

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.02.02.07>

Mikołaj TRUSZKOWSKI

<https://orcid.org/0000-0002-4262-5776>

Uniwersytet Łódzki

Student IV roku prawa stacjonarnego na WPIA Uniwersytetu Łódzkiego

e-mail: [mikolaj.truszkowski@edu.uni.lodz.pl](mailto:mikolaj.truszkowski@edu.uni.lodz.pl)

## Legislacyjne naruszenia wolności poruszania się w okresie epidemii COVID-19 w świetle orzecznictwa sądów polskich

### Streszczenie

Wolność przemieszczania się jest swoistą gwarancją realizowania praw podmiotowych przysługujących każdemu człowiekowi na podstawie norm ustawy zasadniczej, jak również aktów prawa międzynarodowego. Jej początek w tradycji polskiego prawa konstytucyjnego związany jest z Ustawą Rządową z 3 maja 1791 r., która gwarantowała „wolność zupełną”. W kolejnych wiekach swoboda ta była rozwijana i uszczegóławiana w aktach normatywnych, choć widoczne są okresy, w których ustrojodawcy nie wymieniali jej w zakresie podstawowych praw i wolności. Z jej istoty i wagi dla jednostki wynika także konsekwencja „przyglądania się” przez organy stosujące prawo, jak i przedstawiciele doktryny przepisom, które limitują ową wolność. W okresie pandemii COVID-19 prawodawca wielokrotnie ograniczał swobodę przemieszczania się w aktach rangi podustawowej, kiedy w szczególności wydawane rozporządzenia stały w sprzeczności z regulacjami konstytucyjnymi, jak i ustawowymi.

**Słowa kluczowe:** wolności jednostki, przemieszczanie się, poruszanie się, konstytucyjna swoboda, Rzeczpospolita Polska, Covid-19.

### Wstęp

Omawiane zagadnienie dotyczy podstawowych sfer aktywności każdego człowieka – owa swoboda jest bowiem cechą „człowieka wolnego”. Należy pamiętać, że wolność ta nie ma absolutnego charakteru. Oznacza to, że może podlegać ograniczeniom w nadzwyczajnych sytuacjach, przy zachowaniu prawem

przypisanej formy. Bywa ona często „niewygodna” dla ustawodawcy (także ze względu na tempo procesu legislacyjnego), w związku z czym podczas epidemii wirusa SARS-COV-2 wiele z obostrzeń było kwestionowanych przez jurystów oraz sądy.

W niniejszym artykule ukazany zostanie rys historyczny wykształcania się omawianej swobody, jak również obecnie obowiązujące normy prawa krajowego i międzynarodowego dotyczące wolności przemieszczania się. Przedstawienie zakresu przedmiotowego oraz podmiotowego pozwoli ukazać szeroką gamę uprawnień przysługujących jednostce, składających się na omawianą swobodę. Celem rozważań jest ukazanie problemu ograniczania wolności przemieszczania się w czasie epidemii COVID-19 przez prawodawcę w aktach podustawowych oraz przedstawienie procesu kontroli prawnej przez sądy powszechne, jak również sądy administracyjne.

W związku z tym, autor posłużył się metodą historyczną, jak również metodą prawnoporównawczą – aby ukazać podobieństwa między Konstytucją RP z 1997 r. a umowami międzynarodowymi chroniącymi omawianą swobodę. Z kolei, aby uwidocznić problem limitowania owej wolności niezgodnie z art. 52 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP posłużono się analizą prawniczą orzecznictwa, jak i poglądów doktryny<sup>1</sup>.

Przeprowadzone badania jednoznacznie wskazują na rażące uchybienia w procesie tworzenia prawa w zakresie ograniczenia wolności przemieszczania się. Niejednokrotnie organy władzy publicznej nakładały obowiązek poddania się kwarantannie wbrew przyjętej przez ustawodawcę zasadzie decyzyjności. Również prawo stanowione w omawianym okresie było niespójne wewnętrznie – ustawodawca posługiwał się różnymi pojęciami wobec tych samych kwestii.

## 1. Wolność przemieszczania się w najważniejszych aktach prawa międzynarodowego

Po raz pierwszy uniwersalny charakter swobodzie przemieszczania się nadała Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r.<sup>2</sup>, co świadczy o wadze owej wolności dla funkcjonowania jednostki w życiu publicznym, ale również

---

<sup>1</sup> Zob. szerzej – A. Wentkowska, S. Tkacz, *Ograniczenia praw i wolności obywatelskich w dobie pandemii Covid-19 w świetle charakterystyki prawa jako systemu*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, nr 1; M. Łaszewska-Hellriegel, E. Malinowska, *Ograniczenie wolności i praw w związku z pandemią COVID-19 w Polsce. Teoria i praktyka*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2022, nr 4; K. Purc-Kurowicka, *Wpływ pandemii COVID-19 na prawa i wolności obywateli w zakresie organizowania zgromadzeń*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 1; M. Pietras-Eichberger, *Ograniczenia praw człowieka w czasie pandemii COVID-19 w Polsce i Rosji. Aspekty prawno-porównawcze*, „Gubernaculum et Administratio” 2021, nr 2.

<sup>2</sup> Dalej: PDPC

prywatnym. Z treści art. 13 wynika prawo do poruszania się po terytorium każdego państwa, z którego to wywodzi się uprawnienie jednostki do samodzielnego decydowania o miejscu zamieszkania, jak również możliwość opuszczenia i powrotu do dowolnego kraju. Przepis ten wyznacza więc minimalny standard dla ustawodawcy, który powinien zapewnić jednostce możliwość realizacji wspomnianej swobody<sup>3</sup>.

Normy zawarte w PDPC zostały rozwinięte, w kolejnych aktach prawa międzynarodowego, w szczególności w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r.<sup>4</sup>, którego jedną ze stron jest Rzeczpospolita Polska (traktat ratyfikowano dziesięć lat później – w 1977 r.). W art. 12, wskazano że każdemu człowiekowi, „przebywającemu legalnie” przysługuje uprawnienie do nieskrępowanego poruszania się i autonomicznego wyboru miejsca zamieszkania. Ponadto odnosi się to także do możliwości opuszczania każdego kraju. Z uregulowania omawianej swobody w tym akcie prawnym wynika również jej istota i szczególna waga dla jednostki. Na poziomie międzynarodowym uregulowano bowiem, że ograniczenia tego uprawnienia mogą być dokonywane w drodze ustawy. Limitacje mogą być nakładane w celu ochrony określonych wartości, ważnych z punktu widzenia państwa: bezpieczeństwa oraz porządku publicznego, zdrowia i moralności publicznej, bądź praw i wolności innych jednostek oraz nie mogą naruszać istoty owego prawa<sup>5</sup>.

Z wykładni powyższego przepisu dokonanej przez Komitet Praw Człowieka wynika, że swoboda poruszania się skorelowana jest z innymi prawami zawartymi w MPPOiP, gdyż umożliwia ona ich realizowanie. Jednostka pozbawiona omawianego uprawnienia w ograniczonym stopniu wykonywać może swoje inne podstawowe prawa i wolności. Na państwa-strony nałożono także niewiążącą powinność do przesyłania informacji na temat krajowych przepisów oraz praktyki w zakresie przestrzegania omawianej swobody<sup>6</sup>.

Kolejnym aktem prawa międzynarodowego uszczegóławiającym PDPC w rozpatrywanym zakresie jest Protokół Nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Na analizowaną wolność składają się, podobnie jak w MPPOiP, prawo do suwerennego, nieskrępowania przemieszczania się oraz wyboru miejsca zamieszkania, jak również możliwość opuszczenia każdego kraju. Może ona podlegać ograniczeniom w formie ustawy, jednak rozszerzeniu uległy przesłanki jego ustanowienia. Dodano bowiem okoliczność „zapobiegania przestępczości” oraz „ochrony interesu publicznego w państwie demo-

<sup>3</sup> L. Wiśniewski, M. M. Bieczyński, *Swoboda przemieszczania się w prawie międzynarodowym, prawie Unii Europejskiej i polskim prawie krajowym. Przegląd zagadnień*, Poznań 2015, s. 14.

<sup>4</sup> Dalej: MPPOiP

<sup>5</sup> L. Wiśniewski, M. M. Bieczyński, op. cit., s. 26; Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych – (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

<sup>6</sup> General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement), Adopted at the Sixty-seventh session of the Human Rights Committee, on 2 November 1999.

kratycznym”<sup>7</sup>. Należy pamiętać, że prawo wjazdu do dowolnego kraju jest realizowane w ograniczonym zakresie, ze względu na kompetencję państwa do kontrolowania wjazdu cudzoziemców<sup>8</sup>.

Z posiadania obywatelstwa Unii Europejskiej wynika także szereg uprawnień wynikających w szczególności z prawa pierwotnego, tj. traktatów założycielskich, akcesyjnych oraz ogólnych zasad prawa. W art. 20 ust. 2 pkt a Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej wymieniono *expressis verbis* prawo do „swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich”, które zostało rozwinięte w art. 21 owego aktu prawnego<sup>9</sup>. Z jego treści wynika, że „swobodny przepływ osób” nie ma charakteru absolutnego – może podlegać ograniczeniom chociażby ze względu na ochronę zdrowia publicznego<sup>10</sup>. Przedstawiciele doktryny wypracowali także kilka definicji „swobodnego przepływu osób”, które jest istotą obywatelstwa unijnego<sup>11</sup>. Pod tym pojęciem należy rozumieć „prawo do swobodnego przemieszczania się, osiedlania, podejmowania nauki oraz możliwość podejmowania pracy lub prowadzenia działalności na własny rachunek” przez osoby posiadające obywatelstwo unijne na terytorium innego państwa członkowskiego<sup>12</sup>. Prawo to zagwarantowano także w Karcie Praw Podstawowych UE.

## 2. Swoboda przemieszczania się w prawodawstwie polskim do 1997 r.

W polskiej tradycji konstytucyjnej koncepcja wolności przemieszczania się po raz pierwszy zawarta została w Ustawie Rządowej z 3 maja 1791 r. Z interpretacji zawartego w niej rozdziału czwartego, w którym proklamowano „wolność zupełną” wynika, iż cudzoziemcy przybywający na teren Rzeczypospolitej, jak również Polacy powracający na łono ojczyzny, mieli swobodę wyboru miejsca

---

<sup>7</sup> Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz Protokół nr 4 do powyższej konwencji, sporządzony w Strasburgu dnia 16 września 1963 r. – (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175)

<sup>8</sup> M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021, s. 1091.

<sup>9</sup> Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej – (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864).

<sup>10</sup> Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 – (Dz. U. UE. L. z 2004 r. Nr 158, str. 77).

<sup>11</sup> J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, s. 369.

<sup>12</sup> L. Wiśniewski, M. M. Bieczyński, op. cit., s. 46.

zamieszkania, jak i zawodu<sup>13</sup>. Idea ta znalazła również swoją częściową kontynuację w Księstwie Warszawskim, będącym namiastką polskiej państwowości<sup>14</sup>.

Po odzyskaniu niepodległości 11 listopada 1918 r. Rzeczypospolita Polska znalazła się w okresie tzw. prowizorium konstytucyjnego trwającego do grudnia 1922 r. Moc obowiązującą uzyskała wówczas Konstytucja marcowa z 1921 r., która w art. 101 gwarantowała wolność przemieszczania się, wyboru zajęcia i zarobkowania<sup>15</sup>. Konstrukcja wspomnianego przepisu zawierała podobny zakres przedmiotowy do obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej – swobodny wybór miejsca zamieszkania i pobytu, „przesiedlania się i wychodźstwa”. Dodatkowo wspomniany przepis gwarantował wolność wyboru i wykonywania zawodu.

W Konstytucji kwietniowej z 1935 r., jak również w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r. w katalogu podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela ustrojodawca nie zawarł omawianej wolności<sup>16</sup>. Nie została ona także do niego wpisana w okresie tzw. przemian ustrojowych. Na grunt polskiego prawa konstytucyjnego powróciła dopiero w 1997 r. - wraz z uchwaleniem obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej.

### 3. Zakres podmiotowy i przedmiotowy regulacji konstytucyjnych

Swoboda przemieszczania się (uregulowana w art. 52 Konstytucji RP), jest konstytucyjną gwarancją, będącą następstwem wolności osobistej oraz prawa do samodzielnego decydowania o swoim życiu unormowanych w odrębnych przepisach ustawy zasadniczej z 1997 r. Z treści analizowanego przepisu wynika jego szeroki zakres podmiotowy – odnosi się do sytuacji prawnej obywateli polskich (którzy posiadają szczególną pozycję prawną)<sup>17</sup>, jak również cudzoziemców legalnie przebywających na terytorium państwa. W wyniku zastosowania wniosku a *contrario* wolność ta nie dotyczy więc cudzoziemców starających się na wjazd na terytorium państwa polskiego<sup>18</sup>. Problem ten dotyczy także apatrydów, którzy mają trudności z realizacją omawianej swobody.

Na omawianą swobodę na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego, podobnie jak europejskiego, składa się wolność poruszania się po terytorium pań-

<sup>13</sup> B. Leśnodorski, *Początki monarchii konstytucyjnej*, [w:] J. Bardach (red.), *Historia państwa i prawa Polski*, t. 2: od połowy XV wieku do r. 1795, Warszawa 1966, s. 525.

<sup>14</sup> M. Szonert, *Obywatelstwo zawiedzionych nadziei? Początki obywatelstwa na ziemiach polskich*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2017, z. 1, s. 56–57.

<sup>15</sup> A. Gwiżdż, *Prawo państwowe*, [w:] F. Ryszka (red.), *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, cz. 1, Warszawa 1962, s. 120.

<sup>16</sup> H. Zięba-Załucka, *Wolność przemieszczania się w ustawodawstwie międzynarodowym i polskim*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 2 (14), s. 35.

<sup>17</sup> A. Michałak, *Wolności i prawa jednostki* [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2020, s. 103.

<sup>18</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis 2012.

stwa. Należy przez nią rozumieć możliwość przemieszczania się na obszarze państwa polskiego przy pomocy dostępnych środków komunikacyjnych<sup>19</sup>. Należy podkreślić, iż na organach państwa ciąży obowiązek zapewnienia jednostce możliwości realizowania tej swobody poprzez „stworzenie i utrzymanie w odpowiednim stanie systemu dróg publicznych”<sup>20</sup>.

Ponadto pozostałymi składowymi omawianej gwarancji konstytucyjnej jest autonomia wyboru miejsca zamieszkania oraz swoboda pobytu. Przez pierwszą z nich należy rozumieć możliwość wybrania przez jednostkę miejscowości, w której chce przebywać z zamiarem stałego pobytu<sup>21</sup>. Z kolei dowolność wyboru miejsca pobytu oznacza możliwość zatrzymania się na terytorium państwa polskiego na określony czas. Przepis ten zakazuje więc organom władzy publicznej tworzenia miast o ograniczonym dostępie dla innych jednostek<sup>22</sup>.

Z ust. 2 omawianego przepisu wynika możliwość swobodnego, nieprzymuszonego opuszczenia terytorium państwa, jak również powrotu na terytorium RP. Osoba korzystająca z owej wolności jest jednak zobligowana do posiadania odpowiednich dokumentów określonych przez inne akty normatywne, np. paszportu – jeżeli przekracza strefę Schengen. Z opuszczeniem terytorium kraju związany jest brak możliwości zakazania jednostce powrotu do kraju, jak również prohibicja wydalenia z obszaru państwa, a więc zakaz banicji (kary wygnania)<sup>23</sup>.

Należy odróżnić karę wydalenia, a więc przymus opuszczenia terytorium państwa na mocy nakazu egzekwowanego administracyjnie od ekstradycji, czyli wydania obywatela przebywającego na terytorium danego państwa obcemu państwu na jego wniosek, tj. instytucji prawnej przewidzianej w ramach wyjątków określonych w art. 55 ust. 2 i 3 Konstytucji RP. Spełnienie konstytucyjnych warunków dopuszczających możliwość uruchomienia tego procesu nie oznacza obowiązku jego przeprowadzenia. Przeszkodę w tym zakresie może stanowić możliwość naruszenia prawa do sprawiedliwego procesu w państwie, który domaga się wydania danej jednostki<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Wyrok TK z 28.06.2000 r., K 34/99, OTK 2000, nr 5, poz. 142.

<sup>21</sup> B. Banaszak, op. cit., Legalis 2012; J. Węgrzyn, *Wolność przemieszczania się*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 229.

<sup>22</sup> Wyrok TK z 18.01.2006 r., K 21/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 4.

<sup>23</sup> M. Balcerzak, *Komentarz do art. 52*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, Legalis 2016.

<sup>24</sup> Odmowa ekstradycji Polaka z powodu złego stanu praworządności, <https://www.polsat-news.pl/wiadomosc/2021-11-03/norwegia-sad-odmowil-ekstradycji-polaka-z-powodu-zlego-stanu-polskiej-praworzadnosci/> [dostęp: 6.10.2023]; L. Wiśniewski, M. M. Bieczyński, op. cit., s. 18.

#### 4. Klauzula limitacyjna

Z treści art. 52 ust. 3 ustawy zasadniczej wynika *expressis verbis* brak absolutnego charakteru omawianej wolności konstytucyjnej. „Wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania”, jak również swoboda opuszczenia i powrotu na obszar państwa mogą być ograniczone wyłącznie w myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ustawodawca, ograniczając konstytucyjne prawa i wolności, musi wypełniać warunki określone w przytoczonych przepisach<sup>25</sup>. W tym aspekcie należy zgodzić się z P. Tuleją, iż „zasada proporcjonalności jest efektywnym i racjonalnym środkiem wyznaczania konstytucyjnych granic ingerencji w konstytucyjne wolności lub prawa. Wprowadza ona jednak element relatywizmu w ich ochronę”<sup>26</sup>.

Jednym z najważniejszych wymogów jest warunek formalny wprowadzenia ograniczeń w formie ustawy „tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie”. Z kolei kolejną dyrektywą określoną w ust. 3 jest konieczność zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, a także wolności i praw innych osób. Przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty danej wolności i praw. Oznacza to niemożność naruszania podstawowych elementów danych uprawnień przysługujących jednostce („rdzenia”, „jądra”), bez których owe swobody nie mogłyby być realizowane<sup>27</sup>. Należy podkreślić, iż z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika obowiązek przestrzegania zasady proporcjonalności.

Urzeczywistniana jest ona poprzez przeprowadzenie tzw. testu proporcjonalności, który polega na analizie, czy ograniczenie wolności służy ochronie wskazanych przesłanek materialnych (podobnych do unormowanych w aktach prawa międzynarodowego), i czy nie narusza zasady demokratycznego państwa prawnego. Przede wszystkim ograniczenia te powinny być skuteczne dla osiągnięcia celu założonego przez ustawodawcę (zasada przydatności), jak również najmniej uciążliwe dla jednostki (zasada konieczności). Innymi słowy - w przypadku istnienia kilku możliwych sposobów ograniczenia danego prawa w celu realizacji konstytucyjnie uzasadnionego celu, należy wybrać środek najmniej ingerujący<sup>28</sup>. Zasada proporcjonalności *sensu stricto* określa z kolei, aby stopień dolegliwości w realizowaniu limitowanej swobody był proporcjonalny do celu, który chce osiągnąć ustawodawca<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> B. Stępień-Załucka, *Wolności i prawa człowieka oraz obywatela w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Zagadnienia wybrane*, Rzeszów 2021, s. 92.

<sup>26</sup> P. Tuleja, *Komentarz do art. 31*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 121.

<sup>27</sup> Wyrok TK z 12.01.2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.

<sup>28</sup> P. Tuleja, op. cit., s. 120-121.

<sup>29</sup> W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2021, s. 43-44; B. Stępień-Załucka, op. cit. s. 92-93; M. Piechowiak, *Klauzula limitacyjna a nienaruszalność praw i wolności*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2 (91), s. 56-57.

## 5. Obowiązek poddania się kwarantannie w razie przekroczenia granicy państwa

W myśl § 2 ust. 2 pkt rozporządzenia Ministra Zdrowia z 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii<sup>30</sup> ustanowiono powszechny 14-dniowy obowiązek poddania się kwarantannie przez osoby przekraczające granicę państwową. Zgodnie ze wskazanym przepisem, osoba przekraczająca granicę państwową była zobowiązana ją odbywać we wskazanym okresie.

Zgodnie z obowiązującą do chwili obecnej ustawą z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, kwarantanna oznacza „odosobnienie osoby zdrowej, która była narażona na zakażenie, w celu zapobieżenia szerzeniu się chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych”<sup>31</sup>. Z faktu nałożenia powyższego obowiązku wprost wynika zakaz opuszczania miejsca kwarantanny, co z kolei jest szczególną formą ograniczenia omawianej swobody konstytucyjnej. Z ustawowej definicji wynika wprost podstawowa przesłanka nałożenia obowiązku poddania się kwarantannie, tj. narażenie na zakażenie poprzez styczność ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego. Niezrozumiałe jest, wobec tego domniemanie prawodawcy, że każda osoba przekraczająca granicę państwową „wystawiona” była na zarażenie wirusem SARS-COV-2<sup>32</sup>. Wobec tego rozporządzenia wydawane w tym zakresie zarówno przez Ministra Zdrowia (niemającego *de iure* upoważnienia ustawowego<sup>33</sup> do wydania aktu wykonawczego w tym zakresie)<sup>34</sup>, jak i Radę Ministrów naruszały przepisy konstytucyjne oraz wskazanej ustawy<sup>35</sup>. Organ władzy wykonawczej rozszerzył w związku z tym legalną definicję kwarantanny na każdą osobę przekraczającą granicę państwową. Jednakże, w celu zachowania zgodno-

<sup>30</sup> Należy podkreślić, że w okresie epidemii COVID-19 regulacje prawne w zakresie zwalczania wskazanej choroby ulegały dynamicznym zmianom. W kolejnych dniach i miesiącach obowiązek poddania się kwarantannie w omawianym przypadku był wprowadzony w drodze rozporządzenia Rady Ministrów z dnia: 31.03.2020 r., 10.04.2020 r., 19.04.2020 r., 02.05.2020 r., 16.05.2020 r., 29.05.2020 r., 19.06.2020 r., 07.08.2020 r., 9.10.2020 r., 26.11.2020 r., 01.12.2020 r. oraz 21.12.2020 r. (por. S. Trociuk, *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021, s. 33.)

<sup>31</sup> Art. 2 pkt 12 wskazanej ustawy.

<sup>32</sup> Wyrok SN z 24.02.2022 r., V KK 65/22, LEX nr 3404630.

<sup>33</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 20.10.2020 r., III SA/GI 540/20, LEX nr 3080997; Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 23.09.2020 r., II SA/Go 332/20, LEX nr 3061215; Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 23.09.2020 r., II SA/Go 331/20, LEX nr 3061179; Wyrok WSA w Lublinie z 26.11.2020 r., III SA/Lu 393/20, LEX nr 3106400.

<sup>34</sup> Zgodnie z art. 46 ust. 4 wskazanej ustawy minister właściwy do spraw zdrowia mógł ustanowić m.in. czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się, co nie jest tożsame z upoważnieniem do nałożenia powszechnego obowiązku poddania się kwarantannie.

<sup>35</sup> S. Trociuk, op. cit., s. 37.



ści rozwiązań normatywnych z przepisami ustawy zasadniczej należało znowelizować odpowiednie przepisy ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Ponadto przedstawiciele doktryny, jak i sądy w procesie stosowania prawa podkreślały znaczące uchybienia w trakcie działalności organów władzy publicznej. Rozporządzenia wydawane w tym okresie ustanawiały bowiem nieznaną ustawom stan prawny, który ograniczał wolność przemieszczania się. Rozporządzenia, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, winny być wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Bez wątplenia akty wykonawcze nie wykonywały ustawy, lecz uzupełniały ją o treść, której w niej nie było. W związku z naruszeniem wskazanej treści Konstytucji RP nie posiadały one mocy obowiązującej, a wydawane na ich podstawie akty administracyjne (przede wszystkim decyzje) dotknięte były sankcją nieważności<sup>36</sup>.

Ponadto w orzecznictwie, na kanwie którego omawiano wskazane zagadnienie wielokrotnie podkreślano, iż w pewnych dziedzinach prawa możliwe jest pozostawienie większej swobody aktom wykonawczym, jednak nie może to prowadzić do „nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego”. W związku z wadliwym sformułowaniem przepisów wskazanej ustawy, Minister Zdrowia i Rada Ministrów nie miała upoważnienia do uregulowania w akcie rangi podstawowym całego kompleksu zagadnień związanych z obowiązkiem poddania się kwarantannie (nakaz kompletności regulacji ustawowej)<sup>37</sup>. Należy podkreślić, iż w szczególności w zakresie praw i wolności człowieka i obywatela obowiązuje zasada wyłączności ustawy<sup>38</sup>, jak również konieczność szczególnego przestrzegania obowiązku unormowania w ustawie wszystkich zasadniczych elementów, gdyż zazwyczaj odnoszą się one do władczych form oddziaływania przez organy administracji wobec jednostki – chociażby poprzez nakładanie kar administracyjnych<sup>39</sup>.

Ponadto w orzecznictwie ukształtował się pogląd, iż w przypadku naruszenia przez jednostkę obowiązku poddania się kwarantannie przy prawidłowo ustanowionych regulacjach ustawowych, organy administracji publicznej powinny nakładać kary pieniężne, jak najszybciej po odnotowaniu naruszenia obowiązku. Bowiem nałożenie kary administracyjnej kilka dni po takim zdarzeniu narusza zasadę załatwienia sprawy w terminie niecierpiącym zwłoki. Ponadto organ upoważniony do wymierzenia sankcji winien zweryfikować stan faktyczny sprawy,

<sup>36</sup> Wyrok NSA z 18.11.2021 r., II GSK 1612/21, LEX nr 3286371; Wyrok WSA w Krakowie z 26.01.2021 r., III SA/Kr 924/20, LEX nr 3124234; Wyrok WSA w Łodzi z 26.09.2022 r., III SA/Łd 360/22, LEX nr 3420082.

<sup>37</sup> Wyrok SN z 24.02.2022 r., V KK 65/22, LEX nr 3404630.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> Ibidem, Wyrok TK z 25.05.1998 r., U 19/97, OTK 1998, nr 4, poz. 47.

gdyż treść notatek służbowych sporządzanych przez funkcjonariuszy Policji bywa „lakoniczna”<sup>40</sup>.

## 6. Objęcie obowiązkiem poddania się kwarantannie wobec braku wydania decyzji

Zasada decyzyjności w zakresie obowiązku poddania się kwarantannie została unormowana w art. 33 ust. 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. W myśl przytoczonego przepisu, państwowy powiatowy inspektor sanitarny lub państwowy graniczny inspektor sanitarny może, w drodze decyzji, nałożyć wskazany obowiązek. Przy czym należy podkreślić, iż od 1 kwietnia 2020 r. ustawodawca umożliwił przekazywanie decyzji w tej materii w trybie uproszczonym, tj. zapewnił możliwość odstąpienia od wydania decyzji w formie pisemnej, jak również rozwiązanie polegające na odstąpieniu od obowiązku uzasadnienia. Nie ulega wątpliwości, iż wprowadzenie uproszczonego trybu nie zwalniało z obowiązku wydania decyzji administracyjnej. Jedyny wyjątek został przewidziany w art. 35 ust. 1 wskazanej ustawy, który upoważnia lekarza do skierowania osoby na kwarantannę<sup>41</sup>.

Wbrew przepisom ustawowym inspektorzy sanitarni nakładali obowiązek poddania się kwarantannie bez rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej, uzasadniając to treścią § 5 ust. 1 zd. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii – „decyzji organu inspekcji sanitarnej nie wydaje się”. Należy podkreślić, iż podstawową zasadą hierarchiczności aktów prawnych, zgodnie z którą akty niższego rzędu muszą być zgodne z aktami wyższego rzędu. Wobec tego przepis ten został ustanowiony przy rażącym naruszeniu delegacji ustawowej. Samo umieszczenie informacji o skierowaniu danej osoby na kwarantannę i przesłanie informacji np. poprzez dziennik elektroniczny<sup>42</sup> nie jest tożsame z wydaniem decyzji – gdyż zasada decyzyjności wynika wprost z przepisów ustawy, które nie mogą być derogowane albo modyfikowane treścią aktu niższego rzędu<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> Wyrok NSA z 28.10.2021 r., II GSK 1622/21, LEX nr 3269239.

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi – (Dz.U. z 2008 r. Nr 234, poz. 1570).

<sup>42</sup> Postanowienie WSA w Szczecinie z 12.08.2022 r., II SA/Sz 123/22, LEX nr 3394351.

<sup>43</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 27.10.2022 r., III SA/Gd 315/22, LEX nr 3427897; Wyrok WSA w Gliwicach z 7.11.2022 r., III SA/GI 301/22, LEX nr 3438443; Wyrok WSA w Gdańsku z 17.11.2022 r., III SA/Gd 208/22, LEX nr 3437652.

## 7. Zakaz przemieszczania się po terytorium RP

W okresie od dnia 1 kwietnia do 11 kwietnia 2020 r. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii wprowadzono zakaz przemieszczania się na obszarze Rzeczypospolitej Polski, określając wyjątki od wskazanego zakazu. Należy podkreślić, że wspomniany akt wykonawczy wydano na podstawie art. art. 46a i art. 46b pkt 1–6 i 8–12 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Warto wskazać, iż przepisy te pozwalały w tym zakresie jedynie na ustanowienie nakazu lub zakazu przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach oraz nakazu określonego sposobu przemieszczania się. Wobec tego, należy nie zgodzić się z prawodawcą, iż zostało mu przyznane uprawnienie do unormowania powszechnego zakazu przemieszczania się na obszarze RP. Gdyż tak sformułowany zakaz w § 5 omawianego rozporządzenia bez wątpienia naruszał istotę wolności przemieszczania się.

Judykatura w swoim dorobku orzeczniczym podkreślała także, że wprowadzony stan epidemii nie mógł zastępować przewidzianych w Konstytucji RP stanów nadzwyczajnych<sup>44</sup>. Ponadto Sąd Najwyższy wskazał, że niemożliwe było sankcjonowanie naruszeń wskazanego, bezprawnego zakazu w ramach art. 54 Kodeksu wykroczeń, gdyż celem rozporządzenia nie było zapewnienie porządku publicznego, lecz ochrona zdrowia<sup>45</sup>. Podobny problem widoczny jest w kwestii niezastosowania się do obowiązku zachowania tzw. dystansu społecznego, tj. 2-metrowego odstępu od innej osoby. W tym przypadku również przepisy rozporządzenia wykroczały poza przyznaną im „swobodę” przez ustawę<sup>46</sup>.

## Podsumowanie

Na omawianą wolność konstytucyjną składa się szereg uprawnień jednostki, m.in. do poruszania się po obszarze RP, swoboda wyboru miejsca zamieszkania i pobytu oraz wolność opuszczenia i powrotu na terytorium państwa. Jest to jedna z kluczowych wolności o szerokim zakresie podmiotowym, ponieważ umożliwia realizację innych powiązanych ze sobą praw podmiotowych przysługujących jednostce. Należy pamiętać, że nie ma ona charakteru absolutnego – może zostać ograniczona w drodze ustawy przy poszanowaniu klauzuli limitacyjnej, (w szczególności kryterium proporcjonalności). Powiązane jest to z czasowym charakterem procesu legislacyjnego. Organy władzy w czasie epidemii wirusa SARS-COV-2, chcąc doraźnie ograniczyć tempo rozprzestrzeniania się

<sup>44</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 2.02.2021 r., VII SA/Wa 1331/20, LEX nr 3129779.

<sup>45</sup> Wyrok SN z 5.05.2021 r., II KK 106/21, LEX nr 3245216.

<sup>46</sup> Wyrok NSA z 9.03.2022 r., II GSK 113/22, LEX nr 3344109.

owego patogenu, nakładały obostrzenia wbrew przepisom Konstytucji. W związku z czym sankcje za ich nieprzebranie uchylane były przez sądy powszechne i administracyjne<sup>47</sup>. Należy także podkreślić niezrozumienie wobec niewprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych, przy wyraźnym zaktualizowaniu się przesłanek jego wprowadzenia.

## Bibliografia

### Literatura

- Balcerzak M., *Komentarz do art. 52*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, Legalis 2016.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis 2012.
- Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2020.
- Brzozowski W., Krzywoń A., Wiącek M., *Prawa człowieka*, Warszawa 2021.
- General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement), Adopted at the Sixty-seventh session of the Human Rights Committee, on 2 November 1999.
- Gwiżdż A., *Prawo państwowe*, [w:] F. Ryszka (red.), *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, cz. 1, Warszawa 1962.
- Kamieński G., *Rozpoznanie sprawy cywilnej przez sąd drugiej instancji w składzie jednego sędziego jako przyczyna prowadząca do nieważności postępowania (art. 379 pkt 4 k.p.c.). Glosa do uchwały Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych – zasada prawna – z dnia 26 kwietnia 2023 r.*, III PZP 6/22, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2024, nr 2.
- Leśnodorski B., *Początki monarchii konstytucyjnej*, [w:] J. Bardach (red.), *Historia państwa i prawa Polski*, t. 2: *od połowy XV wieku do r. 1795*, Warszawa 1966.
- Łaszewska-Hellriegel M., Malinowska E., *Ograniczenie wolności i praw w związku z pandemią COVID-19 w Polsce. Teoria i praktyka*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2022, nr 4.
- Michalak A., *Wolności i prawa jednostki*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2020.
- Nieć A., Szyprowski B., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2023 r.*, sygn. III PZP 6/22, „Prokuratura i Prawo” 2024, nr 1.

<sup>47</sup> Zob. również na temat uchwały SN z 26.04.2023 r., III PZP 6/22, mającej istotne znaczenie dla naruszania regulacji konstytucyjnych – A. Nieć, B. Szyprowski, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2023 r.*, sygn. III PZP 6/22, „Prokuratura i Prawo” 2024, nr 1; G. Kamieński, *Rozpoznanie sprawy cywilnej przez sąd drugiej instancji w składzie jednego sędziego jako przyczyna prowadząca do nieważności postępowania (art. 379 pkt 4 k.p.c.). Glosa do uchwały Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych – zasada prawna – z dnia 26 kwietnia 2023 r.*, III PZP 6/22, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2024, nr 2.

- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021.
- Piechowiak M., *Klauzula limitacyjna a nienaruszalność praw i wolności*, „Przeгляд Sejmovy 2009, nr 2 (91).
- Pietras-Eichberger M., *Ograniczenia praw człowieka w czasie pandemii COVID-19 w Polsce i Rosji. Aspekty prawno-porównawcze*, „Gubernaculum et Administratio” 2021, nr 2.
- Purc-Kurowicka K., *Wpływ pandemii COVID-19 na prawa i wolności obywateli w zakresie organizowania zgromadzeń*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 1.
- Stępień-Żałucka B., *Wolności i prawa człowieka oraz obywatela w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Zagadnienia wybrane*, Rzeszów 2021.
- Szonert M., *Obywatelstwo zawiedzionych nadziei? Początki obywatelstwa na ziemiach polskich*, „Studia Migracyjne – Przeгляд Polonijny” 2017, z. 1.
- Trociuk S., *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 31*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Wentkowska A., Tkacz S., *Ograniczenia praw i wolności obywatelskich w dobie pandemii Covid-19 w świetle charakterystyki prawa jako systemu*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, nr 1.
- Węgrzyn J., *Wolność przemieszczania się*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.
- Wiśniewski L., Bieczyński M.M., *Swoboda przemieszczania się w prawie międzynarodowym, prawie Unii Europejskiej i polskim prawie krajowym. Przeгляд zagadnień*, Poznań 2015.
- Zięba-Żałucka Z., *Wolność przemieszczania się w ustawodawstwie międzynarodowym i polskim*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 2 (14).

## **Orzecznictwo**

- Postanowienie WSA w Szczecinie z 12.08.2022 r., II SA/Sz 123/22, LEX nr 3394351.
- Wyrok NSA z 9.03.2022 r., II GSK 113/22, LEX nr 3344109.
- Wyrok NSA z 18.11.2021 r., II GSK 1612/21, LEX nr 3286371.
- Wyrok NSA z 28.10.2021 r., II GSK 1622/21, LEX nr 3269239.
- Wyrok SN z 5.05.2021 r., II KK 106/21, LEX nr 3245216.
- Wyrok SN z 24.02.2022 r., V KK 65/22, LEX nr 3404630.
- Wyrok TK z 12.01.2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.
- Wyrok TK z 18.01.2006 r., K 21/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 4.
- Wyrok TK z 25.05.1998 r., U 19/97, OTK 1998, nr 4, poz. 47.
- Wyrok TK z 28.06.2000 r., K 34/99, OTK 2000, nr 5, poz. 142.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 17.11.2022 r., III SA/Gd 208/22, LEX nr 3437652.

- Wyrok WSA w Gdańsku z 27.10.2022 r., III SA/Gd 315/22, LEX nr 342789.  
Wyrok WSA w Gliwicach z 7.11.2022 r., III SA/GI 301/22, LEX nr 3438443.  
Wyrok WSA w Gliwicach z 20.10.2020 r., III SA/GI 540/20 LEX nr 3080997.  
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 23.09.2020 r., II SA/Go 331/20, LEX nr 3061179.  
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 23.09.2020 r., II SA/Go 332/20, LEX nr 3061215.  
Wyrok WSA w Krakowie z 26.01.2021 r., III SA/Kr 924/20, LEX nr 3124234.  
Wyrok WSA w Lublinie z 26.11.2020 r., III SA/Lu 393/20, LEX nr 3106400.  
Wyrok WSA w Łodzi z 26.09.2022 r., III SA/Łd 360/22, LEX nr 3420082.  
Wyrok WSA w Warszawie z 2.02.2021 r., VII SA/Wa 1331/20, LEX nr 3129779.

### **Akty prawne**

- Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 – (Dz. U. UE. L. z 2004 r. Nr 158, str. 77).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych – (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
- Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz Protokół nr 4 do powyższej konwencji, sporządzony w Strasburgu dnia 16 września 1963 r. – (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii – (Dz.U. z 2020 r., poz. 491).
- 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).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii – (Dz.U. z 2021 r., poz. 861).
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej – (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi – (Dz.U. z 2008 r. Nr 234, poz. 1570).

**Źródła internetowe**

Odmowa ekstradycji Polaka z powodu złego stanu praworządności, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-11-03/norwegia-sad-odmowil-ekstradycji-polaka-z-powodu-zlego-stanu-polskiej-praworzadnosci/> [dostęp: 6.10.2023].

**Freedom of movement in the 1997 Constitution of the Republic of Poland during the COVID-19 epidemic****Abstract**

Freedom of movement is a kind of guarantee of the realization of subjective rights to which every human being is entitled on the basis of the norms of the Basic Law, as well as the provisions of acts of international law. Its beginning in the tradition of Polish constitutional law is related to the Government Act of May 3, 1791, which guaranteed “complete freedom”. In the following centuries, this freedom was developed and detailed in normative acts, although there are periods when legislators did not mention it in terms of fundamental rights and freedoms. Its essence and importance for the individual also result in the consequence of “looking at” by the authorities applying the law, as well as representatives of the doctrine, the provisions that limit this freedom. During the COVID-19 pandemic, the legislator repeatedly limited the freedom of movement in acts of a lower rank, as well as the issued regulations were in conflict with constitutional and statutory regulations.

**Keywords:** freedom of the individual, movement, movement, constitutional freedom, Republic of Poland, Covid-19.