

DOROTA DĄBEK

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

FORMY DZIAŁANIA ADMINISTRACJI NA CZAS KRYZYSU – UWAGI NA TLE ADMINISTROWANIA W CZASIE PANDEMII

1. WPROWADZENIE

Pandemia COVID-19, która rozpoczęła się w Polsce w marcu 2020 r., była, ze względu na skalę i intensywność, nagłym zjawiskiem niedającym się przewidzieć. Na tego rodzaju nagłe i nieprzewidywalne sytuacje władza powinna być jednak przygotowana. Arsenal środków prawnych, których tego rodzaju szczególne sytuacje mogą potrzebować, musi być gotowy do użycia. W takich nagłych kryzysowych sytuacjach szczególnie ważna jest skuteczność. Ta jednak nie może przesłaniać wartości i zasad ogólnych, nie może bowiem stanowić usprawiedliwienia dla działań naruszających podstawowe gwarancje konstytucyjne.

Formy działania, które zostały użyte przez polską administrację w celu przeciwdziałania pandemii, budzą z tego punktu widzenia wątpliwości. Wszyscy byliśmy świadkami i jednocześnie uczestnikami tych wydarzeń, adresatami działań administracji zobowiązanymi do podporządkowania się działaniom administracji podejmowanym w różnych formach i o różnym charakterze. Wszyscy mamy zatem wiedzę i doświadczenie z tym związane. Ten swoistego rodzaju eksperyment w zakresie form działania administracji stanowi zatem ważną lekcję, z której powinniśmy wyciągnąć wnioski na przyszłość. Podjęcie teraz

dyskusji nad dopuszczalnymi formami i granicą ingerencji administracji w wolność osobistą, polityczną i ekonomiczną jednostki w sytuacji zagrożenia ma szansę doprowadzić do przemyślenia i stworzenia najbardziej optymalnych rozwiązań, będących kompromisem pomiędzy szczególnie w takich kryzysowych sytuacjach potrzebną skutecznością działań a ochroną podstawowych wartości i praw człowieka i obywatela. Należy więc zintensyfikować dyskusję nad tym, w jakie kompetencje powinna być wyposażona polska administracja, by sprostać wymogom skuteczności działań z jednej strony, i wymogom konstytucyjnym z drugiej.

Zawarte w tym artykule rozważania dotyczyć będą analizy i oceny z tego punktu widzenia najbardziej kontrowersyjnych rozwiązań normatywnych obowiązujących w czasie pandemii COVID-19 w okresie od marca 2020 r. do czerwca 2023 r. i refleksji nad pożądanym kierunkiem zmian.

2. PRZEWDZIANE PRAWEM FORMY DZIAŁANIA W CZASIE PANDEMII COVID-19

W ustawie z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹ przewidziano, że wojewoda lub minister właściwy do spraw zdrowia (w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego, gdy zagrożenie epidemiczne lub epidemia występuje na obszarze więcej niż jednego województwa) ogłaszają i odwołują stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii. W ustawie przewidziano, że te rozporządzenia są niezwłocznie ogłaszane w odpowiednim dzienniku urzędowym, zgodnie z przepisami o ogłaszaniu aktów normatywnych, i wchodzi w życie z dniem ogłoszenia²; zawarto w niej także katalog ograniczeń, które mogą zostać wprowadzone w drodze tych

¹ Art. 46 ust. 1 i 2 ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1284); dalej: u.z.z.z.

² Art. 46 ust. 5 pkt 1 u.z.z.z.

rozporządzeń o wprowadzeniu stanu zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii, w tym między innymi czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się, czasowe ograniczenie lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych, czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy, zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności, obowiązek wykonania określonych zabiegów sanitarnych, nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych, obowiązek przeprowadzenia szczepień ochronnych.

Niezależnie od tych rozporządzeń, w ustawie przewidziano, że: „W przypadku wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, na podstawie danych przekazanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Głównego Inspektora Sanitarnego oraz wojewodów:

1. zagrożony obszar wraz ze wskazaniem rodzaju strefy, na którym wystąpił stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego,
2. rodzaj stosowanych rozwiązań – w zakresie określonym w art. 46b

– mając na względzie zakres stosowanych rozwiązań oraz uwzględniając bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego³. W ustawie wskazano też katalog ograniczeń, nakazów i zakazów na zagrożonym obszarze, które mogą być w takim rozporządzeniu ustanowione, dopuszczając między innymi wprowadzenie „ograniczeń, obowiązków i nakazów, o których mowa w art. 46 ust. 4”, a więc tych ograniczeń, które mogą zostać wprowadzone w drodze rozporządzenia wydawanego na podstawie art. 46 ust. 1 i 2 u.z.z.z. przez wojewodę lub ministra⁴.

³ Art. 46a u.z.z.z.

⁴ Art. 46b u.z.z.z.

W kolejnych wydawanych na podstawie tego upoważnienia ustawowego rozporządzeniach (było ich aż 10)⁵, wielokrotnie nowelizowanych⁶, Rada Ministrów między innymi: wprowadziła (do odwołania) zakaz poruszania się pieszo w odległości mniejszej niż 1,5 m od innej osoby, nakazała zakrywanie ust i nosa, wstrzymała przemieszczanie się pasażerów w transporcie kolejowym wykonywanym z przekroczeniem granicy Rzeczypospolitej Polskiej; nakazała odbycie przymusowej kwarantanny po powrocie z zagranicy i w przypadku kontaktu z osobą zarażoną, zakazała prowadzenia określonego rodzaju działalności gospodarczej (dyskotek, basenów, siłowni, restauracji itp.), uzależniła rozpoczęcie rehabilitacji leczniczej w zakładach rehabilitacji leczniczej i przyjęcia do zakładu opiekuńczo-leczniczego, pielęgnacyjno-opiekuńczego, hospicjum oraz domu pomocy społecznej od legitymowania się negatywnym wynikiem testu diagnostycznego w kierunku SARS-CoV-2, zakazała organizowania zgromadzeń itd.⁷ Ostatnie z tych rozporządzeń Rady Ministrów zostało uchylone z dniem 1 lipca 2023 r.⁸

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z 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 ze zm.; dalej: rozporządzenie RM z 31 marca 2020 r. albo pierwsze rozporządzenie) oraz kolejne rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii: z 9 października 2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 1758); z 26 listopada 2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 2091); z 1 grudnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 2132); z 21 grudnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 2316); z 26 lutego 2021 r. (Dz. U. z 2021 r., poz. 447); z 19 marca 2021 r. (Dz. U. z 2021 r., poz. 512); z 6 maja 2021 r. (Dz. U. z 2021 r., poz. 861); z 25 lutego 2022 r. (Dz. U. z 2022 r., poz. 473); z 25 marca 2022 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. 2022 r., por. 679; dalej: rozporządzenie RM z 25 marca 2023 r. albo ostatnie rozporządzenie).

⁶ Samo tylko rozporządzenie RM z 31 marca 2020 r. było zmieniane 30 razy w okresie od 31 marca do 8 października 2020 r., to jest do czasu jego uchylenia i wydania kolejnego rozporządzenia.

⁷ Odpowiednio w kolejności: § 2 ust. 1, § 18 ust. 1 pkt 1, z wyjątkami określonymi w ust. 1 pkt 1 lit. a i b, § 14 ust. 1 rozporządzenia RM z 31 marca 2020 r.

⁸ Rozporządzeniem Rady Ministrów z 27 czerwca 2023 r. o uchyleniu rozporządzenia w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. z 2023 r., poz. 1233). Obecny

3. WĄTPLIWOŚCI KONSTYTUCYJNE

Doktryna zarzuca niezgodność z Konstytucją tych rozporządzeń⁹, kwalifikując to epidemiologiczne prawodawstwo jako pozakonstytucyjny stan nadzwyczajny¹⁰, będący przejawem kryzysu prawa administracyjnego¹¹. Także w orzecznictwie jednolity jest obecnie podgląd, że rozporządzenia te były niezgodne z Konstytucją, ponieważ wydane zostały na podstawie upoważnienia ustawowego niespełniającego standardów konstytucyjnych szczegółowego upoważnienia ustawowego¹², a zatem w sposób niedozwolony wkraczały w materię ustawową. Artykuł 31 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje bowiem, że wolność człowieka podlega

stan prawny został ukształtowany na skutek wydanego na podstawie art. 46 ust. 1 i 2 u.z.z.z. rozporządzenia Ministra Zdrowia z 14 czerwca 2023 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, które w § 1 odwołało z dniem 1 lipca 2023 r. na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, a w § 2 przewidywało, że z dniem 1 lipca 2023 r. traci moc rozporządzenie Ministra Zdrowia z 12 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 1028).

⁹ Między innymi M. FLORCZAK-WĄTOR, *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, «PiP» 12/2020, s. 11 i n.

¹⁰ J. PAŚNIK, *Kilka refleksji o regulacji stanu epidemii jako sui generis pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego*, «Przegląd Prawa Publicznego» 11/2020, s. 84.

¹¹ E. URA, *Przepisy „covidowe” przykładem kryzysu prawa administracyjnego*, [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, red. M. CHERKA, P. GOŁASZEWSKI, J. PIECHA, M. WIERZBOWSKI, Warszawa 2021, s. 196-213; J. LEMAŃSKA, *Ekspensja prawa administracyjnego w dobie pandemii – incydent czy prawo administracyjne przyszłości*, [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, Warszawa 2021, s. 195, zastanawia się natomiast, czy jest to jedynie incydent czy też prognoza na przyszłość, bo być może prawo administracyjne na trwałe zmieniło swój charakter.

¹² Art. 92 Konstytucji RP przewiduje, że: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”.

ochronie prawnej, z kolei art. 52 Konstytucji RP gwarantuje wolność przemieszczania się, od której wyjątki wprowadzić może ustawa, natomiast art. 57 Konstytucji RP gwarantuje wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, od której wyjątki wprowadzić może ustawa. Nie wyklucza to oczywiście możliwości regulowania tych podstawowych praw i wolności w aktach podustawowych, ale jedynie w zakresie wyznaczonym ustawą.

Dostrzega się jednak również, że skoro te rozporządzenia były „zorientowane na konkretną epidemię (w tym przypadku koronawirusa) oraz jej specyficzne uwarunkowania”, ich abstrakcyjny charakter wcale nie jest oczywisty¹³. Już sama liczba tych rozporządzeń i ich nowelizacji przyciąga uwagę nietypowo wzmożonym natężeniem aktywności prawotwórczej administracji. Jeśli do tego dodamy specyfikę regulowanej materii i sposób skonstruowania upoważnienia ustawowego zawartego w art. 46a w zw. z art. 46b u.z.z.z., które stanowiło podstawę prawną dla tych rozporządzeń, pojawia się pytanie, czy rzeczywiście te rozporządzenia były (albo, mówiąc precyzyjniej, według intencji ustawodawcy – miały być) rozporządzeniami w konstytucyjnym znaczeniu, a więc czy były źródłami prawa powszechnie obowiązującego.

Udzielenie odpowiedzi na to pytanie wymaga ustalenia relacji tych rozporządzeń w stosunku do wydawanych na podstawie art. 46 ust. 1 i 2 u.z.z.z. rozporządzeń o ogłoszeniu stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Należy zatem rozważyć, czy można byłoby uznać je jedynie za uzupełnienie tych rozporządzeń, czy też są odrębnymi, samodzielnymi aktami o szczególnym charakterze, które nazwane wprawdzie zostały przez ustawodawcę rozporządzeniami, lecz nie w znaczeniu podustawowych wykonawczych źródeł prawa powszechnie obowiązującego, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, lecz aktów stosowania prawa.

Z analizy treści obu przytoczonych ustawowych upoważnień i ich wzajemnego skonfrontowania zdaje się wynikać, że celem rozporządzeń

¹³ J. JAGIELSKI, P. GOŁASZEWSKI, *Prawo administracyjne wobec pandemii choroby zakaźnej – wybrane problemy na tle studium przypadku koronawirusa SARS-CoV-2 (choroby COVID-19)*, «Studia Iuridica» 87/2020, s. 180.

wydawanych na podstawie art. 46a i 46b u.z.z.z. miało być nie tyle wykonywanie ustaw dotyczących zapobiegania chorobom zakaźnym, ile stosowanie konkretnych norm tych ustaw do istniejących w danej sytuacji warunków epidemicznych (konkretyzacja tych norm), czyli dobranie odpowiednich środków zaradczych w zależności od potrzeb wynikających z danej sytuacji. Przypomina to zatem bardziej subsumpcję niż stanowienie prawa, choć ta subsumpcja dotyczy określonej klasy stanów faktycznych, a nie sytuacji jednostkowych. Można byłoby zatem postawić tezę, że cechy tych rozporządzeń bardziej odpowiadały cechom generalnych aktów administracyjnych niż cechom aktów stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Ich specyfika powodowała zatem, że można byłoby próbować kwalifikować je jako formę działania administracji o wykonawczym, policyjnym charakterze, dla której upoważnienie ustawowe stanowią art. 46a i 46b u.z.z.z. To upoważnienie ustawowe jest specyficzne, bo opisujące stan faktyczny, w którym rozporządzenie może być wydane. W ustawie przewidziano mianowicie, że możliwe jest wydanie takiego rozporządzenia „w przypadku wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego”, odwołano się zatem do istnienia warunków zagrożenia epidemicznego.

Może zatem wydawane na podstawie tak skonstruowanego upoważnienia „rozporządzenia” można byłoby zakwalifikować jako należące do kategorii opisywanych w doktrynie aktów administracyjnych generalnych?

Albo może – jeśli uznalibyśmy, że z powodu jedynie ogólnie wskazanych w upoważnieniu ustawowym warunków epidemicznych, których konkretyzację te rozporządzenia miały zapewnić, przez co także ich konkretny charakter może być podany w wątpliwość – można byłoby je uznać za tzw. przepisy administracyjne¹⁴, czyli wydawane przez administrację akty abstrakcyjne i generalne?

¹⁴ Zwolennikiem tej koncepcji był M. KULEZA, *Źródła prawa i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji*, «PiP» 2/1998, s. 13 i n.

Biorąc pod uwagę specyfikę analizowanych rozporządzeń, niewykluczony teoretycznie i atrakcyjny wydaje się zatem pomysł wykorzystania do opisu tych rozporządzeń i ich teoretycznoprawnej kwalifikacji doktrynalnych koncepcji generalnych aktów administracyjnych lub/i przepisów administracyjnych. Zdają się one bowiem być do tego celu adekwatne.

Powstaje jednak fundamentalne pytanie: czy takie generalne akty administracyjne i przepisy administracyjne można uznać za dopuszczalne w świetle Konstytucji RP?

Konstytucja RP wyraźnie zakłada podział dychotomiczny na akty stanowienia prawa i akty stosowania prawa, który – jak się wydaje – sprowadza działalność administracyjną do jedynie dwóch dopuszczalnych form: stanowienia prawa w formach przewidzianych w Konstytucji albo stosowania prawa na podstawie upoważnień ustawowych, tj. poprzez akty indywidualno-konkretne. Treść Konstytucji wskazuje zatem, że żadne akty „z pogranicza” nie są wprost przez Konstytucję dozwolone. Pozostaje więc jedynie próba odnalezienia w Konstytucji RP choćby minimalnego obszaru, który administracja mogłaby próbować objąć „własnymi” przepisami administracyjnymi lub aktami administracyjnymi generalnymi, nie doprowadzając do sprzeczności z Konstytucją.

Wydaje się, że Konstytucja takiego obszaru administracji nie pozostawia. Nie bez powodu zatem ponad ćwierć wieku funkcjonowania administracji w rzeczywistości prawnej stworzonej przez Konstytucję RP nie doprowadziło do ukształtowania niespornej praktyki dopuszczającej istnienie przepisów administracyjnych i aktów administracyjnych generalnych.

Także w doktrynie nie została powszechnie zaakceptowana koncepcja przepisów administracyjnych¹⁵. Dostrzega się bowiem wewnętrzną sprzeczność koncepcji przepisów administracyjnych, wskazując, że może ona budzić zrozumiały sprzeciw motywowany względami

¹⁵ Pogląd M. KULESZY wywołał ożywioną dyskusję w doktrynie; por. m.in.: A. BAŁABAN, *Czy Konstytucja dotyczy przepisów administracyjnych*, «PiP» 5/1998, s. 95-97; M. KULESZA, *Przepisy administracyjne w zamkniętym systemie źródeł prawa. Opinia dla Trybunału Konstytucyjnego. Uzasadnienia opinii w sprawie K 25/99, «ST» 9/2000, s. 3-35.*

konstytucyjnymi i że jej zaakceptowanie nie jest możliwe bez zmiany Konstytucji¹⁶. Wprawdzie akceptowany jest obecnie pogląd o otwarciu konstytucyjnego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego od góry, tj. na uwarunkowane aksjologicznie zasady ponadkonstytucyjne¹⁷, jednak nie wydaje się możliwe zmieszczenie w tym katalogu tego rodzaju form działania administracji z pogranicza stanowienia i stosowania prawa. W niektórych wypadkach milcząco godzimy się na posługiwanie się nimi przez administrację jako zewnętrznymi władczymi podstawami prawnymi kształtującymi prawa i obowiązki jednostek, a więc w sposób wykraczający poza działania jedynie wewnętrzne. Jako przykład wskazać można obwieszczenia ministra właściwego do spraw zdrowia zawierające wykazy leków refundowanych, w których oprócz powtórzenia danych wynikających z decyzji refundacyjnej zawarte są też nowe władcze elementy w postaci wysokości limitu dofinansowania dla leku i wysokości dopłaty świadczeniobiorcy¹⁸. Takie akty należy jednak uznać za pozostające poza zamkniętym konstytucyjnym katalogiem źródeł prawa powszechnie obowiązującego, mogących w świetle Konstytucji stanowić podstawę prawną dla kształtowania przez administrację sytuacji prawnej podmiotów zewnętrznych¹⁹.

¹⁶ Np. K. KOŹMIŃSKI, M. JABŁOŃSKI, *Refleksja na temat „przepisów administracyjnych” w ujęciu Michała Kuleszy*, [w:] *Misja publiczna. Wspólnota. Państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci Profesora Michała Kuleszy*, II, red. A. MEDNIS, Wrocław 2016, s. 142-145.

¹⁷ D. DĄBEK, *Współczesne pojęcie źródeł prawa administracyjnego na tle konstytucyjnego pojęcia źródeł prawa*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. ZIMMERMANN, Warszawa-Kraków 2007, s. 80-81 i powołana tam literatura.

¹⁸ Art. 37 ust. 1 ustawy z 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 523). NSA zaliczył te obwieszczenia do aktów stanowienia prawa i uznał, że podlegają kognicji TK (postanowienia NSA z 28 listopada 2012 r., II GSK 1660/12 oraz II GSK 1662/12).

¹⁹ Por. też inne przykłady podawane przez A. JAKUBOWSKIEGO, *Przepisy administracyjne a konstytucyjnie zamknięty katalog źródeł prawa – między teorią a praktyką*, [w:] *Misja publiczna. Wspólnota. Państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci Profesora Michała Kuleszy*, II, red. A. MEDNIS, Wrocław 2016, s. 197 i n.

Nadal też, wobec braku ich jednoznacznego zakotwiczenia konstytucyjnego, trudno zaakceptować wydawanie przez administrację aktów zawierających normy indywidualno-abstrakcyjne, chociaż w praktyce także takie akty występują²⁰.

Sporna jest również koncepcja generalnych aktów administracyjnych, „określających sytuację ogólnie wskazanego adresata w konkretnie określonej sytuacji”²¹. Akty te występują dość powszechnie w praktyce administracyjnej (np. znaki drogowe – odnoszące się do konkretnej sytuacji faktycznej, ale skierowane do oznaczonych generalnie adresatów, czy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, dotyczące konkretnych nieruchomości objętych planem) itp. Tego rodzaju akty jednak, z powodów konstytucyjnych, są traktowane nie jako forma stanowienia prawa, lecz jako forma jego stosowania przez administrację²².

Zamknięcie przez Konstytucję RP katalogu źródeł prawa z dychotomicznym podziałem na prawo powszechnie obowiązujące i wewnętrzne, a także konstytucyjny zakres tzw. materii ustawowej, czyli materii, która z powodów aksjologicznych wymaga szczególnej ochrony i której regulowanie powierzono jedynie władzy ustawodawczej, doprowadziły do ograniczenia kompetencji przysługujących administracji jedynie do możliwości stanowienia aktów normatywnych (abstrakcyjnych i generalnych, wykonawczych do ustawy, będących źródłami prawa w konstytucyjnym znaczeniu) albo stosowania prawa (przez wydawanie aktów administracyjnych – indywidualnych i konkretnych). Poza dopuszczalnym konstytucyjnie zakresem znalazły się natomiast normy generalno-abstrakcyjne, które mogłyby wprowadzać administracja

²⁰ Jako przykład takich aktów wskazuje się w doktrynie regulację ustawową dotyczącą Polskiego Związku Łowieckiego, a więc indywidualnego adresata (art. 32 i n. ustawy z 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1082 ze zm.); J. JAGIELSKI, P. GOŁASZEWSKI, *Prawo administracyjne wobec pandemii...*, s. 179.

²¹ E. SZEWCZYK, M. SZEWCZYK, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, s. 158.

²² Por. J. JAGIELSKI, P. GOŁASZEWSKI, *Prawo administracyjne wobec pandemii...*, s. 180.

w aktach stosowania prawa, a także akty indywidualno-abstrakcyjne oraz generalno-konkretne²³.

4. WNIOSKI

Czas epidemii uświadomił, że konstytucyjna dychotomia, z powodu której administracja została pozbawiona możliwości działania w formach z pogranicza stanowienia i stosowania prawa, znacząco zawężyła pole możliwej aktywności administracji. Administracja korzystając bowiem może jedynie z form indywidualnych aktów stosowania prawa (decyzji) albo „klasycznych” rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego, czyli abstrakcyjnych i generalnych aktów stanowienia prawa o wykonawczym charakterze. Może to powodować ograniczoną efektywność działania administracji, formy te nie zawsze bowiem będą w pełni adekwatne i wystarczające wobec współczesnych zagrożeń.

Administracja musi być gotowa do przeciwdziałania i pokonywania współczesnych zagrożeń. Konieczność korzystania z najbardziej skutecznych środków do przeciwdziałania współczesnym zagrożeniom nie stanowi wystarczającego uzasadnienia dla odstąpienia od utrwalonych zasad konstytucyjnych, gwarantujących ochronę przed arbitralnością administracji ingerującej w prawa i wolności jednostek. Rozchwianie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, niekontrolowane prawotwórstwo administracyjne i inne przejawy ekspansji administracji z czasu pandemii nie mogą być zaakceptowane i pozostać zasadą.

System źródeł prawa administracyjnego i system dopuszczalnych dla administracji form działania musi mieć wymiar praktyczny. Powinien więc uwzględniać wszystkie występujące zjawiska i potrzeby, ale także być przygotowany na wypadek sytuacji nagłych i nieprzewidzianych w przyszłości. Dostrzegam potrzebę rozważenia możliwości wyposażenia administracji w kompetencję do działań „z pogranicza” stanowienia

²³ *Ibidem*, s. 179.

i stosowania prawa²⁴. Nie można jednak tego zrobić wbrew Konstytucji i wbrew obowiązującym w naszym systemie prawa zasadom. Ewentualne zaakceptowanie możliwości wydawania przez administrację generalnych aktów administracyjnych wymagałoby zmian w prawie, w tym przede wszystkim objęcia generalnych aktów administracyjnych regulacją kodeksu postępowania administracyjnego oraz poddania ich sądowej kontroli. W tej chwili nie są one bowiem objęte zakresem kognicji sądów administracyjnych wynikającym z art. 3 p.p.s.a. ani też – nie będąc aktami stanowienia prawa (źródłami prawa) – kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

FORMY DZIAŁANIA ADMINISTRACJI NA CZAS KRYZYSU – UWAGI NA TLE ADMINISTROWANIA W CZASIE PANDEMII

Streszczenie

Artykuł stanowi przyczynek do dyskusji nad dopuszczalnymi formami działania administracji i dopuszczalną granicą ingerencji administracji w wolność osobistą, polityczną i ekonomiczną jednostki w sytuacjach kryzysowych. Przedmiotem analizy są kontrowersyjne rozwiązania normatywne w zakresie form działania administracji obowiązujące w czasie pandemii COVID-19, w okresie od marca 2020 r. do czerwca 2023 r., zawartych w ustawie z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi i wydanych na jej podstawie rozporządzeniach Rady Ministrów. Celem opracowania jest ocena tych regulacji i refleksja nad pożądanym kierunkiem zmian dla stworzenia najbardziej

²⁴ Por. m.in. E. SZEWCZYK, M. SZEWCZYK, *Generalny akt...*, s. 90, którzy w odniesieniu do generalnych aktów administracyjnych postulują, by przełamać „trwającą od wielu dziesięcioleci stagnację, w jakiej pozostaje rodzima doktryna prawa i procedury administracyjnej”. Por. też D. DĄBEK, *Niezorganizowane źródła prawa – idea, rzeczywistość, perspektywy*, [w:] *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego*, red. J. SUPERNAT, Warszawa 2022, s. 23-39. Por. też m.in. toczoną przed laty dyskusję, w której poglądowni o konieczności odrzucenia istnienia materii ustawowej i dopuszczenia stanowienia przez administrację norm generalnych, gdyż współczesna administracja nie może odbywać się jedynie drogą subsumpcji i polegać na wykonywaniu prawa (I. ISEKON, *Prawotwórcza działalność administracji państwowej*, «PiP» 5-6/1963, s. 832-833) przeciwstawiano zasadę wyłączności ustawy i wyrażano obawy przed nadmierną swobodą prawotwórczą administracji (W. ZAKRZEWSKI, *W sprawie zasad działalności prawotwórczej organów administracji*, «PiP» 7/1963, s. 125-126).

optymalnych rozwiązań, będących kompromisem pomiędzy skutecznością działań – szczególnie potrzebną w kryzysowych sytuacjach – a ochroną podstawowych wartości i praw człowieka i obywatela.

ADMINISTRATIVE OPERATIONS AT A TIME OF CRISIS: REMARKS ON ADMINISTRATION DURING THE PANDEMIC

Summary

This article is a contribution to the discussion on admissible forms of administrative operations and limits to administrative interference in an individual's personal, political and economic freedom in crisis situations. It looks at the controversial provisions introduced in Poland regarding forms of administrative operations applicable during the COVID-19 pandemic from March 2020 until June 2023, prescribed under *Ustawa z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* (the Prevention and Containment of Infectious Diseases in Humans Act of 5 December 2008) and the Council of Ministers' ordinances issued on the grounds of this Act. The aim of the study is to assess these regulations and consider the changes which should be made to improve the situation and achieve the best possible compromise between administrative effectiveness in crisis situations and the protection of fundamental human and citizen's rights and values.

Słowa kluczowe: formy działania administracji; pandemia; sytuacja kryzysowa; stan nadzwyczajny; generalny akt administracyjny; przepisy administracyjne.

Keywords: forms of administrative operations; pandemic; crisis situation; state of emergency; general administrative act; administrative regulations.

Literatura

- BAŁABAN A., *Czy Konstytucja dotyczy przepisów administracyjnych*, «PiP» 5/1998, s. 95-97.
- DĄBEK D., *Niezorganizowane źródła prawa – idea, rzeczywistość, perspektywy*, [w:] *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego*, red. J. SUPERNAT, Warszawa 2022, s. 23-39.
- DĄBEK D., *Współczesne pojęcie źródeł prawa administracyjnego na tle konstytucyjnego pojęcia źródeł prawa*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. ZIMMERMANN, Warszawa-Kraków 2007, s. 79-93.
- FLORCZAK-WĄTOR M., *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, «PiP» 12/2020, s. 5-22.

- ISERZON I., *Prawotwórcza działalność administracji państwowej*, «PiP» 5-6/1963, s. 832-833.
- JAGIELSKI J., GOŁASZEWSKI P., *Prawo administracyjne wobec pandemii choroby zakaźnej – wybrane problemy na tle studium przypadku koronawirusa SARS-CoV-2 (choroby COVID-19)*, «Studia Iuridica» 87/2020, s. 154-196.
- JAKUBOWSKI A., *Przepisy administracyjne a konstytucyjnie zamknięty katalog źródeł prawa – między teorią a praktyką*, [w:] *Misja publiczna. Wspólnota. Państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci Profesora Michała Kuleszy*, II, red. A. MEDNIS, Wrocław 2016, s. 197-209.
- KOŹMIŃSKI K., JABŁOŃSKI M., *Refleksja na temat „przepisów administracyjnych” w ujęciu Michała Kuleszy*, [w:] *Misja publiczna. Wspólnota. Państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci Profesora Michała Kuleszy*, II, red. A. MEDNIS, Wrocław 2016, s. 135-146.
- KULESZA M., *Przepisy administracyjne w zamkniętym systemie źródeł prawa. Opinia dla Trybunału Konstytucyjnego. Uzasadnienia opinii w sprawie K 25/99*, «ST» 9/2000, s. 3-35.
- KULESZA M., *Źródła prawa i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji*, «PiP» 2/1998, s. 12-19.
- LEMAŃSKA J., *Ekspansja prawa administracyjnego w dobie pandemii – incydent czy prawo administracyjne przyszłości*, [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, red. M. CHERKA, P. GOŁASZEWSKI, J. PIECHA, M. WIERZBOWSKI, Warszawa 2021, s. 182-195.
- PAŚNIK J., *Kilka refleksji o regulacji stanu epidemii jako sui generis pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego*, «Przegląd Prawa Publicznego» 11/2020, s. 69-85.
- SZEWczyk E., SZEWczyk M., *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014.
- URA E., *Przepisy „covidowe” przykładem kryzysu prawa administracyjnego*, [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, red. M. CHERKA, P. GOŁASZEWSKI, J. PIECHA, M. WIERZBOWSKI, Warszawa 2021, s. 196-213.
- ZAKRZEWSKI W., *W sprawie zasad działalności prawotwórczej organów administracji*, «PiP» 7/1963, s. 123-132.