

PRAWA I WOLNOŚCI W STANIE EPIDEMII

Stanisław Trociuk

PIKTOGRAMY

wskazują ważne elementy
książki i ułatwiają
ich odnalezienie



Ważne



Przykłady



Podstawa prawna
Kontekst prawny



Pytania
Zadania



Rozwiązania
Odpowiedzi



Stanowisko stron
Pogląd



Orzecznictwo



Literatura



Historia



Nowe przepisy

PRAWA I WOLNOŚCI W STANIE EPIDEMII

Stanisław Trociuk

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 16 lutego 2021 r.

Wydawca
Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący
Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne
Trzy kropki Joanna Maź

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski


prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8223-929-4

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluger.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Wstęp	11
Rozdział I	
Legislacja w stanie epidemii	15
Rozdział II	
Wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	25
Rozdział III	
Wolność osobista człowieka	41
Rozdział IV	
Autonomia informacyjna jednostki	51
Rozdział V	
Wolność zgromadzeń	65
Rozdział VI	
Wolność uzewnętrzniania religii	77
Rozdział VII	
Wolność działalności gospodarczej	81

Rozdział VIII

Egzekwowanie ograniczeń, obowiązków, nakazów i zakazów wprowadzonych w stanie epidemii	87
Uwagi końcowe.....	103
Bibliografia.....	111

WSTĘP

Wprowadzenie w Polsce stanu epidemii w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem oraz zwalczaniem COVID-19 doprowadziło do ograniczenia w tym stanie podstawowych praw człowieka. Wprowadzając stan epidemii, władze publiczne uznały jednak równocześnie, że regulując sferę korzystania z konstytucyjnych wolności lub praw jednostki, posługiwać się będą narzędziami legislacyjnymi właściwymi dla szczegółowo opisanego w Konstytucji RP zwykłego trybu funkcjonowania państwa i jego organów, a więc bez potrzeby sięgania po rozwiązania legislacyjne właściwe dla konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych. W związku z tym, z punktu widzenia dochowania legislacyjnych standardów ochrony wolności lub praw człowieka, ocena działań prawodawczych podejmowanych w tym zakresie, zwłaszcza przez władzę wykonawczą wydającą rozporządzenia (art. 146 ust. 4 pkt 2 i art. 149 ust. 2 Konstytucji RP), musi uwzględniać ten aspekt. Władza publiczna w pełni świadomie, pomimo istniejących zagrożeń, zrezygnowała bowiem z instrumentów prawnych właściwych dla opisanych w Konstytucji RP stanów nadzwyczajnych.

§ Z art. 228 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej. Stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości (art. 228 ust. 2 Konstytucji RP). Ponadto, co jest szczególnie istotne w kontekście problematyki ochrony praw człowieka, 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 (art. 228 ust. 3 Konstytucji RP). Ustawa może określić także 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 RP).

Ogłoszony na terenie kraju stan epidemii, jako zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa, odpowiada opisanemu w art. 232 Konstytucji RP stanowi klęski żywiołowej. Z art. 232 Konstytucji RP wynika, że w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa. Przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu. W myśl art. 2 u.s.k.ż. stan klęski żywiołowej może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych oraz w celu ich usunięcia. Przez katastrofę naturalną rozumie się zdarzenie związane z działaniem sił natury, m.in. masowe występowanie chorób zakaźnych u ludzi (art. 3 ust. 1 pkt 2 u.s.k.ż.). Zgodnie zaś z art. 233 ust. 3 Konstytucji RP ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej (a więc w stanie, po którego wprowadzenie nie sięgnęła Rada Ministrów) 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), 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).



Podkreślić jednak należy po raz kolejny, że Rada Ministrów w sposób świadomy zrezygnowała z formalnego i pozostającego w zgodzie z art. 232 Konstytucji RP wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Rada Ministrów uznała zatem, że przyznane jej zwykłe środki konstytucyjne są wystarczające (argument z art. 228 ust. 1 Konstytucji RP), aby opanować istniejący stan epidemii. W związku z tym w pełnym zakresie w tak legislacyjnie ujętym systemie prawnym zwalczania epidemii do dopuszczalnych ograniczeń praw człowieka znajdują zastosowanie

wszystkie konstytucyjne zasady obowiązujące poza regulacjami właściwymi dla stanów nadzwyczajnych. Dlatego też w celu wprowadzania ograniczeń wolności lub praw człowieka nie można powoływać się, po dokonaniu takiego wyboru drogi prawnej zwalczania epidemii, jakiego dokonała Rada Ministrów, na nadzwyczajne okoliczności, uzasadniające szczególne rozwiązania prawne, w tym także nie można tymi okolicznościami usprawiedliwiać ograniczeń praw człowieka czynionych w formie rozporządzeń. To sama Rada Ministrów przesądziła bowiem o tym, że w jej ocenie zwykłe środki konstytucyjne są adekwatne do zwalczania szczególnych zagrożeń w stanie epidemii. Dlatego słusznie zwraca się uwagę¹, że „brak stanu nadzwyczajnego uniemożliwia w świetle Konstytucji nadzwyczajne ograniczenie praw i wolności jednostki. Wprowadzenie mimo to takich ograniczeń przesądza o ich niekonstytucyjności, bowiem podlegają one ocenie w świetle zasad obowiązujących w czasie normalnego funkcjonowania państwa, w tym wymogów wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Potrzeba nadzwyczajnego ograniczenia praw i wolności jednostki w nadzwyczajnej sytuacji, jaką niewątpliwie jest epidemia COVID-19, nie usprawiedliwia naruszeń Konstytucji przez organy władzy publicznej. Te ostatnie, o ile nie zdecydują się na wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, muszą respektować wymóg wprowadzenia ograniczeń w formie ustawy, konieczność poszanowania zasady proporcjonalności oraz zakaz naruszania istoty ograniczanych praw i wolności”.

Zagadnienie to szeroko zostało przedstawione w wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanym do Prezesa Rady Ministrów². Wystąpienie to nie doprowadziło jednak do zasadniczego skorygowania tej niekonstytucyjnej praktyki, naruszającej podstawowe wolności lub prawa człowieka.

¹ M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, PiP 2020/12, s. 20.

² Wystąpienie RPO z 4.06.2020 r., VII.565.461.2020.ST, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/raport-rpo-dla-premiera-nt-prawa-w-stanie-epidemii> (dostęp: 4.02.2021 r.).

Rozdział V

WOLNOŚĆ ZGROMADZEŃ

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego¹ zakazane zostało organizowanie zgromadzeń w rozumieniu art. 3 pr. zgrom. Zakaz ten nie miał zastosowania wówczas, gdy liczba uczestników zgromadzenia wynosiła nie więcej niż 50 osób, wliczając w to organizatora i osoby działające w jego imieniu². Zakaz ten został utrzymany w rozporządzeniu z 20.03.2020 r. do czasu zmiany wprowadzonej rozporządzeniem o zmianie rozporządzenia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii³ i polegającej na całkowitym zakazie organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 pr. zgrom. Ten całkowity zakaz został utrzymany w następnych rozporządzeniach w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii⁴. Z kolei od 30.05.2020 r. zakazano organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 pr. zgrom., z wyłączeniem zgromadzeń organizowanych na podstawie zawiadomienia, o którym mowa w art. 7 ust. 1, art. 22 ust. 1 pr. zgrom. albo decyzji, o której mowa w art. 26b ust. 1 pr. zgrom., przy czym maksymalna liczba uczestników nie mogła być większa niż 150 osób⁵, a następnie po wprowadzonych

¹ § 9 ust. 1 rozporządzenia z 13.03.2020 r.

² § 9 ust. 2 rozporządzenia z 13.03.2020 r.

³ § 1 pkt 6 rozporządzenia z 24.03.2020 r.

⁴ § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzeń: z 31.03.2020 r., z 10.04.2020 r., z 19.04.2020 r., z 2.05.2020 r.; § 13 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 16.05.2020 r.

⁵ § 15 ust. 1 rozporządzenia z 29.05.2020 r.; § 16 ust. 1 rozporządzenia z 19.06.2020 r.; § 25 ust. 1 rozporządzenia z 7.08.2020 r.; § 28 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 9.10.2020 r.

zmianach⁶ ta maksymalna liczba uczestników nie mogła być większa niż 5 osób. Reguła ta została utrzymana w kolejnych rozporządzeniach zakazujących organizowania zgromadzeń⁷.

Wprowadzane rozporządzeniami zakazy organizowania zgromadzeń obejmują zgromadzenia jako zgrupowania osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych (art. 3 ust. 1 pr. zgrom.). Obejmują one również zakaz zgromadzeń spontanicznych, które odbywają się w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, którego odbycie w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej (art. 3 ust. 2 pr. zgrom.).



Na wstępie rozważyć trzeba, czy ustawodawca w ogóle upoważnił Ministra Zdrowia i Radę Ministrów do wkroczenia w materię wolności zgromadzeń, a więc czy wydawane w tym zakresie przepisy rozporządzeń oparte zostały na upoważnieniu zawartym w ustawie. Z upoważnienia dla ministra właściwego do spraw zdrowia zawartego w art. 46 ust. 4 pkt 4 u.z.z.c.z. wynika, że w rozporządzeniu może on ustanowić zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności. Przepis ten ma charakter blankietowy i odsyła do uregulowania w rozporządzeniu materię, która w ogóle nie jest regulowana w ustawie zawierającej to upoważnienie ustawowe. Jego gramatyczna treść prowadzi do wniosku, że zawiera on umocowanie dla zakazania zgromadzeń ludności niebędących zgromadzeniami publicznymi w rozumieniu Prawa o zgromadzeniach. Z art. 57 Konstytucji RP wynika bowiem, że każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa.

Dopuszczalne warunki ograniczenia wolności zgromadzeń wynikają z ogólnej klauzuli zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenie

⁶ § 1 pkt 17 rozporządzenia z 23.10.2020 r.

⁷ § 26 ust. 1 pkt 1 rozporządzeń: z 26.11.2020 r. i z 1.12.2020 r.; § 28 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 21.12.2020 r.

może zostać w związku z tym ustanowione tylko w ustawie m.in. wówczas, gdy jest to konieczne dla ochrony zdrowia. Ograniczenie wolności zgromadzeń nie może naruszać jednak istoty tej wolności, co oznacza, że nie można zakazać wolności zgromadzeń. Także w stanie klęski żywiołowej wolność zgromadzeń podlega ograniczeniom na warunkach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jednie w stanie wojennym i stanie wyjątkowym wolność zgromadzeń może podlegać dalej idącym ograniczeniom (art. 233 ust. 1 i art. 228 ust. 3 Konstytucji RP), włącznie z naruszeniem istoty tej wolności, a więc zakazaniem organizowania zgromadzeń publicznych⁸.

Interpretacja upoważnienia ustawowego w opisanym kontekście konstytucyjnym musi prowadzić do wniosku, że w art. 46 ust. 4 pkt 4 u.z.z.c.z. ustawodawcy wcale nie chodziło o zgromadzenia publiczne podlegające ochronie na podstawie art. 57 Konstytucji RP, lecz o inne zgromadzenia, poza odrębnie wymienionymi w tym przepisie widowiskami, niekorzystające z tak intensywnej ochrony konstytucyjnej jak zgromadzenia publiczne. Delegacja ustawowa „nie może być interpretowana jako dająca upoważnienie do wprowadzenia regulacji naruszających normy wyższego rzędu, a więc norm ustawowych i konstytucyjnych. W konsekwencji przy wykonywaniu delegacji poszukiwać należy takiego kierunku regulacji wykonawczej, który umożliwi – przy respektowaniu celu, któremu ma ona służyć – zachowanie zgodności z przepisami wyższego rzędu”⁹. Dlatego też jeśli nawet przepis upoważniający dopuszcza uregulowanie w rozporządzeniu materii, która powinna być przedmiotem regulacji ustawowej, to „należy, stosując wykładnię ustawy w zgodzie z Konstytucją, skonstruować na tyle wąskie rozumienie upoważnienia, by poza nim pozostawiało normowanie materii zastrzeżonych do wyłącznej materii ustawy”¹⁰.



Słusznie w związku z tym wskazuje się¹¹, że „wątpliwości budzi art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy z 2008 r., który przewiduje możliwość

⁸ M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja...*, red. P. Tuleja, art. 57.

⁹ Wyrok TK z 16.02.1999 r., SK 11/98, OTK 1999/2, poz. 22.

¹⁰ Wyrok TK z 5.03.2013 r., U 2/11, OTK-A 2013/3, poz. 24.


¹¹ M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń...*, s. 15.

wprowadzenia w czasie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii zakazu organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności. Gdyby pod pojęciem «zgromadzeń ludności» rozumieć również zgromadzenia publiczne objęte ochroną z mocy art. 57 Konstytucji, oznaczałoby to, że ustawodawca wprowadził możliwość zawieszenia w drodze rozporządzenia korzystania z konstytucyjnej wolności zgromadzeń. Analiza sposobu sformułowania art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy, który na pierwszym miejscu wymienia widowiska, a dalej inne «zgromadzenia ludności», powinna moim zdaniem prowadzić do wniosku, że przepis ten nie zawiesza możliwości korzystania z wolności zgromadzeń publicznych stanowiącej konieczny element demokracji. W praktyce jednak przepis ten został inaczej odczytany przez rząd, który w nawiązaniu do jego treści wprowadził i przez długi czas utrzymywał zakaz organizowania wszelkich zgromadzeń powyżej 150 osób”.

Nawet jednak, gdyby przyjąć najbardziej przychylną dla organów wydających rozporządzenia na podstawie art. 46 ust. 4 pkt 4 u.z.z.c.z. interpretację treści tego upoważnienia, to nie usuwa ona licznych problemów konstytucyjnych. Pierwszy z tych problemów dotyczy kompetencji normodawczych Rady Ministrów do regulowania w rozporządzeniu materii określonej w art. 46 ust. 4 pkt 4 u.z.z.c.z. W rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a u.z.z.c.z., Rada Ministrów może ustanowić ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4 (art. 46b pkt 1 u.z.z.c.z.).

Gramatyczne brzmienie art. 46b pkt 1 u.z.z.c.z. nie pozostawia żadnych wątpliwości, że na tej podstawie Rada Ministrów posiada uprawnienie do uregulowania w rozporządzeniu ograniczeń, obowiązków i nakazów, o których mowa w art. 46 ust. 4 u.z.z.c.z., nie posiada natomiast uprawnienia do uregulowania w rozporządzeniu zakazów, o których mowa w art. 46 ust. 4 u.z.z.c.z. Artykuł 46 ust. 4 pkt 4 u.z.z.c.z. zawiera zaś upoważnienie do uregulowania w rozporządzeniu zakazu, a nie ograniczeń, obowiązków i nakazów dotyczących widowisk i innych zgromadzeń ludności. Stąd też niezależnie od sposobu wykładni treści upoważnienia ustawowego zawartego w art. 46 ust. 4 pkt 4 u.z.z.c.z., Rada Ministrów w ogóle nie ma umocowania do regulowania w rozporządzeniu zakazów. Upoważnienie przyznane jej przez ustawodawcę dotyczy wyłącznie

ograniczeń, obowiązków i nakazów zawartych w art. 46 ust. 4 u.z.z.c.z. Brak wyraźnego stanowiska ustawodawcy musi zaś być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej.

 W przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać i przypisywać ustawodawcy zamiaru, którego nie wyraził¹². Prowadzi to do wniosku, że Rada Ministrów bez podstawy prawnej wprowadza zakazy organizowania zgromadzeń, o których mowa w art. 3 pr. zgrom.

Wprowadzany rozporządzeniami zakaz organizowania zgromadzeń nie obejmuje jednak spotkań i zebrań związanych z wykonywaniem czynności zawodowych lub zadań służbowych, lub działalności gospodarczej. Organy wydające rozporządzenia przyjęły, że zgrupowania osób zwołane w celu wyrażenia wspólnego stanowiska w sprawach publicznych stanowią większe zagrożenie dla zdrowia publicznego niż takie same zgrupowania zwołane w związku z wykonywaniem czynności zawodowych, służbowych czy też w związku z działalnością gospodarczą. Jednak takie uprzywilejowanie zgromadzeń organizowanych w związku z wykonywaniem tych czynności nie znajduje żadnego uzasadnienia. Obowiązujące prawo z o wiele większą intensywnością nakazuje bowiem chronić zgromadzenia organizowane w trybie Prawa o zgromadzeniach niż inne zgromadzenia.

Przepisy rozporządzeń w uprzywilejowany sposób traktują zatem zgromadzenia związane z wykonywaniem zadań służbowych, chociaż te w ogóle nie podlegają ochronie na podstawie art. 57 Konstytucji RP. W uprzywilejowany sposób są też traktowane zgromadzenia organizowane w celach zawodowych i związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, chociaż nie ulega wątpliwości, że na gruncie Konstytucji RP zarówno wolność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP), jak i wolność wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP) chronione są z mniejszą intensywnością niż wolność polityczna, jaką jest wolność zgromadzeń. Tymczasem „zgroma-

¹² Uchwała TK z 10.05.1994 r., W 7/94, OTK 1994/1, poz. 23.

W publikacji autor wykazuje, że w związku ze stanem epidemii COVID-19 doszło w Polsce do bezpodstawnego ograniczenia podstawowych wolności i praw człowieka, tj. wolności działalności gospodarczej, wolności zgromadzeń, wolności osobistej, wolności poruszania się, wolności uczestniczenia w religii i autonomii informacyjnej.

Autor odwołuje się w szerokim zakresie do doświadczenia Rzecznika Praw Obywatelskich. Uwzględni także kształtujące się i coraz bogatsze orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach administracyjnych kar pieniężnych oraz sądów karnych dotyczących wykroczeń na tle naruszenia wprowadzonych w stanie epidemii ograniczeń.

Zawarta w publikacji argumentacja prawna pozwoli osobom poszukującym w tym zakresie ochrony prawnej oraz ich pełnomocnikom na podjęcie skutecznej obrony swoich wolności lub praw.

Stanisław Trociuk – zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich; w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich zajmuje się problematyką ochrony praw człowieka, reprezentuje Rzecznika w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym. Wykonuje uprawnienia procesowe RPO przed sądami, a także kieruje pytania prawne do Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Autor wielu publikacji z zakresu prawa administracyjnego oraz komentarza do ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.



9788382239294 W01P01

ISBN 978-83-8223-929-4



9 788382 239294

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL