

Konrad Kulig¹

„Obowiązuje apel...” – repulsja wobec koncepcji normatywizmu Hansa Kelsena w prawodawstwie stanu epidemii

Streszczenie:

W trakcie stanu epidemii w Polsce prawodawca wprowadził – za pomocą rozporządzeń – ograniczenia, zakazy i nakazy, które szeroko ingerowały w prawa i wolności obywatelskie. Wielu obywateli znalazło się w konflikcie z organami starającymi się wyegzekwować powyższe normy. Doprowadziło to do konfrontacji działań władzy wykonawczej i ustawodawczej z władzą sądowniczą. Na tym gruncie ożywił się w judykaturze i doktrynie, istniejący od I połowy XX w., spór między zwolennikami normatywizmu i decyzyzmu.

Słowa kluczowe: prawa i wolności obywatelskie, stan epidemii, hierarchia źródeł prawa, normatywizm, decyzyzizm

„The appeal is in force...” – Repulsion Against Hans Kelsen’s Concept of Normative in the Legislation During the State of Epidemic

During the state of epidemic in Poland, the legislator introduced – by ordinances – restrictions, bans and orders that widely interfered with civil rights and freedoms. Many citizens were in conflict with the authorities trying to enforce the regulations. This led to a confrontation between the judiciary and actions of the executive and legislative powers. In connection with that, in judicature and doctrine revived the dispute between the supporters of normativism and decisionism, which was existing since the first half of the 20th century.

Key words: civil rights and freedoms, state of epidemic, hierarchy of sources of law, normativism, decisionism

¹ Autor jest absolwentem Wydziału Prawa i Administracji UJ i asystentem sędziego w wojewódzkim sądzie administracyjnym.

1. Wprowadzenie

W czasie obowiązujących w Polsce w latach 2020–2023 stanów epidemii i zagrożenia epidemicznego obywatele mieli dostęp do eklektycznego kolażu swoiście rozumianych *fontes iuris cognoscendi*. Konferencje prasowe premiera i ministra zdrowia, grafiki w rządowych mediach społecznościowych, „paski” w telewizji, wypowiedzi ekspertów czy słynne komunikaty z głośników policyjnych radiowozów rozpoczynające się od „Uwaga, uwaga, mamy stan epidemii...” – przez wiele miesięcy były to podstawowe źródła poznania prawa dla rzeszy mieszkańców Polski. Wiele osób śledziło do późnych godzin nocnych również publikatory urzędowe, odświeżając co chwila strony internetowe Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego, w oczekiwaniu na ogłoszenie przykładowo aktualnej wersji rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

2. Ograniczenia, nakazy i zakazy

To za pośrednictwem tego ostatniego aktu rząd regulował zakres tzw. obostrzeń. Ograniczenia, nakazy i zakazy były często zmieniane. Wydanych zostało siedemnaście przedmiotowych rozporządzeń Rady Ministrów², a każde z nich było co najmniej

² Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z 31.3.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 566 ze zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z 10.4.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 658 ze zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z 19.4.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 697 ze zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z 2.5.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 792 ze zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z 16.5.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 878 ze zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z 29.5.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 964 ze zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z 19.6.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 1066 ze zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z 7.8.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 1356 ze zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z 9.10.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 1758 ze zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z 26.11.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 2091); Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z 1.12.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 2132); Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z 21.12.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 2316 ze zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z 26.2.2021 r. (Dz.U. 2021, poz. 367 ze zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z 19.3.2021 r. (Dz.U. 2021, poz. 512 ze zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z 6.5.2021 r. (Dz.U. 2021, poz. 861 ze zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku

kilka razy zmieniane (wydano 81 rozporządzeń nowelizujących³). Rozporządzenia reglamentowały korzystanie przez obywateli z konstytucyjnych praw i wolności.

Daleko idące były zakazy i ograniczenia wolności poruszania się po terytorium RP, gwarantowanej w art. 52 ust. 1 Konstytucji. Wśród restrykcji w tym zakresie warto wymienić: obowiązek poddania się kwarantannie⁴ (w tym kwarantannie granicznej, nakładanej z racji samego faktu przekroczenia granicy⁵) albo izolacji⁶, generalny zakaz przemieszczania się osób przebywających na obszarze RP (z wyłączeniem m.in. wykonywania czynności zawodowych i zaspokajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego)⁷, zakaz przemieszczania się osób poniżej 18. roku życia bez opieki osoby dorosłej⁸ lub ograniczenie przemieszczania się małoletnich do ukończenia 16. roku życia od poniedziałku do piątku w godzinach 8:00-16:00⁹, a także zakaz przemieszczania się osób, które ukończyły 70. rok życia¹⁰. Do tego nie sposób zapomnieć o niemal już ikonicznie kontrowersyjnym zakazie korzystania z lasów i parków¹¹ czy godzinie policyjnej w noc sylwestrową z 31 grudnia 2020 r. na 1 stycznia 2021 r.¹²

W trakcie niemal całego stanu epidemii ograniczenia dotyczyły również wolności organizowania zgromadzeń i uczestniczenia w nich (art. 57 Konstytucji). Decyzje prawodawcy obejmowały zarówno całkowity zakaz korzystania z tej wolności¹³, jak i jej wysoce restrykcyjne ograniczenie – będące *de facto* zakazem zgromadzeń wyznaczenie maksymalnej liczby uczestników zgromadzenia na pięć¹⁴ – a także mniej uciążliwe granice realizacji tego prawa¹⁵.

W podobny sposób zakazy i ograniczenia dotknęły wolności religijnej (art. 53 Konstytucji). Trudno bowiem uznać wprowadzenie limitu pięciu osób dopuszczonych do

z wystąpieniem stanu epidemii z 25.2.2022 r. (Dz.U. 2022, poz. 473 ze zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu zagrożenia epidemicznego z 25.3.2022 r. (Dz.U. 2022, poz. 679 ze zm.).

³ Wyliczenie własne na podstawie analizy Dziennika Ustaw.

⁴ Przykładowo § 5 ust. 1 Rozporządzenia z 16.5.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 878 ze zm.).

⁵ § 2 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia z 31.3.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 566 ze zm.) i analogiczne przepisy aktów chronologicznie następujących.

⁶ Przykładowo § 5 ust. 1 Rozporządzenia z 6.5.2021 r. (Dz.U. 2021, poz. 861 ze zm.).

⁷ § 5 Rozporządzenia z 10.4.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 658 ze zm.).

⁸ § 18 ust. 2 Rozporządzenia z 31.3.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 566 ze zm.).

⁹ § 9 Rozporządzenia z 26.11.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 2091).

¹⁰ § 1 pkt 14 Rozporządzenia Rady Ministrów z 23.10.2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 1871).

¹¹ § 17 Rozporządzenia z 31.3.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 566 ze zm.).

¹² § 26 Rozporządzenia z 21.12.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 2316 ze zm.).

¹³ § 14 Rozporządzenia z 31.3.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 566 ze zm.).

¹⁴ Np. § 28 ust. 1 Rozporządzenia z 21.12.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 2316 ze zm.).

¹⁵ Np. § 1 pkt 8 Rozporządzenia Rady Ministrów z 11.6.2021 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2021, poz. 1054).

uczestnictwa w obrzędach kultu religijnego lub w pogrzebach¹⁶ za co innego niż naruszenie istoty prawa do uczestniczenia w praktykach religijnych¹⁷. Do tej kategorii ograniczeń można również zaliczyć zakaz wstępu na teren cmentarzy w dniach od 31 października 2020 r. do 2 listopada 2020 r.¹⁸

Regulacji nie uniknęła także wolność działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji). Odpowiedzią na złożoność życia gospodarczego i wielość rodzajów inicjatyw prowadzonych przez przedsiębiorców było – prócz kilkakrotnie ponawianych całkowitych zakazów prowadzenia działalności gospodarczej w określonych branżach¹⁹ – szczegółowe, a miejscami wybitnie drobiazgowo regulowanie zasad korzystania z tej konstytucyjnej wolności. Charakter niniejszego eseju nie pozwala na skrupulatne opisanie powyżej przywołanych przepisów, jednak egemplifikacyjnie można wskazać, że według § 9 ust. 7b rozporządzenia z 6 maja 2021 r. prowadzenie usług hotelarskich, o ile obiekt posiadał co najmniej 10 pokoi – zaś jeśli był pensjonatem, to co najmniej 7 pokoi – było możliwe pod warunkiem udostępnienia dla gości nie więcej niż 30% pokoi, chyba że goście byli np. żołnierzami wojsk sojusznicznych przebywającymi czasowo w Rzeczypospolitej Polskiej lub osobami biorącymi udział w charakterze zawodnika, członka sztabu szkoleniowego, lekarza, fizjoterapeuty lub sędziego w Mistrzostwach Europy Juniorów i U23 w sprincie kajakowym (2021 ECA Junior & U23 Canoe Sprint European Championships) w Poznaniu, zaś z siłowni funkcjonujących na terenie hotelu mogła korzystać 1 osoba na 15 m² powierzchni, chyba że gość hotelu był członkiem kadry narodowej polskich związków sportowych w sportach olimpijskich lub zawodnikiem przygotowujących się do igrzysk olimpijskich, igrzysk paraolimpijskich lub igrzysk głuchych.

Wreszcie zaprowadzone przez Radę Ministrów ograniczenia, nakazy i zakazy dotyczyły kwestii wolności osobistej (art. 31 Konstytucji). Tytułem przykładu w tym miejscu można wskazać na nakaz zakrywania ust i nosa²⁰ lub ograniczenie organizowania spotkań prywatnych²¹.

Jak wynika z powyższego syntetycznego, choć niepełnego wyliczenia, zaprowadzony rozporządzeniami zakres ingerencji w prawa i wolności obywatelskie był szeroki. Zatem już sam rachunek prawdopodobieństwa wskazywał, że prędzej czy później, na kanwie powyższych restrykcji, część obywateli znajdzie się w konflikcie z organami starającymi się wyegzekwować przedmiotowe normy, co znajdzie swój finał w sądach. Tak też się

¹⁶ § 9 ust. 1 pkt 3 Rozporządzenia z 31.3.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 566 ze zm.).

¹⁷ Tak m.in. G. Maroń, *Polskie prawodawstwo ograniczające wolność religijną w okresie pandemii koronawirusa SARS-CoV-2 a standardy państwa prawa – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 1, s. 47-48.

¹⁸ § 1 pkt 6 Rozporządzenia Rady Ministrów z 30.10.2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 1917).

¹⁹ Por. np. § 8 ust. 1 pkt 1 i 2 Rozporządzenia z 2.5.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 792 ze zm.) lub § 10 Rozporządzenia z 1.12.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 2132).

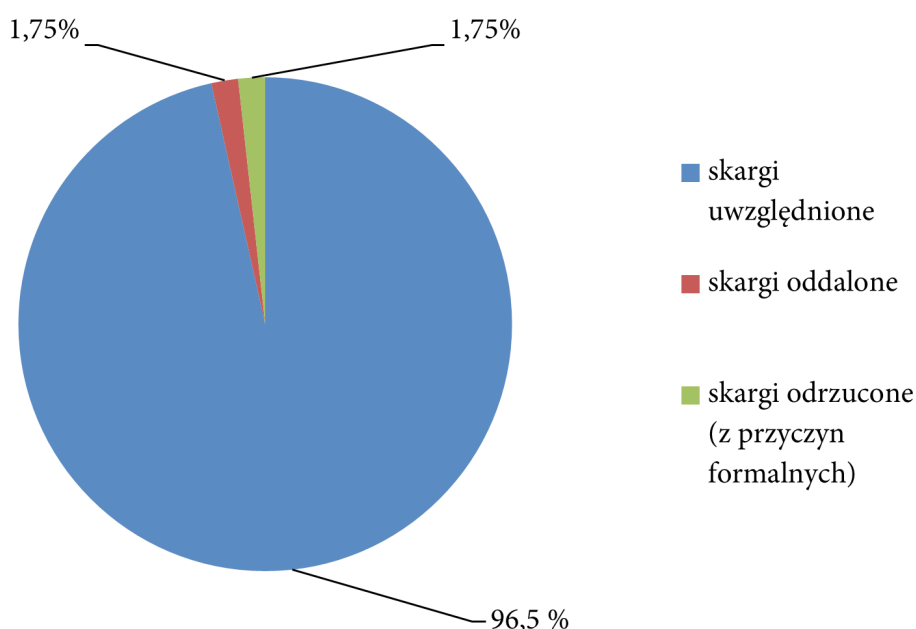
²⁰ § 18 Rozporządzenia z 2.5.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 792 ze zm.) i analogiczne przepisy następných rozporządzeń.

²¹ § 28 ust. 11 pkt 2 Rozporządzenia z 21.12.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 2316 ze zm.).

stało, zaś recenzja wystawiona przez orzecznictwo większości ograniczeń nie była dla tych ostatnich korzystna.

3. Prawo stanu epidemii a orzecznictwo sądowe

Wraz z ogłaszanymi kolejnymi falami epidemii nadchodziły kolejne fale porażek organów przed sądami. Przed sądy administracyjne trafiały sprawy ze skarg na m.in. decyzje organów inspekcji sanitarnej, które nakładały kary pieniężne lub określone obowiązki w związku niestosowaniem się do przepisów rządowych rozporządzeń, a także wydawały decyzje lub dokonywały czynności materialno-technicznych w przedmiocie nałożenia kwarantanny lub izolacji.



Wykres 1. Statystyka spraw dotyczących skarg do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na kary nałożone przez SANEPiD – stan na 31.3.2021 r. (n=57).

Według statystyk dla Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (na dzień 31 marca 2021 r.) w niemal 97% spraw sąd ten uwzględnił skargę na decyzje organów w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za naruszenie rządowych rozporządzeń²².

²² Zestawienie własne autora, opracowane na podstawie Biuletynu Informacji Publicznej WSA w Warszawie, <<https://bip.warszawa.wsa.gov.pl/1052/967/informacja-w-sprawach-dotyczacych-kar-nalozonych-przez-organy-inspekcji-sanitarnych.html>>, [dostęp: 31.12.2022 r.] i przywoływane m.in. w *Kary sanepidu nieważne. Sądy masowo je odrzucają*, <<https://www.money.pl/gospodarka/kary-sanepidu-niewazne-sady-masowo-je-odrzucaja-6624782468443072a.html>>, [dostęp: 31.12.2022 r.] tudzież *Ta statystyka szokuje! Sądy masowo odrzucają kary nałożone przez sanepid*, <<https://www.fakt.pl/pieniazde/prawo/koronawirus-sady-masowo-odrzucaja-kary-nalozone-przez-sanepid/g35bx84>>, [dostęp: 31.12.2022 r.]

Powyżej zaprezentowana tendencja została utrzymana w późniejszym okresie i jest właściwa także dla pozostałych wojewódzkich sądów administracyjnych²³. Korzystną dla obywateli linię orzeczniczą sądów I instancji potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny²⁴. Dokonując syntezy argumentacji zawartej w powołanych wyrokach, należy stwierdzić, że sądy administracyjne zakwestionowały przeniesienie całości ograniczeń wolności i praw z ustawy do rozporządzenia. Jak podkreślono, z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika, 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. Sądy zaznaczyły, że przedmiotowe ograniczenia, nakazy i zakazy stanowią powtórzenie ograniczeń określonych w ustawie o stanie klęski żywiołowej. Stworzyło to taki stan prawny, który w istocie odpowiada regulacjom obowiązującym w stanie klęski żywiołowej, choć stan ten nie został wprowadzony²⁵. Co więcej, zaakcentowano, że upoważnienie do wydania rozporządzeń zawarte w Ustawie z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. 2020, poz. 1845 ze zm.) nie zawiera wymaganych wytycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji, co do poszczególnych treści mających być przedmiotem regulacji w rozporządzeniu. Ponadto, w odniesieniu do zakazu prowadzenia działalności gospodarczej, wyszczególniono, że żaden przepis upoważnień ustawowych zawartych w art. 46 ust. 4 i art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie zawiera umocowania do określania w rozporządzeniu zakazów prowadzenia działalności gospodarczej. Rada Ministrów mogłaby być zatem upoważniona wyłącznie do wprowadzenia rozporządzeniem ograniczeń, lecz nie zakazów w tym zakresie.

Reasumując, sądownictwo administracyjne zwróciło uwagę na hierarchicznie piętrzącą niezgodność przepisów przedmiotowego rozporządzenia zarówno z ustawą, jak i ze wskazanymi przepisami Konstytucji.

Również w orzecznictwie sądów powszechnych odnaleźć można było korzystną dla obywateli linię²⁶. Jej zwieńczeniem było stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone

²³ Por. M. Sztykiel, *Covidowa porażka sanepidu przed sądami*, <https://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-covidowa-porazka-sanepidu-przed-sadami,nId,6266272#crp_state=1>, [dostęp: 31.12.2022 r.], a także S. Trociuk, *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021, *passim*; A. Utrata, *The Legality of the Restrictions of the Civil and Political Rights in Poland During the First Wave of the Coronavirus Pandemic*, „Polish Political Science Yearbook” 2022, nr 2, s. 96–111.

²⁴ Zob. wyrok WSA w Opolu z 27.10.2020 r., II SA/Op 219/20 (wszystkie powołane orzeczenia sądów administracyjnych opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych), który wyznaczył linię orzeczniczą sądów I instancji, a także wyroki NSA: z 23.9.2021 r., II GSK 884/21; z 12.10.2021 r., II GSK 1245/21; z 14.7.2021 r., II GSK 1315/18; z 9.12.2021 r., II GSK 2385/21; z 4.3.2022 r., II GSK 15/22. Por. także odmienny, acz mniejszościowy pogląd wyrażony w wyroku NSA z 27.4.2021 r., II GSK 673/21.

²⁵ Por. P. Tuleja, *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, nr 9.

²⁶ Por. postanowienia: SR w Kościanie z 3.6.2020 r., II W 71/20 (niepubl.); SO w Krakowie z 29.1.2021 r., III Kp 354/20 (niepubl.); SR w Olkuszu z 6.8.2020 r., II W 502/20 (niepubl.); wyrok SR we Włocławku z 9.4.2021 r., II W 371/21, LEX nr 3164439; wyrok SR w Łodzi z 18.5.2021 r. VI W 273/21, LEX nr 3188392.

po raz pierwszy w wyrokach z 16 marca 2021 r.²⁷, a następnie w kolejnych orzeczeniach. Sądy powszechne rozpoznawały sprawy obywateli dotyczące zachowań naruszających przedmiotowe rozporządzenia, a zakwalifikowanych jako wykroczenia. W wyrokach z 16 marca 2021 r. Sąd Najwyższy skonstatował, że: „na trzech odrębnych płaszczyznach wskazane rozporządzenie Rady Ministrów (...) nie mogło być podstawą przypisania wykroczenia z art. 54 k.w., albowiem było ono niezgodne z Konstytucją RP”.

Na marginesie wypada dodać, że uwag na temat względnej jednolitości stanowiska judykatury nie można natomiast odnieść do orzecznictwa w sprawach dotyczących nakazu zakrywania ust i nosa w zakresie dotyczącym okresu po wprowadzeniu punktu 13 do art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi²⁸, który przewidywał możliwość wprowadzenia rozporządzeniem nakazu zakrywania ust i nosa w określonych okolicznościach, miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach, wraz ze sposobem realizacji tego nakazu. Jednak i po powyższej nowelizacji część orzecznictwa i doktryny²⁹ zwracała uwagę, że upoważnienie ustawowe nadal nie zawiera wymaganych w art. 92 ust. 1 Konstytucji merytorycznych wskazówek dotyczących materii przekazanej do uregulowania w rozporządzeniu, zaś samo rozporządzenie nie spełnia przesłanki określoności okoliczności, miejsca, obiektów i obszarów, na których miałyby być wprowadzony przedmiotowy nakaz. Wykracza poza delegację ustawową sformułowanie „w środkach publicznego transportu” i „miejscach ogólnodostępnych – z wyjątkami”, bowiem nie można powiedzieć, że powiedzenie: „wszędzie” jest wskazaniem określonego miejsca.

Generalnie zatem rzecz ujmując, powodem kwestionowania przez sądy – zarówno administracyjne, jak i powszechne – zastosowania norm sankcjonujących względem przepisów rządowych rozporządzeń była niezgodność norm rozporządzeń z normami hierarchicznie wyższego rzędu.

Problem niezgodności rządowych rozporządzeń z normami wyższego rzędu dostrzegł m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich. Jak wskazał:

Obecnie, skoro opisane wady legislacji pandemicznej nie budzą już wątpliwości, potwierdzone licznym orzecznictwem Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyzwaniem staje się z jednej strony wyeliminowanie skutków jakie wywołały, a z drugiej, przygotowanie państwa na przyszłe, podobne wyzwania, których wykluczyć nie można. W pierwszym obszarze wydaje się nieodzowne jak najszybsze doprowadzenie przepisów ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz rozporządzeń wykonawczych do niej do standardów przewidzianych w Konstytucji RP.

²⁷ Wyrok SN z 16.3.2021 r., II KK 74/21, OSNK 2021/4/19 oraz wyrok SN z 16.3.2021 r., II KK 97/21, LEX nr 3147689.

²⁸ Art. 15 pkt 2 lit. c Ustawy z 28.10.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. 2020, poz. 2112).

²⁹ Por. postanowienie SR w Olsztynie z 21.5.2021 r., II W 51/21, LEX nr 3206804; postanowienia SR Gdańsk-Północ w Gdańsku: z 11.2.2021 r., II W 230/21, LEX nr 3160917; II W 237/21, LEX nr 3160904; II W 341/21, LEX nr 3160898; postanowienie SR w Mińsku Mazowieckim z 2.4.2021 r., II W 155/21, LEX nr 3166456 oraz M. Małecki, *2.12.2020 wszedł w życie powszechny obowiązek maseczkowy*, <<https://m.facebook.com/dogmatykarnisty/photos/a.363064303874939/1714585472056142/>>, [dostęp: 31.12.2022 r.].

Dopóki to nie nastąpi, niezbędne jest powstrzymanie się przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej od stosowania – co już dzisiaj wiemy – niekonstytucyjnych regulacji dotyczących kar pieniężnych, odstąpienie od egzekucji już orzeczonych kar, a także niezwłoczny zwrot kar wyegzekwowanych także po to, by zminimalizować koszty przedłużających się postępowań administracyjnych i sądowniczych³⁰.

4. Triumf decyzyzmu?

Przenosząc powyższe rozważania na grunt filozofii prawa, nie sposób uciec od nasuwającego się odniesienia do koncepcji normatywizmu Hansa Kelsena. Ten wybitny austriacki filozof prawa zaproponował koncepcję scharakteryzowania prawa jako zbioru uporządkowanych hierarchicznie norm³¹. Według Kelsena w statycznym systemie prawa związek między normą wyższego a niższego rzędu jest tego rodzaju, że normę niższą można wydedukować z treści normy bezpośrednio wyższej. W systemie dynamicznym norma bezpośrednio wyższa zawiera kompetencję normodawczą do wydania normy niższej. Istnieją również mieszane systemy prawa, które są kompilacją systemu statycznego i dynamicznego³². W każdym jednak systemie ta hierarchiczna zgodność ma być gwarantem konstytucyjności, czyli prymatu normy hierarchicznie najwyższej. Z koncepcji Kelsena wywodzona jest obrazowa formuła systemu prawa jako piramidy, w której każda norma ma swoją podstawę w normie hierarchicznie nadrzędnej, będącej podstawą prawną jej ustanowienia. Pokonując w górę kolejne szczeble w poszukiwaniu podstawy dla kolejnych norm, końcowo dochodzi się do konstytucji, umiejscowionej na szczycie. Omawiając koncepcję Kelsena, Jerzy Wróblewski zaznaczył, że formalną i materialną jedność systemu prawnego zapewnia „zbiór najwyższych norm pozytywnych danego systemu prawa – konstytucja, która obowiązuje tak długo, jak długo nie zostanie zniesiona czy zmodyfikowana przez klasę panującą, wskutek zmian w sytuacji społeczno-gospodarczej”³³.

Wydawało się, że powszechnie akcentowany i akceptowany w prawoznawstwie wymóg hierarchicznej zgodności norm, jako jednej z zasad państwa prawa w cywilizacji zachodnioeuropejskiej, jest podzielany również przez praktykę legislacji. Jednak w sytuacji styku filozofii prawa i polityki tożsamość taka nie zawsze zachodzi. W przypadku analizowanych rozporządzeń surowy komentator mógłby ocenić, że był to modelowy przykład rażącego odejścia od wypracowanej na gruncie m.in. myśli Hansa Kelsena konieczności hierarchicznego uporządkowania norm. Mimo wskazań doktryny, Rzecznika Praw Obywatelskich i sądownictwa, w tym sądów najwyższych instancji,

³⁰ *Raport RPO na temat pandemii. Doświadczenia i wnioski*, red. P. Mierzejewski, Warszawa 2021, s. 57.

³¹ S. Wronkowska, *O praktycznych aspektach tak zwanej hierarchii w systemie prawa* [w:] *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, red. A. Choduń, S. Czepiła, Szczecin 2010, s. 427-437. Swoją teorię Kelsen wyłożył m.in. w *Czystej teorii prawa* (niem. *Reine Rechtslehre*, ang. *Pure Theory of Law*) wydanej w 1934 i 1960 r. Zob. H. Kelsen, *Czysta teoria prawa*, tłum. R. Szubert, Warszawa 2014.

³² J. Stelmach, R. Sarkowicz, *Filozofia prawa XIX i XX wieku*, Kraków 1998, s. 47.

³³ J. Wróblewski, *Krytyka normatywistycznej teorii prawa i państwa Hansa Kelsena*, Warszawa 1955, s. 175.

prawodawca przez ponad dwa lata nie zdecydował się na modyfikację przyjętych środków prawnych zarządzania epidemią. Wobec niezgodności wprowadzonych rozporządzeniami „obostrzeń” zarówno z ustawą, jak i z Konstytucją, podstawy kelsenowskiej piramidy zajęły miejsce jej szczytu.

Będącą efektem powyższego konfrontację działań władzy wykonawczej i ustawodawczej z władzą sądowniczą zwięźle scharakteryzował dr Marcin Romanowicz:

(...) z jednej strony legislatura i egzekutywa podejmują działania prowadzące do ukonstytuowania faktycznego stanu nadzwyczajnego, a zatem przypisując sobie władzę decydowania o częściowym zawieszeniu porządku konstytucyjnego (w części obejmującej niektóre podstawowe prawa i wolności), lokują się w pozycji niczym nieograniczonej władzy suwerennej, z drugiej natomiast judykatura przeprowadza test legalności działań podejmowanych przez ww. władze, domagając się ich zgodności z konstytucyjnymi instytucjami i normami kompetencyjnymi³⁴.

Powyżej przedstawiony kontrast otwiera pole do kolejnego zestawienia analizowanego problemu z kelsenowskim normatywizmem. W swojej myśli filozoficznoprawnej Kelsen akcentował bowiem również separację bytu (rzeczywistości) od powinności³⁵. Tymczasem nie sposób nie spostrzec, że według prawodawcy źródło uzasadnienia dla pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego nie było normatywne, lecz faktualne. Powody jego wprowadzenia tak wyjaśniał po czasie Prezes Rady Ministrów: „Powszechna [była] w Europie panika, u nas próby wypracowania odpowiednich, szybkich rozwiązań legislacyjnych. Stąd oparliśmy nasze działania o ustawę o stanie epidemii. Rozmawialiśmy wówczas z prawnikami, legislatorami, i na szybko wtedy zadziałaliśmy. Żeby ochronić ludzi, ich życie i zdrowie. Sądzę, że dzięki takiemu szybkiemu zadziałaniu ocaliliśmy tysiące żyć ludzkich”³⁶. W innym miejscu – w odniesieniu do uznania przez Sąd Najwyższy zakazu zgromadzeń za niezgodny z prawem – szef rządu zaznaczył: „Kiedy na szali po jednej stronie mam życie ludzkie, które jest zagrożone, a wtedy szła druga fala pandemii, a na drugiej szali tej samej wagi mam zgromadzenia, które do tego zagrożenia prowadzą, to jednoznacznie opowiadam się za życiem ludzkim”³⁷. W podobnym tonie utrzymane było stanowisko Głównego Inspektora Sanitarnego: „Przepisy przeciwepidemiczne zostały ustanowione w celu ratowania zdrowia i ludzi. Kontrola ich przestrzegana jest ustawowym zadaniem inspekcji sanitarnej”³⁸.

³⁴ M. Romanowicz, *Stan epidemii jako nienormatywny stan nadzwyczajny. Repetycja sporu decyzyjizmu Carla Schmitta z normatywizmem Hansa Kelsena* [w:] *Prawo w czasie pandemii Covid-19*, Warszawa 2021, s. 59–60.

³⁵ J. Stelmach, R. Sarkowicz, *Filozofia...*, s. 46.

³⁶ Wypowiedź Mateusza Morawieckiego dla RMF.FM, <https://www.rmf24.pl/fakty/polska/news-covidowa-porazka-sanepidu-przed-sadami,nId,6266272#crp_state=1>, [dostęp: 31.12.2022 r.].

³⁷ Wypowiedź Mateusza Morawieckiego z konferencji prasowej 6 lipca 2021 r., cytata za: <<https://www.wprost.pl/polityka/10465907/zakaz-zgromadzen-bez-podstawy-prawnej-morawiecki-komentuje-wyrok-sn.html>>, [dostęp: 31.12.2022 r.].

³⁸ Wypowiedź Jana Bondara dla businessinsider.com, <<https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/prawo-i-podatki/mandaty-sanepidu-i-policji-masowo-odrzucone-przez-sady-rozporzadzenie-niezgodne-z/r5p32ym>>, [dostęp: 31.12.2022 r.].

Powyżej przytoczone cytaty odnoszą się do okresu, kiedy zarówno Sąd Najwyższy, jak i Naczelny Sąd Administracyjny potwierdziły już ukształtowaną linię orzeczniczą sądów niższych instancji wskazującą na brak normatywnych podstaw wprowadzanych ograniczeń, nakazów i zakazów. Jednak niedopuszczalność przyjętych rozwiązań prawodawca zdawał się dostrzegać znacznie wcześniej. Przykładem tego może być sytuacja z ujawnieniem przez Radę Ministrów zamiaru wprowadzenia zakazu przemieszczania się w noc sylwestrową 2020/2021. Gdy przedstawiciele doktryny zgodnie podnieśli, że sylwestrowej godziny policyjnej nie można wprowadzić rozporządzeniem, prawodawca w przekazie medialnym zmodyfikował źródło powyższej normy, precyzując je jako apel³⁹. Autor niniejszego eseju podjął próbę ustalenia, czy norma ta – zawarta przecież w rozporządzeniu, choć przedstawiana jako „apel” – była egzekwowana przez Policję. Znamionym jest, że w praktyce organów okazało się możliwe uznanie naruszenia powyższego „apelu” za przyczynę interwencji funkcjonariuszy⁴⁰.

Odnajdując nienormatywne źródła uzasadnień dla wprowadzania w życie rozwiązań prawnych stanu epidemii, warto przytoczyć, że podstawą zarządzeń nadleśniczych w przedmiocie zakazu wstępu do lasów wiosną 2020 r. było „ustne polecenie Prezesa Rady Ministrów”⁴¹. Z kolei sztancowy wzór uzasadnienia decyzji organów inspekcji sanitarnej w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej opierał się m.in. o czynienie danemu podmiotowi zarzutu „rażącego lekceważenia wysiłków Państwa Polskiego, w szczególności wielu obywateli codziennie narażających swoje zdrowie i życie w celu opanowania epidemii wirusa”⁴². W innym przypadku wskazania do wyznaczenia zakresu obowiązywania przepisu dotyczącego ograniczenia działalności siłowni organ inspekcji sanitarnej odnalazł w konferencji prasowej: „Nie bez znaczenia pozostają także wyniki wykładni celowościowej, którą wywieść można z treści informacji ogłoszonych przez Radę Ministrów w trakcie konferencji prasowych, wypowiedzi prasowych (...)”⁴³. Jeżeli zaś chodzi o nakładanie kar pieniężnych za naruszenie kwarantanny, to procesowe podstawy zbierania materiału dowodowego miał wyznaczać nie Kodeks postępowania administracyjnego, lecz porozumienie Głównego Inspektora Sanitarnego z Komendantem Głównym Policji. Według tych ustaleń decyzje wydawane miały być jedynie po analizie notatki policjanta⁴⁴.

³⁹ „Obowiązuje apel o nieprzemieszczanie się z 31 grudnia 2020 r. na 1 stycznia 2021 r. w godz. 19:00 – 6:00”, grafika z mediów społecznościowych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zbiory autora.

⁴⁰ Zob. K. Kulig, „Przestępczość wigilijna” i sylwestrowa godzina policyjna w statystykach, „Gazeta Olkuska” 2021, nr 2.

⁴¹ Por. K. Kulig, *Czy można wchodzić do lasu?*, <<https://przeglad.olkuski.pl/czy-mozna-wchodzic-do-lasu/>>, [dostęp: 31.12.2022 r.].

⁴² Por. wyrok WSA w Warszawie z 13.1.2021 r., VII SA/Wa 1624/20; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 13.10.2021 r., II SA/Go 676/21; wyrok WSA w Gliwicach z 14.12.2021 r., III SA/Gl 611/21; wyrok WSA w Bydgoszczy z 27.4.2022 r., II SA/Bd 1494/21; wyrok WSA w Białymstoku z 6.5.2022 r., II SA/Bk 161/22.

⁴³ Fragment decyzji organu inspekcji sanitarnej, w zbiorach autora.

⁴⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 12.1.2021 r., VII SA/Wa 1545/20; wyrok WSA w Warszawie z 26.2.2021 r., VII SA/Wa 1458/20.

Faktyczne zaprowadzenie ograniczeń, nakazów i zakazów, które decyzją władzy politycznej nie były uzasadnione normatywnie, lecz przez pozaprawną konieczność faktyczną, ocenić można jako sprzeczne z założeniami normatywizmu, lecz jednocześnie wychodzące naprzeciw koncepcji decyzyjonizmu Carla Schmitta. W swoich pracach ten ostatni akcentował dopuszczalność podjęcia przez suwerenną władzę decyzji nieposiadających umocowania w systemie prawa, lecz mających zapewnić efektywność prawa w sytuacji nadzwyczajnej. Zdaniem Schmitta zasadnym było – w wypadku zdarzeń kryzysowych – podjęcie przez władzę działań faktycznych, które sprowadzałyby się do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego „bez nazwy” – nawet niekonstytucyjnego, o ile celem tych działań byłaby ochrona ładu konstytucyjnego⁴⁵.

Zdaniem Ryszarda Skarżyńskiego istotę decyzyjonizmu oddaje poniższy cytat z wypowiedzi autora przywołanej koncepcji:

Nie ma normy, która mogłaby być zastosowana do chaosu. Ładu musi być kreowany, ażeby porządek prawny mógł mieć sens. Musi zostać stworzona normalna sytuacja i suweren jest tym, kto ostatecznie decyduje, czy ów normalny stan rzeczywiście panuje. Wszelkie prawo jest prawem sytuacyjnym. Suweren tworzy i gwarantuje sytuację, jako całość w jej totalności. On ma monopol ostatecznej decyzji. W tym zawiera się istota suwerenności państwowej, która powinna być dokładnie zdefiniowana w perspektywie prawniczej nie jako monopol przymusu i panowania, lecz jako monopol decyzji, przy czym słowo decyzja jest używane w dalej rozwiniętym powszechnym znaczeniu. Wypadek wyjątkowy najlepiej ujawnia istotę państwowego autorytetu. Tu oddziela się decyzja od normy prawnej i (żeby sformułować to paradoksalnie) autorytet dowodzi, że on, aby stworzyć prawo, nie potrzebuje prawa posiadać⁴⁶.

Zauważyć można, że polem, gdzie jest możliwe spotkanie dwóch powołanych wyżej koncepcji, jest konstytucyjny stan nadzwyczajny. Z jednej bowiem strony jest on wymagającym decyzji władzy narzędziem ratowania państwa w kryzysie, przy zawieszeniu obowiązywania niektórych norm, zaś z drugiej – jako uregulowany w konstytucji – znajduje podstawę w normie wyższego rzędu. W realiach stanu epidemii w doktrynie nie były odosobnione stanowiska, że zaistniała sytuacja mieści się w pojęciu katastrofy naturalnej noszącej znamiona klęski żywiołowej, a w obowiązującym prawie znajduje się adekwatna instytucja, tj. stan nadzwyczajny w postaci stanu klęski żywiołowej⁴⁷. Piotr Tuleja skonstatował, że wprowadzenie stanu klęski żywiołowej:

stwarzałoby dla władz publicznych bardziej optymalne możliwości reagowania na nadzwyczajne zagrożenia związane z pandemią COVID-19. Szczególnie, gdy zwalczanie

⁴⁵ W. Engelking, *Stan wyjątkowy i stan bez nazwy w myśli Carla Schmitta. Propozycja rozdzielenia*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2019, nr 1, s. 15–26.

⁴⁶ R. Skarżyński, *Decyzyjonizm Carla Schmitta (1921–1932)* [w:] *Współczesne teorie polityki: od logiki do retoryki*, red. T. Klementewicz, Warszawa 2004, s. 101.

⁴⁷ Zob. P. Tuleja, *Pandemia...*, s. 10 i 13; J. Paśnik, *Kilka refleksji o regulacji stanu epidemii jako sui generis pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 11, s. 83–84; 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, nr 12, s. 7–8.

tych zagrożeń wymagałoby wprowadzania ograniczeń praw konstytucyjnych wykraczających poza wymogi sformułowane w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Pozwalałoby w sposób bardziej gwarancyjny wprowadzać konieczne ograniczenia praw człowieka. Chroniłoby system prawny przed prowadzeniem delegitymizującej państwo procedury wyborczej. Wprowadzenie, a następnie zniesienie stanu klęski żywiołowej pozwalałoby też postawić wyraźną cezurę kończącą okres nadzwyczajnej legislacji oraz nadzwyczajnych działań egzekutywy⁴⁸.

Jak wiadomo, stan klęski żywiołowej w omawianym okresie nie został wprowadzony. W odpowiedzi na jedną z interpelacji poselskich do Prezesa Rady Ministrów stwierdzono, że:

Obecnie nie ma potrzeby ogłaszania stanu klęski żywiołowej, ponieważ wprowadzane przez państwo środki są wystarczające. W trakcie stanu zagrożenia epidemiologicznego (od 14 marca 2020 r.) oraz stanu epidemii (od 20 marca 2020 r.) organy władzy i administracji publicznej działały i działają w sposób niezakłócony, realizując w ramach swoich kompetencji zadania związane z minimalizacją skutków pandemii, co ma swoje odzwierciedlenie m.in. we wszystkich pracach legislacyjnych podejmowanych na rzecz przeciwdziałania skutkom COVID-19⁴⁹.

Przeświadczenie o wystarczającym charakterze podjętych środków byłoby niewątpliwie niepełnym opisem motywów pozostania w reżimie stanu epidemii. Poszukując polityczno-prawnego uzasadnienia dla niewykorzystania konstytucyjnego stanu nadzwyczajnego warto zwrócić uwagę m.in. na kwestię wpływu stanu nadzwyczajnego na niemożność przeprowadzenia wyborów (w maju 2020 zgodnie z kalendarzem wyborczym wypadały wybory prezydenckie)⁵⁰, idące za stanem klęski żywiołowej wprowadzenie reżimu odszkodowawczego wynikającego z Ustawy z 22.11.2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz.U. 2002, nr 233, poz. 1955)⁵¹ czy też „chęć uniknięcia parlamentarnej kontroli w zakresie ograniczeń i zakazów oraz konieczności zatwierdzenia przez Sejm każdego przedłużenia stanu klęski żywiołowej”⁵². Nie ulega wątpliwości, że wybór instytucji stanu epidemii pozostawił rządowi większą swobodę decyzyjną w zarządzaniu kryzysem. Kwestią wykraczającą poza ramy niniejszego artykułu pozostaje odpowiedź na pytanie, czy triumf decyzyjonizmu w ostatecznym rozrachunku okazał się korzystny dla państwa i obywateli.

⁴⁸ P. Tuleja, *Pandemia...*, s. 20.

⁴⁹ Odpowiedź z 31.3.2021 r. na interpelację nr 4178, <<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=BZNJB&view=5>>, [dostęp: 31.12.2022 r.].

⁵⁰ Por. pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 21.5.2020 r. do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu, <<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/uwagi-rpo-do-nowej-ustawy-o-wyborach-prezydenckich>>, [dostęp: 31.12.2022 r.].

⁵¹ Por. M. Pecyna, *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za ograniczenia praw i wolności w czasie epidemii COVID-19*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 12.

⁵² S. Czarnow, *Między stanem epidemii a stanem klęski żywiołowej – COVID-19 a niektóre prawa człowieka*, „Radca Prawny Zeszyty Naukowe” 2021, nr 3, s. 40.

5. Podsumowanie – renesans sporu filozofów prawa

Jak wynika z powyższego, prawodawstwo stanu epidemii stało się asumptem do powrotu do sporu koncepcji Hansa Kelsena z wizją Carla Schmitta z I połowy XX wieku. W orzecznictwie sądowym wiodącym jest stanowisko odrzucające możliwość sankcjonowania naruszeń norm wprowadzonych przez rządowe rozporządzenia. Zaznacza się, że: „żadne względy praktyczne albo pragmatyczne, jak też celowość wprowadzanych rozwiązań, nie uzasadniają wykroczenia poza granice upoważnienia ustawowego. Tak więc, chociaż oceniane zakazy, nakazy i ograniczenia można uznać za uzasadnione z punktu widzenia walki z pandemią, to tryb ich wprowadzenia doprowadził do naruszenia podstawowych standardów konstytucyjnych i praw (...)”⁵³.

Oczywiście odnaleźć można również przeciwne podejście. W jednym z wyroków, w którym oddalono skargę na nałożenie kary pieniężnej za niezastosowania się do ograniczeń działalności gospodarczej, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy zważył, że:

do tej pory w najnowszej historii Polski nie wystąpiło tak powszechne i poważne zagrożenie epidemiczne, co skutkowało tym, że system prawny nie był dostosowany do jego skutecznego zwalczania. W związku z tym należy w sposób szczególny podkreślić konieczność zastosowania wszystkich środków w celu podjęcia walki z epidemią, co też władze publiczne, często w niedoskonały z prawnego punktu widzenia sposób, próbowały uczynić. Nie może jednak zniknąć z punktu widzenia zasadniczy problem, jakim jest konieczność przestrzegania obowiązującego prawa, którego treść winna być interpretowana w sposób pozwalający na maksymalne wykorzystanie istniejących procedur w celu zwalczania epidemii. Wskazać trzeba, że zdecydowana większość społeczeństwa przestrzega obowiązujących regulacji i ponosi w związku z tym wiele niedogodności, zdając sobie sprawę z tego, że tylko wspólne wzięcie odpowiedzialności za walkę z epidemią pozwoli na jej wyeliminowanie. Tymczasem Skarżący, próbując wykorzystać luki prawne, podważa te wszystkie działania. Takie zachowanie nie może być aprobowane i korzystać z ochrony prawnej⁵⁴.

Powyższy wyrok nie jest prawomocny i jak wykazano w przywołanych wcześniej rozważaniach, w przedmiotowym sporze władza sądownicza zdaje się stawać po stronie normatywizmu. Z kolei egzekutywa – w poszukiwaniu uzasadnienia dla swoich działań – nieprzejednanie sięga do założeń decyzyjonizmu. Również doktryna prawa w Polsce znów podjęła na tej kanwie dyskusje na temat przewag tudzież wad normatywizmu i decyzyjonizmu⁵⁵. Prawodawstwo stanu epidemii stało się zatem niewątpliwie powodem do odnowienia filozoficznoprawnych sporów między ideami Hansa Kelsena

⁵³ Por. wyrok SN z 29.6.2021 r., II KK 255/21, LEX nr 3207608, a także wyrok NSA z 8.9.2021 r., II GSK 427/21.

⁵⁴ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 17.11.2020 r., II SA/Bd 834/20.

⁵⁵ A. Wentkowska, S. Tkacz, *Ograniczenia praw i wolności obywatelskich w dobie pandemii Covid-19 w świetle charakterystyki prawa jako systemu*, „Roczniki Administracji i Administracji” 2021, t. XXI, z. 1, s. 117-133; M. Romanowicz, *Stan...*, s. 59-60; K. Gajewicz, *Realizacja aksjologii wynikającej z ustawy zasadniczej Rzeczypospolitej Polskiej w dobie wirusa SARS-CoV-2*, „The Legal Culture” 2020, t. 3, nr 1-2, s. 11-12.

a Carla Schmitta. Nie będzie jednak obarczona dużym prawdopodobieństwem falsyfikacji teza, że nie był to zamierzony przez prawodawcę efekt jego działań.

Bibliografia

Literatura

- Czarnow S., *Między stanem epidemii a stanem klęski żywiołowej – COVID-19 a niektóre prawa człowieka*, „Radca Prawny Zeszyty Naukowe” 2021, nr 3.
- Engelking W., *Stan wyjątkowy i stan bez nazwy w myśli Carla Schmitta. Propozycja rozdzielenia*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2019, nr 1.
- 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, nr 12.
- Gajewicz K., *Realizacja aksjologii wynikającej z ustawy zasadniczej Rzeczypospolitej Polskiej w dobie wirusa SARS-CoV-2*, „The Legal Culture” 2020, t. 3, nr 1-2.
- *Kary sanepidu nieważne. Sądy masowo je odrzucają*, <<https://www.money.pl/gospodarka/kary-sanepidu-niewazne-sady-masowo-je-odrzucaja-6624782468443072a.html>>, [dostęp: 31.12.2022 r.].
- Kelsen H., *Czysta teoria prawa*, tłum. R. Szubert, Warszawa 2014.
- Kulig K., „Przestępczość wigilijna” i sylwestrowa godzina policyjna w statystykach, „Gazeta Olkuska” 2021, nr 2.
- Kulig K., *Czy można wchodzić do lasu?*, <<https://przeglad.olkuski.pl/czy-mozna-wchodzic-do-lasu/>>, [dostęp: 31.12.2022 r.].
- Małecki M., *2.12.2020 wszedł w życie powszechny obowiązek maseczkowy*, <<https://m.facebook.com/dogmatykarnisty/photos/a.363064303874939/1714585472056142/>>, [dostęp: 31.12.2022 r.].
- Maroń G., *Polskie prawodawstwo ograniczające wolność religijną w okresie pandemii koronawirusa SARS-CoV-2 a standardy państwa prawa – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 1.
- Paśnik J., *Kilka refleksji o regulacji stanu epidemii jako sui generis pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 11.
- Pecyna M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za ograniczenia praw i wolności w czasie epidemii COVID-19*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 12.
- *Raport RPO na temat pandemii. Doświadczenia i wnioski*, red. P. Mierzejewski, Warszawa 2021.
- Romanowicz M., *Stan epidemii jako nienormatywny stan nadzwyczajny. Repetycja sporu decyzyjizmu Carla Schmitta z normatywizmem Hansa Kelsena* [w:] *Prawo w czasie pandemii Covid-19*, Warszawa 2021.
- Skarzyński R., *Decyzyjizm Carla Schmitta (1921-1932)* [w:] *Współczesne teorie polityki: od logiki do retoryki*, red. T. Klementewicz, Warszawa 2004.
- Stelmach J., Sarkowicz R., *Filozofia prawa XIX i XX wieku*, Kraków 1998.
- Szytkiel M., *Covidowa porażka sanepidu przed sądami*, <https://www.rm24.pl/fakty/polska/news-covidowa-porazka-sanepidu-przed-sadami,nId,6266272#crp_state=1>, [dostęp: 31.12.2022 r.].

- *Ta statystyka szokuje! Sądy masowo odrzucają kary nałożone przez sanepid*, <<https://www.fakt.pl/pieniadze/prawo/koronawirus-sady-masowo-odrzucaja-kary-nalozone-przez-sanepid/g35bx84>>, [dostęp: 31.12.2022 r.].
- Trociuk S., *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021.
- Tuleja P., *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, nr 9.
- Utrata A., *The Legality of the Restrictions of the Civil and Political Rights in Poland During the First Wave of the Coronavirus Pandemic*, „Polish Political Science Yearbook” 2022, nr 2.
- Wentkowska A., Tkacz S., *Ograniczenia praw i wolności obywatelskich w dobie pandemii Covid-19 w świetle charakterystyki prawa jako systemu*, „Roczniki Administracji i Administracji” 2021, t. XXI, z. 1.
- Wronkowska S., *O praktycznych aspektach tak zwanej hierarchii w systemie prawa [w:] W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, red. A. Choduń, S. Czepita, Szczecin 2010.
- Wróblewski J., *Krytyka normatywistycznej teorii prawa i państwa Hansa Kelsena*, Warszawa 1955.
- Wypowiedź Jana Bondara dla businessinsider.com, <<https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/prawo-i-podatki/mandaty-sanepidu-i-policji-masowo-odrzucane-przez-sady-rozporzadzenie-niezgodne-z/r5p32ym>>, [dostęp: 31.12.2022 r.].
- Wypowiedź Mateusza Morawieckiego dla RMF.FM, <https://www.rmf24.pl/fakty/polska/news-covidowa-porazka-sanepidu-przed-sadami,nId,6266272#crp_state=1>, [dostęp: 31.12.2022 r.].
- Wypowiedź Mateusza Morawieckiego z konferencji prasowej 6 lipca 2021 r., cytat za: <<https://www.wprost.pl/polityka/10465907/zakaz-zgromadzen-bez-podstawy-prawnej-morawiecki-komentuje-wyrok-sn.html>>, [dostęp: 31.12.2022 r.].

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z 31.3.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 566 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z 10.4.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 658 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z 19.4.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 697 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z 2.5.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 792 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z 16.5.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 878 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z 29.5.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 964 ze zm.).

- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z 19.6.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 1066 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z 7.8.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 1356 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z 9.10.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 1758 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z 26.11.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 2091).
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z 1.12.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 2132).
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z 21.12.2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 2316 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z 26.2.2021 r. (Dz.U. 2021, poz. 367 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z 19.3.2021 r. (Dz.U. 2021, poz. 512 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z 6.5.2021 r. (Dz.U. 2021, poz. 861 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z 25.2.2022 r. (Dz.U. 2022, poz. 473 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu zagrożenia epidemicznego z 25.3.2022 r. (Dz.U. 2022, poz. 679 ze zm.).
- Ustawa z 28.10.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. 2020, poz. 2112).
- Ustawa z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. 2022, poz. 1657 ze zm.).

Orzecnictwo

- Postanowienie SO w Krakowie z 29.1.2021 r., III Kp 354/20 (niepubl.).
- Postanowienie SR Gdańsk-Północ w Gdańsku z 11.2.2021 r., II W 230/21, LEX nr 3160917.
- Postanowienie SR Gdańsk-Północ w Gdańsku z 11.2.2021 r., II W 237/21, LEX nr 3160904.
- Postanowienie SR Gdańsk-Północ w Gdańsku z 11.2.2021 r., II W 341/21, LEX nr 3160898.
- Postanowienie SR w Kościanie z 3.6.2020 r., II W 71/20 (niepubl.).
- Postanowienie SR w Mińsku Mazowieckim z 2.4.2021 r., II W 155/21, LEX nr 3166456.
- Postanowienie SR w Olkuszu z 6.8.2020 r., II W 502/20 (niepubl.).
- Postanowienie SR w Olsztynie z 21.5.2021 r., II W 51/21, LEX nr 3206804.
- Wyrok NSA z 12.10.2021 r., II GSK 1245/21, CBOSA.
- Wyrok NSA z 14.7.2021 r., II GSK 1315/18, CBOSA.

- Wyrok NSA z 23.9.2021 r., II GSK 884/21, CBOSA.
- Wyrok NSA z 27.4.2021 r., II GSK 673/21, CBOSA.
- Wyrok NSA z 4.3.2022 r., II GSK 15/22, CBOSA.
- Wyrok NSA z 8.9.2021 r., II GSK 427/21, CBOSA.
- Wyrok NSA z 9.12.2021 r., II GSK 2385/21, CBOSA.
- Wyrok SN z 16.3.2021 r., II KK 74/21, OSNK 2021/4/19.
- Wyrok SN z 16.3.2021 r., II KK 97/21, LEX nr 3147689.
- Wyrok SN z 29.6.2021 r., II KK 255/21, LEX nr 3207608.
- Wyrok SR w Łodzi z 18.5.2021 r., VI W 273/21, LEX nr 3188392.
- Wyrok SR we Włocławku z 9.4.2021 r., II W 371/21, LEX nr 3164439.
- Wyrok WSA w Białymstoku z 6.5.2022 r. II SA/Bk 161/22, CBOSA.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 17.11.2020 r., II SA/Bd 834/20, CBOSA.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 27.4.2022 r., II SA/Bd 1494/21, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 14.12.2021 r., III SA/Gł 611/21, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 13.10.2021 r., II SA/Go 676/21, CBOSA.
- Wyrok WSA w Opolu z 27.10.2020 r., II SA/Op 219/20, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 12.1.2021 r., VII SA/Wa 1545/20, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 13.1.2021 r., VII SA/Wa 1624/20, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 26.2.2021 r., VII SA/Wa 1458/20, CBOSA.

Inne

- <<https://bip.warszawa.wsa.gov.pl/1052/967/informacja-w-sprawach-dotyczacych-kar-nalozonych-przez-organy-inspekcji-sanitarnych.html>>, [dostęp: 31.12.2022 r].
- Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 21.5.2020 r. do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu, <<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/uwagi-rpo-do-nowej-ustawy-o-wyborach-prezydenckich>>, [dostęp: 31.12.2022 r].
- Odpowiedź z 31.3.2021 r. na interpelację nr 4178, <<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=BZNJBj&view=5>>, [dostęp: 31.12.2022 r].