzeniach wydanych przed rozporządzeniem z dnia 10 kwietnia 2020 r. podstawą prawną wydania rozporządzeń był art. 46 ust. 2 i 4 u.z.z.c.z.

Chociaż wprowadzane zakazy, nakazy i ograniczenia można uznać za motywowane dążeniem do przeciwdziałania pandemii COVID-19, to sposób ich wprowadzenia skutkowałam naruszeniem podstawowych standardów konstytucyjnych w zakresie wolności przemieszczania się. Jest to tym bardziej widoczne, że ustawodawca w krótkim czasie uchwalił przepisy rangi ustawowej, czyniąc z nich obowiązujące prawo<sup>549</sup>.

Jako przykład kontroli konstytucyjnej wolności przemieszczania się można wskazać orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Bośni i Hercegowiny<sup>550</sup> odnoszące się m.in. do art. 2 Protokołu nr 4 do EKPC oraz zawiera analizę zasady proporcjonalności i konieczności w demokratycznym społeczeństwie. W przedmiotowej sprawie analizowany był zakaz opuszczania domu dla osób poniżej 18 roku życia oraz osób starszych powyżej 65 roku życia, nie uwzględniający ich sytuacji indywidualnej. Jak stwierdził Trybunał, środek w tej postaci był nieproporcjonalny. Pomimo że cel, jakim była ochrona zdrowia, był legalny, to środki zastosowane wobec tych grup wiekowych nie spełniały standardu konieczności. Co ważne, nakazy związane z zakazem

---

<sup>547</sup> Odpowiedź Ministerstwa Zdrowia z dnia 11 maja 2020 r., <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowied%C5%BA%20MZ,%2011.05.2020%20.pdf> (dostęp: 17.03.2025 r.).

<sup>548</sup> S. Trociuk, *Prawa i wolności...*, s. 120.

<sup>549</sup> Wyrok NSA z dnia 11.07.2023 r., II GSK 1443/22, LEX nr 3606110.

<sup>550</sup> Decision of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina z dnia 22.04.2020 r., nr AP-1217/20, Official Gazette of BiH, nr 26/20, <http://sluzbenilist.ba/page/akt/7XvnB8uDg48=> (dostęp: 17.05.2025 r.).

przemieszczania się uregulowane w przepisach ustaw<sup>551</sup> nie określały precyzyjnie rodzaju dopuszczalnych środków, czasu ich trwania ani procedur kontrolnych. Wskazano, że to parlament powinien tworzyć precyzyjne przepisy prawne na czas pandemii – czego zaniechano. Zwieńczeniem orzeczenia było wskazanie, iż podjęte środki nie były adekwatne do celu, bowiem nie rozważono mniej restrykcyjnych alternatyw, uwzględniających indywidualne okoliczności, co naruszyło równowagę pomiędzy interesem publicznym a wolnością jednostki.

Ingerencja w wolność przemieszczania się podczas pandemii COVID-19 była również przedmiotem rozważań ETPC, który odrzucił skargę złożoną przez C. Terhesa. ETPC wskazał, że poziom ograniczeń wolności w zakresie przemieszczania się, który został zaprezentowany, „nie był na tyle poważny, by uznać ogólnokrajowy lockdown za pozbawienie wolności”. Jak wskazuje ETPC, podczas ograniczenia przemieszczania się skarżący mógł swobodnie opuszczać dom, jeśli sytuacja tego wymagała oraz nie był poddany indywidualnemu nadzorowi ze strony władz. Stanowisko to zostało jednak podane pod wątpliwość, ponieważ wskazano, że uznanie zakazu przemieszczania się za zwykłe ograniczenie, a nie pozbawienie wolności niesie ryzyko legitymizowania podobnych środków w przyszłości, w sytuacjach mniej obiektywnych niż pandemia<sup>552</sup>.

### ***Wolność religii i wyznania***

Wprowadzenie środków ograniczających wolność wyznania oraz religii uzasadniano potrzebą zatrzymania rozprzestrzeniania się wirusa. Doktryna autonomii kościelnej jest jedną z najbardziej niezachwianych oraz opisanych zasad w orzecznictwie ETPC, który wskazuje, że organ władzy publicznej nie może ingerować w wewnętrzne funkcjonowanie kościoła lub organizacji religijnej, a także że nie może narzucać sztywnych warunków praktykowania przekonań religijnych<sup>553</sup>. W zależności od rozwoju sytuacji pandemicznej modyfikowano limit osób mogących przebywać w obiekcie kultu religijnego oraz sposób określenia tego limitu. Limity uczestników były ustalane generalnie co znaczy, że w początkowej fazie nie uwzględniały takich warunków jak powierzchnia obiektu, przepływ powietrza oraz charakteru czynności liturgicznych.

---

<sup>551</sup>*Ibidem*, pkt 49.

<sup>552</sup> <https://strasbourgobservers.com/2021/06/18/falling-at-the-first-hurdle-terhes-v-romania-lockdowns-and-normalising-the-exception/>, (dostęp: 10.05.2025 r.).

<sup>553</sup> Wyrok ETPC z dnia 14.12.1999 r. w sprawie Serif przeciwko Grecji, skarga nr 38178/97; orzeczenie ETPC z dnia 26.09.1996 r. w sprawie Manoussakis i inni przeciwko Grecji, skarga nr 18748/91, Reports 1996-IV, pkt 43 i 47.

W trakcie sprawowania kultu religijnego nie mogło przebywać więcej niż 5 uczestników, z wyłączeniem osób sprawujących kult religijny. Limit ten następnie został zwiększony do 50 osób, wliczając w to liczbę uczestników na zewnątrz i wewnątrz. Jak można zauważyć, limity obowiązywały niezależnie od tego, czy wydarzenie religijne odbywało się w miejscu o powierzchni 30 m<sup>2</sup>, czy w znacznie większych obiektach. Ponadto łączna liczba uczestników obejmowała osoby znajdujące się wewnątrz oraz na zewnątrz miejsca sprawowania kultu religijnego. Zwiększenie liczby osób do 50 również nie było uzależnione od powierzchni obiektu, w związku z czym nie sposób odnaleźć uzasadnienie, dlaczego limit został w ten sposób ustalony. Omawiane limity 5 oraz 50 osób z jednej strony były zbyt restrykcyjne dla dużych obiektów, a z drugiej strony zbyt liberalne dla małych obiektów. Liczba uczestników została ustalona na podstawie metrażu obiektu. Niewątpliwie ten sposób określenia liczby uczestników stanowił bardziej elastyczny mechanizm niż ogólnie wskazana liczba uczestników.

W dalszej kolejności należy poruszyć problem różnego traktowania form sprawowania kultu religijnego oraz innych form zgromadzeń. W maju oraz czerwcu 2020 r.<sup>554</sup> sprawowanie kultu religijnego wymagało dochowania limitu uczestników – 1 osoby na 10 m<sup>2</sup>, a organizacja wesel oraz przyjęć okolicznościowych była dopuszczalna przy limicie do 150 osób bez dodatkowych ograniczeń w postaci powierzchni czy dystansu pomiędzy uczestnikami. Zgromadzenia i wydarzenia sportowe również były dopuszczalne bez żadnych restrykcji. Wszystkie powyżej wymienione aktywności koncentrowały się wokół gromadzenia uczestników w jednym miejscu. Jednak ograniczenia nałożone na miejsca kultu religijnego były znacznie surowsze, w związku z czym w tym przypadku również nie można wskazać, iż zasada przydatności została spełniona. Trybunał krytycznie odnosił się do środków, które takie same kategorie podmiotów traktowały w różny sposób albo różne podmioty w taki sam sposób<sup>555</sup>.

Federalny Trybunał Konstytucyjny Niemiec w wyroku z dnia 10 kwietnia 2020 r. dokonał oceny prawnej zakazu publicznych nabożeństw religijnych<sup>556</sup>. Skarżący

---

<sup>554</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16.05.2020 r., op. cit.; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21.05.2020 r., op. cit.; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29.05.2020 r., op. cit.

<sup>555</sup> Wyrok TK z dnia 13.10.2015 r., P 3/14, OTK-A 2015, nr 9, poz. 145; wyrok TK z dnia 31.07.2015 r., K 41/12, OTK-A 2015, nr 7, poz. 102; wyrok TK z dnia 14.07.2015 r., SK 26/14, OTK-A 2015, nr 7, poz. 101.

<sup>556</sup> BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats z dnia 10.04.2020 r., 1 BvQ 28/20, Rn. 1–16, [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/qk20200410\\_1bvq002820.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/qk20200410_1bvq002820.html), (dostęp: 2.05.2025 r.).

argumentował, że całkowity zakaz udziału w liturgii naruszał wolność wyznania i sumienia. Jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny Niemiec, ograniczenie w tymże zakresie musi być proporcjonalne, a więc musi mieć charakter czasowy, a przy każdej nowelizacji rozporządzenia konieczność podjętych środków musi podlegać aktualizacji oraz musi znajdować oparcie w rzetelnej ocenie ryzyka epidemiologicznego.

Ograniczenie liczby uczestników nie zapewniało równego dostępu do praktykowania kultu religijnego. Nie zostało również dostosowane do rozmiarów świątyń. Wolność religijna wiąże się przede wszystkim z praktykowaniem wiary, gdzie szczególne znaczenie ma sakrament, a więc fizyczna obecność. Skoro transmisja wirusa następowała drogą kropelkową, to ryzyko zakażenia było bardziej prawdopodobne w przestrzeni zamkniętej o niewielkiej powierzchni. Dokonując oceny dopuszczalnej liczby uczestników zgromadzeń religijnych należy brać pod uwagę rzeczywiste warunki miejsca sprawowania kultu religijnego takie jak powierzchnia, liczba dostępnych pomieszczeń, a także realizacja zasad sanitarnych – w tym dystansu pomiędzy uczestnikami. Na potrzebę indywidualnego podejścia do przestrzeni sprawowania kultu religijnego zwrócił uwagę sąd w Kanadzie. W wyroku z dnia 8 lutego 2021 r.<sup>557</sup> wskazał, iż środek w postaci ograniczenia maksymalnej liczby uczestników powinien uwzględniać, że pod jednym adresem może znajdować się więcej niż jedna sala, w której mogą odbywać się nabożeństwa.

Również orzeczenia Rady Stanu we Francji skupiały się wokół równego traktowania zgromadzeń religijnych i zgromadzeń świeckich. W ramach przepisów ograniczających zamknięto miejsca kultu religijnego, z równoczesnym zakazem odprawiania nabożeństw<sup>558</sup>. Następnie w maju 2020 r. złagodzono część obostrzeń, ale miejsca sprawowania kultu religijnego wciąż pozostały zamknięte dla publiczności<sup>559</sup>. Wzbudziło to sprzeciw obywateli oraz stowarzyszeń religijnych, ponieważ wprowadzone ograniczenia i zakazy uniemożliwiły praktykowanie religii, w tym przyjmowanie sakramentów. Naruszono również zasadę równości, ponieważ inne typy zgromadzeń były

---

<sup>557</sup> *Council of Hasidic Jews of Quebec v. Attorney Gen. of Quebec*, nr 500-17-115409-214, 2021 QCCS 281 <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/10536/index.do> (dostęp: 10.03.2025 r.).

<sup>558</sup> L. Nordstrom, *As French Hunker Down for Second COVID-19 Lockdown, the New Rules Explained*, <https://www.france24.com/en/france/20201030-french-hunker-down-for-second-covid-19-lockdown-this-is-what-s-new> (dostęp: 10.03.2025 r.).

<sup>559</sup> A. Tidey, *COVID-19: France's Top Court Orders Government to Reopen Places of Worship*, „Euronews”, <https://www.euronews.com/my-europe/2020/05/18/covid-19-france-s-top-court-orders-government-to-reopen-places-of-worship> (dostęp: 10.03.2025 r.).

dozwolone. Wobec podnoszonych zarzutów, Rada Stanu w wyroku z dnia 18 maja 2020 r.<sup>560</sup> wskazała, iż całkowity zakaz zgromadzeń religijnych jest środkiem nieproporcjonalnym w stosunku do celu, jakim była ochrona zdrowia publicznego. Ponadto zwrócono uwagę na dwa kluczowe aspekty: 1) rząd francuski nie wykazał, iż mniej restrykcyjne środki nie umożliwiłyby odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa, a także 2) inne rodzaje zgromadzeń świeckich były dozwolone, co wskazywało na mniej restrykcyjne środki ochrony przed pandemią COVID-19.

Należy zauważyć, że niektóre praktyki religijne niewątpliwie były związane ze zwiększonym ryzykiem rozprzestrzeniania się wirusa, np. nabożeństwa z dużą liczbą uczestników odbywające się w zamkniętych przestrzeniach, spowiedź, komunia święta, wspólne śpiewy liturgiczne czy obrzędy wymagające dotykania przedmiotów (całowanie ikon, używanie relikwii). Dlatego ocena konkretnych praktyk religijnych powinna być związana z oceną ryzyka dostosowaną do aktualnej sytuacji epidemiologicznej państwa. Poniżej zostaną omówione sprawy, które odnoszą się do analizowanej problematyki.

Obywatel Słowacji J. Figel wniósł skargę do ETPC dotyczącą całkowitego zakazu publicznych nabożeństw religijnych<sup>561</sup>. W skardze obywatel podnosił, iż zakaz ten stanowił naruszenie art. 9 ust. EKPC, bowiem uniemożliwiał on udział w praktykach religijnych. W argumentacji wskazano, że ingerencja nie była zgodna z prawem, nie realizowała uzasadnionego celu (brak naukowych dowodów pomiędzy podjętymi środkami a ochroną zdrowia publicznego) oraz nie była konieczna w demokratycznym społeczeństwie (nie wykazano, iż mniej restrykcyjne środki byłyby niewystarczające). Jednak sprawa ta na ten moment nie została rozstrzygnięta<sup>562</sup>.

Na szczególną uwagę zasługuje również sprawa Revd Dr William JU Philip i Ors<sup>563</sup>, w której dokonano kontroli sądowej legalności obowiązkowego zamknięcia miejsc sprawowania kultu w Szkocji, w której sąd przyznał, że przepisy godzące w wolność religijną były stanowione zgodnie z prawem oraz spełniały uzasadniony cel ochrony zdrowia publicznego. Jednak co podkreślono, kluczowym zagadnieniem była

---

<sup>560</sup> Conseil d'État [CE], postanowienie z dnia 18.05.2020 r., nr 440366

<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000041897157>, (dostęp: 15.03.2025 r.).

<sup>561</sup> Sprawa Ján Figel przeciwko Słowacji, skarga nr 12131/21, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-222231>, (dostęp: 1.06.2025 r.).

<sup>562</sup> Stan na dzień 1.06.2025 r.

<sup>563</sup> Philip przeciwko Scottish Ministers, 32 P74/21, <https://lawandreligionuk.com/2021/03/24/covid-19-was-the-closure-of-places-of-worship-in-scotland-lawful-philip-ors/>, (dostęp: 1.06.2025 r.).

odpowiedź na pytanie o proporcjonalności konieczność wprowadzonych ograniczeń. Jak wskazał sąd, nie przedstawiono przekonujących dowodów, iż nie można zastosować mniej restrykcyjnych środków. Nie uzasadniono, dlaczego przy zastosowaniu odpowiednich środków bezpieczeństwa miejsca kultu nie mogły być otwarte. W związku z tym sąd uznał, że zamknięcie miejsc sprawowania kultu religijnego w Szkocji było nieproporcjonalne i nadmiernie ograniczało wolność religijną.

### ***Zakaz zgromadzeń***

Organizowanie pokojowych zgromadzeń i uczestniczenie w nich zaliczane jest do wolności konstytucyjnych. Stosownie do art. 57 Konstytucji, państwo ma obowiązek umożliwić realizację tej wolności oraz wynikających z niej praw. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że obowiązkiem władz publicznych jest nie tylko usunięcie przeszkód w zakresie korzystania z wolności zgromadzeń i zaniechanie nieuzasadnionej ingerencji w tę sferę, lecz także podjęcie określonych działań, których celem będzie urzeczywistnienie tego prawa. Do obowiązków ustawodawcy należy więc przede wszystkim stworzenie rozwiązań prawnych, które umożliwią urzeczywistnienie wolności w najszerszym możliwym zakresie<sup>564</sup>. Wolność zgromadzeń i uczestniczenia w nich nie ma charakteru absolutnego i zgodnie z wolą ustrojodawcy może podlegać ograniczeniom, przy czym ograniczenia te „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”<sup>565</sup>.

Późniejsze przepisy rozporządzeń wprowadzały zmiany w dopuszczalnej liczbie uczestników. Wprowadzono również wymóg określonej odległości pomiędzy zgromadzeniami. Należy zauważyć, że limit uczestników nie był zależny od powierzchni lokalu oraz nie uwzględniał miejsca zgromadzenia. Limity obowiązywały bez względu na to, czy zgromadzenie odbywało się na świeżym powietrzu, w parku czy na ulicy. Aby zobrazować dysproporcję przyjętego rozwiązania można wskazać, iż organizacja

---

<sup>564</sup> Wyroki TK: z dnia 28.06.2000 r., sygn. K 34/99, OTK 2000, nr 5, poz. 142; z dnia 18.01.2006 r., K 21/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 4; z dnia 10 lipca 2008 r., P 15/08, OTK-A 2008, nr 6, poz. 105; z dnia 18.09.2014 r., K 44/12, OTK-A 2014, nr 8, poz. 92.

<sup>565</sup> Art. 31 ust. 3 Konstytucji; por. także wyroki TK: z dnia 12.01.1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2; z dnia 25.05.1999 r., SK 9/98, OTK 1999, nr 4, poz. 78; z dnia 10.04.2002 r., K 26/00, OTK-A 2002, nr 2, poz. 18.

zgromadzenia na Placu Zamkowym w Warszawie podlegała tym samym ograniczeniom, co organizacja zgromadzenia na rynku w małej miejscowości. Odległość pomiędzy zgromadzeniami została ustalona bez uwzględnienia innych zależnych, tj. wielkości czy czasu trwania zgromadzeń, bowiem dwa zgromadzenia z mniejszą liczbą uczestników mogły generować niższe prawdopodobieństwo transmisji wirusa SARS-CoV-2 od pojedynczego wydarzenia, które charakteryzowało się znacznymi rozmiarami. Ponadto, im dłużej trwało zgromadzenie, tym większe było ryzyko transmisji wirusa SARS-CoV-2.

W dalszej kolejności należy odnieść się do charakteru zgromadzeń. Mimo że część zgromadzeń była zakazana, to w tym samym stanie prawnym dopuszczalne były zgromadzenia o charakterze służbowym lub zawodowym. Ponadto, podczas gdy zgromadzenia publiczne obywateli były restrykcyjnie limitowane, obowiązywały jednocześnie rozbudowane katalogi wyjątków od tej zasady. Dla przykładu w rozporządzeniu z dnia 6 maja 2021 r. zgromadzenia w rozumieniu ustawy prawo o zgromadzeniach były zakazane lub maksymalnie ograniczane. W tym samym rozporządzeniu przewidziano obszerny katalog dopuszczający organizację różnych wydarzeń<sup>566</sup>. Wszystkie te wydarzenia miały charakter zorganizowany i mogły odbywać

---

<sup>566</sup> § 26 rozporządzenia z dnia 6 maja 2021 r., op. cit. zakazu, o którym mowa w ust. 14 i 15, nie stosuje się w przypadku przeprowadzania:

- 1) szkoleń lub egzaminów w ramach kształcenia w zawodach medycznych;
- 2) konkursu na aplikację sędziowską i aplikację prokuratorską, w tym aplikacje prowadzone w formie aplikacji uzupełniających, oraz konkursu na aplikację kuratorską, zajęć i sprawdzianów w trakcie tych aplikacji, a także egzaminów sędziowskich i egzaminów prokuratorskich;
- 3) konkursów na stanowiska referendarzy sądowych, asystentów sędziów, asystentów prokuratorów oraz konkursów na staż urzędniczy w sądzie i prokuraturze;
- 4) egzaminów kuratorskich oraz konkursów na stanowiska zawodowych kuratorów sądowych;
- 5) egzaminów na biegłych rewidentów i doradców podatkowych;
- 6) egzaminów przeprowadzanych w toku postępowania kwalifikacyjnego dla osób ubiegających się o nadanie uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości;
- 7) szkoleń, kursów, egzaminów, testów i kwalifikowania związanych z uprawnieniami wynikającymi z przepisów o drogach publicznych, ruchu drogowym, transporcie drogowym, transporcie kolejowym, kierujących pojazdami, przewozie towarów niebezpiecznych, dozorcze technicznym oraz przepisów prawa lotniczego;
- 8) szkoleń, kursów, testów kwalifikacyjnych, egzaminów i ćwiczeń odbywających się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej koniecznych do zapewnienia gotowości do wykonywania zadań ustawowych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Policji, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Celno-Skarbowej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Ochrony Państwa, Straży Marszałkowskiej, Służby Więziennej, straży gminnych (miejskich) oraz Inspekcji Transportu Drogowego oraz ćwiczeń organizowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez wojska sojusznicze;
- 9) kursów w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy;

- 
- 10) egzaminów z języka polskiego jako języka obcego przeprowadzanych przez podmioty posiadające uprawnienia do organizowania egzaminu na określonym poziomie biegłości językowej, nadane przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki;
  - 11) egzaminu ósmoklasisty, egzaminu maturalnego, egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie i egzaminu zawodowego, w tym egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie oraz egzaminu zawodowego przeprowadzanego w ośrodkach egzaminacyjnych zlokalizowanych u pracodawców;
  - 12) szkoleń dla egzaminatorów egzaminu ósmoklasisty, egzaminu maturalnego, egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie lub egzaminu zawodowego oraz prac osób uczestniczących w sprawdzaniu i ocenianiu prac egzaminacyjnych egzaminu ósmoklasisty, egzaminu maturalnego, egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie lub egzaminu zawodowego;
  - 13) przez Centralną Morską Komisję Egzaminacyjną egzaminów kwalifikacyjnych związanych z uzyskiwaniem kwalifikacji wynikających z przepisów o bezpieczeństwie morskim;
  - 14) szkoleń wstępnych w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy;
- Dziennik Ustaw – 29 – Poz. 861
- 15) egzaminów przeprowadzanych przez właściwą izbę samorządu zawodowego architektów i inżynierów budownictwa w toku postępowania kwalifikacyjnego dla osób ubiegających się o nadanie uprawnień budowlanych, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane;
  - 16) szkoleń, kursów, egzaminów, testów i kwalifikowania związanych z uprawnieniami wynikającymi z przepisów o transporcie morskim;
  - 17) konkursów, olimpiad i turniejów, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 8 i ust. 6 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty;
  - 18) próbnego zastosowania materiałów egzaminacyjnych w postaci propozycji zadań, zadań egzaminacyjnych oraz ich zestawów do przeprowadzenia egzaminu ósmoklasisty i egzaminu maturalnego oraz testów diagnostycznych w zakresie poziomu przygotowania uczniów albo zdających do egzaminu ósmoklasisty i egzaminu maturalnego;
  - 19) badań edukacyjnych, których realizacja wynika z krajowych lub międzynarodowych zobowiązań ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania;
  - 20) egzaminów dla kandydatów na członków organów nadzorczych;
  - 21) egzaminów na maklerów papierów wartościowych, doradców inwestycyjnych, brokerów ubezpieczeniowych i reasekuracyjnych, aktuariuszy i pośredników kredytu hipotecznego;
  - 22) egzaminów dla osób ubiegających się o przyznanie prawa do wykonywania zawodu rzeczoznawcy do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych oraz sprawdzianów dla rzeczoznawców do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych;
  - 23) szkoleń lub egzaminów w ramach kształcenia specjalizacyjnego lekarzy weterynarii;
  - 24) egzaminu końcowego na inspektora Inspekcji Ochrony Środowiska;
  - 25) szkoleń dla kandydatów na przewodników górskich oraz egzaminów na przewodników górskich, o których mowa w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników tury-stycznych;
  - 26) egzaminów umożliwiających nabycie uprawnień zawodowych, o których mowa w art. 42 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2020 r. poz. 2052);
  - 27) egzaminu dyplomowego w szkole artystycznej, o którym mowa w art. 44zn ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty;
  - 28) badania przydatności, egzaminu wstępnego, egzaminu kwalifikacyjnego przeprowadzanych w publicznej szkole artystycznej oraz sprawdzianu uzdolnień, predyspozycji lub praktycznych umiejętności, przeprowadzanego w niepublicznej szkole artystycznej o uprawnieniach publicznej szkoły artystycznej, o których mowa odpowiednio w art. 14 ust. 4 pkt 3 oraz art. 142 ust. 4 i 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe;
  - 29) egzaminów ze znajomości przepisów dotyczących posiadania i używania broni oraz umiejętności posługiwania się bronią, o których mowa w art. 16 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2020 r. poz. 955);
  - 30) egzaminów: adwokackiego, radcowskiego, komorniczego i egzaminu dla osób ubiegających się o licencję doradcy restrukturyzacyjnego;
  - 31) szkoleń lub egzaminów dla osób ubiegających się o uprawnienia inspektora ochrony radiologicznej lub uprawnienia do zajmowania stanowiska mającego istotne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej;
  - 32) szkoleń i przeszkoleń związanych z uprawnieniami wynikającymi z przepisów o bezpieczeństwie morskim;
  - 33) egzaminu czeladniczego i egzaminu mistrzowskiego, w tym przeprowadzanego u pracodawców;

się w zamkniętych pomieszczeniach, zatem z punktu widzenia transmisji wirusa stanowiły istotne ryzyko zakażenia. W rozporządzeniu z 10 maja 2021 r.<sup>567</sup> zezwolono na przekraczanie granicy RP osobom biorącym udział w wydarzeniu UEFA, z wyłączeniem obowiązku kwarantanny, pod warunkiem okazania biletu i negatywnego testu, ale zakazane były zgromadzenia organizowane bez zawiadomienia i powyżej 25 osób.

W tym samym czasie obywatel nie mógł legalnie brać udziału w zgromadzeniu liczącym 6 osób, ale mógł brać udział w wydarzeniu liczącym kilkudziesięciu uczestników, jeśli takie znajdowało się w katalogu dopuszczonych wydarzeń. Jeśli więc władza wykonawcza zezwoliła na organizację wydarzeń znajdujących się w zaprezentowanym katalogu, to w analogiczny sposób mogła zezwolić na organizację zgromadzeń liczących więcej niż 5 osób, pod warunkiem spełnienia dodatkowych przesłanek, takich jak limit przestrzenny. Zakaz zgromadzeń nie był więc środkiem proporcjonalnym, ponieważ zezwolono na organizację wydarzeń o znacznie większej liczbie uczestników i potencjalnie większym prawdopodobieństwie transmisji wirusa. Ponadto nie uzasadniono, dlaczego zgromadzenie nawet kilkunastu osób na przestrzeni otwartej jest bardziej niebezpieczne (więc musi być poddane znacznym ograniczeniom i zakazom), niż wydarzenia wymienione w omawianym powyżej katalogu wyjątków.

Co kluczowe, całkowity zakaz organizowania zgromadzeń stanowi ingerencję w istotę tej wolności. Skutkuje to tym, że przyjęcie takiego zakazu było niedopuszczalne

---

34) uroczystości o charakterze państwowym lub międzypaństwowym wyłącznie z udziałem organizatorów, zaproszonych gości oraz osób zaangażowanych w organizację i obsługę uroczystości;

35) egzaminów na uprawnienia do uprawiania turystyki wodnej, o których mowa w art. 37a ust. 8 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej;

36) egzaminów dla osób ubiegających się o wydanie świadectwa:

a) radioelektronika pierwszej klasy (GMDSS),

b) radioelektronika drugiej klasy (GMDSS),

c) ogólnego operatora (GMDSS),

d) ograniczonego operatora (GMDSS),

e) operatora stacji nadbrzeżnej;

37) egzaminów dla osób ubiegających się o odnowienie świadectw, o których mowa w pkt 36 lit. a–d;

38) egzaminu konsularnego, szkolenia przedegzaminacyjnego oraz szkolenia przedwyjazdowego, o których mowa w art. 6 ust. 1 i 3 oraz art. 6a ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne (Dz. U. z 2021 r. poz. 823), oraz konkursu na aplikację dyplomatyczno-konsularną organizowanego przez dyrektora generalnego służby zagranicznej i egzaminu z języka obcego organizowanego w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

<sup>567</sup> §2 rozporządzenia z dnia 10 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia..., op. cit.

również w formie ustawy. Takie rozwiązanie pozostaje więc w sprzeczności z art. 31 ust. 3 oraz art. 52 ust. 3 Konstytucji.

W sprawie CGAS przeciwko Szwajcarii<sup>568</sup>, ETPC rozpoznawał skargę, w której zarzucono naruszenie prawa do pokojowego zgromadzenia się, zagwarantowanego w art. 11 EKPC. Jak podkreślił ETPC, wolność zgromadzeń nawet w czasach pandemii zasługuje na ochronę. Jak ustalono, rząd Szwajcarii na wczesnym etapie pandemii z jednej strony zezwolił na gromadzenie się setek osób np. w biurach, pod warunkiem stosowania środków ostrożności, lecz z drugiej strony wprowadził generalny zakaz zgromadzeń na otwartej przestrzeni publicznej, nie uwzględniając pokojowych zgromadzeń z zastosowaniem dystansu oraz innych środków ochrony. Mając na uwadze powyższe, ETPC stwierdził naruszenie art. 11 EKPC oraz wskazał, iż władze powinny zastosować inne środki ważenia wartości, a także że działania powinny być oparte na zasadzie racjonalności, proporcjonalności oraz dowodach naukowych.

Ponadto w jednym z wyroków Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w Niemczech<sup>569</sup> podkreślono, iż wolność zgromadzeń obowiązuje również podczas trwania pandemii COVID-19, w związku z czym może być ograniczana wyłącznie na podstawie ustawy, z zachowaniem zasady proporcjonalności i tylko wtedy, gdy inne środki okażą się niewystarczające. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w Niemczech, organ w pierwszej kolejności musi rozważyć zastosowanie środków mniej dotkliwych, tj. ograniczyć liczbę uczestników lub uregulować sposób przemieszczania się.

Ponadto zagadnieniem określonej odległości pomiędzy uczestnikami zajmował się również Austriacki Trybunał Konstytucyjny<sup>570</sup>, który uznał przyjętą regulację w tymże zakresie za niezgodną z prawem, ponieważ nie wskazano, dlaczego dany środek był niezbędny w kontekście zdrowia publicznego. Co istotne, Trybunał nie stwierdził, że zastosowanie takiego środka byłoby niedopuszczalne, lecz podkreślił obowiązek

---

<sup>568</sup> Sprawa *Communauté Genevoise d'Action Syndicale (CGAS) przeciwko Szwajcarii* wyrok z dnia 15.02.2022 r., nr 21881/20, <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%5B%22002-14250%22%5D%7D>, (dostęp: 15.05.2025 r.).

<sup>569</sup> BVerfG, postanowienie z dnia 15.04.2020 r., 1 BvR 828/20; [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/rk20200415\\_1bvr082820.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/rk20200415_1bvr082820.html) (dostęp: 5.05.2025 r.).

<sup>570</sup> Decision G 272/2020 z dnia 1.10.2020 r., [https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFT\\_20201001\\_20G00272\\_00/JFT\\_20201001\\_20G00272\\_00.html](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFT_20201001_20G00272_00/JFT_20201001_20G00272_00.html) (dostęp: 5.05.2025 r.). Zachowanie określonego dystansu w omawianej sprawie dotyczyło grup klientów w restauracji, dlatego może stanowić istotny punkt odniesienia rozważań na temat proporcjonalności środków ingerujących w wolność zgromadzeń.

wykazania konieczności jego wprowadzenia. Warto zauważyć, że nie zrezygnowano z utrzymywania fizycznego dystansu pomiędzy grupami klientów, jednak stosowanie środków ingerencji w postaci dystansu społecznego zostało znacznie rzetelniej udokumentowane w austriackich rozporządzeniach.

### ***Ograniczenie działalności urzędów***

Kolejną restrykcją, która zostanie omówiona, jest ograniczenie działalności urzędów administracyjnych, polegające na redukcji zakresu ich funkcjonowania do zadań niezbędnych, ograniczonej obsługi interesantów oraz wprowadzenia limitu dopuszczalnej liczby osób przebywających w urzędzie. Ograniczenie to miało na celu zatrzymanie transmisji wirusa. Przy dokonywaniu oceny konieczności podjętych działań, należy zauważyć, iż możliwe było użycie takich środków, jak skrócenie godzin pracy urzędów, rezerwacja wizyt w urzędzie czy kontakt elektroniczny. W rozporządzeniach brakowało definicji „zadań niezbędnych”, co skutkowało istotnymi konsekwencjami dla funkcjonowania urzędów administracji publicznej jak i obywateli.

Niezdefiniowanie tegoż sformułowania doprowadziło do niejednolitej praktyki w zakresie określenia spraw niezbędnych oraz ograniczonego dostępu obywateli do informacji publicznych. W praktyce skutkowało to utrudnionym, a czasem niemożliwym dostępem do podstawowych aspektów w zakresie działalności urzędów administracji publicznej. Brak jednoznacznych kryteriów miał ścisły związek z naruszeniem zasady zaufania do państwa oraz stanowił naruszenie równego traktowania obywateli. Dopiero rozporządzeniem z 2 maja 2020 r. sprecyzowano, jakie zadania uznawane są za niezbędne. Określenie tego możliwe było na samym początku pandemii. Brak konkretyzacji katalogu doprowadził do pełnej uznaniowości zadań, które można było przyjąć za niezbędne, wobec czego wprowadzona regulacja nie spełniała przesłanki proporcjonalności stosowanych środków.

Katalog spraw niezbędnych, który został zawarty w późniejszych rozporządzeniach covidowych<sup>571</sup>, był katalogiem otwartym, bez uzasadnienia, dlatego sprawy znajdujące się w tym katalogu zostały uznane za zadania niezbędne. Można stwierdzić, iż katalog ten został opracowany w sposób arbitralny. Sformułowanie „w szczególności” nie rozwiązało problemu prawnego dotyczącego interpretacji pojęcia

---

<sup>571</sup> §13 pkt 2 rozporządzenia z dnia 2 maja 2020 r., op. cit.

zadań niezbędnych, które wcześniej nie było w żaden sposób zdefiniowane. Dlatego też każdy urząd mógł przyjąć własne kryteria co do rozumienia pojęcia zadań niezbędnych, a to skutkowało nierównym traktowaniem obywateli, w wyniku arbitralnie podejmowanych decyzji. Co kluczowe, przepisy również nie określały, kto dokładnie ma podejmować decyzję o tym, czy dana sprawa kwalifikuje się jako zadanie niezbędne, bowiem przepis §13 ust. 3 rozporządzenia<sup>572</sup> wskazywał jedynie, iż decyzje o rodzaju i formie wprowadzanych ograniczeń mógł podejmować kierownik urzędu administracji publicznej, dyrektor generalny urzędu lub kierujący jednostką organizacyjną wykonującą zadania o charakterze publicznym, „z zastrzeżeniem ust. 2” – czyli ustępu, który dotyczył katalogu zadań niezbędnych.

Prawo dostępu do informacji publicznej wyrażone w art. 61 Konstytucji jest nazywane koniecznym elementem demokracji<sup>573</sup>. Tryb udzielania informacji, zgodnie z art. 61 ust. 4 Konstytucji, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy. Przepis ten nakłada zatem na organy obowiązek ujawniania informacji w określonym przez ustawę terminie. Przepis art. 15z ustawy COVID-19 nie tylko zawiesił bieg terminów procesowych i sądowych, ale również odebrał instrument służący kontroli sądowej bezczynności organów administracyjnych. W konsekwencji prawo do informacji publicznej, będące podstawą demokratycznego państwa prawnego<sup>574</sup>, zostało skutecznie ograniczone. Przyjęte rozwiązanie należy ocenić jako nieproporcjonalne z uwagi na brak równowagi pomiędzy interesem publicznym a prawem jednostki.

### ***Organizacja wyborów prezydenckich***

Początek pandemii COVID – 19 w marcu 2020 r. zwiastował, iż nie będzie możliwa organizacja wyborów zgodnie z Kodeksem wyborczym oraz innymi aktami powszechnie obowiązującymi. Jedynym – zgodnym Konstytucją – rozwiązaniem było wprowadzenie stanu nadzwyczajnego. Podjęto jednak decyzję o organizacji wyborów prezydenckich zgodnie z harmonogramem ogłoszonym w lutym 2020 r., pomimo trwającej pandemii i wynikających z niej restrykcji. Proces legislacyjny na gruncie powyższych rozważań charakteryzował się chaotycznością oraz podrzędnym

---

<sup>572</sup> *Ibidem*.

<sup>573</sup> M. Florczak-Wątor, Komentarz do art. 61, [w:] *Konstytucja...*, op. cit.

<sup>574</sup> por. T. Górczyńska, *Prawo do informacji w niektórych współczesnych konstytucjach Europy Zachodniej*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka*, red. M. Kruk i in., Warszawa 2002, s. 27 i n.; W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, Komentarz do art. 61 [w:] *Konstytucja...*, op. cit.

traktowaniem powszechnie obowiązujących procedur, co było również sprzeczne z Kodeksem dobrych praktyk w sprawach wyborczych Komisji Weneckiej Rady Europy. Jak słusznie zauważył RPO, zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawa konieczne jest zagwarantowanie odpowiedniego czasu między wyznaczeniem daty wyborów a samymi wyborami, ponieważ pozwala to zapewnić możliwość oddania głosu jak największej liczbie uprawnionych do tego osób<sup>575</sup>.

Mając na uwadze powyższe ustalenia należy odwołać się do wyroku WSA w Warszawie, w którym to uznano, iż „decyzja Prezesa RM jest nie tylko niezgodna z Kodeksem postępowania administracyjnego, ale i z Kodeksem wyborczym oraz Konstytucją”<sup>576</sup>. W odniesieniu do zgodności z Konstytucją, WSA w omawianym wyroku wskazał, że każde działanie organów administracji publicznej, które podejmowane jest bez wyraźnej podstawy prawnej, wbrew obowiązującym regulacjom bądź z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, pozostaje w sprzeczności z zasadą legalizmu wynikającą z art. 7 Konstytucji oraz art. 6 kodeksu postępowania administracyjnego. Tego rodzaju aktywność stanowi rażące naruszenie prawa, gdyż przepisy konstytucyjne jednoznacznie określają Rzeczpospolitą Polską jako państwo prawa, w którym organy władzy publicznej obowiązane są działać zgodnie z obowiązującymi normami. W tym kontekście Prezes Rady Ministrów mógł podejmować działania wyłącznie w granicach wyznaczonych przez Konstytucję RP i ustawy, w szczególności na podstawie art. 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów. Przepis ten wskazuje, że Prezes Rady Ministrów realizuje zadania i kompetencje określone w Konstytucji oraz w ustawach. Katalog jego konstytucyjnych uprawnień, określony w art. 148 pkt 1–7 Konstytucji, obejmuje m.in. reprezentowanie Rady Ministrów, kierowanie jej pracami, wydawanie rozporządzeń, zapewnianie wykonywania polityki rządu i określanie sposobów jej realizacji, koordynowanie i kontrolowanie działalności członków Rady Ministrów, sprawowanie nadzoru nad samorządem terytorialnym w granicach określonych ustawą oraz zwierzchnictwo służbowe nad pracownikami administracji rządowej.

---

<sup>575</sup> Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie postępowania dotyczącego przesunięcia terminu zarządzonych wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej nr VII.602.151.2020.JZ/ KŁ/MM/MW, sygn. akt K 6/20; K. Cłapińska, *Wybory w dobie pandemii Covid-19. Problemy dotyczące przeprowadzenia głosowania we Francji i w Polsce w 2020 r.*, „Studia wyborcze”, t. 37, 2024.

<sup>576</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15.09.2020 r., 4 VII SA/Wa 992/20, LEX nr 3057728.

Analiza powyższych regulacji prowadzi do wniosku, że ani Konstytucja, ani ustawa o Radzie Ministrów nie przyznawały Prezesowi Rady Ministrów kompetencji dotyczących organizowania, przygotowywania czy też zlecenia czynności związanych z przeprowadzaniem wyborów powszechnych. Ponadto art. 128 ust. 2 Konstytucji jednoznacznie przewiduje, że zarządzenie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej należało wyłącznie do Marszałka Sejmu. Ponadto regulacje wprowadzane pod pretekstem walki z pandemią COVID-19 w sposób oczywisty zmieniały m.in. regulacje Kodeksu wyborczego bez realizacji przepisów szczególnych odnoszących się do tej materii. Głosowanie korespondencyjne w żadnym wypadku nie mogło zastąpić głosowania w lokalu wyborczym. Dodatkowo zaproponowany w kwietniu 2020 r. mechanizm oddawania głosów w tymże trybie nie przewidywał mechanizmów ochronnych przed np. wielokrotnym oddaniem głosu, czy nieposiadaniem skrzynek pocztowych przez obywatela<sup>577</sup>.

### ***Obowiązkowe szczepienia***

Dalej zostaną opisane obowiązkowe szczepienia. Zasadniczą podstawą roszczeń w tym obszarze jest prawo do życia prywatnego<sup>578</sup>, ponieważ szczepienie wpływa na integralność fizyczną oraz autonomię osobistą jednostki. Przedmiotowy problem dotyczący szczepień przeciwko COVID-19 sprowadza się do dwóch zagadnień, mianowicie do podstawy prawnej ich wprowadzenia, odmiennego ukształtowania statusu prawnego osób zaszczepionych oraz obowiązkowych szczepień wprowadzonych dla konkretnych podmiotów wskazanych w rozporządzeniach.

Podstawę prawną wprowadzenia szczepień przeciwko COVID-19 stanowił Narodowy Program Szczepień (NPS)<sup>579</sup>, przyjęty w formie uchwały przez Radę Ministrów<sup>580</sup>. Był to dokument o charakterze strategicznym i technicznym, w ramach którego przygotowano modele obejmujące harmonogram dostaw szczepionek, liczebność grup podlegających szczepieniom w poszczególnych etapach, punkty

---

<sup>577</sup> A. Rakowska-Trela, *Wybory prezydenckie 2020. Kontekst prawny*, Fundacja im. Stefana Batorego, forum Idei, Warszawa 2020, s. 7.

<sup>578</sup> P. Hungler, *Compulsory vaccination and Fundamental Human Rights in the World of Work*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2022, t. 31, nr 2, s. 65.

<sup>579</sup> <https://www.gov.pl/web/szczepimysie/narodowy-program-szczepien-przeciw-covid-19> (dostęp: 1.02.2025 r.)

<sup>580</sup> Uchwała Rady Ministrów nr 187/2020 z dnia 15 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19.

szczepień, projekcje dostaw szczepionek. Dokument składa się z 9 rozdziałów opisujących skuteczność i bezpieczeństwo szczepionek, proces zakupów i finansowanie, dystrybucję i logistykę, zalecenia medyczne i organizację punktów szczepień, kolejność szczepień, komunikację i edukację publiczną, monitorowanie przebiegu programu, podmioty zaangażowane w program. Zgodnie z NPS<sup>581</sup>, szczepienia miały przebiegać etapowo. Ustalenie grup priorytetowych, które miały zostać zaszczepione w każdym z etapów, wyselekcjonowano na podstawie oceny ryzyka na zakażenie, poważnego zachorowania i śmierci, ryzyka społeczno-ekonomicznego oraz ryzyka transmisji. Po analizie przedmiotowego dokumentu należy stwierdzić, iż nie był on samodzielną podstawą prawną przewidzianych szczepień przeciwko COVID-19, ponieważ szczegółowe wytyczne znajdowały się w rozporządzeniach.

Kryteria dotyczące zasad ustalania kolejności dostępu do świadczeń można odnaleźć w art. 20 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>582</sup>, zgodnie z którym zakwalifikowanie do danej kategorii medycznej ustala się zgodnie z kryteriami medycznymi. Tymczasem szczepienia przeciwko COVID-19 jako świadczenia finansowane ze środków publicznych w NPS obejmowały inne kryteria niż te wprowadzone na gruncie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Przepisy dotyczące szczepień ochronnych zostały zmieszczone w u.z.z.c.z. w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b, zgodnie z którym osoby przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są obowiązane na zasadach określonych w ustawie do poddawania się szczepieniom ochronnym. Obowiązek ten skonkretyzowany został w art. 17 ust. 1 u.z.z.c.z. W myśl tego przepisu osoby określone na podstawie ust. 10 pkt 2, są obowiązane do poddawania się szczepieniom ochronnym przeciw chorobom zakaźnym określonym na podstawie ust. 10 pkt 1. Wykaz chorób zakaźnych objętych obowiązkiem szczepień ochronnych oraz osoby lub grupy osób obowiązane do poddawania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym przeciw chorobom zakaźnym, wiek i inne okoliczności stanowiące przesłankę do nałożenia obowiązku szczepień ochronnych na te osoby, określało rozporządzenie Ministra Zdrowia z 18 sierpnia 2011 r. w sprawie

---

<sup>581</sup> <https://www.gov.pl/web/szczepimysie/narodowy-program-szczepien-przeciw-covid-19> (dostęp: 1.02.2025 r.) s. 22.

<sup>582</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 146 z późn. zm.

obowiązkowych szczepień ochronnych<sup>583</sup>. Rozporządzenie to zostało zastąpione innym dokumentem – rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 27 września 2023 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych<sup>584</sup>.

Szczepienia przeciwko COVID–19 pierwotnie nie mogły zostać zakwalifikowane do żadnej z grup, tj. szczepień obowiązkowych i zalecanych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych, gdyż akt ten nie obejmował swoim zakresem wirusa SARS–CoV–2. Stan prawny został zmieniony na podstawie Obwieszczenia Ministra Zdrowia z dnia 15 września 2022 r., ogłaszającego jednolity tekst wyżej wymienionego rozporządzenia. Wskutek nowelizacji dodany został przepis § 9 ust. 2, który dołączał szczepienie przeciwko COVID–19 do szczepień zalecanych<sup>585</sup>. Tym samym, szczepienia przeciwko COVID–19 dopiero od momentu nowelizacji mogły być formalnie kwalifikowane w systemie prawnym jako dotyczące szczepień zalecanych.

Podczas analizy powyższych przepisów należy również odnieść się do nakazu równego traktowania, zdefiniowanego w art. 32 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, dlatego nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że zakaz dyskryminacji ma charakter uniwersalny, co oznacza, że obejmuje on swoim zakresem zakaz wprowadzania unormowań pogarszających sytuację określonej grupy podmiotów, jak i unormowań polepszających sytuację danej grupy podmiotów<sup>586</sup>. W sposób oczywisty nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie zawsze będzie oznaczać dyskryminację lub uprzywilejowanie. W doktrynie dopuszcza się różne traktowanie przez prawo podmiotów różniących się pomiędzy sobą, lecz musi to być obiektywnie uzasadnione<sup>587</sup>. Zróżnicowanie podmiotów – jak podkreśla TK – musi wykazywać się racjonalnym charakterem zgodnie z ustalonym kryterium, być proporcjonalne, co oznacza różnicowanie adresatów normy pozostające w odpowiedniej

---

<sup>583</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 849.

<sup>584</sup> Dz. U. poz. 2077 z późn. zm.

<sup>585</sup> § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 27 września 2023 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych wskazuje, że „osoby, o których mowa w art. 19 ust. 5b pkt 1 u.z.z.c.z., przeprowadzają zalecane szczepienia ochronne oraz szczepienia przeciw COVID–19 u osoby dorosłej, jeżeli spełniają określone warunki i uzyskały dokument potwierdzający ukończenie szkolenia”.

<sup>586</sup> Orzeczenie TK z dnia 9.03.1988 r., U 7/87, OTK 1988, nr 1, poz. 1.

<sup>587</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13.02.2025 r., III SA/Kr 1525/24, LEX nr 3838298.

proporcji do wagi naruszonych interesów, argumenty muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami oraz normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podobnych podmiotów<sup>588</sup>.

Po raz kolejny należy przypomnieć, że stan zagrożenia epidemicznego, a następnie stan epidemii, nie był żadnym stanem szczególnym ustanawiającym odrębny reżim prawny na gruncie rozdziału XI Konstytucji. Aby podsumować powyższą analizę rozporządzeń, warto wskazać, iż osoby zaszczepione na COVID-19 miały następujące przywileje: możliwość rozpoczęcia udzielania świadczeń zdrowotnych na terytorium RP przez osoby z zagranicznymi kwalifikacjami medycznymi, zwolnienie z obowiązku odbycia kwarantanny po przekroczeniu granicy RP środkami transportu zbiorowego, zwolnienie z kwarantanny po kontakcie z osobą zakażoną COVID-19, zwolnienie z kwarantanny osoby zaszczepionej mieszkającej z osobą objętą izolacją, uczestnictwo w stacjonarnej rehabilitacji leczniczej, możliwość rozpoczęcia rehabilitacji w ramach turnusu rehabilitacyjnego, przyjęcie bez testu do zakładu opiekuńczo-leczniczego oraz pielęgnacyjno-opiekuńczego, przyjęcie do hospicjum stacjonarnego bez konieczności wykonania testu, przyjęcie bez testu na oddział medycyny paliatywnej, możliwość przyjęcia do domu pomocy społecznej bez testu diagnostycznego, brak obowiązku wykonania testu diagnostycznego przy udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, niewliczanie się do limitu osób uczestniczących w zgromadzeniach dozwolonych, niewliczanie się do limitu osób uczestniczących w wydarzeniach kulturalnych i rozrywkowych oraz niewliczanie się do limitu osób w działalności sportowej, rozrywkowej i rekreacyjnej. Osoby zaszczepione przeciwko COVID-19 otrzymały więc liczne uprawnienia, które znacznie różnicowały ich sytuację prawną od sytuacji osób niezaszczepionych. W początkowej fazie pandemii ustanowiony system etapowania szczepień zakładał pierwszeństwo dla określonych grup pacjentów<sup>589</sup>.

---

<sup>588</sup> Orzeczenie TK z dnia 23.10.1995 r., K 4/95, OTK 1995, nr 2, poz. 11; wyrok TK z dnia 18.01.2000 r., K 17/99, OTK 2000, nr 1, poz. 4; orzeczenie TK z dnia 3.09.1996 r., K 10/96, OTK 1996, nr 4, poz. 33.

<sup>589</sup> Etap 0 - pracownicy sektora ochrony zdrowia (w tym wykonujący indywidualną praktykę), pracownicy Domów Pomocy Społecznej i pracownicy Miejskich Ośrodków Pomocy Społecznej oraz personel pomocniczy i administracyjny w placówkach medycznych, w tym stacjach sanitarno-epidemiologicznych; Etap I - pensjonariusze Domów Pomocy Społecznej oraz Zakładów Opiekuńczo- Leczniczych, pielęgnacyjno-opiekuńczych i innych miejsc stacjonarnego pobytu, osoby powyżej 60. roku życia w kolejności od najstarszych, służby mundurowe, nauczyciele; Etap II - osoby w wieku poniżej 60. roku życia z chorobami przewlekłymi zwiększającymi ryzyko ciężkiego przebiegu COVID-19, albo w trakcie diagnostyki i leczenia, wymagającego wielokrotnego lub ciągłego kontaktu z placówkami ochrony zdrowia, osoby bezpośrednio zapewniające funkcjonowanie podstawowej działalności państwa i narażone na zakażenie ze względu na częste kontakty społeczne; Etap III - przedsiębiorcy i pracownicy sektorów

W ostatniej części dotyczącej rozważań w związku z obowiązkowymi szczepieniami przeciwko COVID–19 należy odnieść się również do wprowadzonego obowiązku szczepień dla konkretnych grup podmiotów. Wprowadzenie obowiązkowego szczepienia dla wyżej wymienionych grup zawodowych we wskazanym terminie również należy ocenić negatywnie. Także w tym przypadku obowiązek poddania się szczepieniom został wprowadzony aktem prawnym w postaci rozporządzenia, co przekłada się na brak właściwego umocowania w postaci ustawy. Brak szczegółowego uzasadnienia wprowadzenia omawianego obowiązku dla wskazanych grup zawodowych również rzutuje na celowość wprowadzonego rozwiązania. Przedmiotem niniejszej analizy nie jest zasadność wprowadzenia obowiązku szczepień dla konkretnych grup, lecz ocena prawna zakresu i formy ustanowienia tego obowiązku. Co warto zauważyć, Sąd Najwyższy w Brazylii umożliwił samorządom lokalnym ustanowienie obowiązkowych szczepień<sup>590</sup>.

Warto również przytoczyć wyrok Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 8 kwietnia 2021 r. w sprawie Vavříčka i inni przeciwko Czechom, skarga nr 47621/13, który dotyczył obowiązkowych szczepień dzieci przeciwko chorobom zakaźnym. Pomimo że sprawa nie dotyczyła szczepień przeciwko COVID–19, to wyrok ten ma znaczenie dla oceny prawnej obowiązkowych szczepień, bowiem Trybunał uznał, że obowiązkowe szczepienia – o ile są zgodne z prawem, służą ochronie zdrowia i są proporcjonalne – mogą być dopuszczalne w państwach demokratycznych. Skarżący powołał się na naruszenie art. 8 oraz art. 9 EKPC. ETPC jednak uznał, iż ingerencja w prawo do życia prywatnego miała miejsce, ale była zgodna z prawem tj. oparta na przepisach krajowych i rozporządzeniach, miała uzasadniony cel tj. ochronę zdrowia publicznego zarówno dzieci zaszczepionych, jak i tych, które nie mogą być zaszczepione oraz była proporcjonalna tj. sankcje nie były drastyczne, a dostęp do ochrony sądowej istniał.

Jak można zauważyć, sytuacja faktyczna i prawna dotycząca szczepień przeciwko COVID–19 w Polsce nie spełniała standardów opisanych przez ETPC. Pierwotnie

---

zamkniętych na mocy rozporządzeń ws. ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, powszechne szczepienia pozostałej części populacji dorosłej patrz. <sup>589</sup> <https://www.gov.pl/web/szczepimysie/narodowy-program-szczepien-przeciw-covid-19> (dostęp: 1.02.2025 r.) s. 23-24.

<sup>590</sup> <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-12-17/stf-decide-que-vacina-contra-covid-19-sera-obrigatoria-e-impoederrota-para-bolsonaro.html> (dostęp: 3.02.2025 r.)

brakowało podstawy ustawowej wprowadzenia szczepień oraz debaty publicznej, która zbudowałaby zaufanie obywateli i zrozumienie celu podjęcia takiego działania. Demokratyczne społeczeństwo musi posiadać przestrzeń do wyrażania swoich opinii, w szczególności w takim przypadku jak wprowadzenie obowiązkowych szczepień. Nie można również pominąć, że wytworzył się *de facto* – oprócz przymusu prawnego<sup>591</sup> – także przymus poza prawem, który obejmował społeczną presję, dostęp do usług oraz różnicowanie z uwagi na wykonywany zawód.

Jak wskazał ETPC w wyroku z 10 czerwca 2010 r.<sup>592</sup>, przyjęcie lub odmowa określonego leczenia medycznego lub wybór alternatywnej formy jest kluczowy dla samostanowienia i autonomii osobistej. Aby wolność ta miała znaczenie, pacjent musi mieć prawo do podejmowania decyzji pozostających w zgodzie z jego poglądami i wartościami. Jednakże w dalszej kolejności ETPC podniósł, iż wolny wybór i samostanowienie stanowi samo w sobie fundamentalny składnik życia, jeśli nie ma potrzeby ochrony osób trzecich (np. obowiązkowe szczepienia podczas epidemii). Podobnie w sprawie Solomakhin przeciwko Ukrainie<sup>593</sup>, ETPC dokonał oceny, czy omawiana ingerencja medyczna była wyraźnie przewidziana przez prawo krajowe oraz czy zmierzała do osiągnięcia celu jakim była ochrona zdrowia. Ponadto Trybunał ocenił, czy ingerencja ta była konieczna w demokratycznym społeczeństwie. Uznano, że ingerencja w postaci obowiązkowego szczepienia była wyraźnie przewidziana przez prawo, a także że może zostać uznana za usprawiedliwioną z uwagi na zdrowie publiczne oraz konieczność kontroli rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych w regionie.

---

<sup>591</sup> W wyroku z dnia 24.10.2022 r. SR w Toruniu, IV P 70/22, LEX nr 3440645, sąd rozpoznający sprawę uznał, że niewypełnienie przez pracownicę obowiązku wynikającego z powszechnie obowiązujących przepisów prawa tj. rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 22 grudnia 2021 r. uzasadniało wypowiedzenie jej umowy o pracę. W rozpatrywanej sprawie powódka: nie poddała się szczepieniu, nie wykazała przeciwwskazań zdrowotnych do jego wykonania, odmówiła także udzielenia informacji w tym zakresie. Sąd uznał, że odmowa udzielenia informacji również stanowiła naruszenie obowiązku prawnego, i to w sposób kwalifikowany – na podstawie § 12a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. W efekcie przyjął, że działanie powódki uzasadniało rozwiązanie umowy o pracę, szczególnie w kontekście realnego zagrożenia dla zdrowia współpracowników oraz pacjentów, z jakim musiał mierzyć się pracodawca.

<sup>592</sup> Wyrok ETPC z dnia 10.06.2010 r., 302/02, *Jehovah's Witnesses of Moscow przeciwko Rosji*, LEX nr 578368.

<sup>593</sup> Wyrok ETPC z dnia 15.03.2012 r., 24429/03, *Solomakhin przeciwko Ukrainie*, LEX nr 1122826.

## *Zakaz korzystania z pełniących funkcje publiczne i pokrytych roślinnością terenów zieleni*

W literaturze można odnaleźć badania naukowe dotyczące transmisji wirusa SARS-CoV-2 na świeżym powietrzu<sup>594</sup>. Na podstawie zgromadzonych danych wskazano, że ryzyko transmisji wirusa jest niskie na zewnątrz, ale wzrasta, gdy skupiska ludzi są duże, długotrwałe oraz gdy nie jest przestrzegany dystans społeczny. Przebywanie na świeżym powietrzu ma pozytywny wpływ na zdrowie psychiczne jak i dobrostan społeczności<sup>595</sup>. Szczególnie w czasach pandemii, podkreślano znaczenie negatywnych skutków wobec wprowadzanych ograniczeń przemieszczania się<sup>596</sup>.

Przepis odnoszący się do zakazu korzystania z pełniących funkcję publiczne i pokrytych roślinnością terenów zieleni, w szczególności parków, zieleńców, promenad, bulwarów, ogrodów botanicznych, zoologicznych, jordanowskich i zabytkowych, a także plaż naruszał art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wprowadzony zakaz był zakazem rozległym. Obowiązywało jednak kilka wyjątków, które dotyczyły: 1) wykonywania czynności zawodowych, zadań służbowych lub pozarolniczej działalności gospodarczej prowadzonych na terenach, na podstawie umów zawartych w tym zakresie; 2) działań wynikających z konieczności ochrony zdrowia i życia ludzi oraz, wobec braku innych rozwiązań, zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego lub ochrony interesu publicznego; 3) wykonywania ochotniczo i bez wynagrodzenia świadczeń na rzecz przeciwdziałania skutkom COVID-19, w tym w ramach wolontariatu<sup>597</sup>. Zakaz nie znajdował oparcia w dowodach naukowych.

Wyrok SN z dnia 8 kwietnia 2021 r.<sup>598</sup> odnosi się do przedmiotowego zagadnienia dotyczącego odpowiedzialności obywateli w związku z naruszeniem zakazu korzystania z publicznych i pokrytych roślinnością terenów zieleni na terenie Rzeczypospolitej. Jak

---

<sup>594</sup> M. Weed, A. Foad, *Rapid Scoping Review of Evidence of Outdoor Transmission of COVID-19*, „medRxiv”, <https://doi.org/10.1101/2020.09.04.20188417>, (dostęp: 1.06.2025 r.).

<sup>595</sup> J. Barton, J. Pretty, *what is the best dose of nature and green exercise for improving mental health? A multi-study analysis*, „Environmental Science & Technology” 2010, s. 3947–3955; R. Kaplan, S. Kaplan, *The experience of nature: A psychological perspective*, Cambridge University Press, Cambridge–New York 1989, s. 177.

<sup>596</sup> N. Fagerholm, S. Eilola, V. Arki, *Outdoor recreation and nature's contribution to well-being in a pandemic situation—case Turku, Finland*, „Urban Forestry and Urban Greening” 2021, s. 150; J.M. Robinson, P. Brindley, R. Cameron, D. MacCarthy, A. Jorgensen, *Nature's role in supporting health during the COVID-19 pandemic: A geospatial and socioecological study*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2021, vol. 18(5), s. 16.

<sup>597</sup> § 17 rozporządzenia z dnia 31 marca 2020 r., w sprawie ustanowienia..., op. cit.

<sup>598</sup> Wyrok SN z dnia 8.04.2021 r., II KK 75/21, LEX nr 3219735.

zauważa SN, „zakaz przebywania w określonych miejscach, w tym także w parkach oraz na terenach zielonych, stanowi ograniczenie wolności człowieka oraz prawa do przemieszczania się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, o których mowa w art. 31 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie. Jakkolwiek dopuszczalne jest doprecyzowanie na poziomie wykonawczym, technicznych metod ograniczających swobodę przemieszczania, to istota zakazu winna zostać opisana w akcie rangi ustawowej.

Regulacja ustawowa ograniczająca konstytucyjną wolność do przebywania w określonych miejscach publicznych, będąca elementem wolności człowieka oraz prawa przemieszczania się po terytorium RP, wyklucza możliwość skutecznego ograniczenia tej wolności<sup>599</sup>. W konsekwencji nie może być podstawą do ukarania obywateli za niestosowanie się do nałożonych obowiązków, gdyż nie stanowi źródła tych obowiązków<sup>600</sup>. W praktyce to nie ustawa, lecz rozporządzenie wykonawcze zawierało zasadnicze elementy zarówno podmiotowe jak i przedmiotowe czynów uznawanych za delikty. Dlatego też to właśnie treść rozporządzenia, a nie ustawy określała pełen katalog obowiązujących nakazów i zakazów, których naruszenie skutkowało sankcjami.

Bawarski Wyższy Sąd Administracyjny poddał analizie legalność przepisów dotyczących zakazu organizowania spotkań towarzyskich oraz grillowania w miejscach publicznych<sup>601</sup>. Rekreacja w formie grillowania została zakazana na terenie całego kraju bez uwzględnienia specyfiki aglomeracji, w których liczba publicznych miejsc przeznaczonych do tego celu była ograniczona. W związku z tym nie występowało zwiększone ryzyko zgromadzeń ludności, które mogło stanowić zagrożenie epidemiologiczne. Jak podkreślił Bawarski Wyższy Sąd Administracyjny, różnice

---

<sup>599</sup> Zob. wyrok SN z dnia 18.05.2022 r., V KK 107/22, LEX nr 3439080; wyrok SN z dnia 17.05.2022 r., V KK 36/22, LEX nr 3438505; wyrok SN z dnia 30.03.2022 r., V KK 101/22, LEX nr 3418373 – w wymienionych wyrokach SN zwraca również uwagę, iż „rozporządzenie z dnia 31 marca 2020 r. nie odsyłało w swej treści do konkretnego przepisu Kodeksu wykroczeń i nie określało wobec sprawy prawnomaterialnych konsekwencji naruszenia przez niego zawartych w nim przepisów. Przepis § 17 stanowił jedynie, że zakazuje się korzystania z m.in. z parków, bez wskazania, czy i jaka sankcja grozi za złamanie tego zakazu”.

<sup>600</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5.08.2022 r., IV SA/Wr 858/21, LEX nr 3400374; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8.07.2022 r., IV SA/Wr 315/21, LEX nr 3392500; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8.07.2022 r., IV SA/Wr 315/21, LEX nr 3392500.

<sup>601</sup> VGH Bavaria, postanowienie z dnia 1.09.2020 r., 20 NE 20.1754, <https://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Gericht=VGH%20Bayern&Datum=01.09.2020&Atkzeichen=20%20NE%2020.1754>, (dostęp: 15.05.2025 r.).

w aglomeracji powinny uwzględniać korzystanie z łagodniejszych środków niż generalny zakaz grillowania obowiązujący w całym kraju. Jak słusznie zauważono, ingerencja państwa – nawet w niewielkiej intensywności – w prawa i wolności obywateli, zawsze wymaga dokonania proporcjonalnej analizy ingerencji. Ponadto zdaniem sądu została również naruszona zasada równego traktowania. Naruszenie to polegało na nieuwzględnieniu stopnia ryzyka związanego z zachowaniami rekreacyjnymi. Grillowanie samo w sobie nie stanowi zagrożenia epidemiologicznego, a dopiero w określonych okolicznościach dotyczących przestrzeni, czasu czy liczby osób może takie ryzyko powodować. Dlatego też wprowadzony zakaz nie mógł w jednakowy sposób odnosić się do wszystkich sytuacji, które były zróżnicowane pod względem przestrzennym i czasowym.

Zakaz grillowania w miejscach publicznych można odnieść do zakazu przebywania w lasach czy parkach narodowych. Obydwa zakazy (mimo że dotyczyły różnych czynności) posiadały punkty wspólne jakim były: brak rozważenia istoty ryzyka transmisji wirusa oraz uwzględnienia realnych warunków. Zarówno zakaz grillowania w miejscach publicznych, jak i zakaz przebywania w lasach czy parkach narodowych nie wiązały się bezpośrednio z ryzykiem transmisji wirusa. Ryzyko to zależało przede wszystkim od liczby osób przebywających w tych miejscach, charakteru interakcji pomiędzy osobami, zachowania dystansu fizycznego czy zakrywania ust i nosa.

Mając na uwadze powyższe należy podkreślić, że istniały alternatywne środki zapobiegające transmisji wirusa, np. przestrzeganie dystansu społecznego, limitowanie liczby osób czy zakrywanie ust i nosa. Korzystanie z terenów zieleni wpisuje się w aspekt wolności zagwarantowanej w art. 52 Konstytucji. Wprowadzony zakaz naruszył więc zasadę proporcjonalności oraz istotę wolności poruszania się, ponieważ w sposób generalny pozbawił jednostkę możliwości korzystania z terenów zieleni. Wprowadzony zakaz był nadmierny względem celu, ponieważ istniały środki alternatywne, mniej restrykcyjne a skuteczność całkowitego zakazu nie została potwierdzona danymi empirycznymi.

### ***Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej***

Ostatnim zagadnieniem, które zostanie omówione, będzie zakaz prowadzenia działalności gospodarczej. Zakaz ten obejmował niezwykle szeroki katalog branż i nie uwzględniał specyfiki ich funkcjonowania. Środek ten był ustanowiony w sposób generalny, bez rzetelnej analizy, czy dany typ działalności gospodarczej sprzyja transmisji wirusa, a jeśli tak to w jakim stopniu. Zakaz prowadzenia działalności dotyczył głównie małych i średnich przedsiębiorców, przy czym wprowadzane ograniczenia powinny być różnicowane w zależności od sektora - czego nie dokonano. Niespójność oraz brak oparcia w zasadach prawidłowego rozumowania doprowadziły do zastosowania środków zbyt ogólnych i nadmiernie dolegliwych.

Formy wykonywanej działalności gospodarczej były traktowane tak samo pomimo różnych uwarunkowań. Należało rozważyć wdrożenie modelu, który różnicowałby – nie całkowity zakaz, lecz ograniczenie – danej działalności według kryterium, np. powierzchni danego lokalu, rodzaju wykonywanej działalności gospodarczej, dostępu do przestrzeni otwartej, rotacji klientów, wykonywania usługi po ówczesnej rezerwacji. Uwzględnienie powyższych kryteriów pozwoliłoby dostosować podejmowane środki tak, aby jak najbardziej zminimalizować ingerencję w prawa i wolności. Ponadto ustanowione zakazy były stanowione do odwołania, bez uwzględnienia bieżącej sytuacji epidemiologicznej, w szczególności liczby zachorowań czy osób poddanych kwarantannie.

Ograniczenia wywozu oraz obrotu określonych produktów w postaci gogli ochronnych, kombinezonów typu TYVEK, masek typu FFP2/FFP3, maseczek chirurgicznych, ochraniaczy na buty, rękawiczek lateksowych/nitrylowych, środków do dezynfekcji rąk, powierzchni i pomieszczeń oraz innych produktów określonych w rozporządzeniach niewątpliwie ingerowały w wolność działalności gospodarczej. Należy uznać, iż ograniczenia te miały charakter przydatny, ponieważ realnie wpływały na dostępność sprzętu i dodatków medycznych. Jednak zakazy te były formułowane w sposób generalny, bez uwzględniania sytuacji danego podmiotu gospodarczego czy dostępnych zasobów. Pomimo że można było uzyskać zgodę na obrót powyższymi przedmiotami, to w praktyce przedsiębiorca był zobowiązany powiadomić wojewodę właściwego ze względu na miejsce zamieszkania. Wojewoda jednak mógł złożyć wniosek do Prezesa Rady Ministrów w sprawie zakazu wywozu lub obrotu tychże

produktów poza terytorium RP. Przyjęte rozwiązanie nie uwzględniało czynników takich jak rzeczywista ocena stanu zaopatrzenia państwa w te przedmioty ani cykliczna analiza. Ponadto zostało oparte na nietransparentnym modelu powiadamiania wojewody, co do którego rozporządzenia wskazywały jedynie czas dokonania powiadomienia, bez sprecyzowania innych wytycznych.

Wprowadzone środki w sposób szczególnie dotkliwy oddziaływały na przedsiębiorstwa funkcjonujące w sektorach, w których bezpośredni kontakt z drugim człowiekiem stanowił element kluczowy. Dlatego pandemia COVID-19 dotknęła w sposób szczególnie silny osoby prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą oraz małych przedsiębiorców<sup>602</sup>. Pomimo wdrożonych środków pomocowych dla przedsiębiorców<sup>603</sup>, nie udało się zneutralizować skutków pandemii.

Czeski Trybunał Konstytucyjny w jednej z prowadzonych spraw skupił się na zakazie dyskryminacji i ograniczeniach związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Jak wskazał, bezsporny jest fakt, iż podmioty prowadzące działalność gospodarczą były traktowane w odmienny sposób, co wpływa bezpośrednio na istotę i znaczenie prowadzenia działalności gospodarczej. W szczególności podnoszono pytanie, czy zaistniały wystarczająco silne powody uzasadniające odmienne traktowanie, to znaczy, czy nie można było osiągnąć zamierzonego celu poprzez zastosowanie mniej inwazyjnych środków. W dalszej kolejności Czeski Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż uzasadnienie polegające na wskazaniu, że „z uwagi na poważną infekcję przenoszoną drogą kropelkową konieczne jest wprowadzenie regulacji prawnych odnoszących się do miejsc o przestrzeni zamkniętej” nie może zostać uznane za przekonujące. Należy więc zaznaczyć, że Trybunał w tejże sprawie nie kwestionował trudnej sytuacji związanej z pandemią i wzywań stojących przed rządem w zakresie regulacji prawnych. Podkreślił jednak, że wadliwe działanie rządu polegało na ogólnym zakazie świadczenia usług, w którym jednocześnie wskazano obszerny katalog wyjątków bez żadnych odpowiednich źródeł, które uzasadniałyby przyjętą regulację.

---

<sup>602</sup> A. S. Kritikos, D. Graeber, J. Seebauer, *Pandemie wird zur Krise für Selbständige*, „DIW Aktuell” 2020, nr 47; *Digitally Driven. European Small Businesses Find a Digital Safety Net During Covid-19. Report, Connected Commerce 2021*, <https://digitallydriven.com/connected-commerce/>, (dostęp: 6.05.2025 r.).

<sup>603</sup> GEM, *Diagnosing COVID-19 Impacts on Entrepreneurship. Exploring Policy Remedies for Recovery*, 2020 <https://www.gemconsortium.org/reports/covidimpact-report>. (dostęp: 6.05.2025 r.)

Powyżej omówiona sprawa zakończona rozstrzygnięciem Czeskiego Trybunału Konstytucyjnego skłania do sformułowania kilku tez. Przede wszystkim Trybunał doszukiwał się nieprawidłowości w zakresie ogólnego zakazu sprzedaży detalicznej i świadczenia usług w sklepie, przy jednoczesnym ustanowieniu wielu wyjątków. Podstawowym defektem przyjętego rozwiązania było to, że z żadnego źródła nie wynikało, dlaczego dokonano tak daleko idącej ingerencji. Jak słusznie zauważył Trybunał, z przyjętego przez rząd zakazu nie wynika w sposób dostatecznie jasny czy wybrany środek był rzeczywiście niezbędny w danej sytuacji i czy nie można było osiągnąć podobnego celu dzięki mniej restrykcyjnym środkom.

Dlatego, aby ocenić intensywność ingerencji w wolność prowadzenia działalności gospodarczej, warto wziąć pod uwagę to, iż od marca 2020 r. do 2022 r. polski rząd dysponował wystarczającym czasem, aby racjonalnie przeanalizować przyjmowane środki, a wraz z upływem czasu powinien był dołożyć większych starań w zakresie należytego uzasadnienia ingerencji w podstawowe prawa i wolności jednostki. W kolejnych etapach rozwoju sytuacji pandemicznej dostępne były badania naukowe, wnioski i doświadczenia innych państw, a także źródła, które umożliwiały wprowadzanie przemysłanych restrykcji.

## 4. Odpowiedzialność za wprowadzone ograniczenia

Zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Odpowiedzialności władzy publicznej można doszukiwać się już w Konstytucji Marcowej, a dokładnie w art. 121, który określał, iż „każdy obywatel ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaką wyrządziły mu organa władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej, przez działalność urzędową niezgodną z prawem lub obowiązkiem służby. Odpowiedzialnym za szkodę jest Państwo solidarnie z winnymi organami; wniesienie skargi przeciw Państwu i przeciw urzędnikom nie jest zależne od zezwolenia władzy publicznej. Tak samo odpowiedzialne są gminy i inne ciała samorządowe oraz organa tychże. Przeprowadzenie tej zasady określają osobne ustawy [sic!]”. To II Rzeczpospolita jako jedno z pierwszych państw europejskich nadała zasadzie odpowiedzialności władzy publicznej rangę konstytucyjną.

Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r.<sup>604</sup>, wykładnia przepisu art. 77 ust. 1 Konstytucji zdeterminowała brzmienie art. 417<sup>1</sup> k.c.<sup>605</sup>. Odpowiedzialność odszkodowawcza uregulowana w art. 77 ust. 1 Konstytucji stanowi środek ochrony wolności i praw jednostki, ponieważ wykonywanie władzy publicznej wiąże się z ryzykiem uchybień. Ponadto odpowiedzialność odszkodowawcza pozostaje w związku z zasadą legalizmu sformułowaną w art. 7 Konstytucji, co ma na celu wyegzekwowanie od organów władzy publicznej przestrzegania prawa. Przez władzę publiczną określoną w art. 77 ust. 1 Konstytucji należy rozumieć wszystkie władze w znaczeniu konstytucyjnym, tj. władzę ustawodawczą, wykonawczą oraz sądowniczą. Pojęcie władzy publicznej należy również rozumieć inne instytucje niż państwowe lub samorządowe, o ile „wykonują funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej”<sup>606</sup>. Podstawową przesłanką na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji jest bezprawne wykonywanie władzy publicznej, a na gruncie ogólnej odpowiedzialności

---

<sup>604</sup> Wyrok TK z dnia 4.12.2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256.

<sup>605</sup> L. Bosek, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za delikt legislacyjny*, [w:] *Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej*, red. E. Gierach, M. Jabłoński, K. Koźmiński, Warszawa 2016, s. 53–68; L. Bosek, *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa*, [w:] *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. L. Garlicki, M. Derlatka, M. Wiącek, Warszawa 2016, s. 405–432.

<sup>606</sup> Wyrok TK z dnia 4.12.2001 r., SK 18/00, op. cit.

odszkodowawczej Skarbu Państwa zgodnie z art. 417 ust. 1 k.c. niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. W odniesieniu do działania niezgodnego z prawem należy podkreślić, iż pojęcie to jest utrwalone i powinno być rozumiane jako „zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej”, przy czym nie ma znaczenia czy działanie to było subiektywnie zawinione<sup>607</sup>. W doktrynie podkreśla się, że prawo naprawienia szkody wyrządzonej wskutek bezprawnego działania władzy publicznej może podlegać ograniczeniom, jednak ograniczenia ta muszą odpowiadać kryteriom wskazanym w art. 31 ust. 3 Konstytucji<sup>608</sup>.

Jak zauważa M. Florczak-Wątor<sup>609</sup>, za szczególny rodzaj bezprawności należy uznać niekonstytucyjność aktów stanowienia prawa. Dlatego też, analizując zgodności z Konstytucją ograniczeń wolności i praw jednostki wprowadzonych podczas pandemii COVID-19 i mających znaczenie na gruncie odpowiedzialności odszkodowawczej, oceniający musi wziąć pod uwagę trzy aspekty: 1) zaniechanie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, 2) formę prawną wprowadzanych ograniczeń wolności i praw jednostki tj. za pomocą rozporządzeń wydanych na podstawie blankietowych upoważnień, 3) maksymalne granice swobody ustrojodawcy na gruncie ograniczania wolności i praw jednostki, wyznaczone przez zasadę proporcjonalności oraz zakazu naruszania istoty ograniczanych wolności i praw<sup>610</sup>. Pandemia COVID-19 bez wątpienia wpisywała się w okoliczność uzasadniającą wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, ponieważ mogła zostać uznana za katastrofę naturalną, co znajduje odzwierciedlenie w art. 3 ust. 1 pkt 2 oraz art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej. Niewątpliwie w odniesieniu do pandemii COVID-19 można wskazać, że nie dało się jej przewidzieć, a rząd przejął rolę suwerena. Mimo to wpisywała się ona w ramy prawne konstytucyjnej i ustawowej kategorii katastrof naturalnych, noszących znamiona klęski żywiołowej.

---

<sup>607</sup> *Ibidem*.

<sup>608</sup> B. Banaszak, *Komentarz do art. 31*, op. cit.; P. Tuleja, *Komentarz do art. 31*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021; E. Bagińska, K. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2016, s. 178; L. Bosek, *Bezprawie...*, op. cit., s. 67.

<sup>609</sup> M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność...*, op. cit., s. 5–22.

<sup>610</sup> L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych wolności i praw (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10, s. 6 i n.

Zgodnie z art. 232 ust. 1 Konstytucji, w celu zapobiegania skutkom katastrof naturalnych oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów „może wprowadzić” na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa. Również art. 228 ust. 1 wskazuje, że odpowiedni stan nadzwyczajny „może zostać wprowadzony”. Brak wyraźnego zobowiązania do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego skutkuje subiektywnością interpretacji przesłanek wprowadzenia tego stanu<sup>611</sup>. W analizie Konstytucji należy zwrócić uwagę, że jej interpretacja nabiera znaczenia wtedy, gdy uwzględnia się ją w całości. Dlatego też art. 228 oraz 232 Konstytucji należy odczytywać w związku z art. 5, 38, 68 ust. 2 oraz ust. 4 Konstytucji, ponieważ przepisy odnoszą się do obowiązku zwalczania chorób epidemicznych oraz ochrony życia i zdrowia obywateli. W związku z tym w przypadku spełnienia przesłanek uzasadniających wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, Rada Ministrów miała obowiązek ten stan wprowadzić.

Stan nadzwyczajny, zgodnie z art. 228 ust. 1 Konstytucji można wprowadzić, jeśli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające dla przeciwdziałania sytuacji szczególnego zagrożenia. Należy więc podsumować, czy wprowadzone ograniczenia wolności i praw jednostki spełniły warunki wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Szczególne reguły ograniczania konstytucyjnych wolności i praw właściwie dla stanów nadzwyczajnych mogłyby znaleźć zastosowanie wyłącznie w sytuacji, gdyby podczas pandemii COVID-19 został wprowadzony jeden ze stanów nadzwyczajnych. Wobec braku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, przepisy art. 228 oraz 233 Konstytucji nie będą stanowić podstawy analizy regulacji prawnych wprowadzanych podczas pandemii.

W praktyce ustrojowej dominująca linia orzecznicza potwierdza, że „skoro w odniesieniu do stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii nie przewidziano zasad, które dotyczą stanów nadzwyczajnych, to znaczy, że ingerencja w sferę wolności i praw w stanie epidemii musi w pełni spełniać standardy konstytucyjne”<sup>612</sup>. „Stan epidemii, poprzedzony stanem zagrożenia epidemiologicznego, nie jest stanem klęski żywiołowej, a w związku z tym, że nie jest stanem nadzwyczajnym w rozumieniu art.

---

<sup>611</sup> M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 40. Podobnie zob. E. Kurzępa, *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017, s. 60.

<sup>612</sup> Wyrok NSA z dnia 4.03.2022 r., II GSK 38/22, LEX nr 3333821.

228 ust. 1 Konstytucji RP nie może prowadzić wraz z wprowadzanymi na jego podstawie ograniczeniami do naruszania podstawowych wolności i praw<sup>613</sup>.

W literaturze można odnaleźć tezę, zgodnie z którą podejmowane przez władze państwowe działania w związku z pandemią COVID-19, tj. wprowadzanie nakazów i zakazów odnoszących się do wolności i praw jednostki, doprowadziły do nieznanego wcześniej kryzysu konstytucyjnego<sup>614</sup>. Jak wskazuje W. Mojski „kryzys konstytucyjny powstaje bowiem wyłącznie na skutek szczególnych, kwalifikowanych, niekonstytucyjnych działań lub zaniechań, które w efekcie prowadzą do charakteryzujących go kryzysowych dysfunkcji konstytucyjnych. W tym sensie każdy kryzys konstytucyjny jest też nieznanym konstytucji stanem ustrojowym funkcjonowania państwa, który charakteryzuje się praktycznym odejściem od przewidzianych w niej normatywnie reżimów ustrojowych, tj. przede wszystkim reżimu zwyczajnego, ale i reżimu właściwego dla stanów nadzwyczajnych<sup>615</sup>. Ponadto kryzys konstytucyjny może się również przejawiać osłabieniem, a w skrajnych przypadkach wyłączeniem mechanizmu ochrony praw zagwarantowanych w Konstytucji<sup>616</sup>. Koncepcja kryzysu konstytucyjnego przedstawiona przez W. Mojskiego znajduje szczególne potwierdzenie w doświadczeniach związanych z pandemią COVID-19, bowiem czas pandemii unaoczniał jak odstępianie przez organy władzy publicznej od konstytucyjnie określonych reżimów ustrojowych prowadzi do powstania stanu nieznanego ustawie zasadniczej, charakteryzującego się dysfunkcjami konstytucyjnymi.

Wymóg ograniczenia wolności i praw jednostki w drodze ustawy nie został spełniony, ponieważ ustanowienia ograniczeń nie należy utożsamiać ze wskazaniem w ustawie katalogu dopuszczalnych ograniczeń. Ustawodawca stworzył sytuację, w której możliwe było stanowienie w rozporządzeniu ograniczeń oraz zakazów wolności i praw. Jak wskazano w art. 46a u.z.z.c.z., korzystanie ze szczególnych uprawnień było dopuszczalne „w przypadku wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania

---

<sup>613</sup> Wyrok NSA z dnia 16.03.2022 r., II GSK 155/22, LEX nr 3344020.

<sup>614</sup> M. Pecyna, *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za ograniczenia wolności i praw w czasie epidemii COVID-19*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 12, s. 23–37

<sup>615</sup> W. Mojski, *Analiza kryzysu konstytucyjnego z perspektywy funkcji aksjologicznej konstytucji. Zarys podstawowych zagadnień teoretycznych* [w:] „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2022, nr 1, s. 50.

<sup>616</sup> P. Tuleja, Komentarz do art. 31, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Czarny, M. Floreczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, wyd. II, Warszawa 2023, dostęp w LEX.

właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego”. Zaistniał zatem stan, gdy zwykłe środki konstytucyjne były niewystarczające.

W dalszej kolejności, niewprowadzenie stanu klęski żywiołowej wymuszało na ustawodawcy przestrzeganie zasady proporcjonalności oraz zakazu naruszania istoty wolności i praw. Tymczasem analiza dokonana w niniejszej pracy prowadzi do wniosku, że wielokrotnie naruszono zasadę proporcjonalności oraz zakaz naruszenia istoty wolności i praw jednostki. Na gruncie powyższych rozważań należy zauważyć, iż podczas pandemii COVID–19, Rada Ministrów, będąca elementem władzy wykonawczej, w praktyce tworzyła prawo powszechnie obowiązujące wydając rozporządzenia bez odpowiedniego umocowania w ustawie<sup>617</sup>. Rola legislatywy w czasie trwania pandemii została ograniczona, ponieważ początkowe działania legislacyjne były podejmowane przez egzekutywę. Żaden kryzys, w tym pandemia COVID–19, nie uzasadnia zawieszenia zasady legalizmu. Pandemia COVID–19 ukazała, jak istotne powinno być bezwzględne przestrzeganie ustalonych standardów prawnych. Wobec tego, jeśli jako naród chcemy, by zasada demokratycznego państwa prawnego pełniła funkcję, którą ma pełnić, musimy pamiętać, iż władza ma służyć prawu, a nie prawo władzy.

Regulacja odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej jest wyznacznikiem praworządności danego państwa<sup>618</sup> oraz definiuje związek tej odpowiedzialności z poszanowaniem godności człowieka, a także pojmowaniem państwa jako dobra wspólnego<sup>619</sup>. Odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody wyrządzone ograniczeniami wolności i praw podczas pandemii COVID–19 można się również doszukiwać w art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c., z uwagi na fakt uchwalenia nowelizacji u.z.z.c.z., pozostającej w sprzeczności z Konstytucją w związku z zakresem delegacji z art. 46 i 46a u.z.z.c.z.<sup>620</sup>. Prejudykatem na gruncie art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. bez wątplenia może być orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego<sup>621</sup>. Za prawidłowy należy

---

<sup>618</sup> J.J. Skoczylas, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa i innych podmiotów przy wykonywaniu władzy publicznej w noweli do kodeksu cywilnego*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 9, s. 21.

<sup>619</sup> K. Świdorski, *Odpowiedzialność za szkody spowodowane działaniem władzy publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 6, s. 9–10; wyrok TK z dnia 1.09.2006 r., SK 14/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 97.

<sup>620</sup> M. Pecyna, *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za ograniczenia wolności i praw w czasie epidemii COVID–19*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 12, s. 23–37.

<sup>621</sup> Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2015, s. 197; P. Sobolewski, [w:] *Kodeks Cywilny. Komentarz. Zobowiązania. Część ogólna*, t. III A, Warszawa 2017, s. 545–561.

również uznać pogląd, zgodnie z którym w odniesieniu do rozporządzenia funkcję tę może pełnić orzeczenie sądu powszechnego lub sądu administracyjnego<sup>622</sup>. Warto jednak przywołać pogląd S. Trociuka, który odnosi się do nieobowiązujących już rozporządzeń wydanych podczas pandemii COVID-19. Jak podkreśla, w odniesieniu do ustawy z dnia 3 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym<sup>623</sup>, Trybunał nie jest umocowany do rozpoznawania pytań prawnych zadawanych przez sądy na gruncie nieobowiązujących aktów prawnych. S. Trociuk, mając na względzie obecny stan prawny, uważa, że sąd rozpoznający sprawę o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną w związku z rozporządzeniami posiada samodzielność jurysdykcyjną w zakresie oceny rozporządzeń z aktami wyższego rzędu<sup>624</sup>. Jako przejaw chęci wyłączenia odpowiedzialności Skarbu Państwa należy uznać skierowanie przez Prezesa Rady Ministrów oraz Marszałka Sejmu w 2020 r.<sup>625</sup> wniosków, w których kwestionowano konstytucyjność art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c., z uwagi na fakt, iż nie wprowadza on wymogu stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności rozporządzenia z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, z art. 2, art. 188 pkt 3 i art. 193 Konstytucji. Jak wskazano we wniosku, wydanie orzeczenia o niekonstytucyjności konkretnego aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny powinno być „koniecznym warunkiem wstępnym, dającym możliwość rozważenia

---

<sup>622</sup> P. Wolszczak, *Wykładnia pojęcia „właściwe postępowanie” na gruncie art. 417(1) § 1 Kodeksu cywilnego w przypadku szkody wyrządzonej wydaniem rozporządzenia niezgodnego z aktem wyższego rzędu z perspektywy koncepcji demokratycznego państwa prawnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 9, s. 13–27; M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń...*, op. cit., s. 19; J. Roszkiewicz, *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez wydanie niekonstytucyjnego rozporządzenia — uwagi na tle sprawy w Trybunale Konstytucyjnym o sygn. akt K 18/20*, *Monitor Prawniczy* 2021, nr 6, s. 324–332; F. Zoll, K. Południak-Gierz, W. Bańczyk, *Zakres odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody majątkowe spowodowane ograniczeniami wprowadzonymi w związku z COVID-19*, *Studia Prawa Prywatnego* 2021, z. 3, s. 3–27; tak zdaje się także M. Pecyna, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 26–27; przeciwnie Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody...*, op. cit., s. 196–197; L. Bosek, *Bezprawie...*, op. cit., s. 212; R. Strugała, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, op. cit., s. 30.

<sup>623</sup> Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393).

<sup>624</sup> Zob. S. Trociuk, *Prawa i wolności...*, op. cit., s. 104–109. Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania Trybunał na posiedzeniu niejawnym obligatoryjnie wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, chyba że wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Tym samym Trybunał Konstytucyjny nie jest właściwy do rozpoznawania pytań prawnych sądów zadanych w odniesieniu do nieobowiązujących aktów prawnych.

<sup>625</sup> Wnioski Prezesa Rady Ministrów z dnia 28.08.2020 r. (sprawa K 18/20) oraz Marszałka Sejmu z dnia 16.09.2020 r. sprawa K 21/20.

zasadności przypisania Skarbowi Państwa odpowiedzialności odszkodowawczej”. Jednakże z uwagi na wycofanie wniosków postępowania te zostały umorzone.

Ponadto to na obywatelu spoczywa obowiązek przeprowadzenia dowodu w zakresie określenia charakteru i rozmiaru doznanej szkody, a także związku przyczynowego pomiędzy jej zaistnieniem a włączeniem do porządku prawnego przepisów niezgodnych z Konstytucją. Zdaniem M. Florczak – Wątor<sup>626</sup>, szczególnie trudne będzie wykazanie sytuacji, w której przepisy podustawowe ingerujące w prawa i wolności jednostki (nawet jeśli wydane w związku z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego i w oparciu o prawidłowo skonstruowane upoważnienie ustawowe) nie naruszałyby postanowień Konstytucji i nie prowadziły do powstania szkody. Wykazanie związku przyczynowego też może nie być prostym zadaniem, ponieważ szkoda, której obywatel doznał, musi być efektem wadliwego sposobu skonstruowania przepisu i jego wydania.

Na podstawie powyższej analizy można zauważyć, że dochodzenie roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. lub art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. obarczone jest poważnym wyzwaniem. Ponadto jest ono również uzależnione od rozstrzygnięć sądów, które również bywają rozbieżne<sup>627</sup>. W tym miejscu warto odwołać się do orzecznictwa, ponieważ jak wskazał Sąd Rejonowy dla Warszawy – Śródmieścia w wyroku z dnia 31 marca 2022 r.<sup>628</sup> powód poniósł szkodę w związku z brakiem możliwości prowadzenia działalności gospodarczej wobec wprowadzonego zakazu działalności gospodarczej. Wykazał związek przyczynowy pomiędzy wydaniem aktu normatywnego a powstaniem szkody. Powód nie mógł prowadzić działalności gospodarczej z uwagi na wprowadzony zakaz jej prowadzenia. Co istotne, sąd podzielił stanowisko, że sąd odszkodowawczy nie może samodzielnie decydować o wadliwości aktu normatywnego lub niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego lub ostatecznej decyzji. W przypadku odpowiedzialności na podstawie art. art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c., do wydawania orzeczeń mających charakter prejudykatu jest uprawniony Trybunał Konstytucyjny. Podobne stanowisko zajął Sąd Okręgowy w Warszawie w wyroku z dnia 19 maja 2023 r.<sup>629</sup>, w którym

---

<sup>626</sup> M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność...*, op. cit, s. 19.

<sup>627</sup> M. Pyziak-Szafnicka, *Naprawienie szkód spowodowanych ograniczeniami wolności i praw w czasie epidemii SARS-CoV-2 (głos w dyskusji)*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 9, s. 125–126.

<sup>628</sup> Wyrok SR dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z dnia 31.03.2022 r., I C 1047/21, niepubl.

<sup>629</sup> Wyrok SO w Warszawie z dnia 19.05.2023 r., II C 1487/21, LEX nr 3793506; wyrok SO w Warszawie z dnia 30.09.2022 r., II C 520/21, LEX nr 3537633.

wskazano, że powódka nie uzyskała wymaganego prejudykatu w postaci orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Jak można zauważyć, prezentowane stanowiska wyznaczają dwa odrębne nurty interpretacyjne dotyczące prejudykatu. Pierwsze stanowisko zezwala, aby w przypadku rozporządzenia funkcję prejudykatu pełniło orzeczenie sądu powszechnego lub sądu administracyjnego, natomiast drugie odnosi się do bezwzględnej formy prejudykatu w postaci orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Dlatego zawsze będzie istnieć ryzyko uzależnione od różnej praktyki sądów w tym zakresie.

Należy zwrócić uwagę również na to, iż brak wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych przewidzianych w art. 228 Konstytucji uniemożliwia dochodzenie przez jednostkę roszczeń za szkody na podstawie art. 2 ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych<sup>630</sup>, wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka. Zgodnie z omawianym przepisem, zakres odpowiedzialności obejmuje szkodę powstałą w wyniku ograniczeń wolności lub prawa podczas trwania stanu nadzwyczajnego, tj. od momentu jego wprowadzenia do momentu uchylecia<sup>631</sup>. Odszkodowanie, o którym mowa powyżej, obejmuje wyrównanie straty majątkowej bez korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby strata nie powstała. Dominujący pogląd wskazuje, iż kompensacji podlega uszczerbek, będący następstwem wprowadzenia ograniczeń wolności i praw zgodnych z prawem w danym stanie nadzwyczajnym<sup>632</sup>. Podczas normalnego stanu funkcjonowania państwa – który miał miejsce, ponieważ nie wprowadzono jednego z trzech stanów nadzwyczajnych – nie ma

---

<sup>630</sup> Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz. U. Nr 233, poz. 1955), dalej jako: u.w.s.m.

<sup>631</sup> E. Łętowska, *Za głupstwa królów płacą ich narody (cz. II), Reżim prawny indemnizacji w ustawie 2002 r. – przegląd*, <http://konstytucyjny.pl/za-glupstwa-krolow-placa-ich-narody-ii-rezim-prawny-indemnizacji-w-ustawie-2002-r-przeglad/> (dostęp: 15.03.2025 r.).

<sup>632</sup> B. Banaszak, Komentarz do art. 228, op. cit.; Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody...*, op. cit., s. 386; M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 172; E. Łętowska, *Za głupstwa...*, op. cit., s. 15, R. Strugała, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, op. cit., s. 27; T. Suchar, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za straty majątkowe wynikające z ograniczenia praw w czasie stanów nadzwyczajnych*, „Nieruchomości” 2010, nr 11, s. 9. Zdanie przeciwne prezentuje J.M. Kondek, który uważa, że na podstawie ustawy o wyrównywaniu strat poszkodowany może dochodzić odszkodowania zarówno za stratę wyrządzoną wskutek legalnych, jak i nielegalnych ograniczeń wolności i praw, zob. J.M. Kondek, *Ustawa o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 3, 11–12, 22–23, 26.

podstawy prawnej zapewniającej kompensację szkody w przypadku wprowadzenia zgodnych z prawem ograniczeń praw lub wolności jednostki.

## Zakończenie

Podczas pandemii COVID–19 państwa stanęły przed niespotykanym w zasadzie dotychczas w zakresie skali wyzwaniem, jakim było zarządzanie tym wielopoziomowym kryzysem w sposób etyczny, demokratyczny oraz przede wszystkim zgodny z obowiązującym prawem. Wprowadzane przez państwa, także państwo polskie, odstępstwa od standardów demokratycznych oraz działania naruszające zasadę legalizmu były przy tym niejednokrotnie usprawiedliwiane ogólną koniecznością powstrzymania rozprzestrzeniania się wirusa oraz zapewnienia ochrony zdrowia publicznego. W czasie pandemii COVID–19 ograniczeniom podlegały liczne wolności i prawa jednostki, obejmujące zarówno sferę osobistą, polityczną, jak i ekonomiczną, socjalną i kulturalną. W zakresie praw osobistych ingerencja dotyczyła przede wszystkim nietykalności i wolności osobistej, prawa do sądu, prawa do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym, wolności poruszania się, czy wolności sumienia oraz religii. W sferze politycznej kluczowemu ograniczeniu podlegała wolność zgromadzeń, udostępnianie informacji publicznej oraz czynne prawo wyborcze. Pandemia COVID–19 wpłynęła również w istotny sposób na prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne, do których należy zaliczyć w szczególności prawo do ochrony zdrowia oraz prowadzenie działalności gospodarczej.

Dokonując szczegółowej oceny wprowadzanych w Polsce w tym trudnym czasie ograniczeń, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, iż w momencie pojawienia się zagrożenia związanego z wirusem SARS-CoV-2 zaistniały wystarczające podstawy do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, który mógłby zapewnić władzom publicznym adekwatne narzędzia reagowania na nadzwyczajne zagrożenie wywołane wirusem. Zrezygnowano jednak z wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, nie został on wprowadzony zgodnie z wymogami formalnymi wynikającymi z rozdziału XI Konstytucji. W praktyce to u.z.z.c.z. oraz rozporządzenia omówione w rozdziale II pracy doprowadziły do powstania reżimu prawnego nieznanego Konstytucji, lecz zawierającego wszystkie konstytutywne cechy materialne stanu nadzwyczajnego. W związku z tym od marca 2020 r. ograniczenia, nakazy i zakazy dotyczące przeciwdziałania skutkom pandemii COVID–19 były stanowione w rozporządzeniach. Każde z tych rozporządzeń podlegało dodatkowo wielokrotnym zmianom, co obrazuje brak stabilności i spójności podejmowanych działań.

Mając na uwadze powyższe należy uznać, iż w wyniku niewprowadzenia konstytucyjnie koniecznego stanu klęski żywiołowej oraz wprowadzania jednak równocześnie właściwych dla niego materialnie ograniczeń, powstał w istocie hybrydowy stan nadzwyczajny, który „zaistniał” *de facto* pomiędzy zwyczajnym stanem funkcjonowania państwa a wyrażonym w Konstytucji stanem nadzwyczajnym. Była to podstawowa wada konstytucyjna działań podejmowanych w celu przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z pandemii COVID-19. Należy przy tym podkreślić, iż stan epidemii określony w u.z.z.c.z. w aspekcie ograniczeń wolności i praw jednostki wpisywał się jednak w rozwiązania prawne zastrzeżone dla reżimu stanów nadzwyczajnych. Katalog restrykcji przewidzianych w u.z.z.c.z. w znacznej części pokrywał się bowiem z ograniczeniami praw człowieka określonymi w ustawie o stanie klęski żywiołowej. Ponadto inną cechą charakterystyczną dla stanu hybrydowego był brak pewności prawa. Intensywność procesu legislacyjnego przejawiała się w nadmiernej liczbie rozporządzeń statuujących ograniczenia praw człowieka, co w konsekwencji prowadziło do wadliwego konstruowania przepisów prawa.

Odnosząc się do hybrydowego stanu nadzwyczajnego należy podkreślić, iż Konstytucja nie przewiduje żadnych stanów o charakterze pośrednim<sup>633</sup>. Jak wynika z ustaleń przedstawionych w rozdziale I, Konstytucja wyróżnia stan zwyczajny oraz stany nadzwyczajne. Ze względu na fakt, iż hybrydowy stan nadzwyczajny nie jest stanem nadzwyczajnym określonym w Konstytucji, organy państwa wprowadzając nakazy, zakazy i obowiązki musiały ściśle przestrzegać przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Wskazany przepis stanowi jeden z kluczowych instrumentów służących ochronie wolności oraz praw jednostki. Jego treść wyraźnie ogranicza swobodę działania organów ustawodawczych i wykonawczych w zakresie stanowienia i stosowania regulacji ingerujących w wolności i prawa jednostki. Jak już wskazywano, po pierwsze, ograniczenia praw jednostki mogą być wprowadzane wyłącznie w drodze ustawy, co nie wyklucza ich uszczegółowienia w aktach podustawowych. To jednak właśnie ustawa powinna pełnić zasadniczą i nadrzędną rolę. Regulacje niższego rzędu mogą jedynie doprecyzowywać kwestie drugorzędne z punktu widzenia ochrony interesów obywateli i to wyłącznie w oparciu o wyraźną oraz szczegółową delegację ustawową. Po drugie, dopuszczalne jest ograniczanie praw wyłącznie ze względu na

---

<sup>633</sup> Wyrok TK z dnia 26.10.1999 r., K 12/99, OTK 1999/6, poz. 120.

enumeratywnie wskazane wartości, takie jak bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia, moralności publicznej, a także wolności i praw innych osób. Katalog tych przesłanek ma charakter zamknięty, co obliguje ustawodawcę do działania w ściśle wyznaczonych granicach. Po trzecie, wszelkie ingerencje w sferę praw i wolności muszą być konieczne w demokratycznym państwie prawa. Zasada ta statuuje też materialny wymóg proporcjonalności, oznaczający, że zastosowane środki muszą być adekwatne i przydatne do realizacji wartości wskazanych w Konstytucji. Ponadto zasada proporcjonalności obejmuje nakaz wyboru rozwiązań najmniej uciążliwych dla jednostki, tak aby ograniczenie jej praw lub wolności nie wykraczało poza niezbędną potrzebę.

W nawiązaniu do powyższych ustaleń należy wskazać, że przepisy art. 46 i art. 46b u.z.z.c.z. przewidywały jedynie ogólny katalog możliwych ograniczeń, bez wskazania jednak precyzyjnych wytycznych co do ich treści i zakresu. Dlatego też należy przyjąć, iż przepisy te wskazywały wytyczne w sposób jedynie pozorny<sup>634</sup>. Brak szczegółowego upoważnienia ustawowego prowadził do sytuacji, w której władza wykonawcza samodzielnie kreowała normy ograniczające wolności i prawa jednostki, mimo że zgodnie z treścią art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji materie te są zastrzeżone wyłącznie dla ustawy. To ustawa powinna samodzielnie statuować o podstawowych elementach ograniczania danej wolności i prawa. Jednakże u.z.z.c.z. nie zawierała takich podstawowych elementów odnoszących się do przedmiotowego zagadnienia. Dlatego też należy uznać, że stanowiło to przekroczenie dopuszczalnych konstytucyjnie granic delegacji ustawowej oraz naruszało zasadę wyłączności ustawy w zakresie ograniczania konstytucyjnych wolności i praw jednostki.

Odnosząc się do powyższego należy też uznać, iż niedopuszczalne było (i jest) przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, które pozostawiają władzy wykonawczej swobodę w normowaniu ostatecznego kształtu ograniczeń. Okoliczność ta nie zahamowała jednak wprowadzania w czasie pandemii COVID-19 ograniczeń praw człowieka, które należy ocenić jako sprzeczne z obowiązującym porządkiem prawnym. Przedstawiciele doktryny podważają legalność ograniczeń praw człowieka wprowadzanych rozporządzeniami – i czynią to zasadnie, co także w analizie wynikającej z niniejszej rozprawy zostało potwierdzone. Akt normatywny ograniczający wolności

---

<sup>634</sup> W. Brzozowski, *Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (uwagi na tle formułowania upoważnień ustawowych)*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4, s. 74–78; S. Giderek, *Pozorne wytyczne w przepisach upoważniających do wydania rozporządzenia*, „Przegląd Legislacyjny” 2013, nr 4, s. 53.

i prawa konstytucyjne bez należytej podstawy kompetencyjnej należy uznać za naruszenie tych wolności i praw, bowiem żadne względy praktyczne, ani też celowość podejmowanych działań nie mogą stanowić samoistnego usprawiedliwienia dla przekroczenia granic wyznaczonych ustawowym upoważnieniem<sup>635</sup>.

Przeprowadzone badania wskazują ponadto, że wprowadzane ograniczenia praw człowieka były nadmiernie ogólne oraz nie uwzględniały faktycznego ryzyka epidemicznego. O ile cel jakim była ochrona zdrowia publicznego mieścił się w katalogu wartości konstytucyjnie chronionych, o tyle środki przyjęte dla jego realizacji niejednokrotnie były zbyt restrykcyjne w stosunku do zakładanego efektu. Brak zróżnicowania obostrzeń w zależności od stopnia ryzyka epidemiologicznego oraz brak wyważenia między ochroną zdrowia a innymi dobrami konstytucyjnymi prowadził do naruszenia zasady proporcjonalności. Należy podkreślić, że nawet w sytuacji dotąd nieznanej istnieją konstytucyjne granice, których ustawodawca nie może przekraczać. Oznacza to, że nawet w warunkach niepewności i konieczności szybkiego reagowania na powstałą sytuację, ustawodawca wciąż ma obowiązek respektowania norm konstytucyjnych, a zatem nie może powoływać się na wyjątkowe okoliczności jako uzasadnienie dla działań naruszających fundamenty porządku prawnego. O ile generalne ograniczanie konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw człowieka w celu przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2 niewątpliwie należy uznać za zasadne, to jednak nie mogło to odbywać się w niekonstytucyjny sposób. Konstytucyjna powinność władz publicznych w zakresie ochrony oraz ochrony zdrowia, wzrost liczby zakażeń wirusem SARS-CoV-2, jak również rosnąca śmiertelność wśród osób chorych na COVID-19, stwarzały realne zagrożenie dla wartości konstytucyjnych i należało reagować. Niemniej – co najważniejsze – fakt ten nie mógł i nie może samoistnie przesądzać o konstytucyjności wprowadzonych ograniczeń praw człowieka, bowiem każde wprowadzone ograniczenie musiało realizować wszystkie aspekty zasady proporcjonalności. Konstytucja będąca nienaruszalnym fundamentem państwa, nie może być traktowana w sposób instrumentalny i niedopuszczalne jest wykorzystywanie jej jako narzędzia do osiągnięcia doraźnych celów politycznych, czy nadawanie jej interpretacji

---

<sup>635</sup> Zob. też M. Kordela, *Formalna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 145–148, 152–154.

sprzecznych z zasadami wykładni konstytucyjnej<sup>636</sup>. Dlatego ingerencja władzy w sferę wolności i praw jednostki powinna odbywać się w granicach prawa i pozostawać proporcjonalna do zagrożenia, bowiem nie można doprowadzić do sytuacji, w której środki uzasadnione nadzwyczajną sytuacją przekształcą się w stały mechanizm zarządzania państwem. Mając zaś na uwadze rozważania zawarte w rozdziale III należy podkreślić, iż nie przedstawiono dostatecznego uzasadnienia, dlaczego nałożenie tak daleko idących ograniczeń było niezbędne. Wprowadzone ograniczenia często miały charakter arbitralny i nie wynikały z danych epidemiologicznych. Trudno zatem uznać te środki za rzeczywiście konieczne dla zwalczania pandemii COVID–19, jeśli istniały inne, mniej dotkliwe środki, którymi można było się posługiwać w celu ochrony zdrowia publicznego. Choćby w obszarach o zbliżonym ryzyku ekspozycji (lub takim samym) na zakażenie wirusem SARS-CoV-2, stosowano zróżnicowany katalog środków restrykcyjnych, co ukazuje niespójność regulacyjną w tym zakresie. Nie przedstawiono też empirycznego uzasadnienia, iż prawdopodobieństwo transmisji w danym obszarze przewyższa ryzyko obserwowane w innych porównywalnych środowiskach. Taka niespójność nie znajduje zaś adekwatnego uzasadnienia epidemiologicznego i podważa konstytucyjny wymóg proporcjonalności.

W przyjętych regulacjach niejednokrotnie zabrakło ponadto należytego uzasadnienia, że tak daleko idące środki były przydatne, konieczne, a także, że pozostawały we właściwej proporcji pomiędzy skalą ingerencji a ochroną zdrowia publicznego. Zaniechanie w tym zakresie skutkowało ingerencją w prawa człowieka w sposób nieproporcjonalny, a niekiedy także naruszający ich istotę (np. w przypadku swobody przemieszczania się, czy prawa do uzewnętrzniania religii). W efekcie zasada proporcjonalności, rozumiana jako gwarancja ochrony jednostki przed nadmierną ingerencją, nie została w pełni urzeczywistniona w regulacjach pandemicznych, pomimo tego, że jak wyraźnie wskazuje Trybunał Konstytucyjny, zasada proporcjonalności – wyprowadzana wcześniej z klauzuli generalnej demokratycznego państwa prawnego – „dojrzała” do samodzielnej regulacji jaką jest art. 31 ust. 3 Konstytucji<sup>637</sup>. O ile jednak zasada proporcjonalności w pełni „dojrzała” do odrębnej regulacji, to na gruncie

---

<sup>636</sup> M. Wyrzykowski w rozmowie z A. Wójcik. Zob. Wójcik A., Wyrzykowski M., *Naruszają Konstytucję. Nie dziwny się, gdy będą naruszać nasze prawa i wolności*, wywiad A. Wójcik z M. Wyrzykowskim, Archiwum Osiatyńskiego, 8 czerwca 2020 r., <https://archiwumosiatynskiego.pl/wpis-w-debacie/prof-wyrzykowski-naruszaja-konstytucje-nie-dziwny-sie-gdy-beda-naruszac-nasze-prawa-i-wolnosci/> (dostęp: 25.09.2025 r.).

<sup>637</sup> Wyrok TK z dnia 25.11.1997 r., K 26/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 64.

powyższych rozważań należy stwierdzić, iż omawiana dojrzałość nie została w równym stopniu osiągnięta w Polsce przez władzę ustawodawczą, jak i wykonawczą – mając na uwadze wprowadzane ograniczenia praw i wolności jednostki podczas pandemii COVID-19.

W dalszej kolejności należy też podkreślić, że ustawodawca nie może posługiwać się przepisami sformułowanymi w sposób na tyle niejasny, by organy stosujące prawo zyskiwały nadmierną swobodę w wyznaczaniu zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń. Zbyt wysoki poziom nieprecyzyjności regulacji prawnych może stanowić podstawę do uznania ich za sprzeczne z art. 2 Konstytucji. W kontekście środków podjętych podczas pandemii COVID-19 oznaczało to konieczność jasnego i jednoznacznego określania granic ingerencji w wolności i prawa jednostki – co również nie nastąpiło. Dla obywatela, który nie posiadał wiedzy prawniczej analiza wprowadzanych zmian była znacząco utrudniona z uwagi na częstotliwość nowelizacji oraz przejrzystość przepisów prawnych. Analogiczne trudności występowały także w praktyce prawniczej, gdzie dostrzegalna była niejednorodność wykładni obowiązujących przepisów. Dlatego też należy podkreślić, że omawiany proces legislacyjny nie spełniał wymogów pewności prawa oraz jego stabilności, a także transparentności. W efekcie czego wiele z wprowadzonych ograniczeń pozbawionych było należytej podstawy prawnej – co zostało ukazane w rozdziale III. W czasie pandemii COVID-19 obowiązki, zakazy i nakazy były nierzadko wprowadzane w trybie doraźnym, często z dnia na dzień, a następnie znoszone i ponownie przywracane. Proces wprowadzania ograniczeń cechował się brakiem przejrzystości i przewidywalności. Rozporządzenia były wydawane w krótkich odstępach czasu, często zmieniane, a uzasadnienia regulacji były lakoniczne lub w ogóle nie występowały. Krytycznie należy ocenić również brak spójności regulacyjnej, ponieważ przepisy dotyczące COVID-19 rozproszone były w licznych aktach prawnych. Konsekwencją takich rozwiązań było podważenie pewności i przejrzystości prawa oraz osłabienie fundamentów bezpieczeństwa prawnego. Niestabilność regulacyjna i nadmiar przepisów, często uchwalanych z pominięciem standardów legislacyjnych, uniemożliwiały ich skuteczną implementację. Tym samym stworzono system normatywny pozbawiony warunków koniecznych do rzeczywistego przestrzegania prawa, co mogło być odebrane jako „wykorzystanie” pandemii COVID-19 jako narzędzia służącego ograniczaniu praw obywatelskich i mechanizmów

demokratycznych<sup>638</sup>. Regulacje ograniczające charakteryzowały się bowiem równocześnie głęboką ingerencją w wolności i prawa jednostki, co w praktyce prowadziło do utrzymywania obywateli w stanie nieprzewidywalności i niepewności. Samo tworzenie wyjątkowych regulacji *ad hoc* nie stanowi zasadniczego problemu, gdy jest to jednak działanie konieczne i uzasadnione. Należy przy tym podkreślić, że zarówno ustawodawca, jak i organ wykonawczy, podejmując tego rodzaju działania, powinni zachować szczególną ostrożność, aby nie przekroczyć granicy, w której prawo traci swój ochronny i funkcjonalny charakter<sup>639</sup>.

Należy ponadto podkreślić, iż właściwa reakcja na pandemię COVID-19, wymagała od władz publicznych korzystania z dostępnej wiedzy naukowej, która umożliwiłaby adekwatne i proporcjonalne decyzje polityczne<sup>640</sup>, a wnioski wyciągnięte z czasów pandemii COVID-19 powinny zostać przekształcone w dalsze działania zmierzające do opracowania strategii zaradczych<sup>641</sup>. W okresie pandemii zabrakło jednak systematycznej oceny wpływu wprowadzanych ograniczeń na sytuację jednostki. Regulacje prawne formułowano w oparciu o niepełne dane, które nie podlegały krytycznej weryfikacji w świetle aktualnego stanu wiedzy medycznej i epidemiologicznej. Tymczasem już w początkowej fazie pandemii pojawiały się liczne opracowania naukowe, w tym publikacje o charakterze międzynarodowym, wskazujące na potrzebę zróżnicowanego podejścia do ograniczeń oraz uwzględniania nie tylko liczby zakażeń, lecz także innych czynników. Decyzje prawodawcze miały charakter reaktywny i były pozbawione solidnych podstaw empirycznych, gdyż nie odwoływały się w sposób

---

<sup>638</sup> Por. L. O. Gostin, J. T. Monahan, J. Kaldor, *The legal determinants of health: harnessing the power of law for global health and sustainable development*, „The Lancet” 2019, vol. 393, nr 10183, s. 1857–1910 oraz D. Hinshaw, Hungarian parliament ends controversial state of emergency, <https://www.wsj.com/articles/hungarian-parliament-ends-controversial-state-of-emergency-11592331389> (dostęp: 6.06.2025 r.); R. L. Brown, How COVID-19 restrictions on rallies are roiling elections in Africa, <https://www.csmonitor.com/World/Africa/2021/0811/How-COVID-19-restrictions-on-rallies-are-roiling-elections-in-Africa> (dostęp: 6.06.2025 r.); J. B. de Mesquita, A. Kapilashrami, B. M. Meier, *Human rights dimensions of the COVID-19 pandemic*, <https://www.hrw.org/news/2020/03/19/human-rights-dimensions-covid-19-response> (dostęp: 6.06.2025 r.).

<sup>639</sup> Jak pisał J. Locke „celem prawa nie jest zniesienie czy ograniczenie, lecz zachowanie i rozszerzenie wolności, jako że we wszystkich państwach, w których żyją stworzenia zdolne do tworzenia prawa, tam, gdzie nie ma prawa nie ma wolności”, patrz. D. R. Kamerschen, R. B. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*, Warszawa 1989, s. 50.

<sup>640</sup> D. L. Heymann, H. Legido-Quigley, two years of COVID-19: many lessons, but will we learn?, „Eurosurveillance” 2022, vol. 27, nr 10, art. 2200222, <https://doi.org/10.2807/1560-7917.ES.2022.27.10.2200222> (dostęp: 6.06.2025 r.).

<sup>641</sup> A. A. Lal, N. A. Erondu, D. L. Heymann, G. Gitahi, R. Yates, *Fragmented health systems in COVID-19: rectifying the misalignment between global health security and universal health coverage*, „The Lancet” 2021, vol. 397, nr 10268, s. 61–67.

konsekwentny do dostępnych badań naukowych ani do wyników analiz prowadzonych w innych państwach. W konsekwencji brak ewaluacji oznaczał, że kolejne decyzje legislacyjne podejmowano w oderwaniu od rzeczywistego obrazu skutków wcześniejszych działań. Zaniechanie to skutkowało utrzymywaniem ograniczeń nawet wówczas, gdy ich efektywność budziła wątpliwości. Konsekwencją takiego podejścia było stanowienie regulacji pozbawionych spójności i adekwatności, nieuwzględniających złożoności zjawiska pandemii. W świetle wymogu racjonalności ustawodawcy należy uznać to za poważne uchybienie, polegające na zastąpieniu podejścia opartego na wiedzy naukowej rozwiązaniami opartymi na domniemaniach, obciążonymi ryzykiem nadmiernej ingerencji w prawa człowieka.

W zakończeniu warto też wskazać, że pandemii i epidemii towarzyszą ludzkości od zarania dziejów. Bardzo często historia jest jednak zapominana i odkrywana na nowo dopiero w momencie wystąpienia współczesnych zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego<sup>642</sup>. Tym samym, zamiast korzystać z doświadczeń przeszłości i korygować popełnione błędy, dochodzi do powtarzania tych samych schematów. Jedną z kluczowych lekcji wyciągniętych z pandemii COVID-19 powinna być zaś świadomość, że w przyszłości może wystąpić kolejna epidemia lub pandemia, dlatego należy w sposób wyjątkowo rzetelny przeanalizować wszelkie podjęte działania, znaleźć błędy oraz utworzyć mechanizm ich naprawy. Odpowiednie przygotowanie państwa na sytuacje kryzysowe jest zaś obowiązkiem władz państwowych, co dotyczy też podejmowania działań sprzyjających walce z dezinformacją<sup>643</sup>. Kluczowym elementem reakcji na pandemię powinno być też stworzenie przestrzeni dla ekspertów celem opracowania jasnej i przejrzystej interpretacji wyników naukowych, czy analizy przepisów prawnych. Należy jednak wskazać, że w Polsce w okresie pandemicznym przestrzeni takiej zabrakło, na co wpływ miał też zespół wydarzeń ustrojowych z roku 2015, tj. roku, który odcisnął piętno na funkcjonowaniu systemu prawnego w Polsce<sup>644</sup>.

---

<sup>642</sup> C. W. McMillen, *Pandemics: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford 2016, s. 10.

<sup>643</sup> J. Roozenbeek, C. R. Schneider, S. Dryhurst, *Susceptibility to misinformation about COVID-19 around the world*, „Royal Society Open Science” 2020, vol. 7, art. 201199.

<sup>644</sup> E. Michałkiewicz-Kądziela, *Prawny galimatias – czyli o trudnej, ale niezbędnej naprawie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2025, nr 1, s. 111–123, jak wskazał M. Wyrzykowski – „nie mając wymaganej większości koniecznej do zmiany Konstytucji, większość parlamentarna realizuje proces pozakonstytucyjnej zmiany porządku konstytucyjnego. [...] Celem i efektem działań legislacyjnych parlamentu jest albo faktyczne pozbawienie znaczenia konstytucyjnych instytucji i organów państwa, albo taka zmiana ich dotychczasowych konstrukcji lub kompetencji, że mają się stać nic nieznaczącymi ozdobnikami konstytucyjnymi”; R. Wieruszewski, *Czy czas na nową*

Wprowadzono wówczas niekonstytucyjne zmiany składu osobowego Trybunału Konstytucyjnego<sup>645</sup> przez Sejm VII oraz VIII kadencji. W wyniku zaistniałych okoliczności Trybunał Konstytucyjny nie spełniał w okresie pandemii (i obecnie) kryteriów niezależnego i niezawisłego sądu, przewidzianych w Konstytucji, EKPC oraz w prawie europejskim<sup>646</sup>. Dlatego też nie był on (i nie jest) w stanie, w sposób realny spełniać konstytucyjnych funkcji i zadań, a więc być gwarantem przestrzegania zasady państwa prawnego<sup>647</sup>. Jak wskazuje T. Zalasieński, wszelkie zmiany mające miejsce od 2015 r. doprowadziły do tego, że wewnętrzna spójność normatywnych ram funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego została zaburzona<sup>648</sup>, co uwidoczniło się też w okresie pandemii. Polski sąd konstytucyjny utracił bowiem zdolność realizacji funkcji wynikającej z Konstytucji, jaką jest strzeżenie nadrzędności Konstytucji, zasad demokratycznego państwa prawnego, a także ochrony wolności i praw jednostki. Paraliż Trybunału Konstytucyjnego stanowił poważny, systemowy problem dla Rzeczypospolitej Polskiej, który bezsprzecznie stanowił jedno z największych i najbardziej niebezpiecznych problemów prawnych w polskim systemie konstytucyjnym czasu pandemii. Brak skutecznej kontroli konstytucyjnej oraz odpowiednich mechanizmów zabezpieczających doprowadził bowiem do niemożności zapewnienia właściwej ochrony przed arbitralnością władzy politycznej. Na gruncie omawianej problematyki pojawiły się przy tym zasadne pytania, czy nadal obowiązują konstytucyjne gwarancje ochrony wolności i praw człowieka oraz czy jednostka podczas obrony swoich praw może na nie realnie liczyć<sup>649</sup>. Jeśli Trybunał Konstytucyjny nie mógł działać niezależnie, to konstytucyjna ochrona praw człowieka uległa istotnemu osłabieniu i utraciła praktyczną sprawczość. Należy przy tym podkreślić, że w tym kontekście przyczyn niekonstytucyjnego reagowania na pandemię przez polskie władze należy upatrywać, nie w niedoskonałościach rozdziału XI Konstytucji, ale w długotrwałym i pogłębiającym się

---

konstytucję? [w:] *Wyzwania współczesnego prawa. Księga pamiątkowa dedykowana SSN Tadeuszowi Szymankowi*, red. B. Bajor, P. Saganek, Warszawa 2018, nr 1(66), s. 255–264.

<sup>645</sup> Zob. art. 137 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 292 tekst jedn.); wyrok TK z dnia 3.12.2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185; wyrok TK z dnia 9.12.2015 r., K 35/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 186; A. Szmyt, *Spór o tryb wyboru i kadencję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 2, s. 7.

<sup>646</sup> S. Patyra, T. Zalasieński, *Trybunał Konstytucyjny jako strażnik Konstytucji – stan obecny i wnioski de lege ferenda*, „Przegląd Konstytucyjny” 2023, z. 2, s. 35–51.

<sup>647</sup> *Ibidem*, s. 39.

<sup>648</sup> T. Zalasieński, *Społeczny projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – geneza oraz zasadnicze kierunki projektowanych zmian*, [w:] *Społeczny projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego*, Warszawa 2022, s. 13.

<sup>649</sup> R. Wieruszewski, *Konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela – analiza zagrożeń*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2025, s. 15–30.

kryzysie ustrojowym, który poprzedził wybuch pandemii<sup>650</sup>. Mimo zaistnienia sytuacji szczególnego zagrożenia, w której zwykle środki konstytucyjne były niewystarczające – stanu nadzwyczajnego nie wprowadzono. Jak wskazuje zaś K. Eckhardt<sup>651</sup> „nieskuteczny stan nadzwyczajny to niepotrzebny stan nadzwyczajny”, co tym bardziej dotyczy stanu nadzwyczajnego nieznanego konstytucji.

Mając na uwadze powyższe negatywne doświadczenia ustrojowe, należy się zastanowić nad wzmocnieniem mechanizmów kontroli nad władzą wykonawczą, zarówno na etapie wprowadzania lub niewprowadzania koniecznego stanu nadzwyczajnego, jak i w trakcie jego trwania, ze szczególnym uwzględnieniem korzystania przez egzekutywę z uprawnień do ograniczania konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Wskazane byłoby również ustanowienie szybkiej procedury kontroli konstytucyjności rozporządzeń ograniczających prawa i wolności – prowadzonej przez Trybunał Konstytucyjny. Ponadto zasadne byłoby precyzyjne określenie, w jakim zakresie ustawa obowiązująca w okresie stanu nadzwyczajnego może przekazywać materię do uregulowania w rozporządzeniu, w szczególności, gdy dotyczy to zagadnień ingerujących w konstytucyjnie chronioną sferę praw i wolności jednostki<sup>652</sup>. Należy się również zastanowić nad ewentualnym doprecyzowaniem art. 232 Konstytucji, który przewiduje możliwość wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Zgodnie z jego treścią, Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni stan klęski żywiołowej, a ewentualne przedłużenie tego stanu wymaga zgody Sejmu. Zwrot „może” oznacza fakultatywność na poziomie językowym. Literalne brzmienie tego przepisu jest wykorzystywane w praktyce ustrojowej jako uzasadnienie zaniechania wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, pomimo zaistnienia okoliczności uzasadniających jego wprowadzenie. Należy jednak podkreślić, iż jeśli wystąpiły obiektywne przesłanki uzasadniające wprowadzenie stanu nadzwyczajnego to Rada Ministrów jest zobligowana do realizacji obowiązku wynikającego z przepisu art. 232 Konstytucji. Ponadto w literaturze podkreśla się, że brak wskazania maksymalnego okresu takiego przedłużenia rodzi ryzyko jego wielokrotnego prolongowania, co w konsekwencji

---

<sup>650</sup> P. Tuleja, *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, s. 18, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/9-2020/art%C4%99kul/pandemia-covid-19-a-konstytucyjne-stany-nadzwyczajne> (dostęp: 19.06.2025 r.) oraz Z. Kmieciak, *O stanie i wynikach dyskursu na temat ochrony praworządności w Polsce*, „Przegląd Konstytucyjny” 2019/4, s. 14.

<sup>651</sup> K. Eckhardt, *Stany nadzwyczajne*, op. cit., s. 366.

<sup>652</sup> M. Florczak-Wątor, *Konstytucyjna...*, op. cit., s. 347.

mogłoby prowadzić do utrzymywania stanu nadzwyczajnego nie tylko przez kolejne miesiące, lecz także przez lata, nawet jeśli okoliczności faktyczne tego nie uzasadniają.

Podsumowując, kryzys taki jak pandemia COVID–19 w sposób wyraźny ukazuje wyraźną zależność pomiędzy ochroną praw człowieka, a jakością rządów prawa. W państwach, w których władza publiczna nie ponosi realnej odpowiedzialności, dochodzi często do naruszeń prawa krajowego oraz prawa międzynarodowego. Wiele państw podczas pandemii COVID–19 nie wywiązało się ze swoich zobowiązań w zakresie ochrony praw człowieka<sup>653</sup>. Analiza polskiej praktyki legislacyjnej z tego czasu pozwala przyjąć, iż także przepisy Konstytucji (zwłaszcza przepis art. 31 ust. 3) nie stanowiły realnej bariery dla generalnej ingerencji w prawa człowieka<sup>654</sup>. Pandemia COVID–19 pozostawiła zatem po sobie w Polsce szereg negatywnych doświadczeń, które mogą stać się jednak wartością pozytywną, tylko jednak wówczas, gdy zostaną poddane pogłębionej refleksji i wykorzystane jako fundament dla budowania bardziej spójnych oraz odpornych mechanizmów przeciwdziałania takim nadzwyczajnym zagrożeniom, co dotyczy też z pewnością odpowiednich reakcji prawnych, które przede wszystkim zawsze muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi.

---

<sup>653</sup> International Commission of Jurists, *Living like people who die slowly: the need for right to health compliant COVID-19 responses*, <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2020/09/Universal-Global-Health-COVID-19-Publications-Reports-Thematic-Reports-2020-ENG.pdf> (dostęp: 7.04.2025 r.).

<sup>654</sup> Jak wskazuje S. Wronkowska-Jaśkiewicz: „Szukając sposobów naprawy prawodawstwa, kierujemy naszą uwagę na procedury. Ja się z tym oczywiście zgadzam. Oprócz procedury jest jednak jeszcze pewien czynnik nie tak spektakularny, mianowicie kultura polityczna i odpowiedzialność polityczna wszystkich aktorów uczestniczących w procesie tworzenia prawa, stosowania prawa i interpretacji prawa. Osiągnięcie sukcesu w tej dziedzinie jest znacznie trudniejsze i mniej spektakularne”, patrz. S. Wronkowska–Jaśkiewicz, *Biuletyn Forum Debaty Publicznej z obszaru tematycznego „Sprawne i służebne państwo”* 2011 r., nr 5, s. 57.

## Bibliografia

### Wykaz aktów prawnych i dokumentów

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, str. 1 z późn. zm.
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.
- Karta Narodów Zjednoczonych Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych, Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 z późn. zm.
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych, Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169.
- Europejska Konwencja Kulturalna sporządzona w Paryżu dnia 19 grudnia 1954 r., Dz. U. z 1990 r. Nr 8, poz. 44.
- Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r., Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 z późn. zm.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.
- Europejska Konwencja o zapobieganiu torturom oraz niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, sporządzona w Strasburgu w dniu 26 listopada 1987 r., Dz. U. z 1995 r. Nr 46, poz. 238 z późn. zm.
- Konwencja Ramowa o ochronie mniejszości narodowych, sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r., Dz. U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209.
- Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych, sporządzona w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 r., Dz. U. z 2009 r. Nr 137, poz. 1121.
- Protokół Nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 16.09.1953 r., Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/2.

Protokół nr 1 i nr 4 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzony w Paryżu dnia 20.03.1952 r. oraz w Strasburgu dnia 16.09.1963 r., Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1 z późn. zm.

Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r., Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. z 2025 r. poz. 383.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2025 r. poz. 365.

Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze, Dz. U. z 2023 r. poz. 2110 z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. z 2019 r. poz. 688, 1570 i 2020 oraz z 2020 r. poz. 284.

Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach, Dz. U. z 2022 r. poz. 1389.

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. - Prawo konsularne (Dz. U. z 2021 r. poz. 823).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2020 r. poz. 293 i 471.

Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, z późn. zm.

Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, Dz. U. z 2018 r. poz. 2188, z 2019 r. poz. 1051, 1495 i 2005 oraz z 2020 r. poz. 695.

Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz. U. z 2018 r. poz. 1474, z 2019 r. poz. 1716 oraz z 2020 r. poz. 471.

Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela, Dz. U. Nr 233, poz. 1955.

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz. U. z 2019 r. poz. 710, z późn. zm.

Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. z 2020 r. poz. 283, 284, 322 i 471.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. z 2020 r. poz. 55 i 471.

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Dz. U. z 2020 r. poz. 310, 284 i 695.

Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o podstawowej opiece zdrowotnej, Dz. U. z 2020 r. poz. 172.

Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, Dz. U. z 2019 r. poz. 2460 oraz z 2020 r. poz. 374, 695 i 875.

Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. z 2019 r. poz. 2393.

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, Dz. U. z 2020 r. poz. 833 i 843.

Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz. U. z 2024 r. poz. 924.

Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz. U. z 2025 r. poz. 764.

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 z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., Dz.U. 2020 poz. 827.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 2024 r. poz. 924, 1897.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. z 2024 r. poz. 1478 z późn. zm.

Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, Dz. U. z 2025 r. poz. 567.

Ustawa o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, Dz. U. poz. 695.

Ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego, Dz.U. 2020 poz. 979.

Ustawa z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2020, poz. 568.

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. z 2017 r. poz. 1897.

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz. U. z 2025 r. poz. 450 z późn. zm.

- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz. U. z 2021 r. poz. 478, 619, 1630, 2141 i 2232.
- Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni,
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/461 z 30.03.2020 r. zmieniające rozp. Rady (WE) Nr 2012/2002 w celu zapewnienia pomocy finansowej państwom członkowskim i państwom prowadzącym negocjacje w sprawie przystąpienia do Unii znacząco dotkniętym w związku z poważnym stanem zagrożenia zdrowia publicznego, Dz.Urz. UE L Nr 99.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/953 z dnia 14 czerwca 2021 r. w sprawie ram wydawania, weryfikowania i uznawania interpretacyjnych zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w związku z COVID-19 (unijne cyfrowe zaświadczenie COVID).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/698 z 25.05.2020 r. ustanawiające szczególne środki tymczasowe w związku z epidemią COVID-19 dotyczące odnawiania lub przedłużania ważności niektórych certyfikatów i świadectw, licencji i zezwoleń oraz przesunięcia niektórych okresowych kontroli i okresowych szkoleń w niektórych obszarach prawodawstwa dotyczącego transportu, Dz. Urz. UE L Nr 165.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1043 z 15.07.2020 r. w sprawie prowadzenia badań klinicznych nad produktami leczniczymi do stosowania u ludzi, które zawierają organizmy zmodyfikowane genetycznie lub składają się z takich organizmów oraz są przeznaczone do leczenia choroby koronawirusowej (COVID-19) lub zapobiegania jej, oraz dostaw takich produktów, Dz. Urz. UE L Nr 231.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 maja 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 czerwca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 września 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 września 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 września 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 września 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 listopada 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 marca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 marca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 marca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 marca 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 marca 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 marca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 maja 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 maja 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 maja 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 maja 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 września 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 października 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 października 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 listopada 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

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.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lutego 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lutego 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2022 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 marca 2022 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 24 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 31 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii.

## Wykaz literatury

- Abaluck J., Kwong L.H., Styczynski A., i in., *Impact of community masking on COVID-19: A cluster-randomized trial in Bangladesh*, „Science” 2022, vol. 375(6577).
- Agrawal V., Cantor J.H., Sood N., Whaley Ch. M., *The Impact of the COVID-19 Pandemic and Policy Responses on Excess Mortality*, „NBER Working Paper Series” 2021, vol. 28930.
- Ashcroft P., Lehtinen, S., Angst D.C., Low N., Bonhoeffer S., *Quantifying the impact of quarantine duration on COVID-19 transmission*, „eLife” 2021, vol. 63704.
- Bach–Golecka D., Stankiewicz R. (red.), *System prawa medycznego. Organizacja systemu ochrony zdrowia.*, t. 3, Warszawa 2020.
- Bagińska E., Parchomiuk K., *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. Hauser R., Wróbel A., Niewiadomski Z., Warszawa 2016.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Ogólne wiadomości o prawach człowieka*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. Banaszak B., Preisner A., Warszawa 2002.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004.
- Banaszczyk Z., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2015, s. 197.
- Banaszkiewicz B., *Konstytucyjne prawo do własności* [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. Wyrzykowski M., Warszawa 2001.
- Barclay S.H., Collings J., *Taking Justification Seriously: Proportionality, Strict Scrutiny, and the Substance of Religious Liberty*, „Boston College Law Review” 2022,. 63.
- Barak A., *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*, Cambridge–New York 2012.
- Barton J., Pretty J., *What is the best dose of nature and green exercise for improving mental health? A multi–study analysis*, „Environmental Science & Technology” 2010, v. 44(10).
- Bąk M., *Granice ograniczeń czyli podstawowe prawa i wolności człowieka w stanach nadzwyczajnych państwa*, [w:] *Prawa i wolności człowieka w warunkach służby wojskowej. Podstawy teoretyczne i praktyka. Materiały z konferencji naukowej*

- zorganizowanej przez Katedrę Filozofii i Socjologii w dniach 27–28 kwietnia 1994 r., red. Rosa R., Warszawa 1994.
- Bednarczyk B., *Międzynarodowy system ochrony i gwarancji praw jednostki. Zarys problematyki*, „Państwo i Społeczeństwo” 2004, nr 4.
- Bendavid E., Bhattacharya Ch., Ioannidis J., *Assessing Mandatory Stay-at-Home and Business Closure Effects on the Spread of COVID-19*, „European Journal of Clinical Investigation” 2021, nr 4.
- Boratyński J., *Sprawiedliwość społeczna w konstytucji*, „Edukacja Prawnicza” 2009, nr 5.
- Bosek L., [w:] *Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz*, red. Bosek L., Warszawa 2021.
- Bosek L., *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa*, [w:] *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. Garlicki L., Derlatka M., Wiącek M., Warszawa 2016.
- Bosek L., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za delikt legislacyjny*, [w:] *Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej*, red. Gierach E., Jabłoński M., Koźmiński K., Warszawa 2016.
- Brzozowski W., *Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (uwagi na tle formułowania upoważnień ustawowych)*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4.
- Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.
- Brzeziński M., *Wybrane zasady stanów nadzwyczajnych w konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Politologiczne” 2017, nr 45.
- Chmielewski G., *Zakres podmiotowy, gwarancje oraz formy ochrony i środki podstawowych wolności i praw na Słowacji* [w:] „Przegląd Prawa i Administracji” 2009, t. LXXIX.
- Christoffersen J., *Fair Balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, „Museum Tusulanum” 2008.
- Chu D.K., Akl E.A., Duda S. i in., *Physical distancing, face masks, and eye protection to prevent person-to-person transmission of SARS-CoV-2 and COVID-19: a systematic review and meta-analysis*, „The Lancet” 2020, vol. 395.
- Cieszyński A., *Instytucje stanów nadzwyczajnych w porządku prawnym Federacji Rosyjskiej (na tle genezy konstytucji z 1993 r. i w świetle ustawodawstwa okresu 2001–2002)*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. Garlicki L., Szmyt A., Warszawa 2003.

- Cłapińska K., *Wybory w dobie pandemii COVID-19. Problemy dotyczące przeprowadzenia głosowania we Francji i w Polsce w 2020 r.*, „Studia Wyborcze” 2024, t. 37.
- Czarnow S., *Próba refleksji nad reakcją państwa na pandemię COVID-19 – uwagi o porządku prawnym czasu epidemii i jego wpływie na prawa i wolności człowieka*, Radca Prawny Zeszyty Naukowe 2023, nr 1.
- Domańska A., *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski na tle prawnoporównawczym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.
- Dragan A., Korzeniowska D., Krasnowolski A., *Organy ochrony prawnej w wybranych krajach Unii Europejskiej*, [w:] Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji. Opracowania tematyczne OT–598, Warszawa 2011.
- Działocha K., Komentarz do rozdziału III, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, red. Garlicki L., Warszawa 1999.
- Działocha K., *Konstytucyjna koncepcja prawa i jego źródeł*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006.
- Działocha K., Skwara B., *Gwarancje wykonawczego charakteru rozporządzeń (aspekt materialny)*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 10.
- Eckhardt K., *Hierarchizacja wolności i praw jednostki w świetle konstytucyjnej regulacji stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2.
- Emiliou N., *The Principle of Proportionality in European Law. A Comparative Study*, London 1996.
- Engelking W., *Stan wyjątkowy i stan bez nazwy w myśli Carla Schmitta. Propozycja rozdzielenia*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2019, nr 1.
- Fagerholm N., Eilola S., Arki V., *Outdoor recreation and nature's contribution to well-being in a pandemic situation—case Turku, Finland*, „Urban Forestry and Urban Greening” 2021.
- Fawcett J.E.C., *The Application of the European Convention on Human Rights*, Oxford 1969.
- Fleszer D., *Przedmiot, forma, tryb oraz zasady udostępniania informacji publicznych*, „Casus” 2010, nr 4.
- Florczak A., *ONZ–owski system ochrony praw człowieka*, [w:] *Prawa człowieka a stosunki międzynarodowe*, red. Florczak A., Bolechów B., Toruń 2006.
- Florczak–Wątor M., Komentarz do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. Tuleja P., Warszawa 2023, LEX.

- Florczak–Wątor M., *Niekonstytucyjność ograniczeń wolności i praw jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 12.
- Florczak–Wątor M., *States of Emergency in Poland and Their Impact on the Protection of Human Rights in Times of COVID-19 Pandemic*, „Romanian Journal of Comparative Law” 2021, nr 2.
- Fukuyama F., *The End of History and the Last Man*, New York: Free Press 1992
- Gardocka T., *Zapobieganie i zwalczanie chorób zakaźnych w Polsce*, [w:] *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, red. Gardocka T., Jagiełło D., Warszawa 2021.
- Garlicki L., Komentarz do artykułów 1–18, [w:] *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, t. I., red. Garlicki L., Warszawa 2010.
- Garlicki L., *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18*, Warszawa 2010.
- Garlicki L., *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6.
- Garlicki L., *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10.
- Garlicki L., Wojtyczek K., Uwaga 46 do art. 31, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, red. Garlicki L., Zubik M., Warszawa 2016.
- Gebethner S., *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 8.
- Giderewicz S., *Pozorne wytyczne w przepisach upoważniających do wydania rozporządzenia*, „Przegląd Legislacyjny” 2013, nr 4.
- Gołaczyński J., Zalesińska A., *Nowe technologie w sądach na przykładzie wideokonferencji i składania pism procesowych i doręczeń elektronicznych w dobie pandemii COVID-19*, „Monitor Prawniczy” 2020, nr 12.
- Gostin L.O., Monahan J.T., Kaldor J., *The legal determinants of health: harnessing the power of law for global health and sustainable development*, „The Lancet” 2019, vol. 393.
- Górzyńska T., *Prawo do informacji w niektórych współczesnych konstytucjach Europy Zachodniej*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka*, red. M. Kruk i in., Warszawa 2002.
- Gronowska B., [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 1998.

- Gross O., *Law in Times of Crisis. Emergency Powers in Theory and Practice*, Cambridge Studies in International and Comparative Law, Cambridge 2006.
- Harris D., Boyle M.O., Bates E., Buckley C., *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford 2009.
- Harvey T., McHale J., *Historical, Legal and Institutional context*, [w:] *Health Law and the European Union (law in context)*, Cambridge University Press 2004.
- Herby J., Jonung L., Hanke S.H., *A Literature Review and Meta-Analysis of the Effects of Lockdowns on COVID-19 Mortality*, „Studies in Applied Economics” 2022, nr 200.
- Heymann D.L., Legido-Quigley H., *Two years of COVID-19: many lessons, but will we learn?*, „Eurosurveillance” 2022, vol. 27, nr 10, <https://doi.org/10.2807/1560-7917.ES.2022.27.10.2200222> (dostęp: 6.06.2025 r.).
- Hodges C., *The Regulation of Medicines and Medical Devices*, [w:] *Principles of Medical Law*, red. Grubb A., Laing J., McHale J., Oxford 2004.
- Hofmański P., *Konwencja Europejska a prawo karne*, Toruń 1995.
- Horubski K., *Wolność prowadzenia działalności gospodarczej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, t. 105.
- Hungler P., *Compulsory vaccination and Fundamental Human Rights in the World of Work*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2022, t. 31, nr 2.
- Izdebski H., *Legislacja dotycząca COVID-19 i ustawowy nihilizm prawny*, [w:] *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, red. Gardocka T., Jagiełło D., Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2020.
- Jabłoński M., *Źródła i klasyfikacje praw człowieka*, [w:] *Prawa człowieka i system ich ochrony*, red. Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S., Wrocław 2004.
- Jakubowski A., *Patolegisłacja* [w:] *Prawo w czasie pandemii COVID-19*, red. Grzebyk P., Uznańska P., Warszawa 2022.
- Janiak P., *Obowiązek odbycia kwarantanny po przekroczeniu granicy państwowej w dobie pandemii COVID-19*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 3.
- Jasińska K., *E-rozprawa w postępowaniu cywilnym a prawo do sądu i możliwość obrony swych praw*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2021.
- Jasudowicz T., *Granice korzystania z praw człowieka – rozwiązania Konstytucji RP na tle standardów europejskich*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. Mik C., Toruń 1999.

- Jasudowicz T., *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, Toruń 1997.
- Jasudowicz T., *Studium substancjalnych przesłanek dopuszczalności środków derogacyjnych*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych, ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, red. Jasudowicz T., Toruń 1997.
- Jasudowicz T., *Test celowości w funkcjonowaniu mechanizmu limitacji korzystania z praw człowieka w systemie EKPC*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego” 2012, nr 3.
- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002.
- Józwicki W., Komentarz do art. 4, [w:] *Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych*, red. A. Hernandez-Półczyńska, Z. Kędzia, Warszawa 2018.
- Jurczyk T., *Wolności wynikające z Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Karty Praw Podstawowych*, [w:] *Prawa jednostki w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2009.
- Kamerschen D.R., McKenzie R.B., Nardinelli C., *Ekonomia*, Warszawa 1989.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., Komentarz do art. 13, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., wyd. III, Warszawa 2016.
- Kaplan R., Kaplan S., *The experience of nature: A psychological perspective*, Cambridge University Press, Cambridge–New York 1989.
- Kijowski D., *Zasada adekwatności*, [w:] *Pozwolenia*, Warszawa 2008.
- Kijowski D., *Zasada adekwatności*, [w:] *Zasady ingerencji administracyjnoprawnej*, Warszawa 2004.
- Kmieciak Z., O stanie i wynikach dyskursu na temat ochrony praworządności w Polsce, „Przegląd Konstytucyjny” 2019/4.
- Kociołek-Pęksa A., Menkes J., *Międzynarodowe i krajowe regulacje stanów nadzwyczajnych — analiza teoretyczno prawna (systemowa)*, [w:] *Stan nadzwyczajny*, red. Markiewicz-Stanny J., Łukomski P., Zielona Góra 2015.
- Koksanowicz G., *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22.
- Kolaszyński M., *Instytucja stanów nadzwyczajnych w obliczu pandemii koronawirusa SARS-CoV-2*, „Analiza KBN. COVID-19” 2020, nr 1 (63).

- Kondek J.M., *Ustawa o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Kordela M., *Formalna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. Wronkowska S., Warszawa 2006.
- Kowalik–Bańczyk K., *Konsekwencje przyjęcia protokołu polsko-brytyjskiego dotyczącego stosowania Karty Praw Podstawowych*, [w:] *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, red. Wróbel A., Warszawa 2009.
- Kuciński J., *Legislatywa, egzekutywa, judykatura: konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010.
- Kurzępa E., *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017.
- Kustra E., *Racjonalny ustawodawca analiza teoretycznoprawna*, Toruń 1980.
- Kuźniar R., *Prawa człowieka, prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2000.
- Kuźnicka D., *Konsultacje społeczne jako element demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Meandry demokratycznego państwa prawnego*, red. Zubik M., Warszawa 2017.
- Kritikos A.S., Graeber D., Seebauer J., *Pandemie wird zur Krise für Selbständige*, „DIW Aktuell” 2020, nr 47.
- Krzemiński M., *Hybrydowy stan nadzwyczajny*, <https://konstytucyjny.pl/marcin-krzeminski-hybrydowy-stan-nadzwyczajny/>, (dostęp: 8.08.2024 r.).
- Lal A.A., Erond N. A., Heymann D. L., Gitahi G., Yates R., *Fragmented health systems in COVID-19: rectifying the misalignment between global health security and universal health coverage*, „The Lancet” 2021, vol. 397.
- Latos B., *Klauzula derogacyjna i limitacyjna w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Warszawa 2008.
- Leczykiewicz D., *Prohibition of Abusive Practices as a "General Principle" of EU Law*, *Common Market Law Review* 2019, nr 56.
- Leszczyński L., Liżewski B., *Ochrona praw człowieka w Europie. Szkic zagadnień podstawowych*, Oficyna Wydawnicza VERBA, Lublin 2008.
- Lipowicz I., *O mądre prawo i wrażliwe państwo*, „Biuletyn RPO – Materiały” 2013, nr 80.

- Martin R., *The Exercise of Public Health Powers in Cases of Infectious Disease: Human Rights Implications*, *Medical Law Review* 2006, vol.1.
- McMillen C.W., *Pandemics: A Very Short Introduction*, *Oxford University Press*, Oxford 2016.
- Michałkiewicz-Kądziała E., *Prawny galimatias – czyli o trudnej, ale niezbędnej naprawie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2025, nr 1.
- Mik C., *Karta Praw Podstawowych: wyznaczniki standardów ochronnych*, [w:] *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008.
- Misztal K., *Środki ograniczające zawarte w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka a orzecznictwo europejskie*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2009, nr 3.
- Mojski W., *Analiza kryzysu konstytucyjnego z perspektywy funkcji aksjologicznej konstytucji. Zarys podstawowych zagadnień teoretycznych*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2022, nr 1.
- Nałęcz A., *Ochrona praw i wolności jednostki w świetle zasady proporcjonalności*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, t. 1, red. Wójcicka E., Częstochowa 2013.
- Nowicki M.A., *Komentarz do Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* [w:] *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. VIII, Warszawa 2021, LEX.
- Ochmann P., *Aksjologiczne fundamenty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, red. Piotrowski R., Warszawa 2014.
- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Warszawa 2004.
- Orzeszyna K., Skwarzyński M., Tabaszewski R., *Prawo międzynarodowe praw człowieka*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Osiatyński W., *Prawa człowieka i ich granice*, Kraków 2011.
- Patyra S., Zalaśiński T., *Trybunał Konstytucyjny jako strażnik Konstytucji – stan obecny i wnioski de lege ferenda*, „Przegląd Konstytucyjny” 2023, z. 2.
- Pecyna M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za ograniczenia praw i wolności w czasie epidemii COVID-19*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 12.
- Piechowiak M., *Specyfika ograniczenia wolności i praw konstytucyjnych w stanach nadzwyczajnych*, [w:] *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, red. Granat M., Warszawa 2021.

- Piskorz–Ryń A., Sakowska–Baryła M., Komentarz do art. 7, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. Fischer B., Izdebski K., Jabłoński M., Jarzęcka–Siwik E., Wilbrandt–Gotowicz M., Wygoda K., Wyporska–Frankiewicz J., Piskorz–Ryń A., Sakowska–Baryła M., Warszawa 2023.
- Potrzeszcz J., *Idea prawa w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, Lublin 2007.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
- Pułło A., *Sprawiedliwość społeczna w systemie zasad naczelnych Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7.
- Pyrzyńska A., *Warunki rejestracji kandydata na Prezydenta RP w wyborach zarządzonych na 28.06.2020 r. (uwagi na tle postanowienia SN z 12.06.2020 r.)*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 12.
- Pyziak–Szafnicka M., *Naprawienie szkód spowodowanych ograniczeniami praw i wolności w czasie epidemii SARS-CoV-2 (głos w dyskusji)*, „Państwo i Prawo” 2022 nr 9.
- Rada Legislacyjna, *Stanowisko z 19.02.2016 r. dotyczące problematyki upoważnienia do wydawania aktów podustawowych (RL-0303-18/15)*, „Przegląd Legislacyjny” 2017, nr 1.
- Radajewski M., *Derogacja wolności i praw w sytuacjach nadzwyczajnych w międzynarodowych systemach ochrony praw człowieka*, [w:] *Międzynarodowa ochrona praw człowieka – współczesne problemy na świecie*, red. Jabłoński M., Jurczyk T., Gutierrez P., Wrocław 2015.
- Radajewski M., *Ochrona podstawowych wolności i praw człowieka i obywatela jako zasada stanów nadzwyczajnych*, [w:] *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, red. Jabłoński M., Jarosz–Żukowska S., Wrocław 2014.
- Rakoczy B., *Ograniczenie wolności i praw jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.
- Rakowska–Trela A., *Wybory prezydenckie 2020. Kontekst prawny*, Fundacja im. Stefana Batorego, forum Idei, Warszawa 2020.
- Redelbach A., *Prawo do korzystania z optymalnego stanu zdrowia*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. Wieruszewski R., Wrocław 1991.

- Rivers A.J., *Proportionality, Discretion and the Second Law of Balancing*, [w:] *Law, Rights and Discourse: The Legal Philosophy of Robert Alexy*, red. Pavlakos G., Oxford 2007.
- Robinson J.M., Brindley P., Cameron R., MacCarthy D., Jorgensen A., *Nature's role in supporting health during the COVID-19 pandemic: A geospatial and socioecological study*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2021, vol. 18(5).
- Romanowicz M., *Stan epidemii jako nienormatywny stan nadzwyczajny. Repetycja sporu decyzyjnego Carla Schmitta z normatywizmem Hansa Kelsena*, [w:] *Prawo w czasie pandemii Covid-19*, red. Grzebyk P., Uznańska P., Warszawa 2021.
- Roozenbeek J., Schneider C. R., Dryhurst S., *Susceptibility to misinformation about COVID-19 around the world*, „Royal Society Open Science” 2020, vol. 7.
- Roszkiewicz J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez wydanie niekonstytucyjnego rozporządzenia — uwagi na tle sprawy w Trybunale Konstytucyjnym o sygn. akt K 18/20*, „Monitor Prawniczy” 2021, nr 6.
- Rzetecka–Gil A., [w:] *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Safjan M., Bosek L., *Konstytucja RP. Komentarz, t. I*, Warszawa 2016.
- Sarnecki P., Komentarz do art. 10, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I, wyd. II, red. Garlicki L., M. Zubik, Warszawa 2016.
- Sarnecki P., Uwaga 4 do art. 149, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Garlicki L., t. II, Warszawa 2001
- Sarnecki P., Uwagi do art. 41, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, t. 3*, red. Garlicki L., Warszawa 2003.
- Sarnecki P., *Współczesne rozumienie podziału władzy*, [w:] *Nowa konstytucja RP. Wartość, jednostka, instytucje*, red. Janowski K.B., Toruń 1992.
- Schmitt C., *Politische Theologie II. Die Legende von der Erledigung der politischen Theologie*, Duncker & Humblot, Berlin 1970, wyd. 2.
- Skoczyła J.J., *Odpowiedzialność Skarbu Państwa i innych podmiotów przy wykonywaniu władzy publicznej w noweli do kodeksu cywilnego*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 9.
- Skrzydło W., Komentarz do art. 31, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, Warszawa 2013, LEX.

- Sobczak W., Komentarz do art. 9, [w:] *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, red. Wieruszewski R., Warszawa 2012, LEX.
- Sobolewski P., [w:] *Kodeks Cywilny. Komentarz. Zobowiązania. Część ogólna*, t. III, Warszawa 2017.
- Socha R., Sokólska T., *Prawne uwarunkowania stanów nadzwyczajnych*, Bielsko-Biała 2010.
- Sokolewicz W., Komentarz do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom V*, red. Garlicki L., Warszawa 2007.
- Sokolewicz W., Zubik M., Komentarz do art. 7, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, red. Garlicki L., Zubik M., Warszawa 2016.
- Sommer J., *Działalność prawotwórcza Rady Ministrów PRL w świetle założeń ustrojowych i praktyki*, Wrocław 1968.
- Stankiewicz R., *Znaczenie art. 15z ustawy o zwalczaniu COVID dla terminów w postępowaniu administracyjnym*, „Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych”, Warszawa 2025.
- Stępkowski A., *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecjonalnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010.
- Stöger K., *Austria: Legal Response to Covid-19*, [w:] *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19*, red. King J., Ferraz O.L.M., Oxford University Press, Oxford 2021.
- Suchar T., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za straty majątkowe wynikające z ograniczenia praw w czasie stanów nadzwyczajnych*, „Nieruchomości” 2010, nr 11.
- Sułkowski J., [w:] *Konstytucja RP. Komentarz, t. I*, red. Safjan M., Bosek L., Warszawa 2016.
- Szmyt A., *Spór o tryb wyboru i kadencję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 2.
- Szydło M., *Komentarz do art. 31 ust. 3*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. Safjan M., Bosek L., Warszawa 2016.
- Szydło M., *Wolność działalności gospodarczej jako przedmiot ingerencji władzy publicznej*, Kraków 2005.
- Szymanek J., *Wolność zgromadzeń (art. 57)*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. Skrzydło W., Grabowska S., Grabowski R., Warszawa 2009.

- Szymaniec P., *Zasada proporcjonalności a ochrona praw podstawowych w państwach Europy*, Wałbrzych 2015.
- Świderski K., *Odpowiedzialność za szkody spowodowane działaniem władzy publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 6.
- Tabaszewski R., *Prawo do zdrowia w systemach ochrony praw człowieka*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2016.
- Tabor Z., *Teoretyczne problemy legalności*, Katowice 1998.
- Tkacz S., *Kolizja praw i sposoby jej rozwiązywania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Wolność wypowiedzi versus wolność religijna. Studium z zakresu prawa konstytucyjnego, karnego i cywilnego*, red. Biłgorajski A., Warszawa 2015.
- Todos K., *Środki ochrony konstytucyjnych wolności i praw*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2016, t. 16.
- Trociuk S., *Rozdział II Wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021.
- Trstenjak V., *Limitations of Fundamental Rights in EU Law: Are Human Rights Absolute?*, „European Review” 2024, t. 32, nr 2.
- Tuleja P., [w:] *Ustrój konstytucyjny RP*, red. Mojak R., Lublin 2000.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 31*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Czarny P., Florczak–Wątor M., Naleziński B., Radziejewicz P., Tuleja P., Warszawa 2023.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 31*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Tuleja P., Warszawa 2021.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 31*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Czarny, Florczak–Wątor M., Naleziński B., Radziejewicz P., Tuleja P., wyd. II, Warszawa 2023, dostęp w LEX.
- Tuleja P., *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, nr 9.
- Vyhnánek L., Blechová A., Bátorla M., Míšek J., Novotná T., Reichman A., Harašta J., *The Dynamics of Proportionality: Constitutional Courts and the Review of COVID-19 Regulations*, „German Law Journal” 2021, vol. 25.
- Wells C.R., Pandey, A., Fitzpatrick M.C., Crystal W.S., Singer B.H., Moghadas S.M., Galvani A.P., Townsend J.P., *Quarantine and testing strategies to ameliorate*

- transmission due to travel during the COVID-19 pandemic: a modelling study*, „The Lancet Regional Health–Europe” 2022, vol. 14.
- Wieruszewski R., *Czy czas na nową konstytucję?* [w:] *Wyzwania współczesnego prawa. Księga pamiątkowa dedykowana SSN Tadeuszowi Szymankowi*, red. Bajor B., Saganek P., Warszawa 2018.
- Wieruszewski R., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w systemie międzynarodowych instrumentów ochrony prawnej*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. Popławska E., Warszawa 2000.
- Wieruszewski R., *Konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela – analiza zagrożeń*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2025, nr 1(66).
- Wilk J., *Wprowadzanie ograniczeń praw i wolności w stanie klęski żywiołowej*, „Acta Erasmiana” 2012, nr 3.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.
- Wnukiewicz–Kozłowska A., *Komentarz do art. 3 [w:] Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. Wróbel A., 2. wyd., Warszawa 2019.
- Wojas K., Walecka K., *Lockdown demokracji w czasach pandemii COVID-19*, <https://www.kas.de/pl/web/polen/einzeltitel/-/content/lockdown-demokracji-w-czasach-pandemii-covid-19> (dostęp: 8.08.2024 r.).
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa jednostki w ustawodawstwie zwykłym*, Zakamycze, Kraków 1999.
- Wojtyczek K., *Konstytucyjny status jednostki w państwie polskim*, [w:] *Prawo Konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Sarnecki P., Warszawa 2002.
- Wojtyczek K., *Ochrona godności człowieka, wolności i równości przy pomocy skargi konstytucyjnej w polskim systemie prawnym*, [w:] *Godność człowieka jako kategoria prawa*, red. Complak K., Wrocław 2001.
- Wolszczak P., *Wykładnia pojęcia „właściwe postępowanie” na gruncie art. 417(1) § 1 Kodeksu cywilnego w przypadku szkody wyrządzonej wydaniem rozporządzenia niezgodnego z aktem wyższego rzędu z perspektywy koncepcji demokratycznego państwa prawnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 9.
- Wójtowicz K., *Standard regionalny/międzynarodowej odpowiedzialności władzy publicznej za zapewnienie bezpieczeństwa*, [w:] *Współczesne wyzwania wobec praw człowieka w świetle polskiego prawa konstytucyjnego*, red. Kędzia Z., Rost A., Poznań 2009.

- Wronkowska S., *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006.
- Wronkowska S., *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. Zubik M., Warszawa 2006.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Warszawa 1997.
- Wróbel A., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Wróbel A., Komentarz do art. 1 Protokołu Nr 1, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do art. 19–59 oraz Protokołów dodatkowych*, red. Garlicki L., Warszawa 2011.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 52*, [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. Wróbel A., Warszawa 2020, Legalis.
- Wróbel A., *O niektórych problemach sądowego stosowania Karty Praw Podstawowych*, [w:] *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, red. Wróbel A., Warszawa 2009.
- Wróblewska I., *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010.
- Wyrzykowski M., *Granice wolności i praw – granice władzy*, [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa*, red. Oliwa–Radzikowska B., Warszawa 1998.
- Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.
- Zalasiński T., *Społeczny projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – geneza oraz zasadnicze kierunki projektowanych zmian*, [w:] *Społeczny projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego*, Warszawa 2022.
- Zaleśny J., *Zasady prawidłowej legislacji*, „Studia Politologiczne” 2009, nr 13.
- Zdyb M., *Ochrona podstawowych wolności i praw jako podmiotowy element bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:] *Podstawowe płaszczyzny zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Aspekty materialnoprawne*, red. Zdyb M., Stelmasiak J., Sikora K., Warszawa 2014.
- Zięba R., *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. Zięba R., Bobrow D.B., Haliżak E., Warszawa 1997.

Zoll F., Południak–Gierz K., Bańczyk W., *Zakres odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody majątkowe spowodowane ograniczeniami wprowadzonymi w związku z COVID–19*, Studia Prawa Prywatnego 2021, z. 3.

Zubik M., Sokolewicz W., *Komentarz do art. 7, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, red. Garlicki L., Warszawa 2016.

## Wykaz orzecznictwa

- Wyrok TK z dnia 25.05.1999 r., SK 9/98, OTK 1999, nr 4, poz. 78.
- Wyrok TK z dnia 25.11.1997 r., K 26/97, OTK 1997, poz. 64.
- Orzeczenie TK z dnia 30.11.1988 r., K 1/88, OTK 1988, poz. 6.
- Wyrok TK z dnia 7.02.2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29.
- Wyrok TK z dnia 15.09.1998 r., K 10/98, OTK 1998, nr 5, poz. 64.
- Wyrok TK z dnia 11.01.2000 r., K 7/99, OTK 2000, nr 1, poz. 2.
- Wyrok TK z dnia 20.11.2002 r., K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83.
- Wyrok TK z dnia 7.06.2005 r., K 23/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 62
- Wyrok TK z dnia 22.05.2002 r., K 6/02, OTK-A 2002, nr 3, poz. 33.
- Wyrok TK z dnia 21.03.2001 r., K 24/00, OTK w 2001 r., cz. I, poz. 16.
- Wyrok TK z dnia 12.09.2005 r., SK 13/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91.
- Wyrok TK z dnia 16.01.2006 r., SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2.
- Wyrok TK z dnia 12.04.2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87.
- Wyrok TK z dnia 19.06.2002 r., K 11/02, OTK-A 2002, nr 4, poz. 43.
- Wyrok TK z dnia 18.07.2006 r., U 5/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 80.
- Wyrok TK z dnia 8.05.2014 r., U 9/13, OTK-A 2014, nr 5, poz. 51
- Wyrok TK z dnia 27.03.2013 r., K 27/12, OTK-A 2013, nr 3, poz. 29.
- Orzeczenie TK z dnia 21.11.1994 r., K 6/94, OTK 1994, nr 2, poz. 39.
- Wyrok TK z dnia 24.02.2010 r., K 6/09, OTK-A 2010, nr 2, poz. 15.
- Wyrok TK z dnia 18.02.2004 r., K 12/03, OTK-A 2004, nr 2, poz. 8.
- Wyrok TK z dnia 3.12.2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185.
- Wyrok TK z dnia 20.02.2002 r., K 39/00, OTK-A 2002, nr 1, poz. 4.
- Wyroki TK z dnia: 26.03.2013 r., K 11/12, OTK-A 2013, nr 3, poz. 28.
- Wyrok TK z dnia 25.05.1998 r., U 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47.

Wyrok TK z dnia 26.12.1999 r., K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120.  
Wyrok TK z dnia 11.02.2010 r., K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11.  
Orzeczenie TK z dnia 5.11.1986 r., U 5/86, OTK w 1986 r., poz. 1.  
Orzeczenie TK z dnia 25.02.1997 r., K 21/95, OTK ZU nr 1/1997, poz. 7.  
Orzeczenie TK z dnia 22.09.1997 r., K 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35.  
Wyrok TK z 26.04.2004 r., K 50/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 32.  
Wyrok TK z dnia 10.03.2010 r., U 5/07, OTK-A 2010, nr 3, poz. 20.  
Wyrok TK z dnia 11.10.2011 r., K 16/10, OTK-A 2011, nr 8, poz. 80.  
Wyrok TK z dnia 20.11.2012 r., SK 3/12, OTK-A 2012, nr 10, poz. 123.  
Wyrok TK z dnia 6.10.2009 r., SK 46/07, OTK-A 2009, nr 9, poz. 132.  
Wyrok TK z dnia 9.06.1998 r., K 28/97, OTK 1998/4, poz. 50.  
Wyrok TK z dnia 16.12.2008 r., P 17/07, Dz.U. nr 228, poz. 1524.  
Wyrok TK z dnia 7.09.2004 r., P 4/04, OTK-A 2004/8, poz. 81.  
Wyrok TK z dnia 10.07.2000 r., SK 12/99, OTK 2000/5, poz. 143.  
Wyrok TK z dnia 24.10.2007 r., SK 7/06, OTK ZU 2007/9, poz.108.  
Wyrok TK z dnia 19.05.1998 r., U 5/97, OTK 1998, nr 4, poz. 46.  
Wyrok TK z dnia 3.06.2003 r., K 43/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 49.  
Wyrok TK z 10.12.2014 r., K 52/13, OTK-A 2014/11, poz. 118.  
Wyrok TK z 10.11.2004 r., Kp 1/04, OTK-A 2004, nr 10, poz. 105.  
Wyrok TK z dnia 13.11.2013 r., P 25/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 122.  
Wyrok TK z dnia 7.01.2004 r., K 14/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 1.  
Wyrok TK z dnia 23.03.1999 r., K 2/98, OTK 1999, nr 3, poz. 38.  
Wyrok TK z dnia 24.02.2004 r., K 54/02, OTK-A 2004, nr 2, poz. 10.  
Wyrok TK z dnia 7.01.2004 r., K 14/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 1.  
Wyrok TK z dnia 31.01.2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5.  
Wyrok TK z dnia 4.12.2001 r., SK 18/00, OTK 2001, Nr 8, poz. 256.  
Uchwała TK z dnia 2.03.1994 r., W 3/93, OTK 1994, nr 1, poz. 17.  
Wyrok TK z dnia 12.01.2000 r., P 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3.  
Wyrok TK z dnia 7.03.2007 r., K 28/05, Legalis nr 80542.  
Wyrok TK z dnia 4.11.2015 r., K 1/14, Legalis nr 1352012.  
Orzeczenie TK z dnia 26.04.1995 r., K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12.  
Wyrok TK z dnia 28.06.2000 r., K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142.  
Wyrok TK z dnia 24.03.2003 r., P 14/01, Legalis nr 56659.  
Wyrok TK z dnia 3.06.2008 r., K 42/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 77.

Wyrok TK z dnia 30.09.2008 r., K 44/07, OTK-A 2008, nr 7, poz. 126.  
Wyrok TK z dnia 5.11.1997 r., K 22/97, OTK 1997, nr 3–4, poz. 41.  
Wyrok TK z dnia 12.01.1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.  
Wyrok TK z dnia 7.02.2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29.  
Wyrok TK z dnia 8.10.2007 r., K 20/07, OTK-A 2007, nr 9, poz. 102.  
Wyrok TK z dnia 10.12.2013 r., U 5/13, OTK-A 2013, nr 9, poz. 136.  
Wyrok TK z dnia 9.07.2009 r., SK 48/05, OTK-A 2009, nr 7, poz. 108.  
Wyrok TK z dnia 4.11.2014 r., SK 55/13, OTK-A 2014, nr 10, poz. 111.  
Wyrok TK z dnia 22.05.2002 r., K 6/02, OTK-A 2002, nr 3, poz. 33.  
Wyrok TK z dnia 18.02.2014 r., K 29/12, OTK-A 2014, nr 2, poz. 11.  
Wyrok TK z dnia 12.01.2000 r., P 11/98, Legalis nr 46357.  
Wyrok TK z dnia 20.02.2001 r., P 2/00, Legalis nr 49474.  
Wyrok TK z dnia 10.04.2001 r., U 7/00, Legalis nr 49674.  
Wyrok TK z dnia 3.04.2001 r., K 32/99, Legalis nr 49671.  
Wyrok TK z dnia 19.02.2002 r., U 3/01, Legalis nr 52831.  
Wyrok TK z dnia 8.07.2003 r., P 10/02, Legalis nr 57525.  
Wyrok TK z dnia 16.03.2004 r., K 22/03, Legalis nr 61694.  
Wyrok TK z dnia 5.12.2007 r., K 36/06, Legalis nr 89345.  
Wyrok TK z dnia 5.02.2008 r., K 34/06, Legalis nr 92688.  
Wyrok TK z dnia 19.06.2008 r., P 23/07, Legalis nr 100010.  
Wyrok TK z dnia 7.03.2012 r., K 3/10, Legalis nr 439995.  
Wyrok TK z dnia 10.03.2010 r., U 5/07, OTK-A 2010, nr 3, poz. 20.  
Wyrok TK z dnia 27.06.2000 r., K 20/99, OTK 2000, nr 5, poz. 140.  
Wyrok TK z dnia 27.06.2000 r., K 20/99, OTK 2000, nr 5, poz. 140.  
Wyrok TK z dnia 26.03.2013 r., K 11/12, OTK-A 2013, nr 3, poz. 28.  
Wyrok TK z dnia 3.04.2012 r., K 12/11, OTK-A 2012, nr 4, poz. 37.  
Wyrok TK z dnia 7.11.2000 r., K 16/00, OTK 2000, nr 7, poz. 257.  
Wyrok TK z dnia 30.07.2013 r., U 5/12, OTK-A 2013, nr 6, poz. 88.  
Wyrok TK z dnia 17.07.2014 r., K 59/13, OTK-A 2014, nr 7, poz. 73.  
Wyrok TK z dnia 24.07.2013 r., Kp 1/13, OTK-A 2013, nr 6, poz. 83.  
Wyrok TK z dnia 25.06.2013 r., K 30/12, OTK-A 2013, nr 5, poz. 61.  
Wyrok TK z dnia 27.03.2013 r., K 27/12, OTK-A 2013, nr 3, poz. 29.  
Wyrok TK z dnia 5.06.2014 r., K 35/11, OTK-A 2014, nr 6, poz. 61.  
Wyrok TK z dnia 23.11.2009 r., P 61/08, OTK-A 2009, nr 10, poz. 150.

Wyrok TK z dnia 24.10.2000 r., K 12/00, OTK 2000, nr 7, poz. 255.  
Wyrok TK z dnia 17.05.2005 r., P 6/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 50.  
Wyrok TK z dnia 25.07.2013 r., P 56/11, OTK-A 2013, nr 6, poz. 85.  
Wyrok TK z dnia 11.05.1999 r., K 13/98, OTK 1999, nr 4, poz. 74.  
Wyrok TK z dnia 26.03.2007 r., K 29/06, OTK-A 2007, nr 3, poz. 30.  
Wyrok TK z dnia 18.09.2014 r., K 44/12, OTK-A 2014, nr 8, poz. 92.  
Wyrok TK z dnia 11.12.2012 r., K 37/11, OTK-A 2012, nr 11, poz. 133.  
Wyrok TK z dnia 10.12.2013 r., U 5/13, OTK-A 2013, nr 9, poz. 136.  
Wyrok TK z dnia 23.11.2009 r., P 61/08, OTK-A 2009, nr 10, poz. 150.  
Wyrok TK z dnia 30.10.2012 r., SK 8/12, OTK-A 2012, nr 9, poz. 111.  
Orzeczenie TK z dnia 17.07.1996 r., K 8/96, OTK 1996, nr 4, poz. 32.  
Wyrok TK z dnia 12.01.1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.  
Wyrok TK z dnia 12.01.2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.  
Wyrok TK z dnia 21.04.2009 r., K 50/07, OTK-A 2009, nr 4, poz. 51.  
Wyrok TK z dnia 18.07.2011 r., SK 10/10, OTK-A 2011, nr 6, poz. 58.  
Wyrok TK z dnia 20.07.2004 r., SK 19/02, OTK-A 2004, nr 7, poz. 67.  
Wyrok TK z dnia 30.07.2014 r., K 23/11, OTK-A 2014, nr 7, poz. 80.  
Wyrok TK z dnia 27.01.1999 r., K 1/98, OTK 1999, nr 1, poz. 3.  
Wyrok TK z dnia 17.05.2012 r., K 10/11, OTK-A 2012, nr 5, poz. 51.  
Wyrok TK z dnia 26.03.2013 r., K 11/12, OTK-A 2013, nr 3, poz. 28.  
Wyrok TK z dnia 9.11.1999 r., K 28/98, publ. OTK 1999/7/156.  
Wyrok TK z dnia 24.03.1998 r., K 40/97, publ. OTK 1998/2/12.  
Wyrok TK z dnia 5.02.2015 r., K 60/13, OTK-A 2015, nr 2, poz. 11.  
Wyrok TK z dnia 3.03.2014 r., K 19/11, OTK-A 2014, nr 6, poz. 60  
Wyrok TK z dnia 9.07.2009 r., K 31/08, OTK Seria A 2009 nr 7, poz. 107.  
Wyrok TK z dnia 7.12.2010 r., P 11/09, OTK Seria A 2010 nr 10, poz. 128.  
Wyrok TK z dnia 21.07.2009 r., K 7/09, OTK Seria A 2009 nr 7, poz. 113.  
Orzeczenie TK z dnia 26.04.1995 r., K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12.  
Wyrok TK z dnia 10.12.2014 r., K 52/13, OTK-A 2014, nr 11, poz. 118.  
Wyrok TK z dnia 1.03.2011 r., P 21/09, OTK-A 2011, nr 2, poz. 7.  
Wyrok TK z dnia 22.05.2002 r., K 6/02, OTK 2002, z. 3A, poz. 33  
Wyrok TK z dnia 13.10.2015 r., P 3/14, OTK-A 2015, nr 9, poz. 145.  
Wyrok TK z dnia 31.07.2015 r., K 41/12, OTK-A 2015, nr 7, poz. 102.  
Wyrok TK z dnia 14.07.2015 r., SK 26/14, OTK-A 2015, nr 7, poz. 101.

Wyrok TK z dnia 28.06.2000 r., sygn. K 34/99, OTK 2000, nr 5, poz. 142.

Wyrok TK z dnia 18.01.2006 r., K 21/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 4.

Wyrok TK z dnia 10 lipca 2008 r., P 15/08, OTK-A 2008, nr 6, poz. 105.

Wyrok TK z dnia 18.09. 2014 r., K 44/12, OTK-A 2014, nr 8, poz. 92.

Wyrok TK z dnia 12.01.1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.

Wyrok TK z dnia 25.05.1999 r., SK 9/98, OTK 1999, nr 4, poz. 78.

Wyrok TK z dnia 10.04.2002 r., K 26/00, OTK-A 2002, nr 2, poz. 18.

Orzeczenie TK z dnia 9.03.1988 r., U 7/87, OTK 1988, nr 1, poz. 1.

Orzeczenie TK z dnia 23.10.1995 r., K 4/95, OTK 1995, nr 2, poz. 11.

Wyrok TK z dnia 18.01.2000 r., K 17/99, OTK 2000, nr 1, poz. 4.

orzeczenie TK z dnia 3.09.1996 r., K 10/96, OTK 1996, nr 4, poz. 33.

Wyrok TK z dnia 4.12.2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256.

Wyrok TK z dnia 1.09.2006 r., SK 14/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 97.

Wyrok TK z dnia 3.12.2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185.

Wyrok TK z dnia 9.12.2015 r., K 35/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 186

Wyrok TK z dnia 13.05.2021 r., K 15/16, OTK 2021, seria A, poz. 29.

Wyrok TK z dnia 25.11.1997 r., K 26/97, OTK 1997, nr 5-6, poz. 64.

Wyrok ETPC z dnia 20.02.2003 r., 20652/92, Djavit An przeciwko Turcji.

Wyrok ETPC z dnia 25.01.2005 r., 56529/00, Enhorn v. Sweden.

Wyrok ETPC z dnia 23.10.2008 r., 10877/04, Kuznetsov przeciwko Rosji.

Wyrok ETPC(WI) z dnia 12.05.2005 r., 46221/99, Öcalan przeciwko Turcji.

Wyrok ETPC z dnia 27.09.1990 r., 12535/86, Wassink przeciwko Holandii.

Wyrok ETPC z dnia 4.04.2000 r., 26629/95, Witold Litwa v. Poland.

Wyrok ETPC z dnia 24.10.1997 r., 22520/93, Johnson v. United Kingdom.

Wyrok ETPC z dnia 26.03.1985 r., 8978/80, X i Y przeciwko Holandii.

Wyrok ETPC(WI) z dnia 16.12.2010 r., 25579/05, A., B. I C. przeciwko Irlandii.

Wyrok ETPC z dnia 28.06.2007 r., 62540/00, Association for European Integration and Human Rights i Ekimdzhiiev przeciwko Bułgarii.

decyzja ETPC z dnia 6.05.2014 r., 9208/05, H. Lachowski i L. Lachowski przeciwko Polsce.

Wyrok ETPC z dnia 9.03.2004 r., 61827/00, Glass przeciwko Zjednoczonemu Królestwu.

Wyrok ETPC z dnia 26.09.2006 r., 12350/04, Wainwright przeciwko Zjednoczonemu Królestwu.

Wyrok ETPC z dnia 10.06.2010 r., 302/02, Jehovah's Witnesses of Moscow przeciwko Rosji.

Wyrok ETPC z dnia 15.03.2012 r., 24429/03, Solomakhin przeciwko Ukrainie.

Wyrok ETPC z dnia 22.05.2001 r., 33592/96, Baumann przeciwko Francji.

Wyrok ETPC z dnia 2.12.2014 r., 43978/09, Battista przeciwko Włochom.

Wyrok ETPC z dnia 21.02.2006 r., 28602/95, Tüm Haber Sen i Çınar przeciwko Turcji.

Wyrok ETPC z dnia 10.04.2012 r., 30909/06, Panaitescu przeciwko Rumunii.

Wyrok ETPC z dnia 13.11.2012 r., 47039/11, Hristozov i inni przeciwko Bułgarii.

Decyzja ETPC z dnia 13.09.2011 r., 25124/09, Trzapałko przeciwko Polsce.

Wyrok ETPC z dnia 24.01.1968 r., 3321–4/67 Dania, Norwegia, Szwecja i Holandia przeciwko Grecji.

Wyrok ETPC z dnia 19.02.2009 r., 3455/05, A i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu.

Wyrok ETPC z dnia 26.05.1993 r., 14553/89, Brannigan i McBride przeciwko Zjednoczonemu Królestwu.

Wyrok ETPC z dnia 1.07.1961 r., 332/57, Lawless przeciwko Irlandii.

Wyrok ETPC z dnia 28.11.2017 r., 72508/13, Merabishvili przeciwko Gruzji.

Wyrok ETPC z dnia 12.01.2010 r., 4158/05, Gillan i Quinton przeciwko Wielkiej Brytanii.

Wyrok ETPC z dnia 14.12.1999 r., 38178/97, w sprawie Serif przeciwko Grecji.

Orzeczenie ETPC z dnia 26.09.1996 r., 18748/91, w sprawie Manoussakis i inni przeciwko Grecji.

Wyrok ETPC z dnia 2.08.2001 r., 44955/98, Mancini przeciwko Włochom.

Wyrok ETPC z dnia 19.04.2012 r., 2452/04, M. przeciwko Ukrainie.

Wyrok ETPC z dnia 1.09.2015 r., 16483/12, Khlaifia i inni przeciwko Włochom.

Wyrok ETPC z dnia 20.02.2003 r., 20652/92, Djavit An przeciwko Turcji.

Wyrok ETPC (WI) z dnia 26.10.2000 r., 30985/96, Hasan i Chaush przeciwko Bułgarii.

Wyrok ETPC z dnia 8.04.2021 r., 47621/13 w sprawie Vavříčka i inni przeciwko Czechom.

Wyrok ETPC z dnia 15.03.2022 r., 21881/20, w sprawie Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) przeciwko Szwajcarii.

Wyrok ETPC z dnia 29.08.2024 r., 24622/22 w sprawie Pasquinelli i inni przeciwko San Marino.

Wyrok ETPC z dnia 8.11.2021 r., 49363/20 w sprawie Central Unitaria de Trballadores/as przeciwko Hiszpanii.

Wyroki ETPC z dnia 2.08.1984 r. w sprawie Malone przeciwko Zjednoczonemu Królestwu.

Wyrok ETPC z dnia 12.01.2010 r., 4158/05, w sprawie Gillan i Quinton przeciwko Zjednoczonemu Królestwu.

Wyrok TSUE z dnia 14.05.1974 r., 4/73, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich.

Wyrok TSUE z dnia 16.01.1979 r., 151/78, Sukkerfabriken Nykøbing Limiteret przeciwko Ministrowi Rolnictwa.

Wyrok TSUE z dnia 27.09.1979 r., 230/78, S.p.A. Eridania-Zuccherifici Nazionali i S.p.A. Società Italiana per l'Industria degli Zuccheri przeciwko Ministrowi Rolnictwa i Leśnictwa, Ministrowi Przemysłu, Handlu i Rzemiosła oraz S.p.A. Zuccherifici Meridionali.

Wyrok TSUE z dnia 05.10.1999 r., C-240/97, Królestwo Hiszpanii przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich.

Wyrok TSUE z dnia 6.10.2020 r., C-511/18, La Quadrature du Net i in. przeciwko Premier ministre i in.

Wyrok TSUE z dnia 8.04.2014 r., sprawy połączone C-293/12 i C-594/12, Digital Rights Ireland.

Wyrok TSUE z dnia 21.12.2016 r., sprawy połączone C-203/15 i C-698/15, Tele2 Sverige.

Wyrok TSUE z dnia 2.10.2018 r., C-207/16, Ministero Fiscal.

Wyrok TSUE z dnia 11.07.1989 r., C-265/87, Hermann Schrader HS Kraftfutter GmbH & Co. KG przeciwko Hauptzollamt Gronau.

Wyrok TSUE z dnia 04.05.1999 r., C-108/97, Windsurfing Chiemsee Produktions- und Vertriebs GmbH (WSC) przeciwko Boots- und Segelzubehör Walter Huber i Franz Attenberger.

Wyrok TSUE z dnia 11.06.2009 r., C-33/08, Agrana Zucker GmbH przeciwko Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft.

Wyrok TSUE z dnia 03.02.1993 r., C-148/91, Vereniging Veronica Omroep Organisatie przeciwko Commissariaat voor de Media.

Wyrok TSUE z dnia 8.04.1992 r., C-62/90, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec.

Wyrok TSUE z dnia 01.07.2010 r., C-407/08 P, Knauf Gips KG przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich.

Wyrok TSUE z dnia 21.12.2016 r., C-201/15, Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) przeciwko Ministrowi Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Solidarności Społecznej.

Wyrok TSUE z dnia 12.02.2019 r., C-492/18 PPU, Wykonanie europejskiego nakazu aresztowania wydane przeciwko TC.

Wyrok SN z dnia 7.06.2022 r., IV KK 181/22, LEX nr 3409765.

Wyrok SN z dnia 16.03.2021 r., II KK 64/21, OSNK 2021, nr 4, poz. 18.

Wyrok SN z dnia 16.03.2021 r., II KK 74/21, OSNK 2021, nr 4, poz. 19.

Wyrok SN z dnia 16.03.2021 r., II KK 97/21, LEX nr 3147689.

Wyrok SN z dnia 12.05.2021 r., II KK 82/21, LEX nr 3252501.

Wyrok SN z dnia 29.04.2021 r., II KK 135/21, LEX nr 3215602.

Wyrok SN z dnia 12.05.2021 r., II KK 76/21, LEX nr 3289303.

Wyrok SN z dnia 18.05.2022 r., V KK 107/22, LEX nr 3439080.

Wyrok SN z dnia 26.04.2021 r., II KK 67/21, LEX nr 3215601.

Wyrok SN z dnia 17.05.2022 r., V KK 36/22, LEX nr 3438505.

Wyrok SN z dnia 30.03.2022 r., V KK 101/22, LEX nr 3418373

Wyrok SN z dnia 8.04.2021 r., II KK 75/21, LEX nr 3219735.

Postanowienie SN z dnia 29.04.2022 r., III CZP 77/22, LEX nr 3361825.

Postanowienie SN z dnia 28.07.2020 r. I NSW 4482/20, LEX nr 3035359

Wyrok NSA z dnia 4.03.2022 r., II GSK 38/22, LEX nr 3333821.

Wyrok NSA z dnia 16.03.2022 r., II GSK 155/22, LEX nr 3344020.

Wyrok NSA z dnia 11.07.2023 r., II GSK 1443/22, LEX nr 3606110.

Wyrok NSA z dnia 16.01.2006 r. I OPS 4/05, ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 39.

Wyrok NSA z dnia 31.01.2023 r., II GSK 413/22, LEX nr 3502577.

Wyrok NSA z dnia 26.09.2024 r., II GSK 772/21, LEX nr 3785855

Wyrok NSA z dnia 18.06.2014 r., II GSK 633/13, LEX nr 1519163.

Wyrok NSA z dnia 6.12.2023 r., II GSK 346/23, LEX nr 3727119.

Wyrok NSA z dnia 19.10.2021 r., II GSK 663/21, LEX nr 3267776.

Wyrok NSA z dnia 10.10.2024 r., II GSK 2203/23, LEX nr 3826681.

Wyrok NSA z dnia 11.07.2023 r., II GSK 1443/22, LEX nr 3606110.

Wyrok NSA z dnia 18.12.2024 r., II GSK 1259/21, LEX nr 3819545.  
Wyrok NSA z dnia 10.10.2024 r., II GSK 2203/23, LEX nr 3826681.  
Wyrok NSA z dnia 18.01.2024 r., II GSK 731/23, LEX nr 3689338.  
Wyrok NSA z dnia 12.12.2023 r., II GSK 1333/22, LEX nr 3727205.  
Wyrok NSA z dnia 13.01.2022 r., II GSK 2538/21, LEX nr 3328316.  
Wyrok NSA z dnia 9.12.2021 r., II GSK 1691/21, LEX nr 3444181.  
Wyrok NSA z dnia 9.12.2021 r., II GSK 2385/21, LEX nr 3444616.  
Wyrok NSA z dnia 18.11.2021 r., II GSK 1612/21, LEX nr 3286371.  
Wyrok NSA z dnia 18.11.2021 r., II GSK 2050/21, LEX nr 3286415.  
Wyrok NSA z dnia 28.10.2021 r., II GSK 1622/21, LEX nr 3269239.  
Wyrok NSA z dnia 19.10.2021 r., II GSK 1137/21, LEX nr 3267081.  
Wyrok NSA z dnia 31.01.2023 r., II GSK 690/22, LEX nr 3594771.  
Wyrok NSA z dnia 2.06.2023 r., II GSK 1301/22, LEX nr 3583395.  
Wyrok NSA z dnia 8.11.2023 r., II GSK 2037/22, LEX nr 3647476.  
Wyrok NSA z dnia 2.06.2023 r., II GSK 1304/22, LEX nr 3606681.  
Wyrok NSA z dnia 31.01.2023 r., II GSK 413/22, LEX nr 3502577.  
Wyrok NSA z dnia 9.12.2021 r., II GSK 2375/21, LEX nr 3331693.  
Wyrok NSA z dnia 23.09.2021 r., II GSK 939/21, ONSAiWSA 2022, nr 1, poz. 13.  
Wyrok NSA z dnia 26.09.2024 r., II GSK 761/21, LEX nr 3785854.  
Wyrok NSA z dnia 8.02.2022 r., II GSK 2736/21, LEX nr 3335624.  
Wyrok NSA z dnia 28.10.2021 r., II GSK 1417/21, LEX nr 3269455  
Wyrok NSA z dnia 23.09.2021 r., II GSK 876/21, LEX nr 3270361.  
Wyrok NSA z dnia 26.09.2024 r., II GSK 761/21, LEX nr 3785854.  
Wyrok NSA z dnia 28.04.2022 r., II GSK 380/22, LEX nr 3592229.  
Wyrok NSA z dnia 9.03.2022 r., II GSK 113/22, LEX nr 3344109.  
Wyrok NSA z dnia 28.10.2021 r., II GSK 1545/21, LEX nr 3269318.  
Wyrok NSA z dnia 28.10.2021 r., II GSK 1448/21, LEX nr 3267821.  
Wyrok NSA z dnia 28.10.2021 r., II GSK 1206/21, LEX nr 3269375.  
Wyrok NSA z dnia 28.10.2021 r., II GSK 1032/21, LEX nr 3269200.  
Wyrok NSA z dnia 28.10.2021 r., II GSK 996/21, LEX nr 3269220.  
Wyrok NSA z dnia 28.10.2021 r., II GSK 1546/21, LEX nr 3269265.  
Wyrok NSA z dnia 12.10.2021 r., II GSK 1245/21, LEX nr 3267384.  
Wyrok NSA z dnia 12.10.2021 r., II GSK 1234/21, LEX nr 3267023.  
Wyrok NSA z dnia 26.09.2024 r., II GSK 735/21, LEX nr 3785853.

Wyrok NSA z dnia 23.09.2021 r., II GSK 949/21, LEX nr 3258162.  
Wyrok NSA z dnia 23.09.2021 r., II GSK 802/21, LEX nr 3258262.  
Wyrok NSA z dnia 23.09.2021 r., II GSK 884/21, LEX nr 3264993.  
Wyrok NSA z dnia 23.09.2021 r., II GSK 825/21, LEX nr 3264937.  
Wyrok NSA z dnia 23.09.2021 r., II GSK 844/21, LEX nr 3270409.  
Wyrok NSA z dnia 5.10.2023 r., II GSK 1972/22, LEX nr 3654095.  
Wyrok NSA z dnia 23.01.2025 r., II GSK 1505/21, LEX nr 3843417.  
Wyrok NSA z dnia 2.06.2023 r., II GSK 844/22, LEX nr 3585734.  
Wyrok NSA z dnia 2.06.2023 r., II GSK 844/22, LEX nr 3585734.  
Wyrok NSA z dnia 2.06.2023 r., II GSK 836/22, LEX nr 3585630.  
Wyrok NSA z dnia 25.01.2023 r., II GSK 845/22, LEX nr 3558492.  
Wyrok NSA z dnia 25.01.2023 r., II GSK 843/22, LEX nr 3558257.  
Wyrok NSA z dnia 25.01.2023 r., II GSK 1162/22, LEX nr 3558599.  
Wyrok NSA z 4.03.2022 r., II GSK 62/22, LEX nr 3333891.  
Wyrok NSA z dnia 25.01.2023 r., II GSK 689/22, LEX nr 3501900.  
Wyrok NSA z dnia 18.01.2024 r., II GSK 580/23, LEX nr 3687542.  
Wyrok NSA z dnia 8.11.2023 r., II GSK 2134/22, LEX nr 3647582.  
Wyrok NSA z dnia 25.01.2023 r., II GSK 602/22, LEX nr 3508221.  
Wyrok NSA z dnia 25.01.2023 r., II GSK 995/22, LEX nr 3508268.  
Wyrok NSA z dnia 10.01.2023 r., II GSK 688/22, LEX nr 3695976.  
Wyrok NSA z dnia 10.01.2023 r., II GSK 543/22, LEX nr 3510863.  
Wyrok NSA z dnia 10.01.2023 r., II GSK 421/22, LEX nr 3511000.  
Wyrok NSA z dnia 2.12.2022 r., II GSK 469/22, LEX nr 3478892.  
Wyrok NSA z dnia 2.12.2022 r., II GSK 470/22, LEX nr 3478965.  
Wyrok NSA z dnia 2.12.2022 r., II GSK 557/22, LEX nr 3622401.  
Wyrok NSA z dnia 2.12.2022 r., II GSK 517/22, LEX nr 3573721.  
Wyrok NSA z dnia 26.07.2022 r., II GSK 485/22, LEX nr 3400323.  
Wyrok NSA z dnia 28.06.2022 r., II GSK 292/21, LEX nr 3400883.  
Wyrok NSA z dnia 8.04.2022 r., II GSK 287/22, LEX nr 3360501.  
Wyrok NSA z dnia 8.04.2022 r., II GSK 165/22, LEX nr 3392940.  
Wyrok NSA z dnia 5.04.2022 r., II GSK 255/22, LEX nr 3339380.  
Wyrok NSA z dnia 5.04.2022 r., II GSK 246/22, LEX nr 3336806.  
Wyrok NSA z dnia 16.03.2022 r., II GSK 159/22, LEX nr 3335324.  
Wyrok NSA z dnia 9.03.2022 r., II GSK 90/22, LEX nr 3346961.

Wyrok NSA z dnia 4.03.2022 r., II GSK 15/22, LEX nr 3321118.  
Wyrok NSA z dnia 8.02.2022 r., II GSK 2750/21, LEX nr 3331134.  
Wyrok NSA z dnia 2.02.2022 r., II GSK 2704/21, LEX nr 3352785.  
Wyrok NSA z dnia 1.02.2022 r., II GSK 2689/21, LEX nr 3325190.  
Wyrok NSA z dnia 1.02.2022 r., II GSK 2628/21, LEX nr 3322772.  
Wyrok NSA z dnia 9.12.2021 r., II GSK 2184/21, LEX nr 3331703.  
Wyrok NSA z dnia 2.06.2023 r., II GSK 1091/22, LEX nr 3595107.  
Wyrok NSA z dnia 12.09.2023 r., II GSK 1555/22, LEX nr 3636154.  
Wyrok NSA z dnia 4.03.2022 r., II GSK 38/22, LEX nr 3333821.  
Wyrok NSA z dnia 13.01.2022 r., II GSK 2539/21, LEX nr 3328417.  
Wyrok NSA z dnia 7.06.2024 r., III FSK 1061/23, LEX nr 3736952.  
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23.09.2020 r., II SA/Go 332/20,  
LEX nr 3061215.  
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 19.03.2024 r., III SA/Lu 45/24, LEX nr 3735076.  
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27.07.2020 r., III SA/Gl 319/20, LEX nr 3055472.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26.01.2021 r., VII SA/Wa 1479/20, LEX nr  
3123329.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13.01.2021 r., VII SA/Wa 1635/20, LEX nr  
3124046.  
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5.01.2022 r., II SA/Po 395/21, LEX nr 3285958.  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15.07.2021 r., III SA/Gd 424/21, LEX nr 3206412.  
Wyrok WSA w Opolu z dnia 27.10.2020 r., II SA/Op 219/20, LEX nr 3093916.  
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 1.02.2023 r., III SA/Łd 770/22, LEX nr 3489840.  
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 1.02.2023 r., III SA/Łd 769/22, LEX nr 3487350.  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26.01.2023 r., III SA/Gd 555/22, LEX nr 3486119.  
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20.12.2022 r., IV SA/Wr 222/22, LEX nr  
3454959.  
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9.11.2022 r., IV SA/Wr 91/22, LEX nr 3441755.  
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3.11.2022 r., II SA/Bd 1271/21, LEX nr 3435481.  
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28.07.2022 r., IV SA/Wr 811/21, LEX nr  
3391830.  
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27.07.2022 r., II SA/Po 288/22, LEX nr 3393207.  
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19.07.2022 r., IV SA/Wr 808/21, LEX nr  
3398005.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30.06.2022 r., III SA/Gd 863/21, LEX nr 3380029.  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23.06.2022 r., III SA/Gd 1154/21, LEX nr 3358080.  
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 22.06.2022 r., II SA/Rz 164/22, LEX nr 3365855.  
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21.06.2022 r., IV SA/Wr 135/22, LEX nr 3392369.  
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17.05.2022 r., IV SA/Wr 93/22, LEX nr 3356967.  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6.05.2022 r., III SA/Gd 679/21, LEX nr 3341345.  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28.04.2022 r., III SA/Gd 886/21, LEX nr 3342734.  
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 27.04.2022 r., II SA/Bd 1494/21, LEX nr 3360469.  
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 21.04.2022 r., II SA/Rz 48/22, LEX nr 3340937.  
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15.04.2022 r., IV SA/Wr 854/21, LEX nr 3346369.  
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14.04.2022 r., II SA/Po 793/21, LEX nr 3337734.  
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17.03.2022 r., II SA/Po 548/21, LEX nr 3323604.  
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16.03.2022 r., II SA/Bd 1094/21, LEX nr 3608575.  
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15.03.2022 r., II SA/Bd 990/21, LEX nr 3349492.  
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9.03.2022 r., II SA/Po 728/21, LEX nr 3330428.  
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24.02.2022 r., II SA/Po 575/21, LEX nr 3320900.  
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9.02.2022 r., III SA/Gl 946/21, LEX nr 3334151.  
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9.02.2022 r., II SA/Rz 1533/21, LEX nr 3315290.  
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9.02.2022 r., II SA/Bd 1231/21, LEX nr 3322827.  
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8.02.2022 r., II SA/Bd 1529/21, LEX nr 3371733.  
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 8.02.2022 r., II SA/Bk 827/21, LEX nr 3307965.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8.02.2022 r., V SA/Wa 3673/21, LEX nr 3643881.  
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4.02.2022 r., II SA/Po 531/21, LEX nr 3307094.  
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5.08.2022 r., IV SA/Wr 858/21, LEX nr 3400374.  
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8.07.2022 r., IV SA/Wr 315/21, LEX nr 3392500.  
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8.07.2022 r., IV SA/Wr 315/21, LEX nr 3392500.  
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 1.02.2022 r., II SA/Bd 1429/21, LEX nr 3328482.  
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 25.01.2022 r., II SA/Bd 731/21, LEX nr 3339964.  
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 20.01.2022 r., II SA/Bk 860/21, LEX nr 3303752.  
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18.01.2022 r., III SA/Gl 925/21, LEX nr 3318613.

Wyrok WSA w Poznaniu z 14.01.2022 r., IV SA/Po 762/21, LEX nr 3315488.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13.01.2022 r., II SA/Bk 730/21, LEX nr 3294935.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13.01.2022 r., II SA/Bk 729/21, LEX nr 3295008.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 21.12.2021 r., II SA/Op 493/21, LEX nr 3308710.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 16.12.2021 r., II SA/Rz 1329/21, LEX nr 3304703.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16.12.2021 r., II SA/Bk 716/21, LEX nr 3284977.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 2.12.2021 r., III SA/Kr 725/21, LEX nr 3286308.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2.12.2021 r., II SA/Po 442/21, LEX nr 3273146.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13.02.2025 r., III SA/Kr 1525/24, LEX nr 3838298.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14.01.2021 r., VII SA/Wa 1566/20, LEX nr 3124013.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26.11.2020 r., VIII SA/Wa 491/20, LEX nr 3103904.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 26.01.2022 r., II SA/Ke 934/21, LEX nr 3318356.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5.05.2022 r., II SA/Bd 152/22, LEX nr 3356918.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 5.05.2022 r., III SAB/Lu 3/22, LEX nr 3393113

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25.02.2022 r., IV SA/Po 1022/21, LEX nr 3320963.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20.01.2021 r., II SA/Rz 819/20, LEX nr 3129554

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14.01.2021 r., VII SA/Wa 1392/20, LEX nr 3129954

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24.03.2022 r., IV SA/Po 53/22, LEX nr 3328836.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5.04.2022 r., II SA/Ol 1051/21, LEX nr 3337757.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20.04.2022 r., II SA/Ol 192/22, LEX nr 3339217.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 27.04.2022 r., III SA/Łd 8/22, LEX nr 3348903.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 27.04.2022 r., III SA/Łd 44/22, LEX nr 3346089.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20.10.2020 r., III SA/Gl 540/20, LEX nr 3080997.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 31.05.2023 r., III SA/Gd 621/22, LEX nr 3570955.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 31.05.2023 r., III SA/Gd 620/22, LEX nr 3571095.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 30.05.2023 r., II SA/Ke 225/23, LEX nr 3571317.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 6.04.2023 r., II SA/Ol 77/23, LEX nr 3527547.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8.11.2022 r., V SA/Wa 11/22, LEX nr 3747778.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20.05.2022 r., V SA/Wa 262/22, LEX nr 3407017.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27.11.2020 r., III SA/Gl 467/20, LEX nr 3095964.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23.02.2023 r., III SA/Gd 275/22, LEX nr 3504005.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23.02.2023 r., III SA/Gd 276/22, LEX nr 3504120.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24.11.2022 r., IV SA/Wr 268/22, LEX nr 3450011.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 26.09.2022 r., III SA/Łd 360/22, LEX nr 3420082.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18.08.2022 r., IV SA/Wr 229/22, LEX nr 3406485.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5.07.2022 r., II SA/Po 62/22, LEX nr 3369377.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26.04.2022 r., III SA/Gl 1625/21, LEX nr 3342790.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28.10.2021 r., II SA/Go 742/21, LEX nr 3253453.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 7.06.2021 r., III SA/Kr 1138/20, LEX nr 3183037.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 20.04.2021 r., II SA/Op 80/21, LEX nr 3185074.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2.03.2021 r., VII SA/Wa 1542/20, LEX nr 3229862. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11.02.2021 r., VII SA/Wa 1661/20, LEX nr 3164876.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4.02.2021 r., VIII SA/Wa 702/20, LEX nr 3195736.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28.01.2021 r., III SA/Gd 867/20, LEX nr 3122797.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14.01.2021 r., VII SA/Wa 1386/20, LEX nr 3129744.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5.01.2021 r., VIII SA/Wa 644/20, LEX nr 3190716.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 26.11.2020 r., III SA/Lu 393/20, LEX nr 3106400.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23.09.2020 r., II SA/Go 331/20, LEX nr 3061179.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25.11.2021 r., II SA/Rz 1330/21, LEX nr 3291717.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25.11.2021 r., II SA/Rz 1223/21, LEX nr 3309218.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 24.11.2021 r., II SA/Rz 1235/21, LEX nr 3288630.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18.11.2021 r., II SA/Go 958/21, LEX nr 3267634.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4.11.2021 r., II SA/Go 859/21, LEX nr 3254046.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 16.11.2021 r., III SA/Lu 300/21, LEX nr 3344710.

Wyrok NSA z dnia 28.10.2021 r., II GSK 1382/21, LEX nr 3269311.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 20.10.2021 r., II SA/Bd 684/21, LEX nr 3331997.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20.10.2021 r., II SA/Rz 981/21, LEX nr 3274334.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7.10.2021 r., II SA/Go 648/21, LEX nr 3246908.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24.09.2021 r., IV SA/Po 394/21, LEX nr 3310580.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 23.09.2021 r., II SA/Sz 366/21, LEX nr 3289549.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15.09.2021 r., II SA/Go 506/21, LEX nr 3226264.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14.09.2021 r., II SA/Ol 511/21, LEX nr 3230229.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15.07.2021 r., IV SA/Po 481/21, LEX nr 3207029.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29.11.2022 r., III SA/Gl 325/22, LEX nr 3440179.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27.01.2021 r., III SA/Gl 625/20, LEX nr 3122818.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14.01.2021 r., III SA/Gl 420/20, LEX nr 3121496.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12.01.2021 r., III SA/Gl 421/20, LEX nr 3117596.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28.09.2023 r., II SA/Sz 498/23, LEX nr 3617087.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13.06.2023 r., IV SA/Wr 728/22, LEX nr 3576780.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25.02.2022 r., IV SA/Po 1022/21, LEX nr 3320963.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 12.07.2022 r., II SA/Rz 177/22, LEX nr 3388340

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5.06.2023 r., III SA/Kr 1161/22, LEX nr 3600488.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3.03.2022 r., II SA/Go 1112/21, LEX nr 3327534.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25.10.2023 r., III SA/Gl 89/23, LEX nr 3626843.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12.10.2023 r., III SA/Gd 168/23, LEX nr 3617762.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27.09.2023 r., III SA/Gl 88/23, LEX nr 3613516.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15.03.2023 r. I SA/Gl 1364/21, LEX nr 3519825.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11.04.2022 r., III SA/Kr 1342/21, LEX nr 3334632.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 26.05.2021 r., II SA/Bd 779/20, LEX nr 3197603.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20.04.2023 r., IV SA/Wr 571/22, LEX nr 3556937.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5.05.2023 r., IV SA/Wr 614/22, LEX nr 3558395.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22.02.2022 r., II SA/Po 696/21, LEX nr 3320930

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5.06.2023 r., III SA/Kr 1161/22, LEX nr 3600488.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7.03.2023 r., IV SA/Wr 645/22, LEX nr 3511812.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25.01.2023 r., III SA/Kr 1081/22, LEX nr 3517768

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20.04.2022 r., II SA/Ol 192/22, LEX nr 3339217.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13.07.2021 r., VII SA/Wa 1801/20, LEX nr 3229551.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10.03.2021 r., II SA/Go 73/21, LEX nr 3152986.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14.01.2021 r., VII SA/Wa 1566/20, LEX nr 3124013.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26.11.2020 r., VIII SA/Wa 491/20, LEX nr 3103904.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28.01.2021 r., III SA/Gd 780/20, LEX nr 3118822.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21.07.2021 r., VII SA/Wa 1951/20, LEX nr 3211046.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5.05.2023 r., IV SA/Wr 614/22, LEX nr 3558395.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 30.03.2023 r., III SA/Łd 841/22, LEX nr 3519400.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 1.02.2022 r., II SA/Rz 1466/21, LEX nr 3318423.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 25.01.2022 r., II SA/Bd 1004/21, LEX nr 3325775.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18.11.2021 r., II SA/Go 678/21, LEX nr 3257793.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7.10.2021 r., II SA/Go 679/21, LEX nr 3247437.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7.10.2021 r., II SA/Go 681/21, LEX nr 3247476.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7.10.2021 r., II SA/Go 737/21, LEX nr 3247432.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11.03.2021 r., VII SA/Wa 1459/20, LEX nr 3161176.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11.03.2021 r., VII SA/Wa 1330/20, LEX nr 3168177.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28.01.2021 r., III SA/Gd 780/20, LEX nr 3118822.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28.01.2021 r., III SA/Gd 703/20, LEX nr 3120833

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 24.02.2021 r., II SA/Rz 1250/20, LEX nr 3151237

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7.10.2021 r., II SA/Go 732/21, LEX nr 3248311.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 23.06.2022 r., II SA/Sz 384/22, LEX nr 3364612.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28.07.2022 r., IV SA/Wr 6/22, LEX nr 3398105.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7.10.2021 r., VIII SA/Wa 650/20, LEX nr 3294295.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15.06.2021 r., VII SA/Wa 1985/20, LEX nr 3229736.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15.06.2021 r., VII SA/Wa 1986/20, LEX nr 3229724.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22.04.2021 r., VII SA/Wa 1893/20, LEX nr 3229858.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20.04.2021 r., VII SA/Wa 2304/20, LEX nr 3292672.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19.02.2021 r., VII SA/Wa 1892/20, LEX nr 3156636.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27.01.2021 r., VII SA/Wa 1703/20, LEX nr 3156851.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14.01.2021 r., VII SA/Wa 1693/20, LEX nr 3161792.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13.01.2021 r., VII SA/Wa 1424/20, LEX nr 3129789.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10.11.2020 r., II SA/Rz 732/20, LEX nr 3116427.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15.06.2022 r., IV SA/Wr 174/22, LEX nr 3364404.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 17.11.2020 r., II SA/Ke 709/20, LEX nr 3114261.

Postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 8.06.2022 r., II SA/Sz 247/22, LEX nr 3353815.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 8.11.2020 r. I ACz 486/20, LEX nr 3107807.

Wyrok SO w Warszawie z dnia 19.05.2023 r., II C 1487/21, LEX nr 3793506.

Wyrok SO w Warszawie z dnia 30.09.2022 r., II C 520/21, LEX nr 3537633.

Wyrok SO we Wrocławiu z dnia 28.07.2021 r., IV Ka 700/21, LEX nr 3231502.

Postanowienie SO w Warszawie z dnia 13.01.2021 r., XXV Ns 4/21, LEX nr 3115721.

Wyrok SR dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z dnia 31.03.2022 r., I C 1047/21, niepubl.

Wyrok SR w Toruniu z dnia 24.10.2022 r. IV P 70/22, LEX nr 3440645.

Wyrok SR w Poznaniu z dnia 4.04.2023 r. I C 858/22, LEX nr 3560171.

Wyrok SR w Bydgoszczy z dnia 30.09.2020 r., III W 400/20, LEX nr 3121266.

Wyrok SR w Toruniu z dnia 24.10.2022 r. IV P 70/22, LEX nr 3440645

Postanowienie SR w Siedlcach z dnia 17.05.2021 r., II W 509/21, LEX nr 3183535.

Postanowienie SR w Bydgoszczy z dnia 15.02.2021 r., III W 116/21, LEX nr 3153330.

Postanowienie SR w Bydgoszczy z dnia 15.02.2021 r., III W 122/21, LEX nr 3157503.

Postanowienie SR w Bydgoszczy z dnia 1.02.2021 r., III W 53/21, LEX nr 3147943.

Postanowienie SR w Bydgoszczy z dnia 1.02.2021 r., III W 57/21, LEX nr 3147942.

Postanowienie SR w Bydgoszczy z dnia 25.01.2021 r., III W 52/21, LEX nr 3163017.

Postanowienie SR w Bydgoszczy z dnia 29.12.2020 r., III W 897/20, LEX nr 3163489.

Postanowienie SR w Bydgoszczy z dnia 29.12.2020 r., III W 921/20, LEX nr 3160184.

Postanowienie SR w Bydgoszczy z dnia 29.12.2020 r., III W 852/20, LEX nr 3160186.

Postanowienie SR w Bydgoszczy z dnia 29.12.2020 r., III W 977/20, LEX nr 3153329.

Postanowienie SR w Siedlcach z dnia 11.12.2020 r., II W 1264/20, LEX nr 3101387.

Postanowienie SR w Siedlcach z dnia 11.12.2020 r., II W 1265/20, LEX nr 3101389.

Postanowienie SR w Siedlcach z dnia 9.12.2020 r., II W 1235/20, LEX nr 3101388.

Postanowienie SR w Siedlcach z dnia 9.12.2020 r., II W 1221/20, LEX nr 3101386.

Postanowienie SR w Bydgoszczy z 8.04.2021 r., III W 365/21, LEX nr 3171188.

Postanowienie SR w Warszawie z dnia 16.10.2020 r., V W 2757/20, LEX nr 3101995.

Postanowienie SR w Siedlcach z dnia 31.08.2020 r., II W 614/20, LEX nr 3050202.

Postanowienie SR w Siedlcach z dnia 31.08.2020 r., II W 545/20, LEX nr 3049238.

Postanowienie SR w Siedlcach z dnia 31.08.2020 r., II W 542/20, LEX nr 3050203.

Postanowienie SR w Siedlcach z dnia 31.08.2020 r., II W 536/20, LEX nr 3050204.

Postanowienie SR w Siedlcach z dnia 29.09.2020 r., II W 924/20, LEX nr 3060773.

Postanowienie SR w Siedlcach z dnia 31.08.2020 r., II W 683/20, LEX nr 3050205.

Postanowienie SR w Siedlcach z dnia 29.09.2020 r., II W 924/20, LEX nr 3060773.

Postanowienie SR w Siedlcach z dnia 31.08.2020 r., II W 542/20, LEX nr 3050203.

Postanowienie SR w Siedlcach z dnia 31.08.2020 r., II W 545/20, LEX nr 3049238.

Postanowienie SR w Siedlcach z dnia 31.08.2020 r., II W 614/20, LEX nr 3050202.

Postanowienie SR w Siedlcach z dnia 31.08.2020 r., II W 683/20, LEX nr 3050205.

Postanowienie z dnia 18.05.2020 r., Conseil d'État [CE], nr 440366.

## Wykaz innych źródeł

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, *Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezesa Rady Ministrów*, 12 listopada 2020 r., [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wystapienie\\_PRM\\_Minister\\_Cyfryzacji\\_12.11.2020.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wystapienie_PRM_Minister_Cyfryzacji_12.11.2020.pdf) (dostęp: 19.02.2020 r.).

BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats z dnia 10.04.2020 r., 1 BvQ 28/20, Rn. 1–16, [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/qk20200410\\_1bvq002820.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/qk20200410_1bvq002820.html), (dostęp: 2.05.2025 r.).

BVerfG, postanowienie z dnia 15.04.2020 r., 1 BvR 828/20; [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/rk20200415\\_1bvr082820.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/rk20200415_1bvr082820.html) (dostęp: 5.05.2025 r.).

Calzada I., *Will Covid-19 be the end of the global citizen?*, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3557178](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3557178), (dostęp: 6.05.2025 r.).

Council of Europe, *Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis*, SG/Inf(2020)11, 7 kwietnia 2020 r., <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40> (dostęp: 4.04.2025 r.).

*Council of Hasidic Jews of Quebec v. Attorney Gen. of Quebec*, nr 500-17-115409-214, 2021 QCCS 281 <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/10536/index.do> (dostęp: 10.03.2025 r.).

Decision G 271/2020 and ors z dnia 1.10.2020 r., Constitutional Court, [https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFT\\_20201001\\_20V00463\\_00/JFT\\_20201001\\_20V00463\\_00.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFT_20201001_20V00463_00/JFT_20201001_20V00463_00.pdf) (dostęp: 10.05.2025 r.)

Decision G 272/2020 z dnia 1.10.2020 r., [https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFT\\_20201001\\_20G00272\\_00/JFT\\_20201001\\_20G00272\\_00.html](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFT_20201001_20G00272_00/JFT_20201001_20G00272_00.html) (dostęp: 5.05.2025 r.).

Decision of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina z dnia 22.04.2020 r., nr AP-1217/20, Official Gazette of BiH, nr 26/20, <http://sluzbenilist.ba/page/akt/7XvnB8uDg48=> (dostęp: 17.05.2025 r.).

Decision V 436/2020 z dnia 10.12.2020 r., Constitutional Court, <https://www.covid19litigation.org/case-index/austria-constitutional-court-v-4362020-15-2020-12-10> (dostęp: 10.05.2025 r.).

Decision V 436/2020 z dnia 10.12.2020 r., Constitutional Court, [https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFT\\_20201210\\_20V00436\\_00/JFT\\_20201210\\_20V00436\\_00.html](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFT_20201210_20V00436_00/JFT_20201210_20V00436_00.html) (dostęp: 10.05.2025 r.).

Decyzja EKPS z dnia 23.01.2013 r., 72/2011, International Federation for Human Rights Leagues (FIDH) przeciwko Grecji.

Decyzja ETPC w sprawie Alppi przeciwko Finlandii, skarga nr 15736/22, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-229799>, (dostęp: 19.06.2025).

Decyzja ETPC w sprawie Le Mailloux przeciwko Francji, skarga nr 18108/20, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-206611%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-206611%22]}), (dostęp: 19.06.2025).

Decyzja ETPC w sprawie Magdić przeciwko Chorwacji, skarga nr 17578/20, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-219139>, (dostęp: 19.06.2025).

Decyzja ETPC w sprawie Makovetskyy przeciwko Ukrainie, skarga nr 50824/21, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=003-7433066-10177305>, (dostęp: 19.06.2025).

Decyzja ETPC w sprawie Mittendorfer przeciwko Austrii, skarga nr 32467/22, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-226544>, (dostęp: 19.06.2025).

Decyzja ETPC w sprawie Pernechele i inni przeciwko Włochom, skarga nr 7222/22, [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-229348%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-229348%22]}), [dostęp: 19.06.2025].

Decyzja ETPC w sprawie Piperea przeciwko Rumunii, skarga nr 24183/21, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-219145>, (dostęp: 19.06.2025).

Decyzja ETPC w sprawie Terheş przeciwko Rumunii, skarga nr 49933/20, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-217565>, (dostęp: 19.06.2025).

Decyzja ETPC w sprawie Thevenon przeciwko Francji, skarga nr 46061/21, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-220004>, (dostęp: 19.06.2025).

Decyzja ETPC w sprawie Toromag, s.r.o. przeciwko Słowacji i cztery inne wnioski, skargi nr 41217/20, 41253/20, 41263/20, 41271/20 i 49761/20, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-219022>, (dostęp: 19.06.2025).

- Decyzja ETPC w sprawie Zambrano przeciwko Francji, skarga nr 41994/21, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-13421>, (dostęp: 19.06.2025).
- Decyzja ETPC z dnia 20 maja 2021 r. w sprawie Terhes przeciwko Rumunii, , [https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%22itemid%22: \[%22003-7024603-9478039%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%22itemid%22:%2003-7024603-9478039%22) (dostęp: 10.03.2025 r.).
- Decyzja Komitetu Praw Człowieka ONZ z dnia 6.06.2001 r. w sprawie Carlos Cabal i Marco Pasini Bertran przeciwko Australii, skarga nr 1020/2001, U.N. Doc. CCPR/C/78/D/1020/2001
- Digitally Driven. European Small Businesses Find a Digital Safety Net During Covid-19. Report*, Connected Commerce 2021, <https://digitallydriven.connectedcommerce.org/europe/>, (dostęp: 6.05.2025 r.).
- Europejska Rada Ochrony Danych, *Oświadczenie w sprawie przetwarzania danych osobowych w kontekście pandemii COVID-19*, 19 marca 2020, [https://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb\\_statement\\_art\\_23gdpr\\_20200602\\_pl\\_1.pdf](https://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_statement_art_23gdpr_20200602_pl_1.pdf) (dostęp: 18.02.2025 r.).
- Fundacja Panoptykon, *Aplikacja „Kwarantanna domowa” – obowiązkowa krytyka*, 8 kwietnia 2020 r., <https://panoptykon.org/aplikacja-kwarantanna-domowa-obowiazkowa-krytyka> (dostęp: 21.02.2025 r.).
- GEM, *Diagnosing COVID-19 Impacts on Entrepreneurship. Exploring Policy Remedies for Recovery*, 2020 <https://www.gemconsortium.org/reports/covidimpact-report>. (dostęp: 6.05.2025 r.).
- Hinshaw D., *Hungarian parliament ends controversial state of emergency*, „Wall Street Journal” <https://www.wsj.com/articles/hungarian-parliament-ends-controversial-state-of-emergency-11592331389> (dostęp: 6.06.2025 r.);
- International Commission of Jurists, *Living like people who die slowly: the need for right to health compliant COVID-19 responses*, September 2020, <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2020/09/Universal-Global-Health-COVID-19-Publications-Reports-Thematic-Reports-2020-ENG.pdf> (dostęp: 7.04.2025 r.)
- International Monetary Fund, IMF DataMapper: World Economic Outlook (WEO) Database, 2024, r., <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/WEO> (dostęp: 19.06.2025 r.).
- Komisja Europejska, *Wytyczne dotyczące korzystania z ram prawnych w zakresie elastyczności w prawie konkurencji w sytuacjach związanych z pandemią COVID-*

- 19, 17 kwietnia 2020 r., Dz.U. C 116 I z 17.04.2020, s. 12–14, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0417\(08\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0417(08)) (dostęp: 18.02.2025 r.).
- Komitety Praw Człowieka ONZ, *CCPR General Comment No. 10: Article 19 (Freedom of Expression)*, 29 czerwca 1983 r., <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/CCPRGeneralCommentNo10.pdf> (dostęp: 10.03.2025 r.).
- Komitety Praw Człowieka ONZ, *CCPR General Comment No. 13: Article 14 (Administration of Justice)*, 13 kwietnia 1984 r., <https://www.refworld.org/legal/general/hrc/1984/en/20752> (dostęp: 14.02.2025 r.).
- Komitety Praw Człowieka ONZ, *CCPR General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote)*, 12 lipca 1996 r., <https://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/general%20comment%2025.pdf> (dostęp: 10.03.2025 r.).
- Komitety Praw Człowieka ONZ, *CCPR General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency*, 24 lipca 2001 r., <https://digitallibrary.un.org/record/451555?v=pdf> (dostęp: 25.10.2024 r.).
- Komitety Praw Człowieka ONZ, *General comment No. 34. Article 19: Freedoms of opinion and expression*, CCPR/C/GC/34, Genewa 12 września 2011 r., <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no34-article-19-freedoms-opinion-and>, (dostęp: 31.03.2025 r.).
- Komitety Praw Człowieka ONZ, *Statement on derogations from the Covenant in connection with the COVID-19 pandemic*, 30 kwietnia 2020 r., <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CCPR/COVIDstatementEN.pdf> (dostęp: 25.10.2024 r.).
- Łętowska E., *Za głupstwa królów płacą ich narody (cz. II), Reżim prawny indemnizacji w ustawie 2002 r. – przegląd*, <http://konstytucyjny.pl/za-glupstwa-krolow-placa-ich-narody-ii-rezim-prawny-indemnizacji-w-ustawie-2002-r-przeglad/> (dostęp: 15.03.2025 r.).
- Manitoba Removes Ban on Drive-in Church Services After Threat of Court Action, JUST. CTR., 8.12.2020 r., <https://www.jccf.ca/manitoba-removes-ban-on-drive-in-church-services-after-threat-of-court-action/>, (dostęp: 15.02.2025 r.).

- Mesquita J.B., Kapilashrami A., Meier B.M., *Human rights dimensions of the COVID-19 pandemic*, <https://www.hrw.org/news/2020/03/19/human-rights-dimensions-covid-19-response> (dostęp: 6.06.2025 r.).
- Nordstrom L., *As French Hunker Down for Second COVID-19 Lockdown, the New Rules Explained*, <https://www.france24.com/en/france/20201030-french-hunker-down-for-second-covid-19-lockdown-this-is-what-s-new> (dostęp: 10.03.2025 r.).
- Odpowiedź Ministerstwa Zdrowia z dnia 11 maja 2020 r., <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowied%C5%BA%20MZ,%2011.05.2020%20.pdf> (dostęp: 17.03.2025 r.).
- Państwowa Komisja Wyborcza, *Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2020 r.*, 7 maja 2020 r., <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/wyjasnienia-stanowiska-komunikaty/komunikat-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-7-maja-2020-roku> (dostęp 23.12.2024).
- Państwowa Komisja Wyborcza, *Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2020 r.*, 7 maja 2020 r., <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/wyjasnienia-stanowiska-komunikaty/komunikat-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-7-maja-2020-roku> (dostęp: 1.03.2025 r.).
- Państwowa Komisja Wyborcza, *Sprawozdanie z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r.*, Warszawa 27 lipca 2020 r., [https://pkw.gov.pl/uploaded\\_files/1595959102\\_11-1-20.pdf](https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1595959102_11-1-20.pdf), (dostęp: 20.01.2025 r.).
- Philip przeciwko Scottish Ministers, 32 P74/21, <https://lawandreligionuk.com/2021/03/24/covid-19-was-the-closure-of-places-of-worship-in-scotland-lawful-philip-ors/>, (dostęp: 1.06.2025 r.).
- Policja, *Liczba policjantów w polskiej Policji – fakty*, 23 stycznia 2023 r., <https://www.policja.pl/pol/aktualnosci/183752,Liczba-policjantow-w-polskiej-Policji-fakty.html> (dostęp: 3.03.2025 r.).
- Postanowienie Marszałka Sejmu RP z dnia 3.03.2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. poz. 998.
- Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5.02.2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2020 poz.184.
- R. L. Brown, *How COVID-19 restrictions on rallies are roiling elections in Africa*, „Christian Science Monitor”,

- <https://www.csmonitor.com/World/Africa/2021/0811/How-COVID-19-restrictions-on-rallies-are-roiling-elections-in-Africa> (dostęp: 6.06.2025 r.);
- Rada Europy, *Coronavirus: Guidance to governments on respecting human rights, democracy and the rule of law*, 7 kwietnia 2020 r., <https://www.coe.int/en/web/portal/-/coronavirus-guidance-to-governments-on-respecting-human-rights-democracy-and-the-rule-of-law> (dostęp: 12.12.2024 r.).
- Rada Europy, *Notifications under Article 15 of the Convention in the context of the COVID-19 pandemic*, <https://www.coe.int/en/web/conventions/derogations-covid-19> (dostęp: 13.09.2025 r.).
- Rzecznik Praw Obywatelskich, *Koronawirus i wybory. RPO skarży do sądu decyzję premiera o zleceniu Poczcie Polskiej przygotowania wyborów. Chce jej wstrzymania*, 29 kwietnia 2020 r., <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-i-wybory-rpo-skarzy-decyzje-premiera-o-zleceniu-poczcie-przygotowania-wyborow> (dostęp: 1.03.2025 r.)
- Rzecznik Praw Obywatelskich, *Koronawirus. Dziś dostęp do informacji publicznej jest szczególnie ważny - RPO pisze do MSWiA*, 15 kwietnia 2020 r., <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-dostep-do-informacji-publicznej-wazny-epidemii> (dostęp: 20.01.2025 r.)
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Druk sejmowy nr 366, IX kadencja, 2020 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/536BCA0669269BF6C1258560006F8B3F/%24File/366.pdf> (dostęp: 16.03.2025 r.).
- Sprawa Communauté Genevoise d'Action Syndicale (CGAS) przeciwko Szwajcarii wyrok z dnia 15.02.2022 r., nr 21881/20, [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22002-14250%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22002-14250%22]}), (dostęp: 15.05.2025 r.).
- Sprawa Ján Figel' przeciwko Słowacji, skarga nr 12131/21, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-222231>, (dostęp: 1.06.2025 r.).
- Światowa Organizacja Zdrowia, *Rozważania dotyczące kwarantanny osób w kontekście powstrzymania choroby koronawirusowej (COVID-19): Tymczasowe wytyczne z dnia 19.03.2020 r.*, <https://apps.who.int/iris/handle/10665/331497>Licencja:CCBY-NC-SA30IGO (dostęp: 3.03.2025 r.).
- Tidey A., *COVID-19: France's Top Court Orders Government to Reopen Places of Worship*, „Euronews”, <https://www.euronews.com/my-europe/2020/05/18/covid->

19-france-s-top-court-orders-government-to-reopen-places-of-worship (dostęp: 10.03.2025 r.).

Uchwała 126/2020 z dnia 4 maja 2020 r. PKW.

Uchwała SN z dnia 26.04.2023 r., III PZP 6/22, OSNP 2023, nr 10, poz. 104.

Uchwała nr 121/2020 z dnia 15 kwietnia 2020 r. PKW.

Uchwała nr 93/2020 z dnia 23 marca 2020 r. PKW.

VGH Bavaria, postanowienie z dnia 1.09.2020 r., 20 NE 20.1754, <https://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Gericht=VGH%20Bayern&Datum=01.09.2020&Aktenzeichen=20%20NE%2020.1754>, (dostęp: 15.05.2025 r.).

Weed M., A. Foad, *Rapid Scoping Review of Evidence of Outdoor Transmission of COVID-19*, „medRxiv”, <https://doi.org/10.1101/2020.09.04.20188417>, (dostęp: 1.06.2025 r.).

WHO, *Uwagi wstępne Dyrektora Generalnego WHO podczas briefingu prasowego na temat COVID-19*, 11 marca 2020 r., <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (dostęp: 3.03.2025 r.).

Wikipedia, *Statystyki pandemii COVID-19 w Polsce*, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Statystyki\\_pandemii\\_COVID-19\\_w\\_Polsce](https://pl.wikipedia.org/wiki/Statystyki_pandemii_COVID-19_w_Polsce) (dostęp 3.03.2025 r.).

Wójcik A., Wyrzykowski M., *Naruszają Konstytucję. Nie dziwmy się, gdy będą naruszać nasze prawa i wolności*, wywiad A. Wójcik z M. Wyrzykowskim, Archiwum Osiatyńskiego, 8 czerwca 2020 r., <https://archiwumosiatynskiego.pl/wpis-w-debacie/prof-wyrzykowski-naruszaja-konstytucje-nie-dziwmy-sie-gdy-beda-naruszac-nasze-prawa-i-wolnosci/> (dostęp: 25.09.2025 r.).

Zalecenie Komisji UE 2020/518 z dnia 8.04.2020 r. w sprawie wspólnego unijnego zestawu instrumentów ułatwiającego wykorzystanie technologii i danych w celu zwalczania kryzysu wywołanego przez COVID-19 i wyjścia z niego, w szczególności w odniesieniu do aplikacji mobilnych i wykorzystywania zanonimizowanych danych dotyczących mobilności, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:32020H0518>, (dostęp: 3.03.2025 r.).

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-15-38>, (dostęp: 5.05.2025 r.).

<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-12-17/stf-decide-que-vacina-contra-covid-19-sera-obrigatoria-e-impo-e-derrota-para-bolsonaro.html> (dostęp: 3.02.2025 r.)

<https://sip.lex.pl/get/scanlex/pdf/dzienniki/2020/2410949.pdf> (dostęp: 15.02.2025 r.).

<https://strasbourgobservers.com/2021/06/18/falling-at-the-first-hurdle-terhes-v-romania-lockdowns-and-normalising-the-exception/>, (dostęp: 10.05.2025 r.).

<https://www.datatilsynet.no/aktuelt/aktuelle-nyheter-2021/gebyr-til-alesund-kommune-for-bruk-av-strava/> (dostęp: 5.05.2025 r.).

<https://www.gov.pl/web/szczepimysie/narodowy-program-szczepien-przeciw-covid-19> (dostęp: 1.02.2025 r.)

<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000041897157>, (dostęp: 15.03.2025 r.).

<https://www.poverty-action.org/publication/impact-community-masking-covid-19-cluster-randomized-trial-bangladesh>; <https://med.stanford.edu/news/all-news/2021/09/surgical-masks-covid-19.html> (dostęp: 5.05.2025 r.);

<https://www.poverty-action.org/publication/impact-community-masking-covid-19-cluster-randomized-trial-bangladesh> (dostęp: 5.05.2025 r.).

<https://www.poverty-action.org/study/impact-mask-distribution-and-promotion-mask-uptake-and-covid-19-bangladesh> (dostęp: 5.05.2025 r.).