


*Marcin Kamiński** <https://orcid.org/0000-0001-9181-2044>

**SZCZEGÓLNE REŻIMY OCHRONNE PRAWA
ADMINISTRACYJNEGO A STANY NADZWYCZAJNE.
PODSTAWOWE PROBLEMY DELIMITACJI ORAZ
KONSTITUCYJNYCH STANDARDÓW OGRANICZANIA
WOLNOŚCI I PRAW JEDNOSTEK**

Streszczenie. Przedmiotem rozważań jest zagadnienie szczególnych reżimów ochronnych prawa administracyjnego jako kwalifikowanego typu specjalnego porządku regulacji administracyjnoprawnej obowiązującej w sytuacjach zagrożeń dla istotnych dóbr prawnych o charakterze kolektywnym (np. bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego). Celem analizy jest przedstawienie relacji tego rodzaju reżimów do stanów nadzwyczajnych (stanu wojennego, stanu wyjątkowego, stanu klęski żywiołowej) oraz konstytucyjnych granic ustawowego ograniczania wolności i praw jednostek w okresie obowiązywania lub stosowania norm należących do tych reżimów. Szczególna uwaga została poświęcona zagadnieniom reżimów związanych z wystąpieniem epidemii i zagrożenia epidemicznego oraz zdarzenia radiacyjnego. W opracowaniu uwzględniono także problematykę nowych kategorii reżimów szczególnych (kwalifikowanych stref ochronnych na terenie obowiązywania stanów epidemii lub zagrożenia epidemicznego oraz obszaru obowiązywania zakazu przebywania w strefie nadgranicznej). Rozważania bazują na metodzie uogólniającej analizy formalno-dogmatycznej regulacji normatywnej z wykorzystaniem prawniczych konstrukcji teoretycznych.

Słowa kluczowe: stany nadzwyczajne, stany epidemii i zagrożenia epidemicznego, zdarzenia radiacyjne, konstytucyjne wolności i prawa jednostki oraz ich ograniczenia, reżimy i obszary specjalne w prawie administracyjnym

**SPECIAL PROTECTIVE REGIMES OF ADMINISTRATIVE LAW
AND STATES OF EMERGENCY. FUNDAMENTAL PROBLEMS
OF DELIMITATION AND CONSTITUTIONAL STANDARDS OF
LIMITING THE FREEDOMS AND RIGHTS OF INDIVIDUALS**

Abstract. The subject of the considerations is the issue of special protective regimes of administrative law as a qualified type of special order of administrative law regulation applicable in situations of threats to significant legal goods of a collective nature. The purpose of the analysis is to

* Uniwersytet Kaliski, Naczelny Sąd Administracyjny, mkaminski@nsa.gov.pl

present the relationship of such regimes to the extraordinary states (martial law, state of emergency, state of natural disaster) and to the constitutional limits of statutory restriction of the freedoms and rights of individuals during the period when the norms belonging to these regimes are in force or applied. Particular attention was paid to the issues of regimes related to the occurrence of an epidemic, an epidemic threat and a radiation emergency. The study also takes into account the issues of new categories of special regimes (qualified protection zones in the area of the states of epidemic or epidemic threat and the area of the prohibition of staying in the border zone).

Keywords: states of emergency, states of epidemics and epidemic threats, radiation emergencies, constitutional freedoms and rights and their limitations, special regimes and areas in administrative law

1. KONCEPCJE SZCZEGÓLNEJ ZALEŻNOŚCI ADMINISTRACYJNOPRAWNEJ ORAZ REŻIMÓW SPECJALNYCH PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

W polskiej nauce prawa administracyjnego zagadnienie szczególnych porządków regulacji administracyjnoprawnej jest rozważane przede wszystkim na tle koncepcji stosunków (układów) szczególnej zależności administracyjnoprawnej oraz reżimów specjalnych prawa administracyjnego. Pierwsza z tych koncepcji (Filipek 1982, 101; 2001, 36) przyjmuje, że dla określonych kategorii stanów faktycznych prawodawca ustanawia szczególne normy prawa administracyjnego, które w zakresie swego obowiązywania z jednej strony wyłączają moc wiążącą i stosowanie ogólnej regulacji administracyjnoprawnej, z drugiej zaś strony kreują bardziej intensywną zależność administracyjnoprawną podmiotów administrowanych, która przejawia się w zwiększonym (co do stopnia lub zakresu) ograniczeniu praw lub wolności jednostkowych lub we wprowadzeniu dodatkowych, powiązanych z regulowanymi sytuacjami prawnymi i jakościowo odmiennych obowiązków prawnych. Druga koncepcja – kładąca bardziej nacisk na cechy normatywne szczególnej regulacji – odwołuje się do pojęcia reżimu specjalnego norm prawa administracyjnego (Boć 1985, 102). Ogólnie reżimy te mają dotyczyć tzw. stanów specjalnych (np. stanu wyjątkowego, stanu klęski żywiołowej) i obszarów specjalnych (Wasilewski 1969, 108; Kulesza 1974, 62) lub stref specjalnych (Stelmasiak 1986; Zacharko 2012, 11). O ile reżim obszaru specjalnego polega na względnie stałym powiązaniu określonego terytorium ze szczególnym porządkiem administracyjnoprawnym zastępującym lub uzupełniającym ogólny porządek powszechnie obowiązujący w celu ochrony samego obszaru i jego cech lub wartości związanych z tym obszarem, o tyle reżimy stanów specjalnych wiążą się z zasadniczo tymczasowym ustanowieniem szczególnej regulacji prawnej w celu ochrony naczelných wartości porządku prawnego, w tym życia i zdrowia publicznego, porządku i bezpieczeństwa publicznego, mienia publicznego lub mienia prywatnego w znacznym rozmiarach, środowiska naturalnego.

Na tle powyższych koncepcji powstaje możliwość wyodrębnienia szczególnej kategorii reżimów regulacji administracyjnoprawnej, których celem jest

ochrona zagrożonych istotnych prawnie dóbr (wartości) o znaczeniu kolektywnym (np. bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego). Zagadnienie to wymaga szerszej analizy normatywnej i teoretycznej.

2. SZCZEGÓLNE REŻIMY REGULACJI ADMINISTRACYJNOPRAWNEJ O CHARAKTERZE OCHRONNYM

Polski porządek prawny niezależnie od konstytucyjnego katalogu tzw. stanów nadzwyczajnych (stanu wojennego, stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej)¹ przewiduje szczególne regulacje ustawowe w zakresie zapobiegania lub zwalczania sytuacji (zdarzeń), które powodują znaczne zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, mienia, środowiska, zdrowia zwierząt, bezpieczeństwa i porządku publicznego. Sytuacje lub zdarzenia tego typu jako źródła powstania stanu zagrożenia dla istotnych dóbr prawnych (Kamiński 2014, 37) o charakterze kolektywnym (zbiorowym) wymagają – zgodnie z konstytucyjnymi normami-zasadami i normami celowymi (Kamiński 2016, 106) – ustanowienia specjalnych podstaw kompetencyjnych do skutecznego i sprawnego działania organów państwa w celu usunięcia lub ograniczenia tego stanu.

W grupie tego rodzaju sytuacji lub zdarzeń, które stanowią podstawy do wprowadzenia szczególnych reżimów prawno-ochronnych, znajdują się przede wszystkim epidemie i zagrożenia epidemiczne², sytuacje kryzysowe³, proces mobilizacji i czas wojny⁴, zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub zagrożenia wystąpienia tego rodzaju zdarzenia⁵, poważne awarie i poważne awarie przemysłowe⁶, zdarzenia radiacyjne⁷, zagrożenia wystąpienia lub wystąpienie choroby zakaźnej zwierząt podlegającej obowiązkowi zwalczania⁸.

¹ Zob. art. 228–234 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.); dalej: Konstytucja RP.

² Zob. art. 2 pkt 22 i 23 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2022 r., poz. 1657 ze zm.); dalej: u.z.z.ch.z.

³ Zob. art. 3 pkt ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2022 r., poz. 261 ze zm.); dalej: u.z.k.

⁴ Zob. art. 2 pkt 2 i pkt 16 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U., poz. 655 ze zm.); dalej: u.o.O. „Czas wojny” należy odróżnić od tzw. stanu wojny, o którym mowa w art. 116 Konstytucji RP.

⁵ Zob. art. 2 pkt 1–2, 6–7, art. 4 i n., art. 15 i n. ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 2234 ze zm.); dalej: u.d.a.

⁶ Zob. art. 3 pkt 23 („poważna awaria”) i pkt 24 („poważna awaria przemysłowa”) ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm.).

⁷ Zob. art. 3 pkt 55 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz.U. z 2021 r., poz. 1941 ze zm.); dalej: u.p.a.

⁸ Zob. art. 41 i n., art. 45–46, art. 47 i n. ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2020 r., poz. 1421 ze zm.).

Ustawodawca wiąże z powyższymi sytuacjami lub zdarzeniami podstawy kompetencyjne do wprowadzania szczególnych reżimów administracyjnoprawnej ochrony określonych dóbr prawnych o znaczeniu kolektywnym, dla których charakterystyczne są wzmocnione uprawnienia właściwych organów lub służb do zapobiegania lub zwalczania skutków znacznych zagrożeń dla powyższych dóbr oraz ograniczenia praw i wolności lub zwiększenia zakresu obowiązków podmiotów prywatnych (jednostek). Szczególne administracyjnoprawne reżimy ochronne są zatem instytucjami prawnymi, które należy wyraźnie odróżniać od sytuacji lub zdarzeń zagrażających kolektywnym dobrom prawnym i stanowiących uzasadnienie dla formalnego ustanowienia (wprowadzenia, stosowania) tych reżimów. Można je w dalszej kolejności uznać – w zależności od przyjętej perspektywy pogładowej – za kwalifikowaną kategorię układu szczególnej zależności administracyjnoprawnej lub reżimu specjalnego regulacji prawa administracyjnego.

Stopień formalizacji procesu rozpoczęcia i zakończenia (np. uchylecia, odwołania) obowiązywania danej kategorii szczególnego administracyjnoprawnego reżimu ochronnego jest zróżnicowany. Przykładowo wystąpienie epidemii (zob. art. 2 pkt 9 u.z.z.ch.z.) lub zagrożenia epidemicznego (zob. art. 2 pkt 31 u.z.z.ch.z.) może być podstawą do formalnego ogłoszenia przez właściwego wojewodę (w drodze aktu prawa miejscowego) lub ministra właściwego do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej (w drodze rozporządzenia) stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego (art. 46 ust. 1 i 2 u.z.z.ch.z.), z którymi to stanami regulacje prawne wiążą bezpośrednio lub pośrednio bardziej intensywne kształtowanie zakresu niektórych praw i obowiązków jednostek w celu usunięcia lub ograniczenia stanu zagrożenia dla zdrowia publicznego. Rozporządzenia te jako akty prawa krajowego lub miejscowego mają charakter złożony normatywnie (por. Radajewski 2021, 66; Brzeziński 2007, 187; Radajewski 2018, 141). Podobnie stany temporalne „czasu wojny” i mobilizacji, uruchamiające szczególne skutki prawne oraz kompetencje organów administracji (przede wszystkim wojskowej), są wprowadzane formalnymi aktami w postaci wydanego na wniosek Rady Ministrów postanowienia oraz zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 2 pkt 2 i pkt 16 u.o.O.). Z kolei stopnie alarmowe lub stopnie alarmowe CRP wprowadza, zmienia i odwołuje, w drodze zarządzenia, w zależności od rodzaju zagrożenia zdarzeniem o charakterze terrorystycznym, Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw wewnętrznych i Szefa ABW, a w przypadkach niecierpiących zwłoki – minister właściwy do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii Szefa ABW, informując o tym niezwłocznie Prezesa Rady Ministrów. Wprowadzenie odpowiedniego stopnia alarmowego może być podstawą do wydania odpowiednich zarządzeń (np. o zakazie odbywania zgromadzeń lub imprez masowych na obszarze lub w obiekcie objętym stopniem alarmowym lub o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej

Polskiej)⁹. Z drugiej strony część szczególnych reżimów jest wprowadzana w trybie złożonym i stopniowym za pośrednictwem całego ciągu działań lub czynności o charakterze prawnym lub faktycznym (w tym ocen specjalistycznych, aktów wymiany informacji lub innych aktów współdziałania, aktów informowania publicznego), podejmowanych na podstawie aktów planowania kryzysowego (np. wojewódzkiego lub krajowego planu postępowania awaryjnego w razie wystąpienie zdarzenia radiacyjnego), których uruchomienie jest dopiero podstawą do wprowadzenia działań o skutkach prawnych względem podmiotów zewnętrznych (np. wprowadzenie przez wojewodę w drodze aktu prawa miejscowego lub przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia tzw. działań interwencyjnych w związku z zaistnieniem zdarzenia radiacyjnego)¹⁰.

3. PROBLEMY ROZGRANICZANIA SZCZEGÓLNYCH ADMINISTRACYJNOPRAWNYCH REŻIMÓW OCHRONNYCH I STANÓW NADZWYCZAJNYCH

Analizując szczególne administracyjnoprawne reżimy ochronne obowiązujące w sytuacjach istotnego zagrożenia kolektywnych dóbr prawnych, należy dostrzec ich dalsze cechy konstytutywne, które przesądzają o ich specyfice.

Na uwagę zasługuje przede wszystkim normatywne i konstrukcyjne podobieństwo rozważanych reżimów do stanów nadzwyczajnych. Granica materialnoprawna między treściami normatywnymi reżimów ochronnych oraz stanów nadzwyczajnych może być płynna, a określone rozwiązania prawne wprowadzane poza ramami prawnymi konstytucyjnymi stanów nadzwyczajnych oraz zmierzające do usunięcia lub ograniczenia stanu zagrożenia dla danej kategorii dóbr prawnych kolektywnych (np. bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego) mogą tę granicę przekroczyć. Jest to szczególnie dostrzegalne w sytuacjach ustanowienia środków ochronnych związanych z tymczasowym ograniczeniem lub nawet zniesieniem możliwości efektywnego i realnego korzystania z konstytucyjnych praw i wolności albo wprowadzaniem ograniczeń, które naruszają istotę określonych wolności lub praw. O ile w odniesieniu do stanu wojennego i stanu wyjątkowego regulacja konstytucyjna wprowadza zasadę dopuszczalności szczególnego ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w ustawach dotyczących powyższych stanów nadzwyczajnych (które są następnie aktualizowane lub dodatkowo konkretyzowane w rozporządzeniach Prezydenta RP), z zastrzeżeniem enumeracji negatywnej wyjątków (art. 233 ust. 1 Konstytucji RP), o tyle w odniesieniu do stanu klęski żywiołowej obowiązuje zasada przeciwna (art. 233 ust. 3 Konstytucji RP) – enumeracji pozytywnej praw i wolności, które mogą zostać poddane szczególnej

⁹ Zob. art. 16, 21 i 22 u.d.z.a.

¹⁰ Zob. art. 84, 86e, 86f, 86i, 88–91b u.p.a.

limitacji. Znaczenie ustrojowoprawne i materialnoprawne instytucji stanów nadzwyczajnych polega zatem przede wszystkim na konstytucyjnym upoważnieniu ustawodawcy do ustanowienia podstaw prawnych do podejmowania przez władzę wykonawczą specjalnych działań w warunkach szczególnych zagrożeń dla istnienia lub normalnego funkcjonowania państwa (art. 228 ust. 1 i ust. 5 Konstytucji RP) oraz do wprowadzenia szczególnych i wyjątkowych ograniczeń wolności i praw jednostek. Powyższe szczególne ograniczenia, z zastrzeżeniem pozytywnego i negatywnego katalogu z art. 233 ust. 1 i ust. 3 oraz limitowanego przedmiotowo (względem zasady z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP) zakazu niedyskryminacji, muszą być jednak proporcjonalne do skali i postaci zagrożenia konstytucyjnego oraz mogą naruszać istotę praw i wolności (art. 228 ust. 5 w zw. z art. 233 ust. 1 i ust. 3 jako *leges speciales* względem art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Z powyższego ujęcia normatywnego wynika, że w okresie obowiązywania stanów nadzwyczajnych określone kategorie praw i wolności konstytucyjnych mogą zostać – w granicach wyznaczonych w art. 233 i przepisach ustaw regulujących te stany (por. Jabłoński 2016, 185) – nie tylko czasowo zawieszane, lecz także powiązane z takimi ograniczeniami, które godzą w ich istotę, „przekreślając” ich tożsamość treściową (rdzeń materialny) lub „wydrażając” (por. Garlicki 2001, 8–9, 22) je z elementów treściowo dla nich konstytucyjnych. Jeżeli natomiast określona wolność lub prawo nie podlega szczególnej regulacji konstytucyjnej w powyższym zakresie, to jej ograniczenie w warunkach stanu nadzwyczajnego może odbywać się tylko na „zasadach ogólnych” (por. Wojtyczek 1999, 258; Ochman, Pisz 2018, 112), przewidzianych w art. 31 ust. 3 i innych szczególnych przepisach konstytucyjnych (np. co do wolności uzewnętrzniania religii – w art. 53 ust. 5 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Dokonując zestawienia powyższych konstytucyjnych uwarunkowań ograniczania praw i wolności jednostek w stanach nadzwyczajnych z ustawowymi podstawami do wprowadzania ograniczeń praw i wolności w ramach szczególnych administracyjnoprawnych reżimów ochronnych, można postawić uzasadnione prawnie pytanie o granice zbliżania normatywnego tych stanów oraz rozważanych reżimów w zakresie stopnia intensywności zależności administracyjnoprawnej jednostek od organów administracji publicznej oraz stopnia ingerencji w sferę indywidualnych praw i wolności. Przesłanki delimitacji stanów nadzwyczajnych i szczególnych ustawowych reżimów ochronnych oraz granice dopuszczalnej operacji przejmowania przez niektóre reżimy specjalne cech regulacji zastrzeżonej konstytucyjnie dla stanów nadzwyczajnych wynikają z samej Konstytucji. Po pierwsze, z art. 228 ust. 1 wynika, że stany nadzwyczajne mogą zostać wprowadzone tylko w sytuacjach „szczególnych zagrożeń” oraz tylko wtedy, gdy „zwykle środki konstytucyjne” (przewidziane w ustawach konkretyzujących reguły i zasady konstytucyjne) są „niewystarczające”. Stan nadzwyczajny jest więc nie tylko środkiem subsydiarnym, lecz także ultimatywnym, który może zostać uruchomiony jedynie w razie stwierdzenia, że podjęte na podstawie „ustawodawstwa

zwyczajnego” działania nie są lub nie będą skutecznym środkiem odwracającym lub neutralizującym zagrożenia dla normalnego funkcjonowania państwa (społeczeństwa). Po drugie, zagrożenia związane z niepodległością, nienaruszalnością granic, bezpieczeństwem zewnętrznym (art. 229), konstytucyjnym ustrojem państwa, bezpieczeństwem wewnętrznym lub porządkiem publicznym (art. 230) lub wystąpieniem katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej (art. 232) muszą być na tyle poważne („szczególne”), że znoszą lub istotnie ograniczają „normalne funkcjonowanie państwa” (art. 228 ust. 5). Nie jest więc tak, że każde zagrożenie (nawet poważne) zakłócające funkcjonowanie państwa oraz wynikające z przyczyn określonych w art. 229, 230 i 232 (np. z zaistnienia klęski żywiołowej) jest podstawą do wprowadzenia odpowiedniego stanu nadzwyczajnego. Zagrożenie to musi być kwalifikowane („szczególne”) oraz prowadzić do niemożności skutecznej realizacji istotnych zadań państwa na części albo na całym jego terytorium. Tak wyznaczone warunki progowe stanów nadzwyczajnych dowodzą, że przesłanki ich wprowadzenia są nie tylko poddane zasadom stopniowości zagrożeń i adekwatności¹¹ środków (działań) prawnych zmierzających, zgodnie z zasadami celowości (Prokop 2005, 33) i tymczasowości (Miemiec 2016, 24), do „jak najszybszego” przywrócenia „stanu zwyczajnego” (Gebethner 1982, 6; Garlicki 1998, 356; Smaga 2004, 58), lecz także są każdorazowo funkcją aktualnego stanu ustawodawstwa w zakresie instytucji i instrumentów prawnych, które jako „zwykłe środki konstytucyjne” mogą być skutecznym i wystarczającym środkiem do odwrócenia poważnych zagrożeń dla państwa i społeczeństwa oraz ich skutków (por. art. 228 ust. 1 Konstytucji RP). Ocena realizacji przesłanek faktycznych aktualizacji podstaw konstytucyjnych i ustawowych wprowadzenia stanu nadzwyczajnego jest w znacznym stopniu wypadkową nie tylko ocen specjalistycznych (np. medycznych, technicznych, społecznych, ekonomicznych), lecz także aktualnych ocen i projekcji politycznych i – co najistotniejsze – skuteczności działania „zwyczajnych” instrumentów ustawowych obowiązujących w momencie wystąpienia zagrożenia lub jego skutków. Oceny te jako mające charakter polityczny lub prawno-polityczny podlegają jedynie w ograniczonym zakresie normatywnej determinacji. Dlatego nie można zgodzić się z kategorycznymi wnioskami formułowanymi na forum dyskusji naukowej, że określona katastrofa naturalna (np. epidemia COVID-19) jest lub była „niewątpliwie okolicznością uzasadniającą wprowadzenie stanu klęski żywiołowej” (tak np. Florczak-Wątor 2020, 7). Odrębną sprawą jest natomiast zachowanie przez ustawodawcę działającego poza reżimem stanu nadzwyczajnego konstytucyjnych standardów ochrony wolności i praw jednostki.

¹¹ Określenie „zasada adekwatności” jest w tym zakresie bardziej odpowiednie niż „zasada proporcjonalności”, która ma znaczenie ogólnosystemowe (jako zasada wywodzona z metazasady państwa prawa), a ponadto – na tle art. 228 ust. 5 Konstytucji RP – nie może być pojmowana jako tożsama treściowo z zasadą z art. 31 ust. 3. Jest to natomiast szczególna odmiana zasady proporcjonalności.

4. NOWE KATEGORIE SZCZEGÓLNYCH REŻIMÓW OCHRONNYCH WOBEK ZAGADNIENIA KONSTITUCYJNYCH STANDARDÓW OGRA NICZEŃ PRAW I WOLNOŚCI JEDNOSTKI

W związku z powyższymi uwagami można stwierdzić, że z zasady stopniowości zagrożeń wymagających zwyczajnych albo nadzwyczajnych środków konstytucyjnych oraz zasady ultimatywności stanów nadzwyczajnych wynika, że ustawodawca może ustanawiać szczególne regulacje (reżimy) ochronne, których celem jest opanowanie stanu zagrożenia dla zasadniczych kolektywnych dóbr prawnych oraz zapewnienie niezakłóconego funkcjonowania państwa, bez konieczności wprowadzania stanów nadzwyczajnych¹².

Operacje uzupełniania ustawodawstwa zwykłego o szczególne administracyjnoprawne reżimy ochronne lub wprowadzania różnych poziomów intensywności tego rodzaju reżimów są trwale wpisane w istotę regulacji prawa administracyjnego, aczkolwiek w ostatnich dekadach i latach procesy te stały się bardziej zaawansowane. Dystynktywnymi przykładami tego rodzaju operacji są nowe regulacje wprowadzające w ramach szczególnych reżimów kwalifikowane ramy prawne, zazwyczaj powiązane z wydzieleniem obszarów specjalnych ich obowiązywania. Polski ustawodawca w odpowiedzi na zaistnienie zagrożenia rozprzestrzeniania się zakażeń wirusem SARS CoV-2 z jednej strony uchwalił specjalną ustawę¹³ wprowadzającą szczególne rozwiązania związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem nowej choroby zakaźnej zwanej „COVID-19”, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, z drugiej zaś – ustanowił nowe rozwiązania pozwalające na ustanowienie na obszarze, na którym obowiązuje stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego (por. Radajewski 2021, 72), kwalifikowanych obszarów lub stref ochronnych powiązanych z dalej idącymi niż przewidziane dla ogólnych stanów przeciwepidemicznych ograniczeniami praw i wolności lub obowiązkami (zob. art. 46a i art. 46b u.z.z.ch.z.). W regulacji tej można dostrzec próbę ustanowienia swoistej normatywnej strefy przejściowej między reżimem ochrony przeciwepidemicznej a reżimem właściwym dla stanu nadzwyczajnego.

Przejawem powyższego podejścia jest przesłanka materialna aktualizacji kompetencji Rady Ministrów do wydania rozporządzenia w sprawie określenia

¹² Por. stanowisko wyrażone przez TK w wyroku z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07, OTK-A 2009, nr 4, poz. 51, na tle przepisów u.z.k.

¹³ Zob. ustawę 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 2021 r., poz. 2095 ze zm.). Ustawa ta, pełniąc funkcję aktu bazowego, była następnie uzupełniana i zmieniana przez ciąg kolejnych „ustaw specjalnych”.

zagrożonego obszaru¹⁴ (wraz ze wskazaniem rodzaju strefy¹⁵, na którym „wystąpił”¹⁶ stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego) oraz ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów¹⁷. Przesłanka ta odwołuje się do szczególnego charakteru i rozmiaru epidemii lub zagrożenia epidemicznego, które „przekraczają możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego”. Rozwiązanie to umożliwia Radzie Ministrów – po uprzednim rozważeniu danych przekazanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Głównego Inspektora Sanitarnego oraz wojewodów – ustanowienie w ramach już ogłoszonego stanu epidemii (zagrożenia epidemicznego) kolejnego reżimu specjalnego o „wyższym stopniu” zależności administracyjnoprawnej, który jako część „ustawodawstwa zwyczajnego” oddala konieczność wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, przerywając proces aktualizacji przesłanek faktycznych lub zapobiegając uruchomieniu kompetencji do wydania odpowiedniego rozporządzenia w tym zakresie. Z drugiej jednak strony konieczne jest zwrócenie uwagi, że tego rodzaju „podniesienie poziomu intensywności” ograniczeń praw i wolności jednostki (polegające nierzadko na wprowadzeniu czasowego zakazu wykonywania uprawnień) może naruszać konstytucyjne standardy ochronne. Przykładowo wprowadzone w okresie stanu epidemii COVID-19¹⁸ generalne zakazy przemieszczania się osób przebywających na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej (por. Morawski 2020, 10) oraz organizowania szeroko rozumianych zgromadzeń, poza szczególnymi wyjątkami, niewątpliwie naruszyły istotę wolności poruszania się po terytorium RP (art. 52 ust. 1 Konstytucji RP) oraz istotę wolności zgromadzeń (art. 57 Konstytucji RP) przez przekreślenie rdzenia materialnego tych wolności. Niedopuszczalne było także wprowadzenie całkowitego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju oraz działalności bibliotek, archiwów, muzeów oraz pozostałej działalności związanej z kulturą¹⁹.

¹⁴ Zob. art. 2 pkt 39 u.z.z.ch.z.

¹⁵ W art. 2 pkt. 36–38 u.z.z.ch.z. przewidziano trzy kategorie stref ochronnych związanych z wprowadzaniem kolejnych stopni ograniczeń, nakazów lub zakazów: 1) „strefę zero”; 2) „strefę buforową”; 3) „strefę zagrożenia”.

¹⁶ Nie może być mowy o „wystąpieniu” stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego, lecz jedynie o wprowadzeniu tego rodzaju stanów przez właściwe organy („wystąpić” może epidemia lub zagrożenie epidemiczne).

¹⁷ Zob. np. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 marca 2022 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U., poz. 679 ze zm.).

¹⁸ Zob. § 5 i § 14 wydanego na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1–6 i 8–12 u.z.z.ch.z. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U., poz. 566 ze zm.).

¹⁹ Zob. np. § 9 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 8 ust. 1 lit. a–j oraz pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U., poz. 566 ze zm.).

Ograniczenia te jako wprowadzone poza dopuszczalnym zakresem stanów nadzwyczajnych (art. 233 ust. 1 i 3) były sprzeczne z art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RP jako naruszające istotę wolności i praw. Aktem naruszenia tego ostatniego przepisu było także przekreślenie istoty konstytucyjnej wolności religii przez wprowadzenie drastycznych i nieproporcjonalnych ograniczeń wolności uprawiania kultu religijnego w zakresie maksymalnej liczby jego uczestników na danym terenie lub w danym obiekcie (zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz pomieszczeń)²⁰, niezależnie od naruszenia formalnego warunku ustanowienia tego rodzaju ograniczenia „w drodze ustawy” (art. 53 ust. 5 Konstytucji RP) oraz przekroczenia zakresu upoważnienia ustawowego²¹ przez rozporządzenie wykonawcze (por. Stanisz 2021, 157; Maroń 2021, 33; Ożóg 2021, 327).

W rozważanym spektrum problemowym istotna jest zatem ocena, czy i w jakim zakresie ustawa szczególna, stanowiąca część zbioru „zwykłych środków konstytucyjnych”, nie ustanawia pozakonstytucyjnej kategorii stanu nadzwyczajnego, „stanu nadzwyczajnego *sui generis*” (Paśnik 2020, 84) lub „stanu *quasi-nadzwyczajnego*” (Stanisz 2021, 156), względnie nie zmierza do obejścia konstytucyjnych zasad funkcjonowania państwa i porządku prawnego w warunkach właściwych dla stanów nadzwyczajnych (por. Filaber 2010, 252; Paśnik 2020, 81). Zagadnienie to jest szczególnie aktualne w okresie ciągłych kryzysów i zaburzeń (finansowych, migracyjnych, klimatycznych, militarnych i in.), które mogą stać się pretekstem do wprowadzenia za pomocą ciągu szczególnych regulacji ustawowych „ukrytego stanu wyjątkowego” (*der verdeckte Ausnahmезustand*), zmieniającego stopniowo konstytucyjny porządek funkcjonowania państwa (Frankenberg 2017, 3). W ten sposób może dojść do powstania sytuacji „permanentnego” stanu nadzwyczajnego, który nie zostaje ani oficjalnie wprowadzony, ani nie ma wyznaczonego momentu końcowego (Voigt 2019a, 2019b).

Podobne problemy występują w przypadku powiązania z danym typem obszaru specjalnego lub strefy specjalnej określonych kategorii ograniczeń praw człowieka lub obywatela, które są charakterystyczne dla stanów nadzwyczajnych. Rozwiązanie tego rodzaju może skutkować powstaniem sytuacji będącej substytutem prawnym stanu wyjątkowego. Przykładem tego rodzaju regulacji normatywnej jest instytucja czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej, ustanowiona²² w związku z nieustaniem stanu zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, pomimo

²⁰ Zob. np. § 9 ust. 1 pkt 3 w zw. z § 8 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r.

²¹ Podstawa kompetencyjna z art. 46a i 46b u.z.z.ch.z. nie zawiera upoważnienia dla Rady Ministrów do wprowadzania jakichkolwiek ograniczeń, nakazów lub zakazów dotyczących wykonywania wolności religii, o której mowa w art. 53 Konstytucji RP.

²² Zob. przepisy ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 2191).

uprzedniego wprowadzenia²³ i przedłużenia²⁴ stanu wyjątkowego na części terytorium państwa przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi. Wprowadzenie czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze (gmin lub ich części) w strefie nadgranicznej, przyległej do granicy państwowej stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu przepisów kodeksu granicznego Schengen, może mieć miejsce „w przypadku konieczności zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego w strefie nadgranicznej w związku z zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi, lub mienia, wynikającym z przekraczania granicy państwowej wbrew przepisom prawa lub podejmowania prób takiego przekraczania, lub uzasadnionym ryzykiem popełniania innych czynów zabronionych” i następuje w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii Komendanta Głównego Straży Granicznej (art. 12a ust. 1 u.o.g.p.²⁵). Norma upoważniająca do wydania rozporządzenia została poddana podwójnej relatywizacji materialnoprawnej, gdyż niezależnie od przesłanki ogólnej z art. 12a ust. 1 u.o.g.p. w przepisie art. 12a ust. 2 tej ustawy wprowadzono przesłankę szczególną w postaci dyrektywy kierunkowej wyznaczającej cele i wartości, których realizacji ma służyć wykonanie kompetencji prawodawczej (ochrona granicy państwowej i jej nienaruszalności, bezpieczeństwo i porządek publiczny w strefie nadgranicznej, w szczególności na obszarze bezpośrednio przyległym do granicy państwowej, bezpieczeństwo funkcjonariuszy i pracowników służb państwowych oraz żołnierzy i pracowników Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wykonujących zadania służbowe na granicy państwowej, wywiązywanie się ze zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej). Powyższy złożony mechanizm ograniczenia w drodze rozporządzenia konstytucyjnej wolności poruszania się wykracza jednak poza granice wyznaczone w art. 31 ust. 3 w zw. z art. 52 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji RP, albowiem przez ustanowienie całodobowego i nieograniczonego ustawowo co do maksymalnego okresu obowiązywania zakazu przebywania w wyznaczonym obszarze strefy nadgranicznej – poza określonymi wyjątkami podmiotowymi²⁶ – dochodzi do przekreślenia rdzenia treściowego wolności poruszania się, co oznacza naruszenie istoty tej wolności. Zabieg ten, jak już wskazano, jest dopuszczalny jedynie w warunkach stanów nadzwyczajnych (zob. art. 233 ust. 1 i ust. 3 w zw. z art. 228 ust. 5 Konstytucji RP). Warto zauważyć, że ustanowiony w związku z wprowadzeniem na części

²³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U., poz. 1612).

²⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 października 2021 r. w sprawie przedłużenia stanu wyjątkowego wprowadzonego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U., poz. 1788).

²⁵ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 2022 r., poz. 295).

²⁶ Zob. art. 12b u.o.g.p.

terytorium państwa stanu wyjątkowego na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. zakaz przebywania w ustalonym czasie w oznaczonych miejscach, obiektach i obszarach położonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym (§ 1 ust. 1 pkt 4) został następnie skonkretyzowany na mocy wydanego na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym²⁷ rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z obowiązywaniem stanu wyjątkowego²⁸, które w § 1 ust. 1 pkt 4 również wprowadziło zakaz przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym, obowiązujący całą dobę. O ile jednak powyższy zakaz ustanowiony w ramach stanu wyjątkowego mógł obowiązywać jedynie w granicach czasowych ustalonych w art. 230 Konstytucji RP, o tyle zakaz wprowadzany na mocy art. 12a u.o.g.p. nie jest ustawowo ograniczony temporalnie, a cecha „okresowości” obowiązywania jest każdorazowo konkretyzowana w rozporządzeniu wykonawczym²⁹.

BIBLIOGRAFIA

- Boć, Jan. 1985. „Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji”. *Acta Universitatis Wratislaviensis* 827, *Prawo CXXXVIII*: 1–203.
- Brzeziński, Michał. 2007. *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Filaber, Joanna. 2010. „Zarządzenie kryzysowe a prawa i wolności człowieka – wybrane uwagi”. *Studia Erasmiانا Wratislaviensia* 4: 249–265.
- Filipek, Józef. 1982. „Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego”. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego* 627, *Prace Prawnicze* 99: 1–125.
- Filipek, Józef. 2001. *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część II*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- Florczak-Wątor, Monika. 2020. „Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa”. *Państwo i Prawo* 12: 5–22.
- Frankenberg, Günter. 2017. „Im Ausnahmezustand”. *Kritische Justiz* 50(1): 3–18.
- Garlicki, Leszek. 1998. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Wydawnictwo Liber.
- Garlicki, Leszek. 2001. „Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)”. *Państwo i Prawo* 10: 5–24.
- Gebthner, Stanisław. 1982. „Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego”. *Państwo i Prawo* 8: 5–19.

²⁷ Dz.U. z 2017 r., poz. 1928.

²⁸ Dz.U. z 2022 r., poz. 1613 ze zm.

²⁹ Zob. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi (Dz.U., poz. 2193) oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi (Dz.U., poz. 488).

- Jabłoński, Mariusz. 2016. „Ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw osobistych w czasie trwania stanów nadzwyczajnych”. *Acta Universitatis Wratislaviensis* 3738, *Przegląd Prawa i Administracji* 106: 173–191.
- Kamiński, Marcin. 2014. „Zarys koncepcji pojęcia dobra prawnego objętego ochroną norm prawa administracyjnego (dobra administracyjnoprawnego)”. W *Dobra chronione w prawie administracyjnym*. Red. Zofia Duniewska. 37–50. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kamiński, Marcin. 2016. *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck.
- Kulesza, Michał. 1974. „Obszar specjalny jako prawny instrument ochrony i kształtowania środowiska naturalnego”. *Studia Iuridica* 2: 59–71.
- Maroń, Grzegorz. 2021. „Polskie prawodawstwo ograniczające wolność religijną w okresie pandemii koronawirusa SARS-CoV-2 a standardy państwa prawa – wybrane zagadnienia”. *Przegląd Prawa Publicznego* 1: 33–49.
- Miemiec, Marcin. 2016. „Stany nadzwyczajne (stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej) w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. *Acta Universitatis Wratislaviensis* 3738, *Przegląd Prawa i Administracji* 106: 19–27.
- Morawski, Filip. 2020. „Zakaz przemieszczania się w związku z pandemią COVID-19 w świetle konstytucyjnego prawa do poruszania się”. *Przegląd Prawa Publicznego* 9: 7–17.
- Ochman, Paweł. Pisz, Maciej. 2018. „Prawne aspekty uboju rytualnego w Polsce (uwagi do wyroku TK w sprawie K 52/13)”. *Państwo i Prawo* 1: 108–117.
- Ożóg, Michał. 2021. „Zwalczanie chorób zakaźnych w stanie epidemii oraz w stanie klęski żywiołowej a realizacja wolności sumienia i religii w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku i ustawodawstwa”. *Studia z Prawa Wyznaniowego* 24: 327–357.
- Paśnik, Jerzy. 2020. „Kilka refleksji o regulacji stanu epidemii jako sui generis pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego”. *Przegląd Prawa Publicznego* 11: 69–85.
- Prokop, Krzysztof. 2005. *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Białystok: Wydawnictwo Temida 2.
- Radajewski, Mateusz. 2018. „Treść, charakter prawny oraz kontrola legalności rozporządzeń dotyczących stanów nadzwyczajnych w świetle Konstytucji RP”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 4: 133–146.
- Radajewski, Mateusz. 2021. „Stan zagrożenia epidemicznego oraz stan epidemii jako formy prawne ochrony zdrowia publicznego”. *Przegląd Legislacyjny* 4: 59–86.
- Smaga, Marcin. 2004. *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Stanisz, Piotr. 2021. „Ograniczenia wolności kultu religijnego w czasie pandemii COVID-19: między konstytucyjnością a efektywnością”. *Przegląd Sejmowy* 3: 143–165.
- Stelmasiak, Jerzy. 1986. *Instytucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Voigt, Rüdiger. 2019a. „Ausnahmestand. Wird die Statue der Freiheit nur kurzzeitig verhüllt, oder wird sie auf Dauer zerstört?”. W *Ausnahmestand. Carl Schmitts Lehre von der kommissarischen Diktatur*. Red. Rüdiger Voigt. 9–15. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Voigt, Rüdiger. 2019b. „Ausnahmestand. Carl Schmitts Lehre von der kommissarischen Diktatur”. W *Ausnahmestand. Carl Schmitts Lehre von der kommissarischen Diktatur*. Red. Rüdiger Voigt. 89–122. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Wasilewski, Andrzej. 1969. *Obszar górniczy. Zagadnienia prawne*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.

Wojtyczek, Krzysztof. 1999. *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze.

Zacharko, Lidia Natalia. 2012. *Strefy specjalne w prawie administracyjnym*. Katowice: Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfańskiego.

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2009 r., K 50/07, OTK-A 2009, nr 4, poz. 51.