

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2025.01.01.02>

prof. dr hab. Marian ZDYB

<https://orcid.org/0000-0001-7834-2463>

Uniwersytet Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie

e-mail: marian.zdyb@mail.umcs.pl

Drogi i bezdroża ochrony wolności i praw człowieka w kontekście epidemii COVID-19 w Polsce

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza, przy zastosowaniu przede wszystkim metody formalno-dogmatycznej, zasadności rygorów prawnych, tworzących podstawę prawną do władczych działań państwa w kontekście optymalnego zabezpieczenia prawa do ochrony życia i zdrowia człowieka w warunkach zagrożeń związanych z epidemią COVID-19. Możliwe w tym kontekście było przyjęcie rozwiązania polegającego na ogłoszeniu nadzwyczajnego stanu klęski żywiołowej lub stanu epidemii. Tezą podstawą przyjętą w pracy, jest założenie, że oba rozwiązania były możliwe i prawnie dopuszczalne po spełnieniu konstytucyjnych wymagań. Prawodawca polski dokonał wyboru tego drugiego rozwiązania. Należy jednak pamiętać, że wybór każdego z nich wiązał się z koniecznością uwzględnienia stosownych aksjologicznych podstaw, uzasadniających możliwość ograniczenia innych wolności i praw. W przypadku ogłoszenia stanu epidemii takie ograniczenie mogły dokonać się tylko w ustawie ze względu na konieczność ochrony ważnych wartości wskazanych w Konstytucji RP (m.in. art. 31 ust. 3) oraz przy zastosowaniu zasady proporcjonalności i nie naruszeniu istoty wolności i prawa. W przypadku stanu klęski żywiołowej, pomimo większych możliwości działania właściwych organów państwa, zrezygnowanie z jego ogłoszenia spowodowane było z pewnością konstytucyjnie dopuszczalną możliwością wyrównywania strat majątkowych będących konsekwencją zastosowania rygorów stanu nadzwyczajnego. Na odbiór i ocenę regulacji prawnych związanych z COVIDEM-19 ujemny wpływ miał niewątpliwie nadmiar regulacji prawnych, brak spójności prawa, problemy związane ze stosowaniem prawa i inne elementy tzw. bezpieczeństwa prawnego, na co zwraca się w szerokim zakresie uwagę zarówno w doktrynie prawa publicznego, jak i orzecznictwie. W opracowaniu ze względu na ogrom problemów prawnych zaistniała konieczność skoncentrowania się na tych wybranych i kluczowych. W artykule wykorzystane zostały niezbędne w tym zakresie źródła.

Słowa kluczowe: stan klęski żywiołowej, stan epidemii, pandemia COVID-19, prawo do ochrony zdrowia, ograniczenia praw i wolności.

Wstęp

Mając na uwadze okoliczność, że Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.¹ stworzyła aksjologiczne podstawy ładu prawnego w Rzeczypospolitej Polskiej, rodzi się pytanie, czy w odniesieniu do różnych zagrożeń dotyczących wolności i praw człowieka (w tym ochrony życia i zdrowia), istnieją zadowalające rozwiązania prawne służące ich zabezpieczeniu. Takie założenie wydaje się nadmiernie optymistyczne, o czym świadczy stan uregulowań prawnych odnoszących się do zapobiegania i zwalczania epidemii COVID-19.

Zasadnicze pytanie, jakie pojawia się w tym kontekście – którego w pewnym zakresie dotyczy niniejsza publikacja – to pytanie o to, czy w sytuacji bardzo poważnych zagrożeń dla życia i zdrowia obywateli oraz dużej śmiertelności i innych ujemnych tego konsekwencji, a także destabilizacji życia publicznego należałoby wprowadzić stan klęski żywiołowej jako stan nadzwyczajny, czy też stan epidemii, o którym mowa w art. 68 ust. 4 Konstytucji.

Wiele różnego rodzaju pytań i nietożsamyh odpowiedzi problemu tego jednoznacznie nie rozwiązuje. W moim przekonaniu – i taką stawiam tezę – oba rozwiązania dotyczące zapobiegania i zwalczania epidemii COVID-19, tj. stan klęski żywiołowej, uregulowany w rozdziale XI Konstytucji RP i ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej², jak i stan zapobiegania i zwalczania epidemii, do którego odnosi się art. 68 ust. 4 Konstytucji, a także ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi³ oraz ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁴, są rozwiązaniami, z różnymi zastrzeżeniami, dopuszczalnymi w analizowanej sytuacji. Stąd też w krajach Unii Europejskiej mieliśmy do czynienia z regulacjami opartymi zarówno na pierwszym, jak i drugim modelu. W niektórych krajach UE przy zwalczaniu epidemii sięgnięto do instytucji stanów nadzwyczajnych. Inne zaś, takie jak Francja, Włochy, Niemcy, przyjęły w tym zakresie instytucję stanu epidemii.

W różnych publikacjach pojawiają się dwa pojęcia na określenie analizowanej sytuacji związanej z COVID-19, tj. pandemii (jako zjawiska ogólnoświatowego) i epidemii, gdy problem ma znaczenie lokalne i obejmuje obszar np. jednego państwa (np. Polski) lub tylko kilku państw⁵. W związku z tym, że podstawą

¹ Dz. U. 1997 nr 78, poz. 483 ze zm.

² T.j. Dz. U. z 2017.0.1897 ze zm.

³ T.j. Dz. U. z 2023.0.1284 ze zm.

⁴ T.j. Dz. U. z 2024, poz. 340.

⁵ Zob. m.in. L. Bosek, *Stan epidemii. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2022, s. 115 i n.; M. Junowicz, *Czym się różni pandemia od epidemii?*, <https://gemini.pl/poradnik/pytania-pacjenta/czym-sie-rozni-pandemia-od-epidemii/> [dostęp: 20.11.2024]; M. Kasprzak, *Czym się różni pandemia od epidemii*, https://www.doz.pl/a15030Pandemia_koronawirusa_czym_rozni_sie_od_epidemii?/,

do rozważań w niniejszym artykule będzie prawo polskie i obszar Polski, będą posługiwał się co do zasady terminem „epidemia”, chociaż ze względu na jej globalny charakter można byłoby używać także pojęcia „pandemia”. W rozważaniach dotyczących w/w problemów zastosowana została metoda dogmatyczna.

1. Problemy ogólne związane z ochroną zdrowia i życia w kontekście ochrony innych praw i wolności. Uwagi ogólne

Problem wszelkich zjawisk zagrażających na dużą skalę zdrowiu i życiu człowieka, a takim był niewątpliwie COVID-19, rodzi bardzo trudne pytania o to: 1) jakie powinny być granice ingerencji prawodawcy przy spowodowanych epidemią zagrożeniach, 2) jakie znaczenie w tej materii ma hierarchia źródeł prawa powszechnie obowiązującego, 3) czy zawsze istnieje zadowalająca odpowiedź na pytanie dotyczące zasady proporcjonalności. Niewątpliwie na ustawodawcy ciąży obowiązek, i związana z tym odpowiedzialność, poszukiwania optymalnych rozwiązań, przy uwzględnieniu aksjologicznych podstaw ładu publicznego (w tym prawnego), dobra wspólnego i godności człowieka. Szczegółowa analiza tego problemu rodzić może różnego rodzaju dylematy, ze względu na dynamikę zjawiska, którego dotyczy, ograniczenia naszej wiedzy w tym zakresie i w efekcie działań w warunkach niepewności. Nie oznacza to, że należy zrezygnować z poszukiwania stosownych w tej materii standardów. Kluczowe znaczenie tutaj ma zasygnalizowanie kilku kluczowych kwestii.

Punktem odniesienia do dokonywania ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela jest Konstytucja RP, która w świetle jej art. 8 ust. 1 jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, „a przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela” (art. 30 Konstytucji RP). To przede wszystkim państwo ma być strażnikiem ich bezpieczeństwa i nie-naruszalności, chociaż w przypadku praw przyrodzonych, państwo tych praw nie nadaje, a jedynie potwierdza ich istnienie, ponieważ ich istnienie jest konsekwencją naszego człowieczeństwa. Nie dopuszcza się naruszenia ich istoty np. przez ich odjęcie (z wyjątkami określonymi w Konstytucji).

Stąd w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia dotyczące konstytucyjnych wolności i praw mogą być wprowadzone do pozytywno-prawnego porządku prawnego „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”. Poczynić tu należy dwa ważne zastrzeżenia. Jedno dotyczy obowiązku zrealizowania takiego zamie-

[dostęp: 12.11.2024]; M. Szuban, *Światowa Organizacja Zdrowia i jej znaczenie w zwalczaniu pandemii*, Kraków 2021, s. 34–36; <https://repozytorium.ka.edu.pl/server/api/core/bitstreams/fdd0c342-6f34-4b47-ab83-d23a0de1402d/content> [dostęp: 25.11.2024].

zenia w akcie normatywnym rangi ustawowej, drugie zaś nie dopuszcza możliwości naruszenia istoty prawa, w tym – co oczywiste – odjęcia tegoż prawa, chociaż zarówno w prawie międzynarodowym, jak i polskim wyjątkowo przewiduje się możliwość ich zawieszenia (czasowego uniemożliwienia korzystania z nich).

W obowiązującej Konstytucji RP, gdy chodzi o możliwości ograniczenia wolności i praw, pomijając kwestie związane ze stanami nadzwyczajnymi (stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej) kluczowe znaczenie ma art. 31 ust. 3, który, wprowadza przy wszelkich ograniczeniach zasadę proporcjonalności.

Od takiej zasady istnieją odstępstwa, zarówno w kierunku powiększenia ograniczeń, jak i ich zmniejszenia. Z tym pierwszym przypadkiem mamy do czynienia przede wszystkim w kontekście art. 22 Konstytucji, gdzie deklaruje się, że podstawą do ograniczenia wolności gospodarczej może być ważny interes publiczny. Użycie takiego określenia oznacza, że przynajmniej teoretycznie zakres tych ograniczeń może być szerszy od tych, które wiążą się z ich identyfikacją w art. 31 ust. 3⁶. Z drugim przypadkiem mamy do czynienia w perspektywie art. 53 ust. 5 Konstytucji RP, wedle którego „Wolność uzewnętrzniania religii może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób”. W wyroku TK z dnia 10 grudnia 2014 r. (sygn. K 52/13) orzekł on, że „w art. 53 ust. 5 Konstytucji ustrojodawca w sposób w pełni zamierzony i uzasadniony naturą chronionej wolności ustanowił zmodyfikowaną, szczególną formułę ewentualnych ograniczeń wolności religii”⁷. Stąd np. Ł. Bernaciński podkreśla, że:

W kontekście ograniczeń wolności religii należy zauważyć, że wprowadzone w okresie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii COVID-19 obostrzenia w zakresie publicznego sprawowania kultu religijnego nie spełniały wymogu formy ustawowej, ponieważ miały formę przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia i Rady Ministrów⁸.

2. Problem zwyczajnych ograniczeń praw i wolności w związku z epidemią COVID-19 w Polsce

Bardzo istotne znaczenie, z punktu widzenia konstytucyjnych podstaw ładu i bezpieczeństwa prawnego obywateli i państwa w ogóle, ma okoliczność, że w przypadku epidemii chodzi przede wszystkim o optymalną ochronę zdrowia publicznego, a przez to także obywateli, a w konsekwencji także ochronę życia. Problem dotyczy bowiem choroby zakaźnej bardzo szybko rozprzestrzeniającej

⁶ Zob. M. Zdyb, *Komentarz do art. 2 Ustawy Prawo przedsiębiorców*, [w:] M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 107–120; idem, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 2000, s. 54.

⁷ Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. K 52/13, OTK ZU 118/11/A/2014.

⁸ Ibidem.

się, dotąd niewystępującej, co utrudniało zwalczanie i zapobieganie jej, powiązane z dużą śmiertelnością. Epidemia COVID-19 postawiła władze publiczne przed bardzo poważnymi wyzwaniami i obowiązkami ochrony zdrowia publicznego, na co wskazuje wyraźnie art. 68 ust. 4 Konstytucji. Trzeba tu mieć na uwadze okoliczność, że przynajmniej w początkowym okresie występowania choroby władze publiczne państw objętych pandemią – i „to pozostaje niesporne”⁹ – działały w sytuacji o wielu niewiadomych. Potrzebne były decyzje, ograniczające prawa i wolności jednostki, oparte na sensowych rozwiązaniach prawnych.

Z punktu widzenia rygorów i środków prawnych służących zwalczaniu epidemii, a także powinności państwa z tym związanych, istotne znaczenie miały zadania i kompetencje właściwych jego organów. W zakresie dotyczącym przebiegu i skutków COVID-19 wskazać należy na okoliczność, że dla ich ukształtowania kluczowe znaczenie mogły mieć art. 68 ust. 4 i ewentualnie art. 232 Konstytucji RP dotyczące możliwości wprowadzenia nadzwyczajnego stanu klęski żywiołowej (z uwzględnieniem innych przepisów dotyczących tego rodzaju sytuacji).

W kontekście wskazywanych wyżej przepisów Konstytucji RP ważne znaczenie miały dwie fatycznie funkcjonujące obok siebie ustawy, tj. ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹⁰ oraz ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej¹¹. Nie ulega wątpliwości, że zarówno art. 68 ust. 4 (w którym mówi się o obowiązku władz publicznych zwalczania epidemii), jak i art. 228 ust. 1 oraz art. 232 Konstytucji RP (rozumianych z uwzględnieniem art. 3 pkt 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej, w którym podkreśla się, że w sytuacjach szczególnych związanych z katastrofą naturalną związaną z występowaniem chorób zakaźnych ludzi, gdy zwyczajne środki nie są zadowalające, może być wprowadzony stan nadzwyczajny klęski żywiołowej) – mogły stanowić podstawę do ograniczeń wolności i praw, w sytuacji dotyczącej epidemii COVID-19.

Wydaje się, że obowiązek władz publicznych wynikający z art. 68 ust. 4, także z tej racji, że został wyartykułowany w rozdziale II, może być podstawą do zastosowania zwyczajnych przesłanek ograniczenia wolności i praw, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Różni to w pewnym sensie podstawowe i zwyczajne formy ograniczeń od tych, które mogą mieć charakter nadzwyczajny, głębiej wkraczający w naturę wolności i praw. W świetle art. 233 ust. 3 dotyczy to zwłaszcza

art. 22 (wolność działalności gospodarczej), art. 41 ust. 1, 3 i 5 (wolność osobista), art. 50 (nienaruszalność mieszkania), 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).

⁹ M. Łaszewska-Hellriegell, E. Malinowska, *Ograniczenie wolności i praw w związku z pandemią COVID-19 w Polsce. Teoria i praktyka*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2022, nr 4, s. 14.

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2023 poz.1284 ze zm.

¹¹ T.j. Dz.U.2017.0.1897.

Swoistym problemem w kontekście analizowanych zagadnień jest ten związany z pojmowaniem art. 233 ust. 3 Konstytucji RP. Z jego brzmienia, gdyby rozpatrywać go w oderwaniu od jego umiejscowienia w Konstytucji, można byłoby wywnioskować, że jest on zbędny bo możliwość ograniczeń praw i wolności reguluje m.in. jej art. 31 ust. 3. Trzeba jednak pamiętać, że przepis ten umieszczony został w rozdziale XI pt. „Stany nadzwyczajne”, który w sytuacjach „szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające” przewiduje możliwość wprowadzenia konkretnego stanu nadzwyczajnego (w tym też stanu klęski żywiołowej) z wszelkimi tego konsekwencjami dotyczącymi ograniczeń wolności i praw.

3. Zasada proporcjonalności w płaszczyźnie zwyczajnych ograniczeń wolności i praw

Nie ulega wątpliwości, że budowanie i funkcjonowanie ładu normatywnego i poczucie bezpieczeństwa prawnego w zakresie m.in. ochrony wolności i praw opierać się musi na czytelnych i trwałych podstawach aksjologicznych, wykraczających niejednokrotnie poza uregulowania o charakterze pozytywno-prawnym. Wiąże się to w szczególnym zakresie z koniecznością ochrony takich praw fundamentalnych, jak prawo do ochrony życia i prawo do ochrony zdrowia, które swoją moc w sposób szczególny czerpią z godności człowieka i naszego człowieczeństwa. Dla ich istnienia nie jest konieczna ich pozytywizacja, a więc wyartykułowanie w Konstytucji, ustawach itd. Podzielić w związku z tym należy stanowisko D. Dudka, wedle którego:

Godność mająca istotne znaczenie i implikacje, nie jest instytucją prawną, przez prawo wykreowaną i ściśle unormowaną [...]. Stanowi ona zjawisko pierwotne i niezależne wobec prawa, związane z egzystencją człowieka, możliwe do rekonstrukcji definicji raczej filozoficznej (antropologicznej i etycznej) czy filozoficzno-prawnej niż ściśle dogmatyczno-prawnej¹².

Dla określenia istoty prawa do ochrony zdrowia i powiązania go z godnością człowieka oraz prawem ochrony życia, po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r., ważne znaczenie miało orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Już w wyroku TK z 24 marca 1999 r. orzekł on, iż:

Nie ulega wątpliwości, że z art. 30 i 38 Konstytucji wyjątkowo mocno, wręcz nierozzerwalnie związany jest art. 68 Konstytucji. Ochrona zdrowia jest ściśle związana z ochroną życia, a prawo do życia z godnością człowieka. Prawo do ochrony zdrowia, to przede wszystkim prawo do zachowania życia i jego obrony, gdy jest zagrożone¹³.

¹² D. Dudek (red.), *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 43–44.

¹³ Wyrok TK z 24 marca 1999 r., K 2/98, OTK ZU 1999, Nr 3, poz. 38.

Szczególny charakter tych praw (wartości) wskazuje na to, że w hierarchii praw należy sytuować je najwyżej. Ochrona zdrowia ma przecież służyć m.in. ochronie życia. Utrata życia powoduje, że dla zmarłego w wymiarze ziemskim, bezprzedmiotowa staje się ochrona innych wolności i praw. Trzeba jednak pamiętać, że ograniczenia innych wolności i praw ze względu na ochronę prawa do życia oraz zdrowia nie mogą dokonywać się w sposób dowolny, według swoistego widzimisie, lecz w zakresie, jakim jest to konieczne.

Istotne w związku z tym stało się dookreślenie i identyfikacja podstawowych przesłanek i desygnatów, które stanowić miałyby granice dopuszczalnej ingerencji prawodawcy i organów stosujących prawo w treść tych innych wolności i praw konstytucyjnie chronionych, a więc przy zastosowaniu zasady proporcjonalności.

Zasada proporcjonalności – w perspektywie konstytucyjnej – do czasu uchwalenia obowiązującej Konstytucji wyprowadzana była z zasady demokratycznego państwa prawnego. Swoistą kwintesencję jej treści i ówczesnych poglądów stanowi uzasadnienie do orzeczenia TK z 17.10.1995 r., K 10/95¹⁴, gdzie przyjął on, że w przy stanowieniu prawa konieczne jest zachowanie proporcji pomiędzy zakresem ograniczeń uprawnień jednostki a wagą interesu publicznego, który ma być prawem chroniony, innymi słowy ograniczenia takie nie powinny być nadmierne i przekraczać uzasadniony stopień uciążliwości. Taki stan rzeczy jest jednym z przejawów zasady ochrony zaufania obywatela do państwa.

Rozważając konstytucyjność ingerencji ustawowej, należy udzielić – zdaniem TK – odpowiedzi na trzy pytania: a) czy dana regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych w niej skutków, b) czy jest ona niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, c) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela.

Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., w wyrokach TK kontynuowano wcześniejszą linię orzeczniczą, przyjmując dotychczasową filozofię pojmowania zasady proporcjonalności, wzbogacając ją o nowe wyzwania, czego dowodem są m.in.: wyrok TK z 8.04.1998 r., K 10/97¹⁵; wyrok TK z 26.04.1999 r., K 33/98¹⁶; wyrok TK z 29.01.2002 r., K 19/01¹⁷; wyrok TK z 21.04.2004 r., K 33/03¹⁸; wyrok TK z 8.07.2008 r., K 45/07¹⁹; wyrok TK z 10.12.2014 r., sygn. K 52/13²⁰ itd.

Zasada proporcjonalności stała się swoistym strażnikiem ładu aksjologicznego, a przez to ładu publicznego, także w sytuacjach, gdy ma miejsce sztuczna fetyszyzacja jednych wartości kosztem innych, gdy istnieje konieczność ochrony

¹⁴ OTK 1995, nr 2, poz. 10.

¹⁵ OTK ZU 1998/3/29.

¹⁶ OTK ZU 1994/4/97.

¹⁷ OTK ZU 2002/1A/1.

¹⁸ OTK ZU 2004/4A/31.

¹⁹ OTK ZU 2009/1A/3.

²⁰ OTK ZU 118/11/A/2014.

wartości fundamentalnych przed niebezpieczeństwem ich unicestwienia lub niedopuszczalnej nihilizacji. Jest przez to normatywnym orężem dla materializacji godności człowieka oraz dość skutecznym środkiem ochrony, zarówno w sytuacjach zwyczajnych, jak i nadzwyczajnych, oczywiście także w warunkach epidemii.

Z natury i nazwy zasady proporcjonalności wynika obowiązek ważenia ograniczanych wartości (wolności i praw) oraz wartości, ze względu na które dokonuje się ograniczeń. W przypadku epidemii będzie to przede wszystkim prawo do ochrony życia i prawo do ochrony zdrowia. Warto w w/w kontekście zwrócić uwagę na to, że ograniczeń różnych wolności i praw dokonuje się ze względu na potrzebę ochrony prawa do ochrony życia i ochrony zdrowia, a więc praw, bez których uniemożliwione mogłoby być korzystanie z innych praw i wolności, i to w masowej skali. Zakres i głębokość ingerencji w tego typu sytuacjach są uzależnione od stanu zagrożeń związanych, m.in. z COVID-19. Istotne w tym kontekście jest to, aby takie ograniczenia wprowadzane były na podstawie ustaw i aby nie naruszały istoty ograniczanych praw. Wydaje się, że gdy mówimy o problematyce ograniczeń w okresie epidemii i mamy na uwadze stan klęski żywiołowej oraz stan epidemii (stan zagrożenia epidemią), to stwierdzić należy, że nie jest tak, że któryś z tych stanów niejako automatycznie daje pełniejsze gwarancje modelowego rozwiązania tego problemu. W obu przypadkach istnieje niebezpieczeństwo naruszenia prawa czy też jego nadużycia. Materia ograniczeń wolności i praw człowieka jest sferą bardzo wrażliwą, także ze względu na bylejałość obowiązującego prawa, brak pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego oraz inflację i niedostatki w zakresie podstawowych standardów odnoszących się do systemu prawa ochrony zdrowia.

4. Stan zwyczajny (stan epidemii) czy stan nadzwyczajny (stan klęski żywiołowej)? Poszukiwanie optymalnej drogi budowania ładu prawnego dotyczącego bezpieczeństwa zdrowotnego w warunkach pojawienia się epidemii chorób zakaźnych

Pojęcie „stan zwyczajny” w odniesieniu do epidemii COVID-19 jest pojęciem doktrynalnym nieznajdującym (gdy chodzi o samą nazwę) odzwierciedlenia w przepisach Konstytucji. Oznacza on to, że dla kształtowania ładu prawnego, gdy ze względu na konkretne zagrożenia ochrony życia i zdrowia człowieka w związku ze skalą tych zagrożeń, konieczne i dopuszczalne jest ograniczenie innych konstytucyjnych wolności i praw, stosowane są przede wszystkim przepisy rozdziału II Konstytucji pt. „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” z art. 31 ust. 3 na czele, Obowiązki Państwa w tym zakresie wynikają z art. 68 ust. 4 Konstytucji RP, w świetle którego: „Władze publiczne są obowiązane do

zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska”.

Niezależnie od modelu ograniczeń wolności i praw przyjętego w rozdziale II (a także w art. 22) ustrojodawca w rozdziale XI pt. wprowadził model ograniczeń, który odnosił się do szczególnych zagrożeń związanych z nadzwyczajnymi okolicznościami.

Nie ulega wątpliwości, że w kontekście sytuacji związanej z wybuchem epidemii COVID-19 w Polsce, różne nieprawidłowości były konsekwencją zastosowania budzących zastrzeżenia prawne środków i działań związanych ze stosowaniem prawa, ujmowanych w perspektywie przyjętego modelu określanego jako stan epidemii, chociaż być może stosowne w takiej sytuacji byłoby przyjęcie drugiego modelu.

Przypomnieć tu należy, że prawodawca miał tu możliwość wyboru modelu, który w pełni czyniłby zadość konstytucyjnym wymaganiom, albowiem oba modele mają swoje umocowanie w Konstytucji RP. Pierwsza z tych możliwości to ogłoszenie przewidzianego w rozdziale XI Konstytucji RP stanu klęski żywiołowej (dla którego konieczną ustawą regulującą związane z nim sytuacje była ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej). Druga możliwość – na co już zwracałem uwagę – związana była z możliwością wprowadzenia stanu epidemii (a wcześniej zagrożenia epidemicznego), do którego odnosiła się ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

W obu przypadkach, ze względu na naturę zagrożeń, które wiązały się z wystąpieniem COVID-19, uprawnione czy nawet konieczne było wprowadzenie różnych ograniczeń wolności i praw obywateli. Wydawać by się mogło, przy pierwszej mechanicznej reakcji, że wprowadzenie stanu epidemii jest rozwiązaniem optymalnym, już ze względu na to, że w samym określeniu jego nazwy używa się pojęcia „epidemia”, a do tego w ustawie, na którą powoływano się w tym przypadku mówi się o zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. W przypadku zaś stanu klęski żywiołowej uzasadnieniem jego wprowadzenia według art. 232 jest zapobieganie skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych. Przy czym zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej katastrofą naturalną, oprócz innych sytuacji²¹, jest masowe występowanie chorób zakaźnych ludzi. Nie ulega więc wątpliwości, że takie określenie można odnosić do epidemii COVID-19, chociaż takiego określenia w Konstytucji RP nie używa się. Istotne jest także to, co znajduje uzasadnienie w ustawie o stanie klęski żywiołowej, której

²¹ W pełnym brzmieniu art. 3 pkt 2 tejże ustawy przez katastrofę naturalną rozumie się: „zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu”.

treść odnosząca się do art. 232 i 233 ust. 3 stanowi podstawę do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, ponieważ ma miejsce zagrożenie „życia lub zdrowia dużej liczby osób”, w związku z czym konieczne są skuteczne działania ochronne i pomoc „przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem” (zob. art. 3 pkt 1 ww. ustawy). Wiąże się to także z możliwością zastosowania nadzwyczajnych środków ograniczania wolności i praw.

Nie ulega wątpliwości, że ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz ustawa o stanie klęski żywiołowej nie nawiązują wprost do przepisów konstytucyjnych dotyczących stanów nadzwyczajnych. Nie budzi jednak wątpliwości, że mogły być podstawą regulowania problemów związanych z COVID-19, jednakże ze wszelkimi tego konsekwencjami, dotyczącymi także zasad kształtowania prawa w sytuacjach zwyczajnych. Oznacza to obowiązek przestrzegania hierarchii źródeł prawa i wszelkich reguł konstytucyjnych odnoszących się do takiego stanu rzeczy, w tym także dotyczących ograniczeń wolności i praw w ustawach.

Jeżeli przewiduje się w ustawach możliwość wprowadzenia np. stanu epidemii, to oznacza, że wyposaża się konkretne organy do techniczno-organizacyjnego umożliwienia działania i konkretnych rozwiązań prawnych wynikających z Konstytucji RP lub ustaw. W świetle obowiązującej Konstytucji rozporządzenia „zwyczajne” wydawane wyłącznie przez organy określone w Konstytucji RP na podstawie jej art. 92 są aktami wykonawczymi prawa powszechnie obowiązującego wydawanymi na podstawie ustaw i w celu ich realizacji. Nie mogą w związku z tym regulować zagadnień należących do materii ustawowej czy konstytucyjnej.

Wydaje się, że jedną z przyczyn (ale nie jedyną) oparcia stanu epidemii na „zwyczajnych” podstawach prawnych i odstąpienia od wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, była okoliczność, że w rozdziale XI Konstytucji RP dotyczącym stanów nadzwyczajnych (art. 228 ust. 4) przewidziano możliwość „wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela”. Tryb, zasady i zakres wyrównywania strat miała określić stosowna ustawa. W efekcie zagadnienie to uregulowane zostało w ustawie z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela²². W świetle art. 2 tejże ustawy:

1. Każdemu, kto poniósł stratę majątkową w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego, służy roszczenie o odszkodowanie.
2. Odszkodowanie od Skarbu Państwa, o którym mowa w ust. 1, obejmuje wyrównanie straty majątkowej, bez korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby strata nie powstała²³.

²² Dz. U. z 2002 nr 233, poz. 1955.

²³ Ibidem.

Jeżeli chodzi o zasady dotyczące wypłat takiego odszkodowania stosowane są przepisy kodeksu cywilnego, przy czym – co istotne – z pominięciem art. 415–420²⁴.

Stan powyższych uregulowań, może rodzić pytanie o to, czy konstytucyjna delegacja dla ustawodawcy dotycząca odszkodowań stwarza dla ustawodawcy obowiązek objęcia wyrównaniem strat majątkowych w takim zakresie, jakim to uczynił ustawodawca w w/w ustawie, czy możliwe było wprowadzenie przez ustawodawcę innej formuły odszkodowań w zakresie uwzględniającym naturę stanu nadzwyczajnego ujmowanego w kontekście epidemii. Wydaje się, że taką możliwość można było brać pod uwagę, bo ustawodawca nie dokonał tu żadnego różnicowania ze względu na istotę poszczególnych stanów nadzwyczajnych.

Warto też zwrócić uwagę, że możliwości wyrównywania strat majątkowych związanych z przyjętymi w Polsce covidowymi aktami normatywnymi i ustawą o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, nie można powiązać bezpośrednio z art. 228 ust. 4 Konstytucji RP oraz art. 1–3 ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela. Taki stan rzeczy jest niekorzystny z punktu widzenia obywatela, jednakże może być korzystny dla budżetu państwa (choćby nakreślając może i tak wysoką inflację).

Przy „zwyczajnym” trybie ograniczania możliwe są jednak w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji pewne zadośćuczynienia majątkowe w przypadku, kiedy mamy do czynienia z wyrządzeniem szkody przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Zastosowanie w tego typu sytuacjach znajdują, odwrotnie niż w przypadku stanu nadzwyczajnego, przepisy art. 415–420² k.c., których dochodzenie w stanach nadzwyczajnych zostało wyłączone. Zasadne wydaje się zwrócenie uwagi na to, że jak to określa art. 417 (1) par. 1 k.c. jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

Podsumowanie. Wnioski końcowe

W warunkach różnego rodzaju epidemii ochrona prawa do życia i prawa do ochrony zdrowia przy dużej śmiertelności spowodowanej chorobami zakaźnymi, wymaga wyjątkowej aktywności. Wiązać to się może z koniecznością różnego rodzaju ograniczeń innych tego wolności i praw. Jeżeli nie wystarczają zwyczajne środki prawne i podstawowe formy ograniczeń, przewiduje się możliwość sięgnięcia do rozwiązań nadzwyczajnych. Trzeba pamiętać, że prawa to nie tylko

²⁴ Zob. szerzej: K. Machowicz, *Stany nadzwyczajne jako przesłanka legalnej ingerencji w prawa człowieka w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2009, nr 38, s. 77.

związane z nimi oczekiwania od innych osób (a także państwa), ale i obowiązki w imię dobra wspólnego, zaś wolność nie oznacza dowolności i samowoli, ale stanowi swoistego rodzaju wyzwanie oznaczające pewne uszanowanie dla wolności i praw innych osób oraz ich godności. Podzielam tu tezę M.A. Krąpca dotyczącą natury podmiotowości osoby ludzkiej, według której człowiek jako osoba jest od państwa wolny, natomiast jako jednostka ma w stosunku do państwa powinności²⁵.

Biorąc pod uwagę historyczne doświadczenia, można stwierdzić, że epidemie związane są często z działaniem w warunkach niepewności, nie tylko co do ich konsekwencji i skutków medycznych (ochrony zdrowia publicznego), ale i także w płaszczyźnie prawnej i ekonomicznej oraz w całokształcie ładu publicznego. Wiąże się to z tworzeniem koniecznych rozwiązań i zabezpieczeń prawnych służących zwalczaniu zagrożeń.

Pojawienie się choroby zakaźnej dotąd niezidentyfikowanej, może przyczyniać się do niedocenienia skali zagrożenia. Może mieć konsekwencje w postaci przyjęcia nieadekwatnych do sytuacji rozwiązań prawnych. Biorąc pod uwagę gwałtowny wzrost zakażeń, uprawnione może być także wprowadzenie stanu klęski żywiołowej jako stanu nadzwyczajnego, umożliwiającego przy tego typu zagrożeniach wykorzystanie stosownych, bardziej rygorystycznych od zwyczajnych, środków prawnych służących zwalczaniu choroby, włącznie z ograniczeniem konstytucyjnych praw i wolności.

Nie oznacza to, że jedynym słusznym rozwiązaniem jest wprowadzenie stanu nadzwyczajnego w rozumieniu przepisów rozdziału XI Konstytucji. To prawda, że w tego typu okolicznościach zwyczajne zasady dotyczące ograniczenia wolności i praw obywatelskich mogą być niewystarczające, natomiast środki przewidziane w rozdziale XI Konstytucji nie mogą być automatycznie inkorporowane, nie tylko do rozporządzeń wykonawczych (bo to wydaje się oczywiste), ale także i do ustaw odnoszących się do sytuacji zwyczajnych. Odstąpienie od wprowadzenia stanu nadzwyczajnego i przyjęcie drugiej z prezentowanych koncepcji, dokonać powinno się z wszelkimi tego konsekwencjami, włącznie z obowiązkiem przestrzegania hierarchii źródeł i zasady proporcjonalności. Biorąc pod uwagę całokształt wyżej przeprowadzonych wywodów, przyjąć należy, że konstytucyjnej legitymizacji tego stanu, należałoby szukać nie w art. 228, 232 i 233 ust. 3, lecz w art. 68 ust. 4 Konstytucji RP. Znajduje to odzwierciedlenie w okoliczności, że prawodawca, kształtując podstawy normatywne tzw. prawa antycovidowego, nie odwołuje się do ustawy z 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, lecz do ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz ustawy 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. Sam w so-

²⁵ M.A. Krąpiec, *Człowiek i prawa naturalne*, Lublin 1975, s. 142.

bie taki stan nie jest z natury swej ani dobry, ani zły, bo ocena prawna zależy tu m.in. od tego, czy przestrzegane są aksjologiczne podstawy ładu prawnego w Polsce m.in. w zakresie dotyczącym źródeł prawa, dobra wspólnego, godności człowieka, istoty praw i wolności czy zasady proporcjonalności. Zresztą TK w wyroku z 3 lipca 2012 r. w sprawie K 22/09²⁶ oraz w wyroku z 21 kwietnia 2009 r. w sprawie K 50/07²⁷ wyraźnie opowiedział się za możliwością wprowadzania w drodze ustawy innych od konstytucyjnych odrębnych stanów nadzwyczajnych „nawet wtedy, gdy Konstytucja RP wprost nie upoważnia do wprowadzenia takiego ustawowego reżimu uregulowania” (dotyczyło to konkretnych stanów kryzysowych).

L. Bosek zauważa w tym kontekście, że: „Analiza ewolucji polskich uregulowań epidemicznych wskazuje, że tworzą one autonomiczny model regulacyjny w Europie”²⁸. Wszelkie jednak ograniczenia wolności i praw powinny spełniać wymagania określone przede wszystkim w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wiąże się to z koniecznością ważenia chronionych i ograniczanych wartości.

Rodzi się więc pytanie, czy uprawnione w takim stanie rzeczy mogłoby być przyjęcie założenia, że skoro w Polsce w kontekście COVID-19 nie został wprowadzony stan klęski żywiołowej jako konstytucyjny stan nadzwyczajny, to w zakresie dotyczącym ograniczeń ze względu duży zakres, rygory i dolegliwości środków służących do ograniczenia praw i wolności obywateli, w odniesieniu do tak zarysowanego stanu można przyjąć określenie „pozakonstytucyjny stan nadzwyczajny” (które w doktrynie jest już używane), przy jednoczesnym przyjęciu, że konstytucyjną i ustawową podstawą do tych ograniczeń są art. 68 ust. 4 oraz art. 31 ust. 3, art. 22 i art. 53 ust. 5 Konstytucji RP. Teza taka jest dość kontrowersyjna, a jej uwzględnienie wiązać musiałoby się z istotnymi przewartościami i pogłębioną dyskusją. Stąd też rozwiązanie takie jest nie zbyt łatwe do jego urzeczywistnienia.

Należy jednak pamiętać, „że samo wprowadzenie stanu epidemii nie usprawiedliwia wszelkich nadzwyczajnych działań władzy wykonawczej”²⁹. Skoro Rada Ministrów zrezygnowała z możliwości ogłoszenia stanu nadzwyczajnego, to znaczy, że uznała, że zwyczajne środki przewidziane w Konstytucji RP, przy uwzględnieniu całokształtu unormowań w niej zawartych, z wyjątkiem oczywiście rozdziału XI dotyczącego stanów nadzwyczajnych, stwarzają wystarczające podstawy do uporania się z bardzo groźną epidemią. Wiązać się to oczywiście musiało z ograniczeniem wolności i praw człowieka, dopuszczalnym w ramach zwyczajnych środków przewidzianych w Konstytucji. Oznacza to respektowanie

²⁶ OTK-A 2012/7/ 4.

²⁷ OTK ZU 2009 51/4/A/.

²⁸ Zob. L. Bosek, *Stan epidemii – aspekty konstytucyjne i prawnoporównawcze*, [w:] *Prawo w czasie pandemii COVID-19*, Warszawa 2021, s. 6–8.

²⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 15 września 2020, VII SA/Wa 992/20, Lex, nr 3057728; zob. też wyrok WSA w Gliwicach z 20 września 2020, III SA/GI 540/20, Lex, nr 3080997.

wymogu wprowadzenia ograniczeń w formie ustawy, odpowiednie potraktowanie zasady proporcjonalności oraz zakaz naruszania istoty ograniczanych wolności i praw³⁰, a więc tych wymagań, które są przede wszystkim konsekwencją ww. przepisów Konstytucji.

Trudna (niemożliwa) do zaakceptowania jest dopuszczalność nadzwyczajnych, daleko idących ograniczeń, określonych praw i wolności w aktach normatywnych podstawowych (chodzi tu głównie o rozporządzenia odpowiednich naczelnych organów administracji publicznej, wojewodów itd.). Taki stan rzeczy powodowałby niezgodność z treścią ww. przepisów Konstytucji. Rozporządzenia wykonawcze mogą – co do zasady – spełniać przede wszystkim funkcje organizacyjno-prawne, konieczne ze względu na szybko zmieniające się sytuacje związane z przebiegiem epidemii, i ustawodawca musiałby w takim stanie rzeczy zmieniać i uchylać ustawy z dnia na dzień, co nawet z technicznego punktu widzenia byłoby trudne albo nawet niemożliwe. Jednakże w przypadku rozporządzeń w sytuacjach zwyczajnych niedopuszczalne jest wydawanie tego typu aktów jako aktów samoistnych i niemających umocowania merytorycznego w ustawach. Trzeba jednak pamiętać, że wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii w 2020 r. oraz stosownych ograniczeń, wiązało się z identyfikacją tychże wolności i praw w rozdziale 8, a zwłaszcza w art. 46 i 46a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi przy stosownym legitymizowaniu ich przez art. 68 ust. 4 Konstytucji. Stan taki rodził szereg zastrzeżeń i krytycznych uwag dotyczących przypadków blankietowego charakteru niektórych upoważnień ustawowych odnoszących się do ograniczeń konkretnych wolności i praw.

W odniesieniu do rozporządzeń wydawanych przez uprawnione w Konstytucji organy administracji publicznej możemy mieć do czynienia z dwoma sytuacjami. Pierwsza wiązać może się z niedopuszczalnym ograniczaniem w tego typu aktach wolności i praw, które uprzednio w sposób niebudzący zastrzeżeń nie zostały wyartykułowane w ustawie. Podejmowane w sytuacjach zwyczajnych rozporządzenia nie mogą więc wkraczać w sferę materii ustawowych. Jeżeli takie rozporządzenia pojawiają się, to należałoby je uznać za wadliwe, pozostające w konflikcie z Konstytucją.

Druga sytuacja ma miejsce wtedy, kiedy rozporządzenia wydane np. na podstawie ustawy wprowadzającej ograniczenia konkretnych praw i wolności w sytuacjach zagrożenia epidemią lub w stanie epidemii są faktycznie aktami generalnymi stosowania prawa. Ich rola koncentruje się na stosowaniu ustaw (np. art. 46 i art. 46a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi). Stąd też przepisy tego rodzaju rozporządzeń służyć powinny przede wszystkim realizacji zadań o charakterze techniczno-organizacyjnym. Wiąże się to oczywiście ze stosowną wykładnią prawa, uwzględniającą zasadę proporcjonalności i rzeczywistą treść ograniczanych wolności i praw.

³⁰ S. Trociuk, *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021, s. 7.

Wydaje się, że ze względu na szereg wątpliwości prawnych związanych ze zwalczaniem epidemii COVID-19, zasadne jest w przyszłości stosowne uregulowanie relacji pomiędzy ustawą o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz ustawą o stanie klęski żywiołowej, ujmowanych w kontekście przepisów Konstytucji. Być może zarzuty w związku ze stanem epidemii COVID-19, podnoszone byłyby także w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Podzielam tu w pełni prezentowane w doktrynie stanowisko, że problematyki prawa do ochrony życia i prawa ochrony zdrowia nie można rozpatrywać w automatycznej opozycji w stosunku do innych praw konstytucyjnych³¹. Jeżeli w czasie epidemii pojawiają się ograniczenia tych drugich, konieczne i uzasadnione jest w ukształtowanie adekwatnych do sytuacji mechanizmów prawnych. Wymaga to, z jednej strony, wyrazistych odniesień w ustawach do Konstytucji, a z drugiej – istotnych zmian prawnych w całym systemie regulacji prawnych dotyczących ochrony zdrowia. Zasadne w tym kontekście jest zwrócenie uwagi na wyrok TK z 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03³², w którym orzekł on (z wyjątkami) o niezgodności z Konstytucją ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia³³, w którym zwrócił uwagę nie tylko na kontrolowaną ustawę, ale i na istotę godności człowieka, prawa do ochrony życia i zdrowia, dysfunkcjonalność w zakresie regulacji prawnych dotyczących ochrony zdrowia, wadliwie określone problemy kompetencji i odpowiedzialności odpowiednich organów państwa (dość często jedne organy były wyposażone w stosowne kompetencje, inne zaś miały ponosić odpowiedzialność, co w konsekwencji eliminowało problem odpowiedzialności). Niestety, mimo upływu ponad 20 lat niewiele w tej materii się zmieniło. Tematy z tym związane nadal są aktualne.

Bibliografia

Wykaz literatury

Bernaciński L., *Konstytucyjne przesłanki ograniczenia wolności i praw człowieka ze względu na ochronę zdrowia publicznego w świetle doświadczeń zwalczania COVID-19*, https://koronawirus.ordoiuris.pl/wpcontent/uploads/Konstytucyjne_przeslanki_ograniczenia_wolnos%CC%81ci_i_praw_czlowieka_ze_wzgle%CC%A8du_na_ochrone%CC%A8_zdrowia_publicznego.pdf [dostęp: 14.11.2024].

³¹ P. Tuleja, *Ustawa o stanie klęski żywiołowej czy ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (polemika)*, „Monitor Konstytucyjny. Konstytucja. Państwo. Prawo”, <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/13404> [dostęp: 25.11.2024]; idem, *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, nr 9.

³² OTK ZU 2004/ 1A/1.

³³ Dz. U. 2003 nr 45, poz. 391.

- Bosek L., *Stan epidemii – aspekty konstytucyjne i prawno-porównawcze*, [w:] *Prawo w czasie pandemii COVID-19*, Warszawa 2021.
- Bosek L., *Stan epidemii. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2022.
- Junowicz M., *Czym się różni pandemia od epidemii?*, <https://gemini.pl/poradnik/pytania-pacjenta/czym-sie-rozni-pandemia-od-epidemii/> [dostęp: 20.11.2024].
- Kasprzak M., *Czym się różni pandemia od epidemii*, <https://www.doz.pl/a15030> [dostęp: 12.11.2024].
- Kazimierzczuk M., *Zasady funkcjonowania państwa podczas stanu klęski żywiołowej w III RP*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2005, nr 4.
- Krąpiec M.A., *Człowiek i prawa naturalne*, Lublin 1975.
- Łaszewska-Hellriegell M., Malinowska E., *Ograniczenie wolności i praw w związku z pandemią COVID-19 w Polsce. Teoria i praktyka*, „*Dyskurs Prawniczy i Administracyjny*” 2022, nr 4.
- Machowicz K., *Stany nadzwyczajne jako przesłanka legalnej ingerencji w prawa człowieka w Polsce*, „*Zeszyty Naukowe SGSP*” 2009, nr 38.
- Prokop K., *Modele stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2012.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997*, Białystok 2005.
- Ruczkowski P., *Stan klęski żywiołowej. Komentarz*, Warszawa 2002, LEX.
- Szewczyk E., Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014.
- Szuban M., *Światowa Organizacja Zdrowia i jej znaczenie w zwalczaniu pandemii*, Kraków 2021, <https://repozytorium.ka.edu.pl/server/api/core/bitstreams/fdd0c342-6f34-4b47-ab83-d23a0de1402d/content> [dostęp: 25.11.2024].
- Trociuk S., *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021.
- Tuleja P., *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „*Palestra*” 2020, nr 9.
- Tuleja P., *Ustawa o stanie klęski żywiołowej czy ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (polemika)*, „*Monitor Konstytucyjny. Konstytucja. Państwo. Prawo*”, <http://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/13404> [dostęp: 25.11.2024].
- Zdyb M., *Komentarz do art. 2 Ustawy Prawo przedsiębiorców*, [w:] M. Zdyb, G. Lubeńczuk, Wołoszyn-Cichocka A., *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019.

Wykaz orzecnictwa

- Orzeczenie TK z dnia 17 października 1995 r., K 10/95, OTK 1995/2/10.
- Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 1998 r., K 10/97, OTK ZU 1998/3/29.
- Wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1999 r., K 33/98, OTK ZU 1999/4/97.
- Wyrok TK z dnia 29 stycznia 2002 r., K 19/01, OTK ZU 2002/1A/1.
- Wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03, OTK ZU 2004/1A/1.
- Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 r., K 33/03, OTK ZU 2004/4A/31.
- Wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., P 24/05, OTK ZU 2006/7A/97.

Wyrok TK z 8 lipca 2008 r., K 45/07, OTK ZU 2009/1A/3.

Wyrok z dnia 21 kwietnia 2009, K 50/07, OTK ZU 2009 51/4/A/

Wyrok z dnia 3 lipca 2012, K 22/09. OTK-A 2012/7/74.

Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2014 r., K 52/13, OTK ZU 2014/11A/118.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 września 2020, VII SA/Wa 992/20, Lex, nr 3057728.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 września 2020, III SA/Gl 540/20, Lex, nr 3080997.

Akty normatywne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 nr 78, poz. 483 ze zm.

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, tekst jedn. Dz. U. z 2017.0.1897 ze zm.

Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela, Dz. U. z 2002 nr 233, poz. 1955.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia, Dz. U. 2003 nr 45, poz. 391.

Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, tekst jedn. Dz. U. z 2023 poz. 1284 ze zm.

Ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, T.j. Dz. U. z 2024, poz. 340.

The Highways and Byways of Protecting Human and Freedoms and Rights in the Context of the COVID-19 Epidemic in Poland

Abstract

The subject of the article is the analysis, using primarily the formal-dogmatic method, of the legitimacy of the legal restrictions that form the legal basis for the State's sovereign actions in the context of optimal preventative measures of the right to protect human life and health in the conditions of threats related to the COVID-19 pandemic (epidemic). Undoubtedly, the solution of declaring an emergency state of natural disaster or a state of epidemic was possible in this context. The thesis adopted in the work is the assumption that both solutions were possible and legally permissible if the constitutional requirements have been met. The Polish legislator chose the latter solution. However, it should be kept in mind that the choice of either solution involved the need to take into account the relevant axiological grounds justifying the possibility of restricting other rights and freedoms. In the case of a state of epidemics, such limitations could only be made by law due to the need to protect important values indicated in the Constitution (among others, Article 31(3)), and with the application of the principle of proportionality and non-infringement of the essence of the right. In the case of the state of natural disaster, despite the greater possibilities

of the competent authorities to act, the abandonment of its declaration was certainly due to the constitutionally admissible possibility of compensating property losses resulting from the rigors of the state of emergency. The reception and evaluation of legal regulations related to COVID-19 was undoubtedly negatively affected by the over-regulation of the law, the lack of consistency of the law, problems related to the application of the law and other elements of the so-called "legal security" to which extensive attention is also paid in the public law doctrine and jurisprudence. In the study, due to the immensity of legal problems, there was a need to focus on the selected and key ones. The article uses the necessary sources in this regard.

Keywords: state of natural disaster, state of epidemic, COVID-19 pandemic, right to health protection, restrictions on freedoms and rights.