

Marta Kolendowska-Matejczuk

dr hab., prof. EWSPA, Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji
<https://orcid.org/0000-0002-2440-155X>

Marcin Mrowicki

dr, Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskie
<https://orcid.org/0000-0002-2072-3850>

**OCHRONA PRAW CZŁOWIEKA W STANACH GLOBALNEGO
ZAGROŻENIA – ANALIZA NA PRZYKŁADZIE PANDEMII
COVID-19****Wprowadzenie**

W ostatnich latach społeczność międzynarodowa mierzy się ze zbierającą śmiertelne żniwo pandemią COVID-19, tj. pandemią choroby zakaźnej wywoływanej przez koronawirusa SARS-CoV-2. Choroba uznana najpierw w dniu 17 listopada 2019 w Chinach za epidemię, następnie w dniu 11 marca 2020 r. ogłoszona przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) pandemią. Światowa Organizacja Zdrowia oceniła to zjawisko jako „stan zagrożenia zdrowia publicznego o zasięgu międzynarodowym”¹.

¹ Światowa Organizacja Zdrowia uznała epidemię wywołaną wirusem SARS-CoV-2 jako „stan zagrożenia zdrowia publicznego o zasięgu międzynarodowym”, 11.03.2020, gov.pl, <https://www.gov.pl/web/ukraina/swiatowa-organizacja-zdrowia-uznala-epidemie-wywolana-wirusem-sars-cov-2-jako-stan-zagrozenia-zdrowia-publicznego-o-zasiegu-miedzynarodowym?fbclid=IwAR04QEE3DJGVaPP4pF739qJ9G84EdR0WK9gTJlu-WU5dDfwAwHfE3ZsGiJg> [dostęp: 29.10.2021].

Na dzień 15 października 2021 r. liczba potwierdzonych przypadków zachorowań na świecie na COVID-19 wynosi 239 437 517 (w samej Europie – 72 855 186 przypadków, w Polsce – 2 933 834 przypadków), w tym śmiertelnych 4 879 235 (w Europie – 1 373 924 przypadków, w Polsce 76 067)².

Pandemia zburzyła dotychczasowy spokój i poczucie bezpieczeństwa społeczności międzynarodowej, która tkwiła, jak się okazało w złudnym przekonaniu, że choroby zakaźne na globalną skalę przestały jej zagrażać.

Pandemia obnażyła również brak przygotowania zarówno organizacji międzynarodowych, jak też poszczególnych państw do walki z zagrożeniem o takich rozmiarach, czego dowodem były chaos, i niewydolność służby zdrowia w poszczególnych państwach³, której przedstawiciele zmuszani byli do podejmowania dramatycznych decyzji w zakresie selekcji osób, którym będą mogli udzielić pomocy medycznej, oraz tych, dla których sprzętu ratującego życie może po prostu nie starczyć⁴.

Krytyka skupiła się również na działaniach Światowej Organizacji Zdrowia, która zwlekała z podjęciem decyzji koniecznych, ale niepopularnych – zwłaszcza z perspektywy Chin – o uznaniu COVID-19 za pandemię, co jak podkreśla się w literaturze, wywołane było deficytem informacji i ich niewystarczającą weryfikacją, niewłaściwą oceną ryzyka, a prawdopodobnie także względami politycznymi⁵. Co istotne, spóźnione było również „ogłoszenie zagrożenia zdrowia publicznego o znaczeniu międzynarodowym (PHEIC) – stanu alarmowego pozwalającego dyrektorowi generalnemu WHO zalecać np. wstrzymanie podróży”⁶.

Pandemia COVID-19 wywołała zapaść gospodarek światowych, doprowadziła do bankructwa nie tylko małych przedsiębiorców, ale też dużych firm, w wyniku czego przyczyniła się do wzrostu bezrobocia. Osłabiła więzi rodzinne i społeczne. Zburzyła dotychczasowy model funkcjonowania jednostek na całym świecie.

² Dane przedstawione przez WHO: WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard, <https://covid19.who.int> [dostęp: 29.10.2021].

³ Np. we Włoszech czy Hiszpanii.

⁴ Tym bardziej, że możliwe niewłaściwe leczenie wiązało się z odpowiedzialnością karną personelu medycznego; zob. np. J. Giezek, *Kolizja obowiązków spoczywających na pracownikach opieki medycznej w dobie pandemii Covid-19*, „Palestra” 2020, nr 6, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/6-2020/artukul/kolizja-obowiazkow-spozycywajacych-na-pracownikach-opieki-medycznej-w-dobie-pandemii-covid-19> [dostęp: 29.10.2021]; E. Plebanek, *Wylaczenie odpowiedzialności karnej za niewłaściwe leczenie w czasie pandemii Covid-19 a klauzula dobrego samarytanina*, „Palestra” 2021, nr 1–2, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/1-2-2021/artukul/wylaczenie-odpowiedzialnosci-karnej-za-niewlasciwe-leczenie-w-czasie-pandemii-covid-19-a-klauzula-dobrego-samarytanina> [dostęp: 29.10.2021].

⁵ S. Zaręba, *WHO i COVID-19 – spóźniony start i nadrabianie zaległości*, „Biuletyn PISM” 2020, nr 91.

⁶ *Ibidem*.

Wreszcie, pandemia dobitnie ukazała, że w celu ograniczenia rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej, która dotknęła społeczność międzynarodową na tak dużą skalę, konieczne są działania mocno ingerujące w prawa i wolności jednostek, w tym prawo do przemieszczania się, prawo równego dostępu do nauki, prawo do wolności zgromadzeń, prawo równego dostępu do ochrony zdrowia, prawo do praktykowania religii, prawo do wolności gospodarczej i wiele innych o podstawowym znaczeniu.

Przedmiotem niniejszego opracowania stanie się analiza dopuszczalnych mechanizmów ograniczania praw i wolności obywatelskich zarówno w wymiarze międzynarodowym, jak też na podstawie prawa polskiego – w stanach globalnego zagrożenia, na przykładzie pandemii COVID-19. Będziemy próbowali odpowiedzieć na pytania dotyczące tego, jak wyglądają mechanizmy: konstytucyjne, międzynarodowe oraz krajowe (na przykładzie Polski) w kontekście ochrony wolności i praw człowieka. Czy aktualne mechanizmy pozwalają na wprowadzenie stanów nadzwyczajnych i ograniczenie ochrony wolności i praw człowieka? Wreszcie, jak w praktyce wyglądało ich zastosowanie? Naszym zainteresowaniem objęliśmy nie tylko Polskę, ale też inne państwa Unii Europejskiej oraz organizacje międzynarodowe. Na koniec chcieliśmy odpowiedzieć na pytanie, jakie problemy wywołały implementowane mechanizmy – jak wpłynęły na ochronę wolności i praw człowieka i obywatela.

W naszej ocenie aktualne mechanizmy, zarówno konstytucyjne, jak i międzynarodowe, nawet jeżeli zapewniają możliwość ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w celu skutecznej walki z pandemią koronawirusa, mogą stać się źródłem nadużywania tych ograniczeń z pogwałceniem tychże wolności i praw, zwłaszcza jeżeli wprowadzaniu ograniczeń nie będzie towarzyszyć podejście oparte na prawach człowieka.

W rozważaniach zawartych w artykule wykorzystano przede wszystkim metodę dogmatycznej analizy obowiązujących unormowań prawa konstytucyjnego oraz prawa międzynarodowego publicznego. W pracy wykorzystano również, w ograniczonym zakresie, metodę prawnoporównawczą w kontekście wykorzystanych mechanizmów walki z pandemią w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Poruszane w artykule zagadnienie jest o tyle nowe, że mechanizmy ograniczenia praw i wolności obywatelskich w Europie nigdy nie były wprowadzane na tak wielką skalę, jaka nastąpiła w dobie pandemii COVID-19. Stąd też o ile zagadnieniu temu poświęcone są raporty organizacji międzynarodowych i pozarządowych, o tyle temat ten nie został pogłębiony w literaturze przedmiotu i w tym stanie rzeczy niniejszy artykuł stanowi wypełnienie luki w badaniach poświęconych poruszanej problematyce.

Z racji ram niniejszego opracowania poruszone zostaną jedynie wybrane aspekty przedmiotowego zagadnienia.

Dopuszczalność ograniczeń praw człowieka w świetle Konstytucji RP

Prawa człowieka i jego wolności zagwarantowane są przede wszystkim w Ustawie zasadniczej⁷. Katalog wolności i praw zawiera w szczególności rozdział II Konstytucji RP, przewidując w niej chociażby: prawo do życia (art. 38); nietykalność i wolność osobistą (art. 41); prawo do sądu (art. 45); prawo do ochrony prywatności (art. 47); prawa rodziców (art. 48); wolność przemieszczania się (art. 52); wolność słowa (art. 54); wolność zgromadzeń (art. 57); prawo do strajku (art. 59); równy dostęp do służby publicznej (art. 60); wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz miejsca pracy (art. 65); prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66); ochronę zdrowia (art. 68) czy prawo do nauki (art. 70).

Konstytucja RP dopuszcza jednak w art. 31 ust. 1 możliwość ograniczania w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, jednakże pod pewnymi ścisłymi warunkami, tj. ograniczenia takie 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.

Uregulowanie z art. 31 ust. 3 Konstytucji przewidujące możliwość ograniczania praw i wolności konstytucyjnie chronionych stało się przedmiotem bogatej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, który w swym orzecznictwie wielokrotnie przypominał, że:

[...] uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia „tylko w ustawie” jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji prawnej jednostek [...]. Skoro ograniczenia [...] mogą być ustanawiane „tylko” w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia⁸.

Co więcej, normy ustaw powinny być tym dokładniejsze, im silniej oddziałują na sprawy podstawowe z punktu widzenia pozycji jednostki w demokratycznym państwie prawnym i im intensywniej wkraczają w sferę zagwarantowanych im praw i wolności⁹. Ze względu na antynomię wykonywania obowiązków przez

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁸ Wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; zob. też wyroki z: 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62; 6 października 2009 r., sygn. SK 46/07; 15 listopada 2011 r., sygn. P 29/10, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 96.

⁹ Zob. wyroki TK z: 17 października 2000 r., sygn. K 16/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 253; 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36; 19 czerwca 2008 r., sygn. P 23/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 82; 20 lipca 2010 r., sygn. K 17/08, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 61.

funkcjonariuszy określonych formacji, stanowiących przedmiot konstytucyjnej ochrony wolności i nietykalności osobistej, oraz prawa do prywatności, ustawodawca zwykły jest zobowiązany do zachowania szczególnej staranności i dbałości o precyzję stanowiących „przepisów branżowych”. Koniecznym elementem ich dyspozycji – poza m.in. wskazaniem podmiotu, który podejmuje decyzję o ograniczeniu wolności osobistej, oraz przesłanek jej podjęcia – jest sposób postępowania podmiotu uprawnionego¹⁰. Podsumowaniem dorobku orzeczniczego jest wyrok z 30 lipca 2014 r. o sygn. K 23/11, w którym Trybunał stwierdził, że:

[...] [p]rzepisy ustawowe ograniczające konstytucyjne wolności lub prawa muszą być [...] sformułowane w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom przez organy państwa; muszą być na tyle precyzyjne, by je stosowano i interpretowano w jednolity sposób; wreszcie muszą być tak ujęte, by zakres ich zastosowania obejmował wyłącznie sytuacje, w których racjonalny ustawodawca zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw. [...] [U]stawowe ograniczenia [...] powinny być możliwe do ustalenia już na podstawie wykładni językowej przepisów ustawy, bez potrzeby odwoływania się do wykładni systemowej czy funkcjonalnej. Zdaniem Trybunału, w wypadku wolności osobistych nie jest dopuszczalne skorygowanie niekonstytucyjnej normy prawnej wyprowadzonej za pomocą wykładni językowej przez odwołanie się do pozostałych, pozajęzykowych metod wykładni, aby wreszcie odnaleźć – czasami gdzieś na bezdrożach systemu prawnego – rozumienie przepisu ograniczającego konstytucyjne wolności osobiste, które będzie zgodne z Konstytucją¹¹.

Trybunał Konstytucyjny, oceniając, czy dane ograniczenie jest proporcjonalne, przeprowadza trzypunktowy test proporcjonalności, który polega na stwierdzeniu:

- 1) czy kontrolowany przepis prawa doprowadzi do osiągnięcia zamierzonego przez prawodawcę celu, a więc czy ochroni w oznaczonym zakresie przynajmniej jedną z wartości, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji (przesłanka przydatności);
- 2) czy kontrolowany przepis prawa jest możliwie najmniej uciążliwym środkiem wiodącym do osiągnięcia założonego przez prawodawcę celu (przesłanka niezbędności, konieczności);
- 3) czy utracone w wyniku ograniczenia wolności lub prawa podstawowego dobro (wartość konstytucyjna) pozostaje w proporcji do dobra (wartości konstytucyjnej) osiągniętego przez kontrolowany przepis (proporcjonalność *sensu stricto*)¹².

Jak ponadto podkreśla Trybunał Konstytucyjny:

Ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw w świetle zasady proporcjonalności wymaga oceny, czy korzyści wprowadzonych ograniczeń pozostają w odpowiedniej proporcji do

¹⁰ Zob. wyrok TK o sygn. U 5/07.

¹¹ Wyrok TK z 14 grudnia 2017 r., K 17/14, OTK-A 2018, nr 4.

¹² Wyroki TK z: 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; 22 marca 2017 r., sygn. SK 13/14, OTK ZU A/2017, poz. 19.

uszczerbku doznawanego przez jednostki. Innymi słowy, musi występować odpowiednie zbilansowanie konkurujących ze sobą wartości. Oczywiście tego rodzaju ocena jest możliwa do przeprowadzenia wyłącznie w konkretnym wypadku. W tym miejscu Trybunał formułuje więc jedynie ogólne warunki, jakie muszą być każdorazowo brane pod uwagę w toku badania proporcjonalności unormowania¹³.

Ograniczenie praw i wolności człowieka możliwe jest także w sytuacji wprowadzenia stanów nadzwyczajnych, które uregulowane są w art. 228–234 Konstytucji RP, a do których należą: stan wojenny (art. 229), stan wyjątkowy (art. 230) i stan klęski żywiołowej (art. 232). Jeżeli ustawodawca zdecyduje się na wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, wówczas podstawą ograniczeń praw i wolności człowieka są przepisy odnoszące się do stanów nadzwyczajnych, nie zaś art. 31 ust. 3 Konstytucji, który ustanawia ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw w zwykłych warunkach funkcjonowania państwa, tj. poza stanami nadzwyczajnymi¹⁴. Jak podkreśla się w doktrynie, stan nadzwyczajny to:

[...] szczególny porządek sprawowania władzy publicznej w państwie, który jest reakcją na sytuacje specjalne, powodujące poważne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego albo bytu narodu bądź państwa *per se*. Stan nadzwyczajny jako forma prawna zawsze jest poprzedzony określonymi okolicznościami faktycznymi (np. zjawiskiem naturalnym, wydarzeniem społecznym lub politycznym, konfliktem zbrojnym), którym nie można zaradzić lub nie można ich usunąć w zwykłym trybie funkcjonowania państwa. Charakterystyczną cechą stanu nadzwyczajnego są czasowe modyfikacje kompetencji podmiotów władzy publicznej w ramach zasady podziału i równoważenia władzy (mocniejszą pozycję uzyskuje zwykle egzekutywa), ograniczenie gwarancji wolności i praw jednostki, uproszczenie procedur stanowienia prawa lub wprowadzenie nowych źródeł prawa¹⁵.

Podstawowe przesłanki wprowadzenia stanów nadzwyczajnych zostały unormowane w art. 228 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że stan taki może być wprowadzony w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające.

Jak zaznacza się w doktrynie, „[...] są to ogólne klauzule, które podlegają interpretacji w określonych okolicznościach faktycznych i siłą rzeczy są także zrelatywizowane do sprawności organizacji i funkcjonowania państwa w danym miejscu i czasie. Powyższe przesłanki mają charakter kumulatywny, tj. obie muszą być spełnione jednocześnie [...]. W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że przesłanka powstania »sytuacji szczególnych zagrożeń« nie odnosi się wprost do zagrożenia istnienia narodu jako najwyższej wartości podlegającej ochronie,

¹³ Wyrok TK z 30 lipca 2014 r., K 23/11, OTK-A 2014, nr 7, poz. 80.

¹⁴ Por. P. Radzewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, art. 228; <http://10.108.16.50/#/commentary/587806822/604262/tuleja-piotr-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz?cm=URELATIONS> [dostęp: 21.10.2021].

¹⁵ *Ibidem*.

stąd Konstytucja »zezwała na łatwiejsze posłużenie się instytucją stanów nadzwyczajnych« niż w wypadku tych aktów prawa międzynarodowego i innych porządków krajowych, które wymagają potwierdzenia zagrożenia fizycznej integralności społeczeństwa, integralności terytorialnej państwa lub jego funkcjonowania [...] przesłanki zaistnienia »sytuacji szczególnych zagrożeń« są uzupełniane przez dalsze przepisy Konstytucji poświęcone konkretnym rodzajom stanów nadzwyczajnych (art. 229–230, 232). Regulacje te należy zatem odczytywać łącznie; dopiero wspólne zastosowanie przesłanek z przepisu ogólnego i przepisów szczególnych pozwala ustalić, czy *in casu* zaistniały okoliczności wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, a jeśli tak, to którego. W pojęciu «sytuacji szczególnych zagrożeń», niedających się zwalczyć zwykłymi środkami konstytucyjnymi, wyraża się wspólna substancja wszystkich tych przesłanek»¹⁶.

W myśl art. 228 ust. 2 Konstytucji stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości. Co istotne, zgodnie z art. 228 ust. 3 Konstytucji zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, określa ustawa. Ponadto ustawa może określić podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (art. 228 ust. 4 Konstytucji).

W myśl art. 228 ust. 5 Konstytucji działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Poza wyprowadzoną w tym przepisie zasadą proporcjonalności, zasady ograniczeń praw człowieka w stanach nadzwyczajnych, jak i możliwość całkowitego zawieszenia niektórych praw i wolności w trakcie trwania stanów nadzwyczajnych, przewiduje art. 233 Konstytucji, który w ustępie 1 stanowi, że ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać wolności i praw określonych w art. 30 (godność człowieka), art. 34 i art. 36 (obywatelstwo), art. 38 (ochrona życia), art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4 (humanitarne traktowanie), art. 42 (ponoszenie odpowiedzialności karnej), art. 45 (dostęp do sądu), art. 47 (dobra osobiste), art. 53 (sumienie i religia), art. 63 (petycje) oraz art. 48 i art. 72 (rodzina i dziecko). Zgodnie z art. 228 ust. 2 Konstytucji niedopuszczalne jest ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku. W myśl art. 228 ust. 3 Konstytucji ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej może ograniczać wolności i prawa określone w art. 22 (wolność działalności gospodarczej), art. 41 ust. 1, 3 i 5 (wolność osobista), art. 50 (nienaruszalność mieszkania),

¹⁶ *Ibidem*.

art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), art. 59 ust. 3 (prawo do strajku), art. 64 (prawo własności), art. 65 ust. 1 (wolność pracy), art. 66 ust. 1 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy) oraz art. 66 ust. 2 (prawo do wypoczynku).

Ograniczenia praw i wolności człowieka przyjęte przez polskiego ustawodawcę w dobie pandemii COVID-19

W pierwszej kolejności podkreślić należy, że w związku z panującą sytuacją epidemiczną związaną z rozprzestrzenianiem się koronawirusa SARS-CoV-2, w Polsce początkowo wprowadzony został stan zagrożenia epidemicznego¹⁷, a tydzień później ogłoszony został stan epidemii¹⁸.

Polski ustawodawca do chwili obecnej nie zdecydował się na wprowadzenie na terenie Polski stanu nadzwyczajnego, a za podstawę swych działań przyjął ustawę z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹⁹. Podkreślić jednak wypada, że szereg praw i wolności obywatelskich – w tym konstytucyjnie chronionych – ograniczonych zostało na podstawie kilkudziesięciu wydanych przez rząd rozporządzeń²⁰. Dla porządku wskazać w tym miejscu wypada, że ustawodawca przyjął także w drodze ustaw rozwiązania, które miały na celu usuwanie skutków pandemii COVID-19²¹.

Odnosząc się do rozporządzeń, na mocy których ustawodawca wprowadził ograniczenia praw i wolności w związku z pandemią COVID-19, tytułem przykładu wskazać należy chociażby rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz.U. 2020 poz. 433

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. 2020 poz. 491.

¹⁹ Dz.U. 2020 poz. 1845 z późn. zm.

²⁰ Por. np. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020 poz. 566; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020 poz. 1758; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020 poz. 658; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020 poz. 2316; Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U.2020.493).

²¹ Por. ustawa 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.2020.1842 t.j.).

w związku z wystąpieniem stanu epidemii, na mocy którego na terenie całej Polski wprowadzone zostały:

- zakazy i ograniczenia w sposobie przemieszczania się oraz obowiązki poddania się kwarantannie (por. rozdział 2 rozporządzenia), w tym odnoszące się do wstrzymania od dnia 31 marca 2020 r. do odwołania przemieszczania się pasażerów w transporcie kolejowym wykonywanym z przekroczeniem granicy Rzeczypospolitej Polskiej (por. § 2); w okresie od dnia 1 kwietnia do dnia 11 kwietnia 2020 r. wprowadzony został zakaz przemieszczania się w czasie stanu epidemii, z wyjątkiem przemieszczania się danej osoby w celu: 1) wykonywania czynności zawodowych lub zadań służbowych, lub pozarolniczej działalności gospodarczej, lub prowadzenia działalności rolniczej lub prac w gospodarstwie rolnym, oraz zakupu towarów i usług z tym związanych; 2) zaspokajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego, w tym uzyskania opieki zdrowotnej lub psychologicznej, tej osoby, osoby jej najbliższej w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, a jeżeli osoba przemieszczająca się pozostaje we wspólnym pożyciu z inną osobą – także osoby najbliższej osobie pozostającej we wspólnym pożyciu, oraz zakupu towarów i usług z tym związanych; 3) wykonywania ochotniczo i bez wynagrodzenia świadczeń na rzecz przeciwdziałania skutkom COVID-19, w tym w ramach wolontariatu; 4) sprawowania lub uczestniczenia w sprawowaniu kultu religijnego, w tym czynności lub obrzędów religijnych; 5) wykonywania czynności związanych z realizacją zadań określonych w ustawie z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie i ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt oraz zakupu towarów i usług z nimi związanych (§ 5 rozporządzenia);
- ograniczenia lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów (rozdział 3 rozporządzenia), w tym np. respiratorów oraz kardiomonitorów (§ 6 rozporządzenia);
- ograniczenia funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy, czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców oraz obowiązek wykonania określonych zabiegów sanitarnych (rozdział 4 rozporządzenia), w tym odnoszące się do ograniczenia prowadzenia przez przedsiębiorców działalności polegającej na przygotowywaniu i podawaniu posiłków i napojów gościom siedzącym przy stołach lub gościom dokonującym własnego wyboru potraw z wystawionego menu, spożywanych na miejscu, z wyłączeniem realizacji usług polegających na przygotowywaniu i podawaniu żywności na wynos lub jej przygotowywaniu i dostarczaniu oraz działalności restauracyjnej lub barowej prowadzonej w środkach transportu, wykonywanej przez oddzielne jednostki; związanej z organizacją, promocją lub zarządzaniem imprezami, takimi jak

- targi, wystawy, kongresy, konferencje, spotkania, włączając działalności polegające na zarządzaniu i dostarczaniu pracowników do obsługi terenów i obiektów, w których te imprezy mają miejsce; twórczej związanej z wszelkimi zbiorowymi formami kultury i rozrywki; związanej ze sportem, rozrywkowej i rekreacyjnej, w szczególności polegającej na prowadzeniu miejsc spotkań, klubów, w tym klubów tanecznych i klubów nocnych oraz basenów, siłowni, klubów fitness; związanej z projekcją filmów lub nagrań wideo w kinach, na otwartym powietrzu lub w pozostałych miejscach oraz działalności klubów filmowych; związanej z konsumpcją i podawaniem napojów; związanej z prowadzeniem kasyn, z wyłączeniem kasyn internetowych; związanej z fryzjerstwem i pozostałymi zabiegami kosmetycznymi; związanej z działalnością salonów tatuażu i piercingu; usługowej związanej z poprawą kondycji fizycznej; związanej z prowadzeniem usług hotelarskich; działalności bibliotek, archiwów, muzeów oraz pozostałej działalności związanej z kulturą; sprawowania kultu religijnego w miejscach publicznych, w tym w budynkach i innych obiektach kultu religijnego; czasowe ograniczenie działalności w obiektach handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²; czasowe ograniczenie prowadzenia usług rehabilitacyjnych w ramach prewencji rentowej oraz działalności samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym jest Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, a także zakaz sprowadzania z zagranicy i wywozu poza granicę Rzeczypospolitej Polskiej oraz przewozu przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zwłok i szczątków ludzkich, z wyłączeniem szczątków powstałych w wyniku spopielenia zwłok (por. § 8 rozporządzenia);
- ograniczenia wykonywania działalności leczniczej, w tym np. polegające na zaprzestaniu udzielania świadczeń w zakresie lecznictwa uzdrowiskowego (§ 10 rozporządzenia);
 - ograniczenia wykonywania zadań przez urzędy administracji publicznej lub jednostki organizacyjne wykonujące zadania o charakterze publicznym i powierzeniu im wyłącznie zadań niezbędnych do zapewnienia pomocy obywatelom oraz określonych przez konkretny urząd lub jednostkę w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów (§ 13 rozporządzenia);
 - zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności (rozdział 5, § 14 i 15 rozporządzenia);
 - nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali i terenów przewidzianych planami przeciwepidemicznymi (rozdział 6, par. 16 rozporządzenia);
 - czasowy zakaz korzystania z terenów zielonych, parków, zieleńców, promenad, bulwarów, ogrodów botanicznych, zoologicznych, jordanowskich i zabytkowych, a także plaż, z pewnymi włączeniami np. w zakresie wykonywania czynności zawodowych, zadań służbowych lub pozarolniczej

działalności gospodarczej prowadzonych na tych terenach (rozdział 7, par. 17 rozporządzenia);

- nakazy określonego sposobu przemieszczania się, np. względem pieszych, którzy mogli jednocześnie poruszać się w odległości nie mniejszej niż 2 m od siebie, chyba że zachowanie tej odległości nie było możliwe ze względu na opiekę nad dzieckiem do ukończenia 13. roku życia, a także np. względem osób, które nie ukończyły 18. roku życia i których przemieszczane się było możliwe wyłącznie pod opieką osoby sprawującej władzę rodzicielską, opiekuna prawnego albo innej osoby dorosłej (por. rozdział 8, § 18 rozporządzenia).

Ponadto na terenie obiektów handlowych i w placówkach pocztowych wprowadzono limit osób mogących jednocześnie przebywać w tych pomieszczeniach, a także wprowadzono obowiązek stosowania rękawiczek jednorazowych i obowiązek zapewnienia rękawiczek jednorazowych lub środków do dezynfekcji rąk (por. § 9 rozporządzenia).

Podkreślić należy, że wskazane powyżej ograniczenia i zakazy są jedynie pewnym wyimkiem z całej sumy dokonanych przez ustawodawcę ingerencji, albowiem aktów mających na celu zwalczanie pandemii COVID-19, o czym wskazano powyżej, było kilkadziesiąt i odnosiły się one do wielu sfer życia prywatnego i zawodowego jednostek.

Działania ustawodawcy polegające na wprowadzeniu ograniczeń konstytucyjnie chronionych praw człowieka i wolności – na podstawie aktów rangi podstawowej – stały się przedmiotem krytyki i działań podejmowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich czy Helsińską Fundację Praw Człowieka, bowiem postrzegane były jako naruszające standard wywodzony z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Działania Rzecznika Praw Obywatelskich skupiły się chociażby wokół kwestii dotyczących:

- nakładania administracyjnej kary pieniężnej za naruszenie zakazu prowadzenia działalności określonego rodzaju w czasie obowiązywania stanu epidemii²²;

²² Por. sprawa, w której RPO wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na korzyść ukaranej właścicielki solarium, która nie zamknęła swojej działalności. W czerwcu 2021 r. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Płocku wymierzył właścicielce solarium 5 tys. zł administracyjnej kary pieniężnej za naruszenie w październiku 2020 r. zakazu prowadzenia działalności określonego rodzaju w czasie obowiązywania stanu epidemii. Decyzję utrzymał Mazowiecki Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny. Podstawą była notatka urzędowa policjantów, którzy odwiedzili solarium i stwierdzili że działa ono mimo zakazu. Sanepid w swej decyzji powołał się na rozporządzenie Rady Ministrów z 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Do odwołania rozporządzenie zakazywało prowadzenia przez przedsiębiorców działalności usługowej związanej z poprawą kondycji fizycznej. Zaskarżonej decyzji MPWIS Rzecznik zarzucił, że została wydana z mającym wpływ na wynik sprawy naruszeniem art. 107 § 1 pkt 4 Kodeksu postępowania administracyjnego – poprzez niewskazanie materialnej podstawy prawnej (normy

- kar nakładanych na obywateli za brak zachowania należytej odległości 2 m od siebie, w tym w czasie zgromadzeń²³, naruszenie przepisów co do przemieszczania się bez uzasadnionej przyczyny oraz brak zastosowania się do obowiązku zakrywania ust i nosa²⁴;

sankcjonującej) wydanej decyzji o nałożeniu kary pieniężnej oraz z naruszeniem art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – poprzez wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej za naruszenie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej wprowadzonego z uchybieniem art. 92 Konstytucji RP. W ocenie RPO z braku podstaw do nałożenia kary niezbędne jest jej wyeliminowanie z obiegu prawnego. RPO w tej sprawie podparł się ugruntowanym w tym zakresie orzecznictwem sądów administracyjnych (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 września 2021 r., sygn. akt II GSK 1010/21, II GSK 781/21, II GSK 602/21, II GSK 427/21, z 23 września 2021 r., sygn. akt II GSK 949/21, II GSK 919/21, II GSK 802/21, II GSK 939/21, II GSK 876/21, II GSK 844/21, II GSK 1011/21, II GSK 884/21, II GSK 825/21 i przywołane w nich orzeczenia WSA) oraz Sądu Najwyższego (por. m.in. wyroki z 24 marca 2021 r., sygn. akt II KK 66/21; wyrok z 8 kwietnia 2021 r., sygn. akt II KK 96/21; wyrok z 9 czerwca 2021 r., sygn. akt II KK 220/21; wyrok z 1 lipca 2021 r., sygn. akt IV KK 238/21; wyrok z 21 września 2021 r., sygn. akt II KK 352/21); Biuletyn Informacji Publicznej RPO, 13.10.2021, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-skarzy-wsa-kare-sanepidu-solarium> [dostęp: 15.10.2021].

²³ Por. sprawa V.7018.439.2020; Biuletyn Informacji Publicznej RPO, 27.09.2021, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-skarzy-do-wsa-kary-sanepidu-za-niezachowanie-odleglosci-w-czasie-zgromadzen-korzystny> [dostęp: 2.10.2021].

²⁴ Sprawa dotyczyła obywateli, którzy zostali obwinieni o to, że 19 kwietnia 2020 r. w swej miejscowości nie zachowali należytej odległości 2 m od siebie, naruszyli przepisy co do przemieszczania się bez uzasadnionej przyczyny, ponadto jeden z nich nie dostosował się do obowiązku zakrywania ust i nosa. Według policji naruszyli w ten sposób art. 54 Kodeksu wykroczeń w związku z rozporządzeniami Rady Ministrów ws. ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów związku z wystąpieniem stanu epidemii. W lipcu 2020 r. Sąd Rejonowy w R. wyrokiem nakazowym (czyli bez rozprawy i wysłuchania obwinionych) uznał ich za winnych ww. wykroczeń i ukarał każdego karą łączną 300 zł grzywny. Podsądni nie złożyli sprzeciwu od wyroku, który się uprawomocnił. RPO wniósł do SN o uchylenie orzeczenia i uniewinnienie obwinionych od przypisanych im czynów – wobec niewyczerpania przez nich znamion wykroczeń. W kasacji wskazane zostało, że wyrok zapadł z rażącym naruszeniem prawa. Polegało to na naruszeniu prawa materialnego – art. 54 Kodeksu wykroczeń przez jego niewłaściwe zastosowanie w sytuacji, gdy czyn nie wyczerpywał jego znamion. Art. 54 k.w. odsyła do innych przepisów, które regulują zasady i sposób zachowania się w miejscach publicznych. Odesłanie art. 54 k.w. obejmuje wyłącznie przepisy porządkowe. Ponieważ mają one za zadanie ochronę porządku i spokoju publicznego, to tym samym w polu penalizacji tego przepisu nie mieszczą się regulacje odnoszące się do innych sfer życia, np. do ochrony zdrowia publicznego. Jest to tzw. przepis blankietowy, który wymaga przywołania przepisów porządkowych wydanych na podstawie ustawy, o których w nim mowa. A rozporządzenie rząd wydał w celu wykonania ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Celem rozporządzenia była więc ochrona zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji) i realizacja konstytucyjnego obowiązku zwalczania chorób zakaźnych (art. 68 ust. 4 Konstytucji). Zatem w oczywisty sposób przepisy te nie stanowią przepisów porządkowych w rozumieniu art. 54 k.w. Rozporządzenie nie zawierało żadnej sankcji za naruszenie tego zakazu. Tymczasem odpowiedzialności za wykroczenie podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary. Dlatego wykluczone jest pociągnięcie do odpowiedzialności, na podstawie art. 54 k.w., osób, które naruszały m.in. zakaz przemieszczania się na mocy rozporządzenia, jak również nakaz poruszania się przy zachowaniu odległości między pieszymi. A nakładanie ograniczeń podstawowych wolności i praw człowieka i obywatela musi

- kar nakładanych za naruszenie kwarantanny granicznej²⁵;

odbywać się na podstawie prawidłowo stanowionego prawa, w szczególności zgodnie z podstawowymi zasadami Konstytucji. Wprowadzenie nakazów i zakazów dotyczących podstawowych praw i wolności obywatelskich może nastąpić tylko w przypadku wprowadzenia jednego z trzech stanów nadzwyczajnych, co nie miało miejsca. RPO wskazał, że o niezgodności § 5 rozporządzenia z normami konstytucyjnymi wypowiedział się Sąd Najwyższy (z 16 marca 2021 r. sygn. akt II K 74/21, II K 64/21, II KK 97/21), a w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się m.in. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (z 12 stycznia 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1434/20; z 13 stycznia 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1917/20, VII SA/Wa 1506/20, VII SA/Wa 1635/20; z 14 stycznia 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1693/20; z 2 lutego 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1761/20), że wprowadzany nakaz przemieszczania się w odpowiedniej odległości od siebie narusza konstytucyjną wolność poruszania się po terytorium RP (art. 52 ust. 1 i 3 Konstytucji). Nie istnieje bowiem żadna podstawa rangi ustawy, z której by wynikało, że obywatel ma obowiązek poruszania się w odpowiedniej odległości od innej osoby. Argumenty o naruszeniu przez sąd art. 54 k.w. w związku z § 18 rozporządzenia znajdują także odzwierciedlenie w wyrokach SN z 11 czerwca 2021 r., sygn. akt II KK 226/21 i 15 czerwca 2021 r., sygn. akt II KK 180/21. RPO wskazał przy tym, że od początku pandemii apelował do rządu o taką zmianę ustawy, by dało się prawidłowo wprowadzić obowiązek noszenia maseczek. W końcu, na mocy zmian ustawy „covidowej” z 28 października 2020 r., Rada Ministrów uzyskała upoważnienie do ustanowienia w rozporządzeniu powszechnego nakazu zakrywania ust i nosa wraz ze sposobem realizacji tego nakazu. A jego nieprzestrzeganie zostało uznane za wykroczenie. Przepisy te weszły w życie 29 listopada 2020 r. SN uwzględnił kasację RPO (sygn. akt II KK 365/21); Biuletyn Informacji Publicznej RPO, 12.10.2021, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/po-300-zl-za-spotkanie-znajomych-bez-powodu-bez-dystansu-bez-maseczki-kasacja-rpo> [dostęp: 20.10.2021]. Dodać należy, że kasacji w podobnych sprawach RPO wniósł więcej i są one sukcesywnie uwzględniane przez SN; por. szerzej: Biuletyn Informacji Publicznej RPO, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/koronawirus>.

²⁵ Rzecznik Praw Obywatelskich złożył kasację do Sądu Najwyższego, wnosząc o uniewinnienie obywatela ukaranego za to, że nie przestrzegał kwarantanny po powrocie do kraju w marcu 2020 r. Obywatel został obwiniony o to, że w marcu 2020 r. w Gdańsku nie przestrzegał zasad kwarantanny granicznej. Miał naruszyć przepisy dotyczące nieprzestrzegania nakazów i zakazów przez chorego lub nosiciela choroby zakaźnej, bo samowolnie opuścił wyznaczone miejsce kwarantanny. Zarzucono mu wykroczenie z art. 116 § 1 pkt 3 Kodeksu wykroczeń. Wyrokiem nakazowym Sąd Rejonowy w G. we wrześniu 2020 r. ukarał go naganą. Wyrok nie został zaskarżony i uprawomocnił się. RPO złożył kasację na korzyść ukaranego. Zarzucił wyrokowi rażące i mające istotny wpływ na jego treść naruszenie prawa materialnego, tj. art. 116 § 1 k.w., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie w sytuacji, gdy czyn przypisany ukaranemu nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia. Wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku nakazowego i uniewinnienie obywatela. Jak wskazał RPO, wykroczenie z art. 116 § 1 pkt 3 k.w. w brzmieniu obowiązującym w czasie czynu i w czasie orzekania popełnia ten, kto wiedząc o tym, że jest nosicielem zarazków choroby określonej w punkcie 1 (czyli gruźlicy, choroby wenerycznej lub innej choroby zakaźnej) lub podejrzanym o nosicielstwo, nie przestrzega nakazów lub zakazów zawartych w przepisach o zapobieganiu tym chorobom lub o ich zwalczaniu albo nie przestrzega wskazań lub zarządzeń leczniczych wydanych na podstawie tych przepisów przez organy służby zdrowia. Podmiotem opisanego wyżej wykroczenia mogą być tylko określone kategorie osób, mianowicie nosiciele zarazków chorób zakaźnych oraz podejrzeni o nosicielstwo. Jak natomiast wynikało z pisma Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w G., obywatel nie został objęty nadzorem epidemiologicznym; nie wydano też wobec niego decyzji nakładającej obowiązek kwarantanny bądź izolacji domowej z powodu zakażenia lub podejrzenia zakażenia koronawirusem SARS CoV-2. Natomiast widniał on w Ewidencji Wjazdów do Polski jako osoba, która odbywa kwarantannę po

- ograniczeniami w dostępie obywateli do sądów w dobie pandemii²⁶;

przekroczeniu granicy RP. W związku z tym RPO wskazał, że należy rozważyć, czy sam powrót do kraju zza granicy (i objęcie kwarantanną) jest równoznaczne z podejrzeniem o nosicielstwo w rozumieniu u.z.z.z. W ocenie Rzecznika takie stwierdzenie nie jest uprawnione i stanowi niedopuszczalną wykładnię rozszerzającą zastosowanie art. 116 § 1 pkt 3 k.w. na osoby, wobec których nie tylko nie udowodniono, ale nawet nie uprawdopodobniono w żaden sposób, że miały styczność ze źródłem zakażenia. Samo przekroczenie przez obwinionego granicy państwowej i objęcie z tego powodu kwarantanną nie czyni osoby podejrzanej o nosicielstwo choroby zakaźnej, wobec której zastosowanie może mieć art. 116 § 1 pkt 3 k.w. Jak wskazał RPO, stanowisko to podzielił Sąd Najwyższy w wyroku z 29 czerwca 2021 r. (sygn. akt II KK 255/21). Podkreślił, że w takim przypadku rozszerzające intepretowanie normy o charakterze penalnym jest niedopuszczalne, jako niezgodne z wynikającą z Konstytucji RP zasadą *nullum crimen sine lege*. Co istotne, jak zaznaczył RPO, ogłaszając stan zagrożenia epidemicznego – w drodze rozporządzenia wydanego na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi – minister właściwy ds. zdrowia nie był uprawniony do wprowadzenia obowiązku poddania się kwarantannie. RPO podkreślił, że nie ulega wątpliwości, że obowiązek odbycia kwarantanny przez osoby powracające do kraju z zagranicy został ustanowiony bez podstawy prawnej, co stanowi rażące naruszenie art. 7 Konstytucji. Wymaga on, aby wszelkie działania władz publicznych (w tym działania prawodawcze) były podejmowane na podstawie i w granicach prawa. Obowiązek, jako wprowadzony w drodze aktu podustawowego wydanego z przekroczeniem ustawowego upoważnienia, prowadzi także do naruszenia art. 41 ust. 1 oraz 52 ust. 1 Konstytucji gwarantujących obywatelom wolność osobistą oraz wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 2 pkt 12 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi kwarantanna oznacza odosobnienie osoby zdrowej, która była narażona na zakażenie, w celu zapobieżenia szerzeniu się chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych. Ustawowe kryterium poddania się kwarantannie wyznacza więc okoliczność, że dana osoba była narażona na zakażenie, a nie okoliczność, że dana osoba przebywała za granicą. W świetle ustawy wykonywanej przez rozporządzenie obowiązek kwarantanny można zatem legalnie nałożyć aktem podustawowym wyłącznie na osoby, które były narażone na chorobę zakaźną lub pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego. Jak wskazał SN w wyroku z 29 czerwca 2021 r., rozporządzenie z 20 marca 2020 r., stanowiące podstawę do zdekodowania normy nakazującej obywatelowi poddanie się kwarantannie po przekroczeniu granicy, zostało wydane z naruszeniem art. 52 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 1 – i 3 Konstytucji RP, co oznacza, iż nie mogło ono tworzyć podstawy prawnej do wypełnienia blankietu normy sankcjonowanej art. 116 § 1 pkt 3 k.w. i prowadzić do ukarania na podstawie tego przepisu, bowiem nie da się zrekonstruować normy nakazującej poddanie się kwarantannie z określonych regulacji w sposób nienaruszający standardów konstytucyjnych. W takiej zaś sytuacji rozporządzenie w zakresie, w jakim ograniczało prawa i wolności konstytucyjne, nie może być uznane przez sąd za skuteczną i legalną podstawę prawną ograniczenia tych praw i wolności obywateli, a w konsekwencji ukarania obywatela – kasacja RPO w tej sprawie została uwzględniona przez SN; por. sprawa II.511.447.2021; Biuletyn Informacji Publicznej RPO, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/obywatel-ukarany-za-naruszenie-kwarantanny-granicznej-kolejna-takakasacja-rpo> [dostęp: 3.10.2021].

²⁶ RPO skierował pisma do prezesów sądów apelacyjnych w zakresie ograniczeń, jakie nastąpiły w dobie pandemii w dostępie do wymiaru sprawiedliwości, w tym związanych z realizacją prawa stron do przeglądania akt sprawy, wstępem na teren sądu i swobodą przemieszczania się po nim przez zawodowych pełnomocników, możliwości udziału publiczności w rozprawach (przy braku dostępu do rozpraw online), funkcjonowaniem biur podawczych; por. sprawa VII.510.60.2021; Biuletyn Informacji Publicznej RPO, 20.07.2021, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-co-z-dostepem-obywateli-do-sadow-pandemii> [dostęp: 5.10.2021].

- zakazu zgromadzeń, wnosząc zarówno kasacje do Sądu Najwyższego²⁷, jak też podejmując działania przed Trybunałem Konstytucyjnym²⁸; a także zwracając się z wystąpieniami do Ministra Zdrowia²⁹;
- ograniczeń praw dla osób niezaszczepionych³⁰, w tym dostępu do placówek oświaty³¹, oraz dostępu do usług dla osób niezaszczepionych³²;

²⁷ RPO skierował kasację do Sądu Najwyższego w sprawie dwóch obywateli, którzy w dniu 24 października 2020 r. brali udział w manifestacji pod biurem poselskim. Sąd ukarał ich pięciusetzłotowymi grzywnami za udział w tym zgromadzeniu, za brak maseczek, a także za wykrzykiwanie wulgarnych haseł. Wyrok wydano w trybie nakazowym (bez rozprawy). W kasacji RPO podkreślił, że ustawa pozwala nakładać obowiązek noszenia maseczek tylko na osoby chore i podejrzane o zakażenie, a nie na wszystkich (przepis ten został zmieniony po kilku interwencjach RPO pod koniec 2020 r. – od tego czasu nakaz ten był już legalny). W sprawie zaś tego, co mieli wykrzykiwać mężczyźni, RPO zauważył, że nie mógł w takiej sprawie zapisać wyrok nakazowy, bo jest on dopuszczalny tylko w sprawach, które nie budzą wątpliwości. Tu zaś jedynym dowodem jest notatka policyjna. To zdaniem RPO za mało. SN uwzględnił kasację RPO w tej sprawie (sygn. akt IV KK 238/21) – sprawa BPK.511.33.2021; Biuletyn Informacji Publicznej RPO, 5.07.2021, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rzad-nie-mogl-zakazac-zgromadzen-w-pandemii-wyrok-sn-pokasacji-rpo> [dostęp: 10.10.2021].

²⁸ RPO zgłosił swój udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie złożonej przez obywatela skargi konstytucyjnej (sygn. akt SK 4/21) i przedstawił stanowisko, że naruszeniem istoty konstytucyjnej wolności zgromadzeń było wprowadzanie całkowitego ich zakazu, co faktycznie uniemożliwiło skuteczne korzystanie z tej wolności obywatelom. Jak wskazał RPO, podstawą zakazu zgromadzeń publicznych nie może być ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi; w efekcie, wydając rozporządzenie o zakazie zgromadzeń, Rada Ministrów działała bez wymaganego upoważnienia ustawowego; por. sprawa VII.613.3.2021; Biuletyn Informacji Publicznej RPO, 14.06.2021, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/naruszono-istote-wolnosci-zgromadzen-rpo-do-tk-popiera-obywatela> [dostęp: 11.10.2021].

²⁹ Por. wystąpienie do Ministra Zdrowia; Biuletyn Informacji Publicznej RPO, 29.04.2021, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rzad-zakazal-rozporzadzeniem-udzialu-zgromadzeniach-watpliwosci-rpo> [dostęp: 11.10.2021]

³⁰ RPO wystąpił do Premiera, wskazując, że rozporządzenie rządu przewidujące limity udziału w różnych imprezach i miejscach, do których nie wlicza się osób zaszczepionych, narusza Konstytucję, albowiem takie ograniczenia muszą być przewidziane w ustawie. RPO zarekomendował, by Rada Ministrów podjęła inicjatywę ustawodawczą zmierzającą do minimalizacji wprowadzanych prawem ograniczeń praw i wolności osób niezaszczepionych, nieposiadających aktualnego testu oraz które nie przeszły COVID-19; por. VII.501.21.2021; Biuletyn Informacji Publicznej RPO, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/ograniczenia-praw-osob-niezaszczepionych-moga-byc-wprowadzane-tylko-na-drozdze-ustawowej> [dostęp: 1.10.2021].

³¹ W związku z doniesieniami prasowymi, że do szkół i uczelni wyższych mogą być dopuszczeni jedynie zaszczepieni uczniowie i studenci, RPO wystąpił do Ministra Edukacji i Nauki o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu zapewnienie uczelniom podstawy prawnej dla działań prewencyjnych w czasie pandemii. Resort odpowiedział, że aktualnie uczelnie nie mają podstaw weryfikacji, czy studenci i osoby zamieszkujące domy studenckie są zaszczepione. Nie ma też możliwości ograniczeń udziału w zajęciach dla członków społeczności akademickiej, którzy nie zaszczepili się w wyniku własnej decyzji – VII.7033.56.2021; Biuletyn Informacji Publicznej RPO, 14.09.2021, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/uczelnie-tylko-dla-zaszczepionych-rpo-do-mein-i-krasp-aktualizacja-min-czarnek-brak-podstaw> [dostęp: 1.10.2021].

³² RPO wystąpił do Wicepremiera, Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, w którym m.in. podniósł, że o ile wprowadzenie ograniczeń w dostępie do usług będzie niezbędne ze względu na

- ingerencji w prawa rodziców do bycia z dziećmi w szpitalu, zarówno tuż po narodzinach dziecka³³, jak i w trakcie jego hospitalizacji³⁴.

Jak było to już podkreślone, krytyka ustawodawcy poczyniona została także przez Helsińską Fundację Praw Człowieka, która w sporządzonym raporcie zarówno wskazała wady przyjętych rozwiązań legislacyjnych w tym zakresie, jak też sformułowała rekomendacje na przyszłość, przede wszystkim zaś wskazała konieczność podjęcia natychmiastowych działań legislacyjnych mających na celu usunięcie z obiegu prawnych aktów sprzecznych z Konstytucją i uregulowanie ograniczeń poszczególnych praw i wolności obywatelskich na poziomie ustawowym, zgodnie z ramami wyznaczonymi przez art. 31 ust. 3 Konstytucji RP³⁵.

bezpieczeństwo zdrowotne, to samoistnym kryterium tego ograniczenia nie może być zaszczepienie przeciwko COVID-19. Kryterium takim może być co najwyżej zagrożenie dla zdrowia publicznego powodowane przez daną osobę; por. V.7018.472.2021; Biuletyn Informacji Publicznej RPO, 1.06.2021, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-nie-ograniczac-dostepu-do-uslug-tylko-dozaszczepionych> [dostęp: 1.10.2021].

³³ RPO wystąpił do Ministra Zdrowia w sprawie niezgodnych z Konstytucją praktyk rozdzielania matek od noworodków, polegających na tym, że w części szpitali matki po urodzeniu dziecka trafiają do izolatek i nie mają kontaktu z dzieckiem do czasu uzyskania negatywnego wyniku testu na koronawirusa. Trwa to nawet 2–3 dni. Jak wskazał RPO, taka praktyka wywołuje nieodwracalne skutki dla kobiet i ich dzieci i wykracza poza sformułowane zalecenia Konsultantów Krajowych w dziedzinie ginekologii i położnictwa oraz w dziedzinie perinatologii; por. V.7018.389.2020; Biuletyn Informacji Publicznej RPO, 22.05.2020, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-dlaczego-w-szpitalach-oddziela-sie-matki-od-noworodkow-rodzic-po-ludzku> [dostęp: 15.10.2021].

³⁴ RPO wystąpił do Ministra Zdrowia w sprawie niezgodnych z Konstytucją praktyk w zakresie uniemożliwiania w niektórych szpitalach przebywania rodzicom z małymi pacjentami na oddziałach pediatrycznych. Jak podkreślił RPO, choć sytuacja epidemiczna wymaga środków nadzwyczajnych, to konieczne są działania wobec grup najsłabszych, wymagających zapewnienia szczególnej opieki. Jedną z takich grup są dzieci. Szpitale mogą wprowadzać ograniczenia dla zabezpieczenia przed zakażeniem koronawirusem, ale przy braku wytycznych na poziomie krajowym są to działania niejednolite. A placówki medyczne stosują różnorodną praktykę. Niektóre – np. Wojewódzki Dziecięcy Szpital im. J. Brudzińskiego w Bydgoszczy – wprowadzają całkowity zakaz przebywania rodziców/opiekunów prawnych z nawet bardzo małymi dziećmi na oddziałach pediatrycznych. Inne szpitale dziecięce – mimo różnych ograniczeń – umożliwiają jednak obecność jednego z rodziców przy dziecku. Jak podkreślił RPO, obecność rodzica podczas hospitalizacji dziecka jest istotna. Chodzi nie tylko o zapewnienie potrzeb emocjonalnych: może się również przyczynić się do procesu zdrowienia i skrócenia okresu terapii. RPO wskazał, że prawo pacjenta do obecności osoby bliskiej reguluje ustawa z 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Ponadto brak w tym zakresie szczególnej ochrony dzieci to niewypełnienie art. 68 ust. 3 Konstytucji; por. V.7013.25.2020; Biuletyn Informacji Publicznej RPO, 25.03.2020, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-rodzic-ma-prawo-byc-z-dzieckiem-w-szpitalu-i-podczas-epidemii> [dostęp: 16.10.2021].

³⁵ Por. szerzej: *Prawa człowieka w dobie pandemii. 10 miesięcy, 10 praw, 10 ograniczeń, 10 rekomendacji na przyszłość. Raport HFPC*, red. P. Kubaszewski, K. Wiśniewska, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2021.

Dopuszczalność ograniczeń praw człowieka w świetle dokumentów prawa międzynarodowego

Europejska Konwencja Praw Człowieka (dalej: Konwencja), Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych³⁶ (dalej: Pakt), a także Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: Karta) przewidują możliwość ograniczenia niektórych praw i wolności w nich zawartych.

Klauzule limitacyjne w Konwencji zostały przewidziane jedynie w art. 8–11 oraz w niektórych jej protokołach³⁷. Oczywiście każde ograniczenie, warunek lub jakakolwiek forma ingerencji we wskazaną wolność lub prawo może mieć zastosowanie tylko do określonego korzystania z tej wolności lub prawa. Nigdy nie wolno naruszać treści danej wolności lub prawa³⁸. W myśl art. 17 Konwencji żadne z postanowień niniejszej Konwencji nie może być interpretowane jako przyznanie jakiegokolwiek Państwu, grupie lub osobie prawa do podjęcia działań lub dokonania aktu zmierzającego do zniweczenia praw i wolności wymienionych w niniejszej Konwencji albo ich ograniczenia w większym stopniu, niż to przewiduje Konwencja. Ingerencja (ograniczenie) w daną wolność lub prawo musi jednak przejść trzystopniowy test aby uznać ją za dopuszczalną.

Po pierwsze, musi być przewidziana w ustawie.

Po drugie, ingerencja ma na celu ochronę jednego albo więcej interesów czy wartości takich jak (choćby na przykładzie wolności wypowiedzi przewidzianej w art. 10 Konwencji): bezpieczeństwo państwowe, integralność terytorialna, bezpieczeństwo publiczne ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, ochrona zdrowia i moralności, ochrona dobrego imienia i praw innych osób oraz zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej³⁹. Należy wyraźnie podkreślić, że ochrona zdrowia jest jedną z wartości, które pozwalają na ograniczenie wolności i praw takich jak: prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, mieszkania i korespondencji (art. 8 Konwencji), wolność myśli, sumienia i religii (art. 9 Konwencji), wolność wyrażania opinii, posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei (art. 10 Konwencji), prawo do wolności zgromadzeń i stowarzyszeń (art. 11 Konwencji), jak również prawo do swobodnego poruszania się i do

³⁶ Dz.U.1977.38.167.

³⁷ T. Jasudowicz, *Granice korzystania z praw człowieka – rozwiązania Konstytucji RP na tle standardów europejskich*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, TNOiK, Toruń 1999, s. 35.

³⁸ D. Bychawska-Siniarska, *Protecting The Right To Freedom Of Expression Under The European Convention On Human Rights, A Handbook for Practitioners*, Council of Europe, [s.l.] 2017, s. 33.

³⁹ Zob. wyrok ETPC z 26 listopada 1991 r. w sprawie *Observer and Guardian v. the United Kingdom*.

swobodnego wyboru miejsca zamieszkania na terytorium państwa (art. 2 protokołu nr 4 do Konwencji)⁴⁰.

Po trzecie, ingerencja jest konieczna w demokratycznym społeczeństwie⁴¹. Przez demokratyczne społeczeństwo należy rozumieć społeczeństwo, które podziela takie wartości jak tolerancja, pluralizm, otwartość – wszelkie ograniczenia powinny więc służyć tym wartościom. Ograniczenie takie musi wynikać z „naglącej potrzeby społecznej” (*pressing social need*), zgodnej ze wskazanymi wartościami i interesami, a także nakazującej władzom podjęcie określonych działań. Oczywiście przy ocenie „konieczności” państwo zachowuje pewien margines, zwłaszcza przy wyborze ograniczenia, które ma odpowiadać zaistniałej „naglącej potrzebie społecznej”. Trybunał bada w tym wypadku zakres wkroczenia w chronione wolności lub prawa. „Konieczność” wiąże się również z proporcjonalnością w stosunku do zamierzonego celu, znajdującego oparcie w „istotnych i wystarczających” (*relevant and sufficient*) przyczynach⁴². Ocenie podlegają m.in. „charakter i surowość zastosowanego ograniczenia, charakter praw i interesów uzasadniających ograniczenie, czas trwania ograniczenia i zmiany sytuacji w tym okresie; charakter, formę i kontekst wypowiedzi poddanej ograniczeniu, zwłaszcza jej rzetelność i powiązanie z debatą publiczną”⁴³. Ocenie pod kątem proporcjonalności podlega również rodzaj i surowość nakładanych sankcji⁴⁴.

Pakt także przewiduje możliwość ograniczenia określonych wolności i praw w nim przewidzianych. Przykładowo wyrażona w art. 12 Paktu wolność przemieszczania się może zostać ograniczona tylko, gdy takie ograniczenie zostało przewidziane w ustawie⁴⁵. Powyższe ograniczenia również nie powinny naruszać istoty wolności przemieszczania się oraz powinny pozostawać w zgodzie z wszystkimi prawami wynikającymi z Paktu⁴⁶. Ograniczenia powinny być „odpowiednie by osiągnąć swą funkcję ochronną; muszą stanowić możliwie najmniejszą ingerencję ze wszystkich dostępnych, niezbędnych do osiągnięcia celu środków; muszą być również proporcjonalne do dobra chronionego”⁴⁷. Tylko

⁴⁰ M. Radajewski, *Prawa i wolności człowieka i obywatela w dobie pandemii*, [w:] *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, red. T. Gardocka, D. Jagiełło, Warszawa 2020, Legalis.

⁴¹ Wyroki ETPC: z 24 lutego 2009 r. w sprawie Długołęcki v. Poland, z 13 lipca 1995 r. w sprawie Tolstoy Miloslavsky v. the United Kingdom.

⁴² Wyroki ETPC z 29 lutego 2000 r. w sprawie Fuentes Bobo v. Spain, § 50; z 10 lutego 2009 r. w sprawie Eerikäinen and Others v. Finland, § 71.

⁴³ L. Garlicki, Komentarz do art. 10 Konwencji, [w:] *idem*, Komentarz EKPC, t. 1, art. 1, Nb 1, Warszawa 2010, Legalis.

⁴⁴ Wyroki ETPC: z 17 grudnia 2004 r. w sprawie Cumpănă and Mazăre v. Romania, § 116; z 19 lutego 2009 r. w sprawie Marchenko v. Ukraina, § 52–53.

⁴⁵ Szerzej: R. Wieruszewski, L. Wiśniewski, [w:] *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, red. R. Wieruszewski, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, art. 12.

⁴⁶ Komentarz Ogólny nr 27 do Paktu, pkt 13.

⁴⁷ *Ibidem*, pkt 14.

ochrona wymienionych w Pakcie wartości takich jak bezpieczeństwo narodowe, porządek publiczny, zdrowie lub moralność publiczna czy prawa i wolności innych osób może usprawiedliwiać ingerencję. Ponownie podkreślenia wymaga fakt, że zdrowie jest jedną z tych wartości. Pozostałe klauzule limitacyjne dotyczą wolności uzewnętrzniania wyznania lub przekonań (art. 18 Paktu), prawa do swobodnego wyrażania opinii, swobody poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i poglądów (art. 19 Paktu), wolności zgromadzeń (art. 21 Paktu) oraz wolności zrzeszania się (art. 22 Paktu).

Zupełnie inaczej możliwość ograniczenia wolności i praw została skonstruowana w Karcie Praw Podstawowych UE. W myśl art. 52 ust. 1 Karty wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej Karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób. Wskazany przepis dotyczy ustaleń określających ograniczenia praw. Odniesienie do interesów ogólnych uznanych przez Unię obejmuje zarówno cele wymienione w artykule 3 TUE (m.in. wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów), jak i inne interesy chronione postanowieniami szczególnymi Traktatów, takimi jak artykuł 4 ustęp 1 TUE (m.in. poszanowanie równości Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamości narodowej), art. 35 ustęp 3, art. 36 i art. 346 TFUE⁴⁸. Zgodzić należy się z Mateuszem Radajewskim, że ochronę zdrowia jako wartość stojącą za ograniczeniem wolności i praw wynikających z karty można wywieźć z art. 168 TFUE⁴⁹.

W Konwencji i Pakcie dodatkowo zostały przewidziane klauzule derogacyjnego. Derogacja, w przeciwieństwie do wspomnianego wyżej ograniczenia, pozwala państwu na tymczasowe zwolnienie się od obowiązku przestrzegania danego prawa czy wolności. Tym samym działania naruszające wolności i prawa przewidziane w Konwencji czy Pakcie stają się legalne z uwagi na podjęcie przez państwo aktu derogacji. Stąd derogacja następuje tylko w sytuacji wyjątkowej, gdy wypełnione zostaną przesłanki z art. 15 ust. 1 Konwencji (przypadek wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu) czy z art. 4 ust. 1 Paktu (gdy wyjątkowe niebezpieczeństwo publiczne zagraża istnieniu narodu⁵⁰). Chodzi więc o takie niebezpieczeństwo, które stwarza „bezpośrednie zagrożenie dla zorganizowanego funkcjonowania danej społeczności, przy czym zagrożenia tego nie da się uniknąć, stosując inne dopuszczalne ogra-

⁴⁸ Artykuł 52 – zakres i wykładnia praw i zasad, FRA, <https://fra.europa.eu/pl/eu-charter/article/52-zakres-i-wykladnia-praw-i-zasad> [dostęp: 10.12.2021].

⁴⁹ M. Radajewski, *op. cit.*

⁵⁰ Z Paktu wyeliminowano przypadek wojny wskazując, że należy unikać wszelkich sformułowań, które mogłyby sugerować, że wojna jest dopuszczalna; R. Wieruszewski, [w:] *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich...*, *op. cit.*, art. 4.

niczenia praw”⁵¹. Zagrożenie powinno mieć charakter aktualny lub bezpośredni, a jego skutki dotyczyć ludności całego państwa, zagrażając dalszemu funkcjonowaniu życia społecznego, samego zaś niebezpieczeństwa z uwagi na jego powagę w normalny sposób nie można wyeliminować⁵². Warunki te niewątpliwie może spełniać szczególnie niebezpieczna epidemia choroby zakaźnej. Wydaje się, że nie ma przeszkód, by za taką sytuację wyjątkową uznać pandemię koronawirusa. Derogację charakteryzuje również tymczasowość – wszelkie działania powinny zmierzać do przywrócenia pełnej ochrony wszystkich konwencyjnych czy paktowych wolności i praw.

Zarówno Konwencja, jak i Pakt zawierają katalog wolności oraz praw, które nie podlegają derogacji. Są to: prawo do życia (art. 2 Konwencji i art. 6 Paktu), zakaz tortur, nieludzkiego lub poniżającego traktowania (art. 3 Konwencji i art. 7 Paktu), zakaz niewoli lub poddaństwa (art. 4 ust. 1 Konwencji i art. 8 Paktu), zakaz karania bez podstawy prawnej (art. 7 Konwencji i art. 15 Paktu), zakaz pozbawiania wolności jedynie z powodu niemożności wywiązania się z zobowiązań umownych (art. 11 Paktu), prawo do uznawania podmiotowości prawnej (art. 16 Paktu) i prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania (art. 18 Paktu). Katalog ten jest więc różny w zależności czy mamy do czynienia z danym systemem ochrony praw człowieka.

Dodatkowo oba systemy przewidują system notyfikacji. Zgodnie z art. 15 ust. 3 Konwencji państwo fakt derogacji powinno notyfikować Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy. Tymczasem zgodnie z Paktem niebezpieczeństwo publiczne, stanowiące podstawę zawieszenia praw i wolności, musi zostać urzędowo ogłoszone. Może to nastąpić poprzez wprowadzenie odpowiedniego stanu nadzwyczajnego⁵³. Tym, co różni Pakt od Konwencji, jest wyraźne wskazanie zakazu stosowania środków dyskryminujących wyłącznie z powodu rasy, koloru skóry, płci, języka, religii lub pochodzenia społecznego.

Ograniczanie praw i wolności jednostki w dobie pandemii COVID-19 – kontekst międzynarodowy

W 2020 r. pandemia COVID-19 i związane z jej zapobieganiem środki stały się bezprecedensowym, zbiorowym wyzwaniem dla wolności i praw mieszkańców całego świata. Od początku pandemii COVID-19 organizacje międzynarodowe przypominały, że walka z pandemią jest także kwestią związaną z ochroną i zagwarantowaniem praw człowieka. Konsekwentnie promują podejście oparte na respektowaniu wolności i praw w czasie walki z pandemią. Takie podejście wymaga przykładowo ochrony prawa do życia i zdrowia każdego człowieka bez

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² L. Garlicki, Komentarz art. 15 EKPC, [w:] *idem*, *op. cit.*

⁵³ R. Wieruszewski, [w:] *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich...*, *op. cit.*, art. 4.

dyskryminacji, zwrócenia uwagi na potrzeby i prawa najsłabszych, wyważenia praw przy przyjmowaniu środków ograniczających lub stosowanie przepisów i środków nadzwyczajnych zgodnych ze standardami i gwarancjami międzynarodowego prawa człowieka w sytuacjach awaryjnych. Wymaga również zapewnienia przejrzystości i zaangażowania zainteresowanych w podejmowanie decyzji.

Jak podkreślił Sekretarz Generalny ONZ w kwietniu 2020 r., „prawa człowieka mogą i muszą kierować reagowaniem na COVID-19 i odbudową”, podczas gdy „ludzie – i ich prawa – muszą być na pierwszym planie i w centrum”⁵⁴. Aktywne było również Biuro Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka (OHCHR), które wydawało wytyczne przez cały rok 2020⁵⁵. Dotyczyły one m.in. dostępu do służby zdrowia, podejmowania przez państwo środków nadzwyczajnych, przeciwdziałania wykluczeniu, przeciwdziałania bezdomności, traktowania osób z niepełnosprawnościami i osób starszych, a także tych pozbawionych wolności, dostępu do informacji dotyczących pandemii – jej rozwoju i środków podejmowanych do jej zwalczania, przeciwdziałania stygmatyzacji, ksenofobii i rasizmowi, prawa do nauki i przeciwdziałania socjoekonomicznym skutkom kryzysu, przeciwdziałania głodowi, prawa do prywatności, praw dzieci i młodzieży, praw kobiet, dostępu do wody, urządzeń sanitarnych i środków higieny.

OHCHR opublikował także zestawienie oświadczeń przyjętych przez organy traktatowe ONZ dotyczące praw człowieka w związku z COVID-19⁵⁶. Ponadto OHCHR przygotował zestaw narzędzi tłumaczących międzynarodowe standardy praw człowieka zgodnie z kształtem międzynarodowych instrumentów praw człowieka i odpowiedniego orzecznictwa, stanowiących „operacyjny wkład we wzmocnienie podejścia opartego na prawach człowieka”⁵⁷.

Podejście oparte na prawach człowieka przyświeca również pracom Rady Europy (RE) dotyczącym pandemii. Na przykład Rada Europy skierowała do rządów wytyczne w sprawie poszanowania praw człowieka, demokracji

⁵⁴ Oświadczenie Sekretarza Generalnego ONZ: *We Are All in This Together: Human Rights and COVID-19 Response and Recovery* [*Jesteśmy wszyscy w tym razem. Prawa człowieka i COVID-19. Odpowiedź i ozdrowienie*], 23.04.2020, United Nations Secretary-General, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-04-23/we-are-all-together-human-rights-and-covid-19-response-and-recovery-video-message-the-secretary-general-delivered> [dostęp: 29.10.2021].

⁵⁵ *Covide-19 Guidance*, United Nations Human Rights, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/COVID19Guidance.aspx> [dostęp: 29.10.2021].

⁵⁶ *Compilation of statements by human rights treaty bodies in the context of COVID-19*, OHCHR, Geneva 2020, https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/COVID19/External_TB_statements_COVID19.pdf [dostęp: 29.10.2021].

⁵⁷ *Internal HRTB toolkit of treaty law perspectives and jurisprudence in the context of COVID-19*, OHCHR, Geneva 2020, https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/COVID19/HRTB_toolkit_COVID_19.pdf [dostęp: 29.10.2021].

i rządów prawa w kontekście pandemii⁵⁸. Jest to praktyczne przypomnienie dla państw członkowskich Rady Europy o ich obowiązkach w kwestiach takich jak derogowanie praw wynikających z Konwencji na podstawie art. 15 oraz przestrzeganie praworządności i zasad demokratycznych w sytuacjach wyjątkowych, przypomnienie standardów praw człowieka, w tym wolności słowa, prywatności i ochrony danych, ochrony osób szczególnie wrażliwych przed dyskryminacją i prawa do edukacji, a także ochrony ofiar przestępstw, w szczególności w odniesieniu do przemocy ze względu na płeć. Rada Europy skoncentrowała się również na dzieciach, przyjmując perspektywę praw dziecka podczas przeglądu podjętych środków⁵⁹.

Aktywny był również w 2020 r. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, który zwracał uwagę na kwestie szczególnie niepokojące w odniesieniu do grup szczególnie wrażliwych, jak osoby starsze, osoby niepełnosprawne, osoby przebywające w placówkach opiekuńczych, Romowie i Wędrowcy, uchodźcy i migranci (zwłaszcza w kontekście akcji ratowniczych na morzu i zatrzymania migracji) oraz więźniowie⁶⁰.

Organy Rady Europy wydały również wytyczne dotyczące: praw człowieka w zakresie sposobu traktowania osób pozbawionych wolności, ochrony dzieci przed wykorzystywaniem seksualnym; zasad praw człowieka kierujących decyzjami dotyczącymi zdrowia; zwalczania przemocy domowej i przemocy wobec kobiet ze względu na płeć; zwalczania handlu ludźmi; aplikacji śledzących COVID-19 i ich skutków ubocznych dla ochrony danych⁶¹.

Szczególne znaczenie w kontekście kryzysu zdrowotnego miało „Oświadczenie o interpretacji prawa do ochrony zdrowia w czasie pandemii” (art. 11 Europejskiej Karty Społecznej⁶²), wydane przez Europejski Komitet Praw Społecznych (ECSR). Komitet wezwał do przyjęcia wszelkich niezbędnych środków nadzwyczajnych, zaprojektowanych i wdrożonych z uwzględnieniem

⁵⁸ Council of Europe, *Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis A toolkit for member states*, Geneva 2020, <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40> [dostęp: 29.10.2021].

⁵⁹ *Protecting and empowering children during the Covid-19 pandemic*, Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/children/covid-19> [dostęp: 29.10.2021].

⁶⁰ *COVID-19 and Human Rights*, Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/thematic-work/covid-19> [dostęp: 29.10.2021].

⁶¹ Covid-19 Portal, Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/portal/covid-19> [dostęp: 29.10.2021].

⁶² Zgodnie z tym przepisem w celu zapewnienia skutecznego zaspokajania prawa do ochrony zdrowia umawiające się Strony zobowiązują się podjąć bądź bezpośrednio, bądź we współpracy z organizacjami publicznymi lub prywatnymi stosowne środki zmierzające zwłaszcza do: 1) wyeliminowania, tak dalece, jak to możliwe, przyczyn chorób; 2) zapewnienia ułatwień w zakresie poradnictwa oraz oświaty, dla poprawy stanu zdrowia i rozwijania indywidualnej odpowiedzialności w sprawach zdrowia; 3) zapobiegania, tak dalece, jak to możliwe, chorobom epidemicznym, endemicznym i innym.

aktualnego stanu wiedzy naukowej oraz zgodnie z odpowiednimi standardami praw człowieka, podkreślając konieczność zrealizowania celu w postaci „równości w zdrowiu”. Przez „równość w zdrowiu” należy rozumieć w szczególności brak możliwych do uniknięcia, niesprawiedliwych różnic między grupami ludzi, niezależnie od tego, czy grupy te są zdefiniowane społecznie, ekonomicznie, demograficznie lub geograficznie⁶³.

Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) podniosła alarm dotyczący sytuacji Romów i migrantów, a także osób LGBTI podczas pandemii⁶⁴. Wskazała na problemy w dostępie do podstawowej opieki zdrowotnej, żywności i czystej wody oraz w uzyskaniu zakwaterowania umożliwiającemu im przestrzeganie zasad dystansu fizycznego, a także poinformowała o zwiększonym narażeniu tych grup na mowę nienawiści i przemoc w czasach kryzysu. Grupy te już doświadczają ubóstwa, marginalizacji i wykluczenia, a często również dyskryminacji krzyżowej. Trudności te pogłębiły się wraz z pandemią COVID-19, a wykluczenie osób najbardziej podatnych na zagrożenia jeszcze się nasili, jeśli rządy nie podejmą działań w celu zaspokojenia ich konkretnych potrzeb i nie będą w trybie pilnym przeciwdziałać mowie nienawiści i przemocy skierowanej przeciwko Romom i imigrantom. Dlatego ECRI wezwało państwa członkowskie Rady Europy do należytego uwzględnienia ogólnych zaleceń dotyczących polityki ECRI oraz do konsultacji i współpracy z organami ds. równości i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, aktywnymi w zwalczaniu rasizmu i nietolerancji, przy opracowywaniu, wdrażaniu i ocenie ich odpowiedzi na pandemię Covid-19. Polityki publiczne powinny opierać się również na prawach człowieka. W tym celu ważne jest, aby grupy zadaniowe utworzone przez rządy obejmowały specjalistów w dziedzinie praw człowieka, w szczególności w dziedzinie równości i niedyskryminacji⁶⁵.

Państwa w różny sposób zareagowały na pandemię koronawirusa i bezprecedensowy kryzys w zakresie ochrony zdrowia publicznego. W marcu i kwietniu 2020 r., w kontekście kryzysu zdrowotnego związanego z COVID-19, Łotwa⁶⁶,

⁶³ Oświadczenie ECSR z dnia 21 kwietnia 2020 r.; <https://rm.coe.int/statement-of-interpretation-on-the-right-to-protection-of-health-in-ti/16809e3640> [dostęp: 29.10.2021].

⁶⁴ Statement by the Bureau of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) on the impact of the Covid-19 pandemic and related government responses on groups of concern to ECRI; <https://rm.coe.int/statement-by-the-bureau-of-the-european-commission-against-racism-and-/16809ea6b6> [dostęp: 29.10.2021].

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Zob. Deklaracja Łotewskiego Rządu związana z EKPC zarejestrowana przez Sekretariat Generalny w dniu 16 marca 2020 r. Uchylenie derogacji zarejestrowano przez Sekretariat Generalny Europy w dniu 10 czerwca 2020 r.

Rumunia⁶⁷, Armenia⁶⁸, Republika Mołdawii⁶⁹, Estonia⁷⁰, Gruzja⁷¹, Albania⁷², Macedonia Północna⁷³, Serbia⁷⁴ i San Marino⁷⁵ powiadomiły Sekretarza Generalnego Rady Europy o decyzji skorzystania z art. 15 Konwencji.

Dziewięć państw członkowskich Unii Europejskiej – Bułgaria, Czechy, Finlandia, Estonia, Węgry, Luksemburg, Portugalia, Rumunia i Hiszpania – ogłosiło oficjalny stan wyjątkowy lub równoważny na podstawie przepisów konstytucyjnych⁷⁶. Kolejnych pięć państw członkowskich UE ogłosiło stan wyjątkowy na mocy zwyczajnych ustaw, a mianowicie: Francja, Niemcy, Włochy, Łotwa i Słowacja⁷⁷.

Wraz z poprawą sytuacji w okresie letnim stopniowo znoszono lub łagodzone stany nadzwyczajne lub równoważne przepisy, które zostały częściowo lub całkowicie przywrócone jesienią wraz z tzw. drugą falą pandemii. Tak było np. w Czechach, Francji i na Słowacji. We Włoszech nadal obowiązywały przepisy nadzwyczajne. Inne państwa członkowskie – takie jak Bułgaria,

⁶⁷ Zob. Deklaracja Rumuńskiego Rządu związana z EKPC zarejestrowana przez Sekretariat Generalny w dniu 17 marca 2020 r. Uchylenie derogacji zarejestrowano przez Sekretariat Generalny Europy w dniu 15 maja 2020 r.

⁶⁸ Zob. Deklaracja Ormiańskiego Rządu związana z EKPC zarejestrowana przez Sekretariat Generalny w dniu 19 marca 2020 r. Uchylenie derogacji zarejestrowano przez Sekretariat Generalny Europy w dniu 16 września 2020 r.

⁶⁹ Zob. Deklaracja Mołdawskiego Rządu związana z EKPC zarejestrowana przez Sekretariat Generalny w dniu 19 marca 2020 r. Uchylenie derogacji zarejestrowano przez Sekretariat Generalny Europy w dniu 20 maja 2020 r.

⁷⁰ Zob. Deklaracja Estońskiego Rządu związana z EKPC zarejestrowana przez Sekretariat Generalny w dniu 20 marca 2020 r. Uchylenie derogacji zarejestrowano przez Sekretariat Generalny Europy w dniu 18 maja 2020 r.

⁷¹ Zob. Deklaracja Gruzińskiego Rządu związana z EKPC zarejestrowana przez Sekretariat Generalny w dniu 23 marca 2020 r. Uchylenie derogacji zarejestrowano przez Sekretariat Generalny Europy w dniu 25 czerwca 2020 r. 11.

⁷² Zob. Deklaracja Albańskiego Rządu związana z EKPC zarejestrowana przez Sekretariat Generalny w dniu 31 marca 2020 r. Uchylenie derogacji zarejestrowano przez Sekretariat Generalny Europy w dniu 25 czerwca 2020 r.

⁷³ Zob. Deklaracja Macedońskiego Rządu związana z EKPC zarejestrowana przez Sekretariat Generalny w dniu 1 kwietnia 2020 r. Uchylenie derogacji zarejestrowano przez Sekretariat Generalny Europy w dniu 30 czerwca 2020 r.

⁷⁴ Zob. Deklaracja Serbskiego Rządu związana z EKPC zarejestrowana przez Sekretariat Generalny w dniu 6 kwietnia 2020 r. Uchylenie derogacji zarejestrowano przez Sekretariat Generalny Europy w dniu 13 października 2020 r.

⁷⁵ Zob. Deklaracja Rządu San Marino związana z EKPC zarejestrowana przez Sekretariat Generalny w dniu 10 kwietnia 2020 r. Uchylenie derogacji zarejestrowano przez Sekretariat Generalny Europy w dniu 8 lipca 2020 r.

⁷⁶ Komisja Wenecka (2020), Interim report on the measures taken in the EU Member States as a result of the COVID-19 crisis and their impact on democracy, the rule of law and fundamental rights, Venice Commission, Strasbourg, 8 October 2020, pp. 8–14, Venice Commission: Council of Europe (coe.int) [dostęp: 29.10.2021].

⁷⁷ *The Coronavirus Pandemic And Fundamental Rights: A Year In Review*, 10.06.2021, FRA, <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/coronavirus-pandemic-focus> [dostęp: 29.10.2021].

Węgry, Portugalia, Rumunia i Hiszpania – utrzymały w mocy lub wprowadziły specjalne przepisy nadzwyczajne, które zastąpiły dotychczas stosowane stany wyjątkowe lub podobne reżimy prawne⁷⁸.

Niektóre rządy szybko zamknęły granice, wprowadziły zakazy podróży oraz wdrożyły różne strategie przeciwdziałania pandemii, jak choćby noszenie maseczek, zachowywanie dystansu społecznego, stosowanie się do rad komitetów naukowych. Niektóre rządy były w stanie wdrożyć kompleksowe działania w sytuacjach kryzysowych, które miały na celu ochronę nie tylko prawa do zdrowia, ale także innych praw zapewniających odpowiedni standard życia, w tym prawo do mieszkania i wody, a także inne formy ochrony socjalnej.

Większość rządów jednak odpowiedziała na wyzwania pandemii wykorzystując pandemię do ograniczania praw, w tym wolności słowa, zgromadzeń, dostępu do informacji i udziału w życiu politycznym. Przykładowo, jak wynika z raportu Human Rights Watch, niektóre rządy wprowadziły ograniczenia w przemieszczaniu się, które były nieproporcjonalne do zagrożenia dla zdrowia lub nieodpowiednie do niego⁷⁹. Pandemia wydobyla z publicznych systemów opieki zdrowotnej wszelkie możliwe wady, przyczyniając się do ogromnej nierówności w dostępie do opieki zdrowotnej ratującej życie. Rządy wykorzystały to, by ograniczyć dostęp do opieki w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego. Nie zabezpieczano odpowiednio pracowników służby zdrowia, którzy byli narażeni na poważne zagrożenia dla ich zdrowia i bezpieczeństwa. A Covid-19 miał niszczycielski i nieproporcjonalny wpływ na osoby starsze i osoby niepełnosprawne, szczególnie w domach opieki, gdzie wirus szybko się rozprzestrzenił⁸⁰.

Pandemia koronawirusa również mocno dotknęła osadzonych, którzy byli przetrzymywani w przeludnionych celach bez odpowiednich warunków sanitarnych i higienicznych lub dostępu do odpowiedniej opieki medycznej, zwiększając tym samym ryzyko zarażenia się Covid-19. Niektóre rządy zdecydowały się na wypuszczenie niektórych osadzonych, aby powstrzymać rozprzestrzenianie się wirusa – miało to jednak marginalny charakter i zazwyczaj nie dotyczyło aktywistów czy krytyków władzy⁸¹.

W czasie pandemii wzrosły przypadki zgłoszeń przemocy ze względu na płeć, zwłaszcza przemocy domowej wobec kobiet i dziewcząt. Zamykanie szkół w kwietniu 2020 r. odcięło około 1,4 miliarda uczniów od nauki w przedszkolach, szkołach podstawowych i średnich w 192 krajach. Human Rights Watch

⁷⁸ *Coronavirus pandemic in the EU – Fundamental rights implications: Focus on social rights*, FRA Bulletin, 1 September – 31 October 2020, pp. 15–17; https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-november_en.pdf [dostęp: 29.10.2021].

⁷⁹ *Future Choices. Charting an Equitable Exit from the Covid-10 Pandemic*, 4.03.2021, Human Rights Watch, <https://www.hrw.org/report/2021/03/04/future-choices/charting-equitable-exit-covid-19-pandemic> [dostęp: 29.10.2021].

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ *Ibidem*.

wyraziła obawę, że dzieci, które utraciły dostęp do edukacji w czasie pandemii, są narażone na ryzyko pozostania w tyle za rówieśnikami, zmuszane do zawierania małżeństw lub wejścia na rynek pracy, co zmniejsza prawdopodobieństwo powrotu do szkoły⁸².

W ocenie Human Rights Watch w 2021 r. środki pomocowe wygasną w wielu krajach, narażając grupy o niskich dochodach na zwiększone ryzyko. Bez większych środków ochrony praw społecznych i gospodarczych, większego wsparcia ekonomicznego i sprawiedliwych środków dystrybucji ubóstwo i nierówności będą dalej rosnać⁸³.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że wiele rządów zainicjowało również i rozszerzyło nadzór cyfrowy w celu powstrzymania wirusa, począwszy od aplikacji śledzących kontakty, przez kamery do rozpoznawania twarzy, które wymuszają środki kwarantanny, aż po algorytmiczną ocenę ryzyka. Wszystkie te technologie stanowią jednak poważne zagrożenie dla prywatności i praw człowieka⁸⁴. Istnieją również obawy, że wszystkie te środki nadzoru cyfrowego pozostaną z nami pomimo ustania stanu wyjątkowego czy też opanowania pandemii. Rządy wykorzystały również pandemię do rozprawienia się z wolnością słowa i pokojowymi zgromadzeniami. Siły wojskowe lub policyjne fizycznie atakowały dziennikarzy, blogerów i protestujących, w tym tych, którzy krytykowali reakcje rządu na Covid-19. W niektórych krajach nadal obowiązują ograniczenia wolności słowa i zgromadzeń⁸⁵.

Na początku 2021 r. wprowadzono na rynek kilka szczepionek, które okazały się bezpieczne i skuteczne na tyle, że rządy na całym świecie zaczęły szczepić swoich obywateli. Jednak, jak zauważa Human Rights Watch, rozwój szczepionek w dużej mierze odzwierciedla nierówności powstałe w czasie pandemii: bogate rządy zawarły niejasne umowy i wstępnie zarezerwowały zdecydowaną większość dostaw szczepionek, zamiast współpracować, aby zapewnić dostęp do szczepionek po przystępnych cenach w biedniejszych krajach⁸⁶.

Podsumowanie

Międzynarodowe prawo dotyczące praw człowieka gwarantuje każdemu prawo do życia, zdrowia i godnego standardu oraz zobowiązuje rządy do podjęcia kroków w celu zapobiegania zagrożeniom dla zdrowia publicznego oraz zapewnienia przystępnej i dostępnej opieki medycznej. W kontekście poważnych zagrożeń zdrowia publicznego i stanów wyjątkowych ograniczenia niektórych

⁸² *Ibidem*.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Telecommunications data and Covid-19, PI, <https://privacyinternational.org/examples/telecommunications-data-and-covid-19> [dostęp: 29.10.2021].

⁸⁵ *Future Choices. Charting an Equitable Exit...*, *op. cit.*

⁸⁶ *Ibidem*.

praw mogą być uzasadnione, ale muszą mieć podstawę prawną, być ściśle konieczne i proporcjonalne do celu, jaki mają osiągnąć, oraz nie mogą być arbitralne ani dyskryminujące.

Podobnie polska Konstytucja dopuszcza możliwość ograniczenia podstawowych praw i wolności jednostki w stanach zagrożenia epidemicznego, jednakże ograniczenia te powinny być dokonywane w ustawie, a przy tym nie powinny naruszać istoty konstytucyjnych praw i muszą być konieczne oraz proporcjonalne.

Jednym z podstawowych warunków powrotu do normalności jest konieczność równego i sprawiedliwego dostępu do szczepionek. Jednak podstawą każdego powrotu do normalności powinno być przestrzeganie i zagwarantowanie odpowiednich standardów praw człowieka wynikających z międzynarodowych aktów prawnych takich jak Europejska Konwencja Praw Człowieka, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych czy Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Również wszelkie restrykcje – ograniczenia wolności i praw powinny uwzględniać normy zawarte w art. 15 Konwencji, art. 4 Paktu czy art. 52 Karty. Ważne jest, aby wszystkie podmioty, zwłaszcza rządy, zapewniły, że międzynarodowe prawa człowieka, prawa humanitarne oraz te dotyczące uchodźców, a także standardy znajdują się w centrum wszystkich reakcji na COVID-19.

Istotne jest wprowadzenie pewnych mechanizmów gwarantujących, że środki wprowadzane w toku pandemii, mające na celu jej zapobieganie i zwalczanie, ingerujące w wolności i prawa człowieka, nie tylko będą proporcjonalne i konieczne, nie tylko odpowiednio notyfikowane określonym organizacjom międzynarodowym, ale również zostaną wprowadzone określone limity czasowe nie pozwalające na ich zbyt długie obowiązywanie⁸⁷.

Zgodzić się należy z dyrektorem Agencji Praw Podstawowych UE Michaelem O’Flaherty, że „COVID-19 przetestował rozwiązania przyjęte w systemach ochrony praw podstawowych w całej UE. Rządy muszą stworzyć trwałe struktury, aby walczyć z nierównością, rasizmem i wykluczeniem. Tylko podejście oparte na prawach człowieka pozwoli rządowi budować zintegrowane społeczeństwo”⁸⁸.

Bibliografia

Bychawska-Siniarska D., *Protecting The Right To Freedom Of Expression Under The European Convention On Human Rights, A Handbook for Practitioners*, Council of Europe, [s.l.] 2017.

⁸⁷ C.V. Emmons, *Limiting Human Rights during Pandemics: Recommendations for Closing Reporting Gaps and Increasing International Oversight*, 30.09.2021, VerfBlog, Limiting Human Rights during Pandemics – Verfassungsblog [dostęp: 29.10.2021].

⁸⁸ *On the road to a rights-based recovery from COVID-19*, 10.06.2021, FRA, <https://fra.europa.eu/en/news/2021/road-rights-based-recovery-covid-19> [dostęp: 29.10.2021].

- Garlicki L., Komentarz EKPC, t. 1, art. 1, Nb 1, Warszawa 2010, Legalis.
- Giezek J., *Kolizja obowiązków spoczywających na pracownikach opieki medycznej w dobie pandemii Covid-19*, „Palestra” 2020, nr 6, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/6-2020/artukul/kolizja-obowiazkow-spoczywajacych-na-pracownikach-opieki-medycznej-w-dobie-pandemii-covid-19> [dostęp: 29.10.2021].
- Jasudowicz T., *Granice korzystania z praw człowieka – rozwiązania Konstytucji RP na tle standardów europejskich*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, TNOiK, Toruń 1999.
- Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, red. R. Wieruszewski, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Plebanek E., *Wylączenie odpowiedzialności karnej za niewłaściwe leczenie w czasie pandemii Covid-19 a klauzula dobrego samarytanina*, „Palestra” 2021, nr 1–2, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/1-2-2021/artukul/wylaczenie-odpowiedzialnosci-karnej-za-niewlasciwe-leczenie-w-czasie-pandemii-covid-19-a-klauzula-dobrego-samarytanina> [dostęp: 29.10.2021].
- Radajewski M., *Prawa i wolności człowieka i obywatela w dobie pandemii*, [w:] *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, red. T. Gardocka, D. Jagiełło, Warszawa 2020, Legalis.
- Zaręba S., *WHO i COVID-19 – spóźniony start i nadrabianie zaległości*, „Biuletyn PISM” 2020, nr 91.

Orzecnictwo

- Wyrok ETPC z 26 listopada 1991 r. w sprawie Observer and Guardian v. the United Kingdom.
- Wyrok ETPC z 13 lipca 1995 r. w sprawie Tolstoy Miloslavsky v. the United Kingdom.
- Wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000.
- Wyrok ETPC z 29 lutego 2000 r. w sprawie Fuentes Bobo v. Spain.
- Wyrok TK z 17 października 2000 r., sygn. K 16/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 253.
- Wyrok TK z 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36.
- Wyrok TK z 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62.
- Wyrok ETPC z 17 grudnia 2004 r. w sprawie Cumpănă and Mazăre v. Romania.
- Wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26.
- Wyrok TK z 19 czerwca 2008 r., sygn. P 23/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 82.
- Wyrok ETPC z 10 lutego 2009 r. w sprawie Eerikäinen and Others v. Finland.
- Wyrok ETPC z 19 lutego 2009 r. w sprawie Marchenko v. Ukraina.
- Wyrok ETPC z 24 lutego 2009 r. w sprawie Długołęcki v. Poland.
- Wyrok TK z 6 października 2009 r., sygn. SK 46/07.
- Wyrok TK z 20 lipca 2010 r., sygn. K 17/08, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 61.
- Wyrok TK z 15 listopada 2011 r., sygn. P 29/10, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 96.
- Wyrok TK z 30.07.2014 r., K 23/11, OTK-A 2014, nr 7, poz. 80.
- Wyrok TK z z 22 marca 2017 r., sygn. SK 13/14, OTK ZU A/2017, poz. 19.

Akty prawne

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

- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz.U. 2020 poz. 433.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. 2020 poz. 491, Dz.U. 2020 poz. 1845 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U.2020.493).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020 poz. 566.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020 poz. 658.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020 poz. 1758.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020 poz. 2316.
- Ustawa 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.2020.1842 t.j.).

Inne

Coronavirus pandemic in the EU – Fundamental rights implications: Focus on social rights, FRA Bulletin, 1 September – 31 October 2020.

- Deklaracja Albańskiego Rządu związana z EKPC, zarejestrowana przez Sekretariat Generalny w dniu 31 marca 2020 r. Uchylenie derogacji zarejestrowano przez Sekretariat Generalny Europy w dniu 25 czerwca 2020 r.
- Deklaracja Estońskiego Rządu związana z EKPC, zarejestrowana przez Sekretariat Generalny w dniu 20 marca 2020 r. Uchylenie derogacji zarejestrowano przez Sekretariat Generalny Europy w dniu 18 maja 2020 r.
- Deklaracja Gruzjińskiego Rządu związana z EKPC, zarejestrowana przez Sekretariat Generalny w dniu 23 marca 2020 r. Uchylenie derogacji zarejestrowano przez Sekretariat Generalny Europy w dniu 25 czerwca 2020 r.
- Deklaracja Łotewskiego Rządu związana z EKPC, zarejestrowana przez Sekretariat Generalny w dniu 16 marca 2020 r. Uchylenie derogacji zarejestrowano przez Sekretariat Generalny Europy w dniu 10 czerwca 2020 r.
- Deklaracja Macedońskiego Rządu związana z EKPC, zarejestrowana przez Sekretariat Generalny w dniu 1 kwietnia 2020 r. Uchylenie derogacji zarejestrowano przez Sekretariat Generalny Europy w dniu 30 czerwca 2020 r.
- Deklaracja Mołdawskiego Rządu związana z EKPC, zarejestrowana przez Sekretariat Generalny w dniu 19 marca 2020 r. Uchylenie derogacji zarejestrowano przez Sekretariat Generalny Europy w dniu 20 maja 2020 r.

- Deklaracja Ormiańskiego Rządu związana z EKPC, zarejestrowana przez Sekretariat Generalny w dniu 19 marca 2020 r. Uchylenie derogacji zarejestrowano przez Sekretariat Generalny Europy w dniu 16 września 2020 r.
- Deklaracja Rumuńskiego Rządu związana z EKPC, zarejestrowana przez Sekretariat Generalny w dniu 17 marca 2020 r. Uchylenie derogacji zarejestrowano przez Sekretariat Generalny Europy w dniu 15 maja 2020 r.
- Deklaracja Rządu San Marino związana z EKPC, zarejestrowana przez Sekretariat Generalny w dniu 10 kwietnia 2020 r. Uchylenie derogacji zarejestrowano przez Sekretariat Generalny Europy w dniu 8 lipca 2020 r.
- Deklaracja Serbskiego Rządu związana z EKPC, zarejestrowana przez Sekretariat Generalny w dniu 6 kwietnia 2020 r. Uchylenie derogacji zarejestrowano przez Sekretariat Generalny Europy w dniu 13 października 2020 r.
- Emmons C., *Limiting Human Rights during Pandemics: Recommendations for Closing Reporting Gaps and Increasing International Oversight*, 30.09.2021, VerfBlog, Limiting Human Rights during Pandemics – Verfassungsblog [dostęp: 29.10.2021].
- Interim report on the measures taken in the EU Member States as a result of the COVID-19 crisis and their impact on democracy, the rule of law and fundamental rights, Venice Commission, Strasbourg, 8 October 2020, pp.8–14, Venice Commission: Council of Europe (coe.int) [dostęp: 29.10.2021].
- Prawa człowieka w dobie pandemii. 10 miesięcy, 10 praw, 10 ograniczeń, 10 rekomendacji na przyszłość. Raport HFPC*, red. P. Kubaszewski, K. Wiśniewska, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2021.
- Statement by the Bureau of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) on the impact of the Covid-19 pandemic and related government responses on groups of concern to ECRI, 19.05.2020, European Commission against Racism and Intolerance, <https://rm.coe.int/statement-by-the-bureau-of-the-european-commission-against-racism-and-/16809ea6b6> [dostęp: 29.10.2021].
- Statement of interpretation on the right to protection of health in times of pandemic [oświadczenie ECSR], 21.04.2020 r., European Committee Of Social Rights, <https://rm.coe.int/statement-of-interpretation-on-the-right-to-protection-of-health-in-ti/16809e3640> [dostęp: 29.10.2021].

Strony internetowe

- Biuletyn Informacji Publicznej RPO, Biuletyn Informacji Publicznej RPO | Rzecznik Praw Obywatelskich (brpo.gov.pl).
- Council of Europe, <https://www.coe.int> [dostęp: 29.10.2021].
- Emmons C., *Limiting Human Rights during Pandemic*, 30.09.2021, VerfBlog, <https://verfassungsblog.de/limiting-human-rights-during-pandemics> [dostęp: 29.10.2021].
- Future Choices: charting an equitable exit from the Covid-19 pandemic*, 4.03.2021, Human Rights Watch, <https://www.hrw.org/report/2021/03/04/future-choices/charting-equitable-exit-covid-19-pandemic> [dostęp: 29.10.2021].
- Koronawirus i epidemia w Polsce*, Biuletyn Informacji Publicznej RPO, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/koronawirus> [dostęp: 29.10.2021].
- On the road to a rights-based recovery from COVID-19*, 10.06.2021, FRA, <https://fra.europa.eu/en/news/2021/road-rights-based-recovery-covid-19> [dostęp: 29.10.2021].

Światowa Organizacja Zdrowia uznała epidemię wywołaną wirusem SARS-CoV-2 jako „stan zagrożenia zdrowia publicznego o zasięgu międzynarodowym”, 11.03.2020, gov.pl, <https://www.gov.pl/web/ukraina/swiatowa-organizacja-zdrowia-uznala-epidemie-wywolana-wirusem-sars-cov-2-jako-stan-zagrozenia-zdrowia-publicznego-o-zasiegu-miedzynarodowym?fbclid=IwAR04QEE3DJGVaPP4pF739qJ9G84EdR0WK9gTJlu-WU5dDfwAwHfE3ZsGiJg> [dostęp: 29.10.2021].

Telecommunications data and and Covid-19, PI, <https://privacyinternational.org/examples/telecommunications-data-and-covid-19> [dostęp: 29.10.2021].

United Nations Human Rights, <https://www.ohchr.org/> [dostęp: 29.10.2021].

WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard, WHO, <https://covid19.who.int/> [dostęp: 29.10.2021].

Human Rights Protection in a Global Threat – Analysis on the Example of the COVID-19 Pandemic

The subject of this study is the analysis of permissible mechanisms of limiting civil rights and freedoms, both internationally and under Polish law – in global threats, on the example of the COVID-19 pandemic. The article indicates specific examples of legislative actions taken by the Polish legislator during the COVID-19 pandemic.

Key words: pandemic, restriction of rights, constitutional rights, state of emergency

Ochrona praw człowieka w stanach globalnego zagrożenia – analiza na przykładzie pandemii COVID-19

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza dopuszczalnych mechanizmów ograniczania praw i wolności obywatelskich zarówno w wymiarze międzynarodowym, jak też na podstawie prawa polskiego – w stanach globalnego zagrożenia, na przykładzie pandemii COVID-19. W artykule wskazano konkretne przykłady działań legislacyjnych poczynionych przez polskiego ustawodawcę w czasie pandemii COVID-19.

Słowa kluczowe: pandemia, ograniczenia praw, konstytucyjne prawa, stan wyjątkowy