

Konstytucyjna wolność przemieszczania się w dobie pandemii

Constitutional freedom of movement in the era of the pandemic

Конституционная свобода передвижения в эпоху пандемии

Конституційна свобода пересування під час пандемії

KAROL SZYMON ORZESZAK

Mgr, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

e-mail: karol.orzeszak@ukw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-6673-6411>

Streszczenie: Pandemia koronawirusa wprowadziła na całym świecie niepewność w wielu aspektach życia. Rosnące obawy o zdrowie publiczne, funkcjonowanie gospodarek światowych sprawiły, że wiele państw zdecydowało się na znaczące ograniczenie praw i wolności osobistych. W konsekwencji pojawiły się wątpliwości co do legalności tego typu rozwiązań oraz zagrożenie dla ładu prawnego. W Polsce rządzący zdecydowali się na wprowadzenie szeregu nakazów i zakazów, w tym zakazu przemieszczania się. W artykule wskazano powody, dla których wprowadzony w związku z pandemią zakaz przemieszczania się należy uznać za niekonstytucyjny.

Słowa kluczowe: wolność przemieszczania się, wolności osobiste, wolność sumienia, zasada proporcjonalności, stan nadzwyczajny

Summary: The coronavirus pandemic has introduced uncertainty into many aspects of life around the world. Growing concerns about public health and the functioning of global economies have forced many countries to significantly restrict personal rights and freedoms. This has resulted in doubts about the legality of such measures and a threat to the legal order. In Poland, the government has decided to introduce a number of orders and bans, including a ban on movement. The article presents the reasons why the ban on movement introduced in connection with the pandemic should be considered unconstitutional.

Key words: freedom of movement, personal freedoms, freedom of conscience, principle of proportionality, state of emergency

Резюме: Пандемия коронавируса внесла неопределенность во многие аспекты жизни во всем мире. Растущая озабоченность состоянием здоровья населения, функционированием мировой экономики привела к тому, что многие страны решили существенно ограничить личные права и свободы. Это привело к сомнениям в законности таких мер и к угрозе правовому порядку. В Польше правителями было принято решение ввести ряд приказов и запретов, в том числе запрет на передвижение. В статье указаны причины, по которым запрет на передвижение, введенный в связи с пандемией, должен быть признан неконституционным.

Ключевые слова: свобода передвижения, личные свободы, свобода совести, принцип пропорциональности, чрезвычайное положение

Резюме: Пандемія коронавірусу внесла невизначеність у багато аспектів життя в усьому світі. Зростаюча стурбованість громадським здоров'ям і функціонуванням глобальної економіки призвела до того, що багато країн суттєво обмежують особисті права та свободи. Як наслідок, виникли сумніви щодо законності таких рішень та загрози правопорядку. У Польщі вирішили ввести низку розпоряджень і заборон, зокрема заборону на пересування. У статті вказано причини, з яких заборону на пересування, запроваджену у зв'язку з пандемією, слід визнати неконституційною.

Ключові слова: свобода пересування, особисті свободи, свобода совісті, принцип пропорційності, надзвичайний стан

Wstęp

Pandemia wywołana przez nowego koronawirusa – SARS-CoV-2 spowodowała konieczność dostosowania właściwie wszystkich dziedzin życia do funkcjonowania w innych niż dotychczas warunkach. Nowy koronawirus pojawił się w Chinach w 2019 r., pierwszy przypadek zakażenia nim w Polsce wykryto 4 marca 2020 r. Wywoływana przez niego choroba COVID-19 może prowadzić do zapalenia płuc oraz innych powikłań.

Konsekwencją pandemii są zmiany legislacyjne, które oddziałują zarówno na obywateli, podmioty prowadzące działalność gospodarczą, jak i na organy władzy publicznej. W niektórych krajach świata, w tym w Polsce, władze zdecydowały się na wprowadzenie lockdownu, którego istotą były znaczące ograniczenia w działalności gospodarczej, kulturalnej, sportowej, zawieszenie zajęć w szkołach i na uczelniach, ograniczenie sprawowania kultu religijnego, a także zakaz przemieszczania się.

W ujęciu historycznoprawnym warto zauważyć, że ograniczanie swobody przemieszczania się ma na terenie Polski długą historię. W okresie II wojny światowej okupacyjne władze niemieckie wprowadziły tzw. godzinę policyjną, podczas której zabroniono poruszania się po ulicach i drogach w godzinach od 22.00 do 6.00¹. Podobnie w stanie wojennym minister spraw wewnętrznych był uprawniony do wydania w drodze aktu wykonawczego w formie zarządzenia nakazów lub zakazów „przebywania albo opuszczania w określonym czasie oznaczonych miejsc, obiektów i obszarów (godzina milicyjna)”². Mimo że ograniczenia w swobodnym poruszaniu się mają negatywne konotacje, to ocena tego rozwiązania powinna być uzależniona od obowiązujących w danym czasie przepisów prawnych oraz celowości wprowadzania tego typu przepisów do porządku prawnego.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie obowiązujących ograniczeń w przemieszczaniu się na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, wprowadzonych w związku z pandemią COVID-19 oraz ocena ich konstytucyjności, a także legalności środków reakcji karnej. Pytania badawcze koncentrują się wokół określenia, czy zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej³ jest wprowadzanie zakazu przemieszczania się bez wprowadzenia stanu nadzwyczajnego oraz czy legalne jest stosowanie sankcji karnych za złamanie zakazu przemieszczania się wprowadzonego aktem podstawowym. Dla realizacji zamierzonego celu zastosowano następujące

¹ P. Majewski, *Największa bitwa miejska II wojny światowej*, Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej 2004, nr 8–9, s. 51.

² Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym, Dz. U. z 1981 r. Nr 29, poz. 154, art. 8 ust. 1.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. (dalej: Konstytucja RP).

metody i narzędzia badawcze: metodę dogmatycznoprawną oraz teoretycznoprawną, analizę i krytykę piśmiennictwa, w tym aktów prawnych, literatury przedmiotu i judykatury.

1. Wolność przemieszczania się na gruncie Konstytucji RP

Konstytucja RP w art. 52 ust. 1 gwarantuje wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu, dalej art. 52 ust. 3 ustawy zasadniczej głosi, że wolności te mogą podlegać ograniczeniom określonym w ustawie. Tym samym ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności zostały zastrzeżone dla ustawy. Jednak art. 31 ust. 3 Konstytucji RP formułuje względem ustawodawcy szersze wymagania, wskazując, że „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. W doktrynie podnosi się, że „istota prawa lub wolności naruszona zostanie, gdy regulacje prawne, nie znosząc danego prawa lub wolności, w praktyce uniemożliwią korzystanie z niego”⁴. Istota prawa lub wolności może zostać naruszona również w sposób zakamuflowany, kiedy dane prawo lub wolność jest tylko pozorem, na skutek regulacji prawnych, które pozbawiły pewne prawa i wolności swojej treści i znaczenia⁵.

Powyższe znajduje odzwierciedlenie w linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, który zauważył, że „jeżeli regulacja ustawowa zejdzie poniżej pewnego minimum ochrony i doprowadzi do sytuacji, gdy dane prawo zostanie wydrążone z rzeczywistej treści, to – choćby w oparciu o zakaz naruszania «istoty» praw i wolności (art. 31 ust. 3 zd. 2) – będzie można postawić takiej regulacji zarzut niekonstytucyjności”⁶. W konsekwencji norma prawna wynikająca z art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji RP oznacza, że aby możliwe było ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności, ustawodawca powinien spełnić kumulatywnie (łącznie) trzy cechy. Po pierwsze, ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności musi być doko-

⁴ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 6, Warszawa 2012, s. 373.

⁵ R. Uliasz, *Wolność działalności gospodarczej a pandemia COVID-19. Uwagi w kontekście konstytucyjnego zakazu naruszania istoty wolności i praw (art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RP)*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2021, nr 5 (63), s. 183.

⁶ Wyrok TK z dnia 24 października 2000 r., K 12/00, OTK 2000, z. 7, poz. 255.

nane w ustawie, jest to przesłanka formalna. Po drugie, wprowadzenie ograniczeń musi być konieczne dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (przesłanka materialna). Ponadto nie może ono naruszać istoty prawa lub wolności, które podlega regulacji⁷. W związku z tym, że swoboda przemieszczania się jest enumeratywnie wyliczona w Konstytucji RP jako prawo i wolność osobista, należy stwierdzić, że ograniczenie tego prawa, nawet gdyby było dokonane w formie ustawy, nie mogłoby naruszać istoty tego prawa.

2. Zakaz przemieszczania się w stanie epidemii COVID-19

Z dniem 25 marca 2020 r. Minister Zdrowia zakazał przemieszczania się na terenie Rzeczypospolitej Polskiej⁸, dodając § 3a do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii⁹. W późniejszym czasie podstawą ograniczenia w przemieszczeniu się były rozporządzenia Rady Ministrów¹⁰. W § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii¹¹ Rada Ministrów zakazała na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej przemieszczania się osób tam przebywających, z wyjątkiem przemieszczania się danej osoby w celu: wykonywania czynności zawodowych lub zadań służbowych, zaspokajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego, wykonywania ochotniczo i bez wynagrodzenia świadczeń na rzecz przeciwdziałania skutkom COVID-19, w tym w ramach wolontariatu oraz sprawowania lub uczestniczenia w sprawowaniu kultu religijnego, w tym czynności lub obrzędów religijnych. Ogólny zakaz przemieszczania się obowiązywał od 25 marca do 19 kwietnia 2020 r.

⁷ F. Morawski, *Zakaz przemieszczania się w związku z pandemią COVID-19 w świetle konstytucyjnego prawa do poruszania się*, Przegląd Prawa Publicznego 2020, nr 9, s. 7–17.

⁸ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 24 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz. U. z 2020 r. poz. 522.

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 491 z późn. zm.

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U. z 2020 r. poz. 566 z późn. zm. oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U. z 2020 r. poz. 658 z późn. zm. (dalej: rozporządzenia epidemiczne).

¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 566 z późn. zm.

Jesienią 2020 r. zdecydowano się wprowadzić zakaz przemieszczania się dla grup wiekowych. Od dnia 24 października 2020 r. Rada Ministrów wprowadziła do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii¹² budzący wiele kontrowersji przepis § 26, który brzmi:

2a. Osoby, które ukończyły 70. rok życia, mogą się przemieszczać wyłącznie w celu:

- 1) wykonywania czynności zawodowych lub służbowych;
- 2) zaspokajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego;
- 3) sprawowania lub uczestniczenia w sprawowaniu kultu religijnego, w tym czynności lub obrzędów religijnych.

2b. Małoletni do ukończenia 16. roku życia, od poniedziałku do piątku w godzinach 8.00–16.00, mogą 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.

Zakaz przemieszczania się obowiązywał od 24 października do 28 listopada 2020 r. w przypadku seniorów oraz do 5 stycznia 2021 r. w przypadku małoletnich poniżej 16. roku życia.

W sylwestra i Nowy Rok dla ograniczenia mobilności ludności w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii¹³ znalazł się § 26 w następującym brzmieniu:

Od dnia 31 grudnia 2020 r. od godz. 19.00 do dnia 1 stycznia 2021 r. do godz. 6.00 na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej przemieszczanie się osób przebywających na tym obszarze jest możliwe wyłącznie w celu:

- 1) wykonywania czynności służbowych lub zawodowych lub wykonywania działalności gospodarczej;
- 2) zaspokajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego.

¹² Dz. U. z 2020 r. poz. 1758 z późn. zm. Ustępy 2a i 2b w § 26 zostały dodane przez 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, Dz. U. z 2020 r. poz. 1871.

¹³ Dz. U. z 2020 r. poz. 2316.

3. Analiza konstytucyjności wprowadzonych regulacji

Podstawą prawną wydania zakazów przemieszczania się w drodze aktu podustawowego był art. 46 ust. 4 pkt 1 w zw. z art. 46b pkt 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹⁴. Z uwagi na to, że zakazy przemieszczania się wprowadzono aktami rangi podustawowej, kluczowa jest analiza ich konstytucyjności w zakresie delegacji ustawowej. Podnieść należy, że zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w tym akcie, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Trzeba zauważyć, że rozporządzenia są aktem wykonawczym do ustawy, czyli są wydawane – co wynika z samej Konstytucji – dla wykonania (realizacji) ustawy. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, jak i przedstawiciele doktryny stoją na stanowisku, że delegacja ustawowa to rodzaj upoważnienia organu do wydania rozporządzenia, jednak powinna ona spełniać kryteria szczególności pod względem¹⁵:

- podmiotowym, przejawiającym się tym, że ustawa wskazuje organ uprawniony bądź zobowiązany do wydania aktu rangi podustawowej;
- przedmiotowym – delegacja zawarta w ustawie wskazuje zakres spraw, które ustawodawca przekazuje do uregulowania w drodze rozporządzenia, przy czym niedopuszczalne jest stosowanie wykładni rozszerzającej;
- treściowym (tzw. szczególność treściowa) – przejawia się tym, że ustawa zawiera wytyczne co do treści rozporządzenia.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego przekazanie materii do uregulowania w drodze rozporządzenia odbywa się „poprzez wskazanie spraw rodzajowo jednorodnych z tymi, które reguluje ustawa, lecz które nie mają zasadniczego znaczenia z punktu widzenia założeń ustawy i dlatego nie zostały unormowane w niej wyczerpująco, a są niezbędne do realizacji norm ustawy”¹⁶. Analizując dopuszczalność wprowadzenia kwestii zakazu przemieszczania się w drodze aktu rangi podustawowej, należy zwrócić uwagę, że delegacja ustawowa uprawnia Radę Ministrów w art. 46 ust. 4 pkt 1 w zw. z art. 46b pkt 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi jedynie do czasowego

¹⁴ Tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1657.

¹⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 5, Warszawa 2018, s. 156–158.

¹⁶ Teza orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 kwietnia 1987 r., K 1/87, OTK 1987, poz. 3, po wejściu w życie obowiązującej Konstytucji przytoczona w wyroku TK z dnia 8 stycznia 2013 r., K 38/12, OTK 2013, z. 1, poz. 1.

ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się, uwzględniając drogi szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych oraz sytuację epidemiczną na obszarze, na którym ogłoszono stan epidemii (art. 46 tiret 1), a także nakaz określonego sposobu przemieszczania się (art. 46b pkt 12). Interpretując zakres upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia, winno się stosować wyłącznie wykładnię językową¹⁷. Tym samym należy wnioskować, że delegacja ustawowa daje prawo właściwym organom do wprowadzenia regulacji dotyczących określonego sposobu przemieszczania się, a nie zakazania przemieszczania się w ogóle. Rada Ministrów w granicach upoważnienia ustawowego nie może jednak określać, czy osoba przebywająca na terenie Rzeczypospolitej Polskiej w ogóle może się przemieszczać, jak też nie może wskazywać celu takiego przemieszczania. W konsekwencji w zakresie ustanowionego zakazu przemieszczania się przywołane wyżej rozporządzenia epidemiczne są rozporządzeniami samoistnymi, wobec tego nie mogą być traktowane jako źródło prawa powszechnie obowiązującego. Podobne stanowisko prezentował Rzecznik Praw Obywatelskich A. Bodnar, w opinii którego, w świetle obowiązującego prawa „Rada Ministrów nie posiada uprawnień do wprowadzenia generalnego zakazu przemieszczania się [...]. Wykroczenie poza materię określoną w delegacji ustawowej powoduje, że rozporządzenie w tym zakresie nie znajduje oparcia na podstawie ustawowej i przyjmuje naturę rozporządzenia samoistnego, którego Konstytucja RP nie dopuszcza. Stanowi to jednocześnie o naruszeniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wskazującym warunki ograniczenia w zakresie korzystania z praw i wolności, do których nieodzownie należy ustanowienie ograniczeń w drodze regulacji ustawowej”¹⁸. Dalej Rzecznik Praw Obywatelskich podnosił, iż „oznacza to, że Rada Ministrów, nie mając do tego umocowania w ustawie, uregulowała materię stanowiącą konstytucyjną wolność określoną w art. 52 ust. 1 Konstytucji RP, a jednocześnie w art. 2 ust. 1 Protokołu nr 4 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka”¹⁹. W kwestii legalności wprowadzenia w drodze rozporządzenia zakazu przemieszczania się zdążyło się wykształcić w judykaturze stanowisko, które potwierdza, że ograniczenie konstytucjonalnej wolności może mieć miejsce wyłącznie w ustawie²⁰, po wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego²¹. W judykaturze

¹⁷ S. Trociuk, *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021, s. 25–40.

¹⁸ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich A. Bodnara z dnia 3 kwietnia 2020 r., sygn. VII.565.3.2020. ST/MM do Premiera M. Morawieckiego, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Pismo%20do%20Prezesa%20Rady%20Ministr%C3%B3w.%203.04.2020.pdf> [dostęp: 10.03.2023 r.].

¹⁹ Tamże.

²⁰ Postanowienie SR w Świeciu z dnia 11 września 2020 r., II Ko/609/20, niepubl.

²¹ Wyrok SN z dnia 16 marca 2021 r., II KK 64/21, OSNK 2021, nr 4, poz. 18.

zwracano również uwagę na przekroczenie delegacji ustawowej²². W orzecznictwie sądownoadministracyjnym artykułowano także naruszenie zasady legalizmu, która nakazuje organom władzy publicznej działania na podstawie oraz w granicach prawa²³. Zasada legalizmu jest jednym z wyznaczników praworządności.

W odniesieniu do ogólnego zakazu przemieszczania się oraz tego, którym objęto seniorów, należy zauważyć, iż przepis ten dopuszczał przemieszczanie się w celu zaspokajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego. Sformułowanie przepisu w sposób tak dalece niedookreślony, a w konsekwencji niejasny i nieostry może stanowić naruszenie zasady prawidłowej legislacji, bowiem, jak podkreśla w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, „naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań”²⁴. W orzecznictwie można spotkać się ze stanowiskiem, że spacer, jako konieczne do zapewnienia zdrowia psychicznego oraz fizycznego, mieściły się w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego²⁵.

Analizując przepis zakazujący przemieszczania się w sylwestra i Nowy Rok, warto dodać, że wśród dopuszczalnych celów przemieszczania się nie wskazano – jak to miało miejsce w rozporządzeniach epidemicznych z przełomu marca i kwietnia 2020 r. – sprawowania lub uczestniczenia w sprawowaniu kultu religijnego. Tego typu rozwiązanie *de facto* uniemożliwiło uczestnictwo w praktykach religijnych odbywających się publicznie, w tym w świątyniach w czasie obowiązywania tzw. godziny policyjnej. Należy więc zasygnalizować, że przepis ten może naruszać także konstytucyjną wolność sumienia i religii. Zgodnie bowiem z art. 53 ust. 2 Konstytucji RP w ramach tej wolności mieści się również praktykowanie publicznie lub prywatnie swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach. Trudno nie odnieść wrażenia, że sylwestrowy zakaz przemieszczania się pośrednio uderzył w wolność publicznego kultu religijnego, a więc w istotę tej konstytucyjnej wolności. Argumentem potwierdzającym ingerencję tego przepisu w sferę wolności religijnej jest odwołanie lub przeniesienie na inne godziny nabożeństw, co miało miejsce. Warto nadmienić, że norma prawna wynikająca z art. 233 ust. 1 i 3 Konstytucji RP wskazuje, że niedopuszczalne jest ograniczanie istoty wolności sumienia i wyznania w żadnym ze stanów nadzwyczajnych. Wątpliwości dotyczące

²² Wyrok NSA z dnia 8 września 2021 r., II GSK 1010/21, LEX nr 3241105; wyrok SO w Olsztynie z dnia 24 września 2020 r., VII Ka 559/20, LEX nr 3102350.

²³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1917/20, LEX nr 3156974; wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 marca 2021 r., VII SA/Wa 1574/20, LEX nr 3229995.

²⁴ Wyrok TK z dnia 22 maja 2002 r., K 6/02, OTK 2002, z. 3A, poz. 33.

²⁵ Postanowienie SR w Olsztynie z dnia 21 lipca 2020 r., II W 1109/20, LEX nr 3105902.

ingerencji w sferę wolności sumienia i religii wymagają jednak dalszej analizy, czego ze względu na ograniczenia w zakresie objętości tekstu Autor nie mógł uczynić.

Ponadto należy podkreślić, że zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane wyłącznie 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. Zastrzeżenie przez ustawodawcę formy ustawowej dla ograniczania konstytucyjnych wolności jest przesłanką formalną. W przypadku zakazów przemieszczania się wymóg ten nie został spełniony, bowiem ograniczenia zostały wprowadzone aktem rangi podustawowej. Ponadto Konstytucja RP wyznacza dodatkową przesłankę o charakterze materialnym – przesłankę konieczności. W ocenie przesłanki konieczności ograniczania praw i wolności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że wprowadzana regulacja powinna być²⁶:

- niezbędna, czyli jej wprowadzenie jest konieczne dla realizacji lub ochrony jednej z wymienionych wartości;
- celowa, cel regulacji powinien być osiągalny oraz możliwy do realizacji;
- przydatna;
- proporcjonalna – korzyści z wprowadzanych ograniczeń są proporcjonalne do ciężarów i negatywnych następstw nakładanych na obywateli; ideą zasady proporcjonalności jest więc to, aby ingerencja ustawodawcy w konstytucyjne prawa i wolności nie była nadmierna, a cel realizowany był przy wykorzystaniu środka najmniej dolegliwego spośród możliwych do zastosowania.

W doktrynie zdrowiu i życiu przypisuje się wysoką rangę, a zatem wydaje się, że na gruncie konstytucyjnym należałoby dopuścić pewne ograniczenia w zakresie konstytucyjnych praw i wolności ustanawiane w celu ochrony zdrowia publicznego. Wobec powyższego kluczowa jest analiza przesłanki konieczności. Ograniczenia kontaktów międzyludzkich, a w ich konsekwencji zatrzymanie transmisji wirusa było celem, dla którego zdecydowano się wprowadzić zakazy przemieszczania się. Tak sformułowany cel mógłby przemawiać za uznaniem, iż wprowadzenie tego typu regulacji jest niezbędne, celowe, a także proporcjonalne. W praktyce jednak określenie, czy dane restrykcje są niezbędne, celowe i przydatne dla hamowania skutków epidemii jest problematyczne. Trudności sprawia samo prognozowanie rozwoju epidemii, jak też analiza przyczynowa wzrostu bądź spadku liczby

²⁶ B. Banaszak, *Prawo...*, s. 373.

zachorowań. To, czy warunki konieczności, przydatności oraz proporcjonalności zostały spełnione, należy rozpatrywać w realiach konkretnej sytuacji²⁷.

W przypadku ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności w związku z wystąpieniem chorób zakaźnych u ludzi szczególną uwagę należy poświęcić kwestii proporcjonalności. W doktrynie zauważa się, że stosowanie zasady proporcjonalności sprowadza się do oceny poszczególnych norm konstytucyjnych poprzez nadanie im odpowiednich wag i wartości. Konsekwencją tego podejścia w wykładni konstytucyjnej jest to, że w przypadku kolizji konstytucyjnych norm możliwe jest rozstrzygnięcie preferujące jedną normę konstytucyjną – tą, której przypisano wyższą wagę oraz wartość społeczną kosztem innej normy konstytucyjnej²⁸. Na gruncie zagrożenia epidemicznego konieczne jest określenie, jakim kluczem wartości należy się kierować w przypadku kolizji norm konstytucyjnych. Podejmowane działania muszą być celowe, przez co należy rozumieć ich adekwatność i racjonalność w odniesieniu do konkretnych uwarunkowań, oraz proporcjonalne. W kwestii proporcjonalności wskazać należy, że zakaz przemieszczania się połączony z ograniczeniami w handlu doprowadził do załamania się gospodarki oraz do wzrostu wydatków publicznych i deficytu. W 2020 r. realny PKB spadł o 2,5%²⁹, co w połączeniu z inflacją oraz znaczącym wzrostem długu publicznego negatywnie wpływa na gospodarkę. Zamknięcie gospodarki przyczyniło się do odłożenia w czasie konsumpcji, pojawienia się nawisu inflacyjnego, co przekłada się na wzrost ogólnego poziomu cen w dłuższej perspektywie, pogorszenie sytuacji w wielu branżach (hotele, restauracje), wzrost liczby ludzi niedożywionych na świecie³⁰. Zła sytuacja gospodarcza może zagrażać bezpieczeństwu finansowemu państwa. Celem zniwelowania skutków polityki lockdownów udzielono pomocy publicznej w niespotykanej do tej pory skali³¹.

Warto jednak nadmienić, że o ile dopuszczalne jest ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności w formie ustawy, to zgodnie z art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RP

²⁷ P. Uziębło, *Odpowiedzialność organów władzy państwowej i ich członków za niekonstytucyjne ograniczenia praw i wolności jednostki w czasie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii*, Przegląd Konstytucyjny 2021, nr 1, s. 10.

²⁸ M. Korycka-Zirk, *Intencjonalne doktryny wykładni konstytucji (analiza porównawcza)*, Państwo i Prawo 2020, z. 8, s. 40–54.

²⁹ Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie skorygowanego szacunku produktu krajowego brutto za 2020 rok: informacje sygnalne, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/roczne-rachunki-narodowe/informacja-glownego-urzedu-statystycznego-w-sprawie-skorygowanego-szacunku-produktu-krajowego-brutto-za-2020-rok,9,7.html> [dostęp: 10.03.2023 r.].

³⁰ K. Orzeszak, *Wpływ polityki lockdownów na funkcjonowanie branży zakwaterowanie i gastronomia w Polsce*, Współczesna Gospodarka 2022, t. 13, nr 1, s. 39–57.

³¹ A. Kociołek-Pęksa, A. Powałowski, M. Szczepanec, *Wsparcie dla przedsiębiorców. Aspekty: prawny, ekonomiczny i społeczny*, Warszawa 2021, s. 130.

ograniczenia te nie mogą naruszać istoty tego prawa i wolności. Wprowadzenie zakazu przemieszczania się (poza kilkoma wskazanymi celami) uniemożliwia korzystanie z konstytucyjnej wolności przemieszczania się, bowiem narusza zasadniczy charakter tej wolności. W konsekwencji zakaz przemieszczania się narusza istotę tej konstytucyjnej wolności, a więc zgodnie z normą wynikającą z art. 233 Konstytucji RP mógłby zostać ustanowiony jedynie w stanie nadzwyczajnym³². Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, „warunkiem konstytucyjnym umożliwiającym ingerencję w istotę wolności poruszania się jest uczynienie tego w jednym ze stanów nadzwyczajnych opisanych w Konstytucji RP. W sytuacji, gdy nie doszło do wprowadzenia któregośkolwiek z wymienionych w Konstytucji RP stanów nadzwyczajnych, żaden organ państwowy nie powinien wkraczać w materię stanowiącą istotę wolności poruszania się i przebywania na terytorium RP”³³. Warto przy tym zauważyć, że skoro Rada Ministrów nie zdecydowała się ogłosić stanu klęski żywiołowej, to należy domniemywać, iż uznała przyznane jej standardowe konstytucyjne narzędzia za wystarczające. P. Bała zwraca uwagę na to, że polskie przepisy epidemiczne „[...] nie czynią z pewnością zadość dyrektywie rozwijania sensu i treści przepisów Konstytucji RP [...]”³⁴, przez co kreują nienazwany, pozakonstytucyjny stan nadzwyczajny.

Nieprzestrzeganie obostrzeń, w tym łamanie zakazu przemieszczania się, spotyka się z konsekwencjami prawnymi. W praktyce stosowano przede wszystkim odpowiedzialność wykroczeniową oraz kary administracyjne. Za podstawę odpowiedzialności wykroczeniowej do 27 października 2020 r. uznawano art. 54 Kodeksu wykroczeń, a od 28 października 2020 r. art. 116 Kodeksu wykroczeń w znowelizowanym brzmieniu. W obu przepisach ustawodawca zastosował konstrukcję blankietu zupełnego. Jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do art. 54 Kodeksu wykroczeń, „sądy, stosując ten przepis, powinny zawsze badać, czy organ stanowiący przepisy porządkowe działał na podstawie ustawy i w granicach upoważnień ustawowych. Wymierzenie kary na podstawie art. 54 jest możliwe tylko wtedy, gdy naruszone przepisy porządkowe nie wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego. Jeżeli dany przepis normuje sprawy nie przekazane do unormowania w akcie podustawowym, to naruszenie tego przepisu nie może prowadzić do ukarania na podstawie art. 54 Kodeksu wykroczeń. Sądy, stosując art. 54 Kodeksu wykroczeń, mają również prawo i obowiązek badać, czy przepisy porządkowe,

³² Postanowienie SR w Kościanie z dnia 8 czerwca 2020 r., II W 71/20, niepubl.

³³ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 stycznia 2021 r., III SA/GI 421/20, LEX nr 3117596.

³⁴ P. Bała, *Constitutional Failure. Regulacja stanów nadzwyczajnych i zbliżonych w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. a praktyka ustrojowa zwalczania epidemii COVID-19/SARS-CoV-2*, Przegląd Konstytucyjny 2020, nr 2, s. 116.

do których odsyła analizowany przepis, są zgodne z Konstytucją, a w szczególności, czy zostały ustanowione zgodnie z konstytucyjnymi zasadami stanowienia aktów podustawowych³⁵. Przywołane rozważania dotyczące art. 54 Kodeksu wykroczeń pozostają aktualne także w odniesieniu do art. 116 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeksu wykroczeń³⁶. Zatem konsekwencją tego, że zakaz przemieszczania się został ustanowiony rozporządzeniem samoistnym wydanym bez szczegółowego upoważnienia ustawowego, jest to, że nie można osób go łamiących pociągnąć do żadnej odpowiedzialności, w tym odpowiedzialności wykroczeniowej.

4. Dopuszczalność zakazu przemieszczania się w razie stanu nadzwyczajnego

Konstytucja RP przewiduje dwa stany: zwyczajny oraz nadzwyczajny³⁷. Stan nadzwyczajny to taki moment, kiedy w państwie pojawia się szczególne i nadzwyczajne zagrożenie, a konstytucyjne, zwyczajnie stosowane rozwiązania są niewystarczające. Stan nadzwyczajny może zostać wprowadzony, gdy sytuacja wymaga szczególnych środków, takich jak koncentracja uprawnień władzy wykonawczej, ograniczenia w zakresie konstytucyjnych praw i wolności, zmiany w zakresie funkcjonowania i struktury organów państwowych oraz gdy konieczna jest zmiana co do systemu stanowienia prawa³⁸. W polskim prawie konstytucyjnym wyróżnia się trzy stany nadzwyczajne: stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej³⁹. W stanie nadzwyczajnym ustrojodawca umożliwia większą ingerencję w sferę kon-

³⁵ Wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, LEX nr 80205.

³⁶ Tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 2008 z późn. zm.

³⁷ P. Tuleja, *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, *Palestra* 2020, nr 9, s. 5–21.

³⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 451. Aby wprowadzenie stanu nadzwyczajnego było uprawnione, zgodnie z art. 228 ust. 1 Konstytucji RP muszą zostać spełnione kumulatywnie dwa warunki: musi występować szczególne zagrożenie oraz zwykle środki konstytucyjne muszą być niewystarczające (zasada wyjątkowości). Oprócz tego powinny zostać wyczerpane kryteria dla właściwego ze stanów nadzwyczajnych.

³⁹ Stan wojenny może zostać ogłoszony w przypadku powstania zewnętrznego zagrożenia państwa, a także zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji (art. 229 Konstytucji RP). Z kolei przesłanką do wprowadzenia stanu wyjątkowego jest zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego (art. 230 Konstytucji RP). Ostatnim konstytucyjnym stanem nadzwyczajnym jest stan klęski żywiołowej, którego celem jest zapobieganie oraz usuwanie skutków katastrof naturalnych lub awarii technicznych będących klęską żywiołową (art. 232 Konstytucji RP).

stytucyjnych praw i wolności. Warto zauważyć, że zdaniem K. Complaka na klęski żywiołowe, jako zdarzenia wynikające z sił przyrody, nie zaś intencji człowieka, państwo powinno być stale przygotowane. To zaś przemawiać ma za potrzebą jego dekonstytucjonalizacji⁴⁰.

Należy pamiętać, że stan klęski żywiołowej jest szczególnym rodzajem stanu nadzwyczajnego, bowiem, w odróżnieniu od pozostałych, przyczyną jego wprowadzenia nie jest umyślna działalność człowieka, a jego bezradność wobec do sił natury i praw fizyki, biologii, chemii itp. Klęska żywiołowa może mieć postać katastrofy naturalnej (pożar, powódź, epidemia) oraz awarii technicznej⁴¹. Tak więc stan klęski żywiołowej jest najodpowiedniejszy w przypadku zaistnienia stanu epidemii, gdyż jest on wprowadzany w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych, w tym także chorób zakaźnych. Z kolei stan wyjątkowy wprowadzany jest w razie zagrożenia bezpieczeństwa obywateli; chodzi jednak bardziej o zagrożenie wywołane przez człowieka, jako że dla zagrożeń pochodzących ze strony sił przyrody Konstytucja RP przewiduje stan klęski żywiołowej.

Według R. Rybskiego w zaistniałych okolicznościach władze państwowe nie tylko były uprawnione, ale zobowiązane do ogłoszenia stanu klęski żywiołowej⁴². Podobne stanowisko prezentuje M. Florczak-Wątor⁴³. Z poglądem tym jednak trudno się zgodzić, nie tylko ze względu na użyte w art. 228 ust. 1 Konstytucji RP słowo „może”, które sugeruje dowolność, ale ze względu na przesłanki merytoryczne. Warto nadmienić, że w art. 228 ust. 1 Konstytucji RP użyto sformułowania „jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające”, co sugeruje, że stan nadzwyczajny może być wprowadzony wyłącznie wówczas, gdy standardowe środki zaradcze są nieskuteczne, zaś inne nadzwyczajne rozwiązania pozwoliłyby na redukcję pojawiających się zagrożeń. M. Florczak-Wątor zauważa, że środki te „powinny odpowiadać stopniowi zagrożenia oraz zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa”⁴⁴. W tym kontekście wydaje się, że zasadnie nie wprowadzono żadnego spośród stanów nadzwyczajnych, bowiem podjęte środki zapobiegawcze nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, co znajduje potwierdzenie

⁴⁰ K. Complak, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczowska, Warszawa 2014 [wyd. el. LEX].

⁴¹ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białyłstok 2005, s. 101.

⁴² R. Rybski, *Stan epidemii a stany nadzwyczajne*, Przegląd Konstytucyjny 2022, nr 1, s. 157.

⁴³ M. Florczak-Wątor, *Konstytucyjna regulacja stanów nadzwyczajnych w świetle dotychczasowej praktyki jej (nie)stosowania*, Państwo i Prawo 2022, z. 10, s. 333–350.

⁴⁴ M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, Państwo i Prawo 2020, z. 12, s. 5–22.

nie w badaniach naukowych. Metaanaliza opublikowana przez Uniwersytet Johnsa Hopkinsa świadczy o tym, że lockdowny nie mają istotnego statystycznie wpływu na śmiertelność⁴⁵, a zespół badaczy E. Bendavid i in., analizując 10 państw, uznał, że zmniejszenie przyrostu zakażeń można było uzyskać przy mniej restrykcyjnych działaniach⁴⁶, zaś przypadek Szwecji, w której nie wprowadzono tak daleko idących restrykcji, zdaje się potwierdzać wyniki tych badań. Niektóre publikacje wskazują wręcz na przeciwność podjętych interwencji nefarmaceutycznych, takich jak zakaz przemieszczania się (polityka pozostawania w domu)⁴⁷. Post factum trudno uznać, że podjęte przez władze środki, w tym zakaz przemieszczania się, były adekwatne do stopnia zagrożenia oraz zmierzały do jak najszybszego powrotu do normalności w funkcjonowaniu państwa, skoro ich skuteczność jest kwestionowana w badaniach naukowych bazujących na metodach ilościowych. Wydaje się, że samo zastosowanie przez władze ograniczeń, które wykraczają poza zwykłe środki konstytucyjne, nie świadczy jeszcze o tym, że zwykłe środki są niewystarczające. Ocena ta wymaga szerszej analizy, która powinna opierać się na rzetelnych badaniach naukowych.

Zakres dopuszczalnej ingerencji państwa w prawa i wolności jednostki został wyznaczony na poziomie konstytucyjnym w art. 233 ust. 3 klauzulą pozytywną, w ramach której wymieniono prawa i wolności, które mogą podlegać ograniczeniom: wolność działalności gospodarczej, wolność osobista, nienaruszalność mieszkania, wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, prawo do strajku, prawo własności, wolność pracy, prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, a także prawo do wypoczynku. W konsekwencji pozostałe niewymienione konstytucyjne prawa i wolności nie mogą być szczególnie ograniczane (poza dyspozycją w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) w stanie klęski żywiołowej. Ustrojodawca zastosował w tym zakresie konstrukcję *numerus clausus*. Należy jednak pamiętać, że wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, w tym stanu klęski żywiołowej – oprócz omówionej zasady wyjątkowości – musi opierać się na zasadach: legalności, proporcjonalności i celowości, ochrony podstaw systemu prawnego oraz ochrony organów przedstawicielskich⁴⁸. Szczególna

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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, nr 28930, s. 1–49.

⁴⁸ Przejawem zasady legalności jest wprowadzenie stanu nadzwyczajnego na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości. Proporcjonalność

funkcja ochronna w stanie nadzwyczajnym przypada Sejmowi, bowiem staje się on swego rodzaju „strażnikiem” praw i wolności. Sejm może wyrazić lub nie wyrazić zgody na przedłużenie stanu nadzwyczajnego, jak też w przypadku rozpatrywania rozporządzenia Prezydenta RP w przedmiocie wprowadzenia stanu wyjątkowego lub wojennego ma prawo je uchylić bezwzględną większością głosów⁴⁹. W rezultacie po spełnieniu powyższych warunków możliwe jest wprowadzenie ograniczeń naruszających istotę wolności przemieszczania się w przypadku ogłoszenia stanu nadzwyczajnego.

Zakończenie

Pandemia COVID-19 uwiarydliwiła, że konieczne jest podejmowanie przez władze pewnych działań, które powinny gwarantować bezpieczeństwo państwa i obywateli. Wprowadzony zakaz przemieszczania się był niekonstytucyjny, gdyż ingerencja w sferę konstytucyjnych praw i wolności musi odbywać się w formie ustawy, zaś naruszenie ich istoty jest możliwe wyłącznie w stanie nadzwyczajnym. Ponadto zakaz przemieszczania się został wprowadzony aktem rangi podustawowej bez szczególnej delegacji ustawowej, miał więc charakter rozporządzenia samoistnego, które nie może być źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Kolejną kwestią jest zasada proporcjonalności, która wymaga, aby podejmowane działania i środki były racjonalne oraz adekwatne. Zasada proporcjonalności budzi wątpliwości natury konstytucyjnej, bowiem badania naukowe sugerują, że wprowadzony zakaz przemieszczania się był nieskuteczny, a w rezultacie zbędny. Celem tej regulacji było jedynie rozłożenie zachorowań w czasie, nie zaś długoterminowa redukcja ich liczby. Zakaz przemieszczania przyczynił się jednak – wraz z innymi obostrzeniami epidemicznymi – do szeregu negatywnych implikacji, m.in. w postaci załamania gospodarki (spadek PKB, wzrost inflacji) i wzrostu zadłużenia sektora finansów publicz-

przejawia się tym, że podejmowane działania muszą być współmierne do stopnia zagrożenia. Z zasady celowości wynika obowiązek, by celem podejmowanych przez władzę działań było przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa w jak najszybszym terminie, ponadto w doktrynie formułuje się postulat, aby dążyć do jak najszybszego przywrócenia możliwości korzystania przez obywateli z konstytucyjnych praw i wolności. Z zasady ochrony podstaw systemu prawnego wynika zakaz dokonywania zmian w: Konstytucji, ordynacjach wyborczych do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawie o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawach o stanach nadzwyczajnych. Z zasady ochrony organów przedstawicielskich wynika zakaz skracania kadencji Sejmu, referendum ogólnopolskiego i wyborów. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji...*, s. 17–43.

⁴⁹ I. Malinowska, *Ochrona praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2009, s. 89–90.

nych. Z kolei wprowadzanie aktów prawnych bez niezbędnej refleksji, jak również ogłaszanie rozporządzeń epidemicznych w Dzienniku Ustaw na kilkanaście minut przed wejściem ich w życie prowadzi do utraty przez obywateli wiary w państwo i obniżenia poziomu zaufania względem niego. Dla zachowania naukowej rzetelności należy zauważyć, że w okresie pandemii ograniczono także inne konstytucyjne prawa i wolności, takie jak wolność sumienia i wyznania, prawo do zgromadzeń oraz swobodę działalności gospodarczej.

Bibliografia

- Agrawal V., Cantor J.H., Sood N., Whaley Ch., *The Impact of the COVID-19 Pandemic and Policy Responses on Excess Mortality*, NBER Working Paper Series 2021, nr 28930, DOI: 10.3386/w28930.
- Bała P., *Constitutional Failure. Regulacja stanów nadzwyczajnych i zbliżonych w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. a praktyka ustrojowa zwalczania epidemii COVID-19/SARS-CoV-2*, Przegląd Konstytucyjny 2020, nr 2.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, wyd. 6, Warszawa 2012.
- Bendavid E., Oh Ch., Bhattacharya J., Ioannidis J.P.A., *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, DOI: 10.1111/eci.13484.
- Complak K., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014.
- Florczak-Wątor M., *Konstytucyjna regulacja stanów nadzwyczajnych w świetle dotychczasowej praktyki jej (nie)stosowania*, Państwo i Prawo 2022, z. 10.
- Florczak-Wątor M., *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, Państwo i Prawo 2020, z. 12.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 5, Warszawa 2018.
- Herby J., Jonung L., Hanke S.H., *A Literature Review and Meta-Analysis of the Effects of Lock-downs on COVID-19 Mortality*, Studies in Applied Economics 2022, nr 200.
- Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie skorygowanego szacunku produktu krajowego brutto za 2020 rok: informacje sygnałne, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/roczne-rachunki-narodowe/informacja-glownego-urzedu-statystycznego-w-sprawie-skorygowanego-szacunku-produktu-krajowego-brutto-za-2020-rok,9,7.html> [dostęp: 10.03.2023 r.].
- Kociołek-Pęksa A., Powalowski A., Szczepaniec M., *Wsparcie dla przedsiębiorców. Aspekty: prawny, ekonomiczny i społeczny*, Warszawa 2021.
- Korycka-Zirk M., *Intencjonalne doktryny wykładni konstytucji (analiza porównawcza)*, Państwo i Prawo 2020, z. 8.

- Majewski P., *Największa bitwa miejska II wojny światowej*, Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej 2004, nr 8–9.
- Malinowska I., *Ochrona praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2009.
- Morawski F., *Zakaz przemieszczania się w związku z pandemią COVID-19 w świetle konstytucyjnego prawa do poruszania się*, Przegląd Prawa Publicznego 2020, nr 9.
- Orzeszak K., *Wpływ polityki lockdownów na funkcjonowanie branży zakwaterowanie i gastronomii w Polsce*, Współczesna Gospodarka 2022, t. 13, nr 1, DOI: 10.26881/wg.2022.1.04.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
- Rybski R., *Stan epidemii a stany nadzwyczajne*, Przegląd Konstytucyjny 2022, nr 1, DOI: 10.4467/25442031PKO.22.006.15732.
- Trociuk S., *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021.
- Tuleja P., *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, Palestra 2020, nr 9.
- Uliasz R., *Wolność działalności gospodarczej a pandemia COVID-19. Uwagi w kontekście konstytucyjnego zakazu naruszania istoty wolności i praw (art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RP)*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2021, nr 5 (63), DOI: 10.15804/ppk.2021.05.13.
- Uziębło P., *Odpowiedzialność organów władzy państwowej i ich członków za niekonstytucyjne ograniczenia praw i wolności jednostki w czasie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii*, Przegląd Konstytucyjny 2021, nr 1.

