

Dominika Skoczylas¹

Zarządzanie kryzysowe w czasach epidemii a ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela

Słowa kluczowe: zarządzanie kryzysowe, bezpieczeństwo publiczne, zagrożenie epidemiczne

Keywords: crisis management, public safety, epidemic threat

Streszczenie

Celem artykułu jest wskazanie jak zagrożenie epidemiczne może wpływać na sposób zarządzania kryzysowego, głównie w administracyjnoprawnym zakresie. Przedmiot badania obejmuje określenie zasad zarządzania kryzysowego, oraz możliwych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w momencie pojawienia się zagrożenia epidemicznego. Analiza tematu, pozwoli odpowiedzieć na pytania: „czy administracja publiczna jest w stanie zapewnić bezpieczeństwo obywateli w czasach epidemii?”, oraz „czy aktualnie obowiązujące i dotychczas wprowadzone regulacje prawne w związku z epidemią koronawirusa ograniczają w istotny sposób prawa i wolności obywateli?”. Pierwsza część pracy przedstawia zagadnienia związane z zarządzaniem kryzysowym oraz z bezpieczeństwem publicznym. W drugiej, zostaną omówione zasady kierowania bezpieczeństwem narodowym z uwagi na rozprzestrzenianie się koronawirusa.

¹ ORCID ID: 0000-0003-1231-8078, doktor, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Szczeciński. E-mail: dominika.skoczylas@usz.edu.pl.

Abstract**Crisis Management in Times of Epidemics a Restriction of Human and Civil Liberties and Rights**

The aim of this article is to indicate how the epidemic threat may affect the crisis management, mainly in the administrative terms. The subject of the study covers the definition of the principles of crisis management and possible restrictions on human and civil liberties and rights at the time of an epidemic threat. The analysis of the topic will allow to answer the questions: “is the public administration able to ensure the safety of citizens in times of epidemics?” and “do the current and so far introduced legal regulations in connection with the coronavirus epidemic significantly restrict the rights and freedoms of citizens?”. The first part of the work presents issues related to crisis management and public safety. In the second, the rules of managing national security due to the spread of the coronavirus will be discussed.

✱

I. Wprowadzenie

Zapewnienie bezpieczeństwa państwa i obywateli należy do podstawowych zadań władzy publicznej. O silnej legitymacji organów administracji publicznej, w przypadku pojawienia się zagrożenia świadczą przede wszystkim: władztwo administracyjne i wynikające z niego możliwości użycia środków władczych w celu uniknięcia bądź ograniczenia skutków zagrożenia bądź kryzysu. Potwierdzenie powyższego sformułowania stanowi art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji RP², który wyznacza kompetencje organów władzy – Rady Ministrów i administracji rządowej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego. W omawianym przypadku należy również podkreślić wynikające z art. 146 ust. 2 Konstytucji RP, domniemanie kompetencji Rady Ministrów, do której należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów pań-

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

stwowych i samorządu terytorialnego. Stosowanie nakazów i zakazów oraz domniemanie legalności rozwiązań przyjętych przez władzę ustawodawczą w czasach zagrożenia czy kryzysu to podstawowe warunki przetrwania obywateli i funkcjonowania państwa³. Konstytucja RP, w art. 2 stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W art. 31 ust. 1. wskazuje zaś, że wolność człowieka podlega ochronie prawnej. Biorąc pod uwagę powyższe, władcze działania organów władzy publicznej są zauważalne w szczególności, gdy istnieje potrzeba ochrony państwa i obywateli przed mogącym się pojawić bądź istniejącym zagrożeniem, o czym wprost stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Celem artykułu jest wskazanie jak zagrożenie epidemiczne może wpływać na sposób zarządzania kryzysowego. Przedmiot badania obejmuje określenie zasad zarządzania kryzysowego, możliwych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w momencie pojawienia się zagrożenia epidemicznego.

II. Zarządzanie kryzysowe jako element zachowania bezpieczeństwa publicznego

Fundamentalnym zagadnieniem, w kontekście prawidłowego funkcjonowania państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa swoich obywateli. Szczególnie poważnie, władza publiczna traktuje zagrożenia mające charakter nadzwyczajny, których skutki mogą mieć wysoce negatywny wpływ na dalsze funkcjonowanie państwa i rozwój społeczno-gospodarczy. Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli jest konstytucyjnym obowiązkiem władz państwowych (art. 5 Konstytucji RP). Biorąc pod uwagę to, że zagrożenia mogą mieć różny charakter: bezprawny, przypadkowy, incydentalny, wewnętrzny, zewnętrzny, globalny, rzeczywisty, potencjalny, zadaniem państwa jest przeciwdziałanie im w natychmiastowy sposób. Każdorazowo, powinno się rozważyć użycie odpowiednich instrumentów, które mogą uchronić państwo i obywateli od negatywnych następstw występującego zagrożenia. Należy pamiętać, aby

³ L. Bielecki, *Władztwo administracyjne jako istotna cecha definicyjna administracji publicznej*, [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska, Łódź 2017, s. 28–29.

środki te były adekwatne i proporcjonalne, a ingerencja władzy nie była za- nadto uciążliwa⁴.

Wszelkie wprowadzone ograniczenia, uznane za konieczne mogą w pe- wien sposób wpływać na sytuację obywateli w kwestii swobodnego korzy- stania z wolności i praw konstytucyjnych, są jednak dozwolone gdy chodzi o zagwarantowanie dobra powszechnego. Często w trakcie stanów nadzwyczajnych dochodzi do pewnego rodzaju konfliktów pomiędzy poszanowaniem praw i wolności człowieka a dobrem narodu. Słuszne pytanie zadał Adrian Roślon, mianowicie: „ile ludzie są w stanie poświęcić wolności w imię bez- pieczeństwa, a ile bezpieczeństwa w imię wolności”⁵. Wydaje się, że w nie- których przypadkach ograniczenia są warunkiem niezbędnym funkcyjno- wania państwa.

W sytuacjach kryzysowych, z jednej strony dąży się do maksymalizacji bezpieczeństwa powszechnego, z drugiej zaś można w odpowiednim stopniu ograniczać konstytucyjne prawa i wolności jednostki. Jeżeli stan wprowadzo- nych ograniczeń trwa pomimo tego, że zagrożenie już dawno minęło, wów- czas można przyznać że państwo w istocie narusza zasady umowy społecznej, prawa człowieka i podstawowe wolności obywatelskie. W demokratycznym państwie prawa muszą być bowiem przede wszystkim przestrzegane zasady społeczeństwa obywatelskiego i poszanowania godności człowieka⁶. Zatem, jeżeli ograniczenia są de facto zbędne, bądź nie spełniają swojej funkcji wów- czas, przedstawiciele narodu powinni przywrócić stan sprzed ich wprowadze- nia. Inaczej, niezadowolone z restrykcji społeczeństwo może wypowiedzieć władzy posłuszeństwo. Jest to jednak sytuacja ostateczna i raczej niemożliwa w demokratycznym porządku prawnym.

Zarządzanie kryzysowe jest niezbędnym elementem zagwarantowania bez- pieczeństwa państwa i porządku publicznego w sytuacji szczególnych zagro- żeń. Zgodnie z definicją określa się nim działalność organów administracji

⁴ P. Sarnecki, *Artykuł 5*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016 (LEX).

⁵ A. Roślon, *Bezpieczeństwo państwa, narodu i obywatela w Konstytucji RP – zarys proble- matyki*, [w:] *Istota i perspektywy bezpieczeństwa w drugiej dekadzie XXI wieku*, red. K. Sówka, D. Jarnicki, Siedlce 2018, s. 128.

⁶ J. Sozański, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w polskiej praktyce prawnej*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula” 2014, nr 4(42), s. 30.

publicznej będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej (art. 2 u.z.k.)⁷. Sytuacje kryzysowe obejmują wszystkie sektory publiczne, m.in. ochrony zdrowia, transportu, finansów, czy łączności. W przypadku gdy zagrożenie ma charakter ogólnokrajowy, szczególną rolę pełnią Prezes Rady Ministrów wraz z Rządowym Zespołem Zarządzania Kryzysowego, Rządowym Centrum Bezpieczeństwa i poszczególnymi Zespołami Zarządzania Kryzysowego w ministerstwach i urzędach. Działania w zakresie zarządzania kryzysowego obejmujące zapobieganie, przygotowanie oraz reagowanie występują również na poziomie wojewódzkim i lokalnym (powiatowym i gminnym). Turaj szczególne zadania przypisuje się odpowiednio wojewodom, starostom, wójtom (burmistrzom, prezydentom miast) oraz właściwym centrom i zespołom zarządzania kryzysowego⁸. W obliczu poważnych zagrożeń życia i zdrowia obywateli, bądź funkcjonowania państwa jako całości, kluczowe jest właściwe rozdzielenie zadań i wskazanie kompetencji co do zarządzania zasobami ludzkimi, środkami materialnymi, a także sprawowania kontroli i nadzoru, w tym wydawania czasowych nakazów i zakazów, uwzględniających zaistniałą sytuację krytyczną.

W sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony (tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia) odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej. Zgodnie z Konstytucją, taka sytuacja prowadzi do czasowego ograniczenia wolności i prawa człowieka i obywatela w drodze ustawy, a zatem wszelkie podejmowane przez władzę działania muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa⁹. W badanym studium przypadku aktualnej sytuacji epidemicznej, zagadnienie stanu nadzwyczajne-

⁷ Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2020, poz. 1856).

⁸ J. Piwowarski, M. Rozwadowski, *System zarządzania kryzysowego jako element bezpieczeństwa narodowego*, „Acta Scientifica Academiae Ostroviensis. Sectio A, Nauki Humanistyczne, Społeczne i Techniczne” 2016, nr 7(1), s. 348–349.

⁹ Por. art. 228 Konstytucji RP.

go pojawia się wielokrotnie. Jednakże, rządzący nie zdecydowali się na określenie zasad funkcjonowania państwa na podstawie art. 230 Konstytucji RP, tj. wprowadzenia stanu wyjątkowego. *De facto* wydaje się, że przepis art. 230 ust 1. Konstytucji RP mógłby mieć zastosowanie ze względu na powszechny charakter zagrożenia dla bezpieczeństwa obywateli – życia, zdrowia oraz ich mienia¹⁰. Ponadto, nie znaleziono również podstaw do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej (art. 232 Konstytucji RP), a zatem nie uznano, że zachodzi sytuacja wymagająca zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej i ich usunięcia. Jednakże, biorąc pod uwagę treść art. 3 pkt 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej¹¹, gdzie przez katastrofę naturalną rozumie się zdarzenie związane z działaniem sił natury, m.in. w kwestii masowego występowania chorób zakaźnych ludzi, stan epidemii spełnia przesłanki wynikające z art. 232 Konstytucji RP. Z drugiej strony należy przyznać, że wprowadzenie stanu nadzwyczajnego mogłoby pociągnąć za sobą daleko idące skutki dotyczące kryzysu gospodarczego czy inflacji. W trakcie epidemii pojawiły się jednak poważne ograniczenia, które pomimo tego, że nie są typowymi dla stanów nadzwyczajnych, mają często tożsamy, rygorystyczny charakter.

Zagadnienie dotyczące zasadności/niezasadności wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w czasie epidemii koronawirusa stało się przedmiotem dyskursu na temat materii ustrojowej a praktyki stosowania regulacji konstytucyjnych dotyczących zwalczania epidemii. Z jednej strony podkreśla się, że Rada Ministrów nie skorzystała z możliwości wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na podstawie art. 232 Konstytucji RP. Tym samym uznała, że to zwykłe a nie nadzwyczajne „środki konstytucyjne są adekwatne do zwalczania szczególnych zagrożeń w stanie epidemii”¹². Pole do dyskusji stanowi zatem legalność i proporcjonalność regulacji prawnych wprowadzonych w czasie epidemii. Przede wszystkim przedstawiciele doktryny krytycznie odnoszą się do braku ogłoszenia stanu klęski żywiołowej, przy jednoczesnym wprowadzeniu ścisłych ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela. Justyna Węgrzyn wskazuje, że „przyjętym przez państwo rozwiązaniom daleko

¹⁰ S. Steinborn, *Art. 230. Stan wyjątkowy*, [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016 (Legalis).

¹¹ Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. 2017, poz. 1897).

¹² S. Trociuk, *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021, s. 13.

do konstytucyjności skoro zostały one wprowadzone w procedurze właściwej dla stanu nadzwyczajnego pomimo że nie został on ogłoszony¹³. Trybunał Konstytucyjny podkreślił już w 2000 r., że „Ustawodawca nie może przekazywać do unormowania w drodze rozporządzenia spraw o istotnym znaczeniu dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w konstytucji. Wymienione sprawy muszą być regulowane bezpośrednio w ustawie¹⁴. Niekonstytucyjność regulacji prawnych wprowadzonych w czasie epidemii podnoszona jest również w orzecznictwie sądów. Dla przykładu w jednym z wyroków Sądu Najwyższego – Izby Karnej z 2021 r., podkreślono, że „akty prawne rangi niższej niż ustawa nie mogą limitować tej wolności przemieszczania się, którą gwarantuje w art. 52 ust. 1 Konstytucja RP¹⁵”.

Ciekawe tezy wysnuwa również Mateusz Radajewski, który z jednej strony zauważa, że „to właśnie stan klęski żywiołowej jest jedynym stanem nadzwyczajnym, który może być wprowadzony w przypadku omawianego zagrożenia”. Ponadto wskazuje na pewną komplementarność stanu klęski żywiołowej i stanu przeciwepidemicznego. Zaznacza bowiem, że „sam stan nadzwyczajny nie obejmuje bowiem swoim zakresem wszelkich działań, które powinny być podejmowane w przypadku tego typu zagrożenia¹⁶”. Paweł Bała natomiast zastanawia się nad nowelizacją Konstytucji RP „o czwarty stan nadzwyczajny – „stan obłężenia epidemiologicznego”, który został zaprowadzony w marcu 2020 r.¹⁷”

Należy stwierdzić, że pomiędzy działaniami z zakresu zarządzania kryzysowego a ograniczeniami praw człowieka i obywatela zachodzi ścisły związek. Jest on szczególnie widoczny w tzw. fazie reagowania na zagrożenia, kiedy to właściwe organy wprowadzają ograniczenia niektórych praw podmiotowych, ze względu na szczególną sytuację zagrożenia bezpieczeństwa publicznego.

¹³ J. Węgrzyn, *Realizacja normy programowej wynikającej z art. 68 ust. 4 Konstytucji RP w stanie epidemii COVID-19 (uwagi ogólne)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 3 (61), s. 157.

¹⁴ Wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99.

¹⁵ Wyrok SN – Izba Karnej z 16 marca 2021 r., sygn. akt II KK 74/21.

¹⁶ 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).

¹⁷ P. Bała, *Constitutional Failure. Regulacja stanów nadzwyczajnych i zbliżonych w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. a praktyka ustrojowa zwalczania epidemii COVID-19/SARS-CoV-2*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 2, s. 116.

Decyzje podejmowane w ramach zarządzania kryzysowego w stanie epidemii, obejmują ograniczanie m.in. prawa do swobodnego przemieszczania się, wolności zgromadzeń, czy poddania się obowiązkowej kwarantannie. Nie zmienia to jednak faktu, że podstawowym celem zarządzania kryzysowego nie jest ograniczenie praw czy swobód obywatelskich, ale zapewnienie funkcjonowania państwa i instytucji publicznych.

III. Zasady kierowania bezpieczeństwem narodowym w czasach zagrożenia epidemicznego

Zagrożenie epidemiczne niewątpliwie wpływa na sposób zarządzania kryzysowego. W pierwszej kolejności zauważalne są zmiany w zakresie regulacji o administracyjnoprawnym charakterze. Konsekwencje aktów regulujących kwestie administracyjnoprawne są szczególnie widoczne w aspekcie obostrzeń nakładanych na obywateli i przedsiębiorców. Zresztą najczęściej występującym zarzutem, który pojawia się w trakcie zmiany przepisów prawa w momencie epidemii, jest kwestia ograniczania praw i wolności obywateli. Istotne jest zatem określenie rezultatu działania, poprzez wypracowanie określonych wzorców postępowania podczas epidemii, opartych o konkretne analizy i standardy ocen, tak aby jak najskuteczniej wdrożyć zasady bezpieczeństwa a jednocześnie zapobiec nadużyciu władzy przez rządzących¹⁸.

Epidemia koronawirusa SARS-CoV-2 i choroby COVID-19, nie ominęła również Polski. Obok dotychczas obowiązujących zasad pojawiły się nowe, specyficzne zadania odzwierciedlające faktyczną sytuację w kraju. Elementy zarządzania kryzysowego można podzielić na kilka podstawowych grup działań: prewencyjnych, reakcyjnych, koordynujących i kontrolno-nadzorczych. W początkowym etapie zarządzania kryzysowego, najistotniejsza była analiza potencjalnego ryzyka wystąpienia epidemii oraz określenia źródła zagrożenia. Niezbędne było przygotowanie planów i strategii działania w przypadku pojawienia i rozprzestrzeniania się koronawirusa (np. kontrola ruchu granicznego). Od momentu planowania, rozpoczyna się etap reakcji, który w zależności od skali zagrożenia przyjmuje różną postać. Pierwotnie ogranicza się do określonych sugestii, takich jak promowanie środków ochrony

¹⁸ Z. Kmiecik, *O pojęciu rządów prawa*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 9, s. 28.

osobistej i higieny, przygotowania systemu opieki zdrowotnej, szpitali, przychodni, zakupu leków i wyrobów medycznych, odracanie zgromadzeń publicznych itp. Zdecydowanie najtrudniejszym jest etap, w którym zagrożenie wystąpiło, a liczba zakażeń gwałtownie wzrasta. Wówczas władza publiczna nakłada liczne obowiązki, nakazy i zakazy, w celu uniemożliwienia rozprzestrzeniania się wirusa. Wprowadza się liczne akty prawne regulujące sytuację przemieszczania się, wykonywania pracy i nauki on-line, dochodzi do czasowego zamknięcia granic, reglamentacji przebywania w określonych miejscach publicznych czy zachowania odpowiedniego dostępu¹⁹.

Ustawa COVID-19²⁰, doprecyzowała kwestie zarządzania kryzysowego w takich aspektach jak:

- zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażenia wirusem SARS-CoV-2 i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi, wywołanej tym wirusem, w tym zasady i tryb podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia i przecięcia dróg szerzenia się tej choroby zakaźnej;
- zadania organów administracji publicznej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażenia lub choroby zakaźnej,
- uprawnienia i obowiązki, świadczeniodawców oraz świadczeniobiorców i innych osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażenia lub choroby zakaźnej,
- zasady pokrywania kosztów realizacji zadań, o których mowa powyżej, w szczególności tryb finansowania świadczeń opieki zdrowotnej dla osób z podejrzeniem zakażenia lub choroby zakaźnej, w celu zapewnienia tym osobom właściwego dostępu do diagnostyki i leczenia (art. 1 ust. 1 ustawy COVID-19).

Najwięcej wątpliwości wśród społeczeństwa budziła kwestia wprowadzonych zakazów i nakazów w trakcie epidemii. W niektórych przypadkach można byłoby je uznać za zbyt restrykcyjne, a nawet zbędne. Ograniczenia podstawowych praw i wolności oraz wprowadzania nakazów i zakazów, można

¹⁹ J. Bedford, D. Enria, J. Giesecke, D. L. Heymann, Ch. Ihekweazu, G. Kobinger i inni, *COVID-19: towards controlling of a pandemic*, „The Lancet” 2020, vol. 395, no. 10229, s. 1017.

²⁰ 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 (Dz.U. 2020, poz. 374).

odnaleźć w rozporządzeniach Rady Ministrów i Ministra Zdrowia. Dyskusja wokół zarządzania kryzysowego w trakcie pandemii odnosi się do kwestii obostrzeń tj. ograniczeń wolności i praw obywatelskich, które w Konstytucji RP zastrzeżone są dla stanów nadzwyczajnych, który w Polsce nie został wprowadzony. Przede wszystkim dotyczą one ograniczenia: wolności prowadzenia działalności gospodarczej, wolności poruszania i przemieszczania się, organizowania i uczestniczenia w zgromadzeniach²¹, obowiązku: poddania się kwarantannie i testom diagnostycznym w kierunku SARS-CoV-2, noszenia maseczek i odzieży ochronnej, ograniczenia ilości osób przebywających w określonych miejscach (np. sklepach, kościołach), czy wręcz zakazu korzystania z nich (zamknięcie lokali gastronomicznych, lokalów rozrywkowych i usługowych).

Zasadne są zatem pytania o określenie warunków i zasad wprowadzania możliwych ograniczeń oraz ich egzekwowania. Z jednej strony ocenie podlegają kwestie legalności, z drugiej skuteczności przyjętych rozwiązań prawnych. Przez pryzmat ewentualnych ograniczeń należy rozumieć nie tylko te związane z przemieszczaniem się, noszeniem maseczek, odbyciem obowiązkowej kwarantanny czy limitami dotyczącymi osób przebywających w punktach gastronomicznych, obiektach sakralnych czy na uroczystościach rodzinnych. Zjawisko to ma zdecydowanie szerszy kontekst, gdy mowa o egzekwowaniu zasad, np. w odniesieniu do uprawnień Policji w zakresie egzekwowania obowiązku poddania się hospitalizacji, izolacji, kwarantannie lub nadzorowi epidemiologicznemu (art. 11d ustawy COVID-19), lub wskazania warunków sprzyjających stabilności społeczno-gospodarczej w czasach pandemii. Przedmiotowe kryteria dotyczą okresu zarówno w krytycznej fazie wzrostu zachorowań jak i tzw. etapu liberalizacji – łagodzenia restrykcji,

W ograniczeniach, upatruje się przede wszystkim ocenę bieżących zagrożeń, mniej perspektywę, która czeka państwa po zakończeniu pandemii. Tutaj na pierwszy plan wysuwa się kwestia kryzysu gospodarczego. Za Sławomirem Adamczykiem i Barbarą Surdykowską, należy potwierdzić, że zarządzanie kryzysowe w trakcie pandemii musi uwzględniać takie kwestie jak: „zapewnienie zasiłku chorobowego wszystkim osobom wykonującym pra-

²¹ J. Filaber, *Zarządzanie kryzysowe a prawa i wolności człowieka – wybrane uwagi*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie: Prawa człowieka – idea, instytucje, krytyka” 2010, z. IV, s. 250.

cę [...], wprowadzania pilnych stymulacji finansowych pozwalających na zachowanie miejsc pracy, współpracy rządów z organizacjami międzynarodowymi i potrzebę zwiększenia pomocy dla państw znajdujących się w sytuacji uniemożliwiającej efektywną walkę z zagrożeniem²². Polityka zarządzania kryzysowego w kontekście zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony zdrowia obywateli obok kwestii medycznych powinna zatem uwzględniać perspektywy społeczno-gospodarcze oraz prawa i wolności człowieka również tak w trakcie trwania pandemii, jak i po jej zakończeniu.

Zauważając związek pomiędzy sytuacją epidemiczną a rosnącym niepokojem społecznym, pozytywnie należy ocenić działania związane z wdrożeniem mechanizmów elastycznego sposobu wykonywania pracy i nauki (w formie zdalnej), zwiększeniem podaży i popytu usług na odległość (również w zakresie e-administracji), czy zaproponowanych form pomocy dla pracodawców, dotkniętych skutkami kryzysu wywołanego pandemią COVID-19. Pomoc finansowa państwa w ramach tzw. tarcz antykryzysowych pozwoliła znacząco obniżyć skutki zmiany warunków zatrudnienia (przebieg ekonomiczny, niestabilny czas pracy). O ile potrzeba wprowadzenia przepisów antykryzysowych dla przedsiębiorców nie budzi zastrzeżeń, o tyle ze względu na problemy interpretacyjne, niestabilną sytuację ekonomiczną, oraz potrzebę ograniczania długofalowych skutków kryzysu, należy rozważyć zmiany prawne w celu ochrony miejsc pracy i realizacji strategii zrównoważonego rozwoju państwa²³.

Istotnie, zastanowienia wymaga to, jakiego typu działania powinny podejmować organy władzy publicznej, tak aby zapewnić bezpieczeństwo zdrowotne obywateli, nie naruszając przy tym podstawowych wolności i swobód obywatelskich. Dylemat pojawia się zwłaszcza wtedy, gdy regulacje prawne tworzone ad hoc, odnoszą się wyłącznie do wprowadzenia sztywnych zasad bezpieczeństwa zdrowotnego, w pewnym sensie ograniczając prawa i wolności obywatelskie. Nie ulega wątpliwości, że decyzje organów władzy publicznej mają wówczas charakter ograniczający pewne prawa, np. swobodnego prze-

²² S. Adamczyk, B. Surdykowska, *Gospodarka i świat pracy wkraczają na niezbadany ląd. Kilka wstępnych refleksji wokół rozwoju pandemii COVID-19*, „Monitor Prawa Pracy” 2020, nr 4, s. 9.

²³ Ł. Pisarczyk, A. Boguska, *Sfera zatrudnienia w działaniach antykryzysowych. Wybrane zagadnienia*, „Monitor Prawa Pracy” 2020, nr 5, s. 14–18.

mieszczania się. W dyskursie na temat ograniczeń okresu pandemicznego, pojawiły się liczne wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich, kierowane m.in. do Prezesa Rady Ministrów, Ministra Zdrowia, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej czy Prezydenta m.st. Warszawy. W ich treści RPO podnosi kwestię ograniczeń swobód obywatelskich, zarazem zwraca uwagę na zasady prawidłowej legislacji oraz warunki życia obywateli w czasie pandemii. W jednym ze swoich wystąpień, którego adresatem był Premier Rady Ministrów, RPO wyraził stanowisko niekonstytucyjności regulacji w zakresie ograniczeń wolności i praw, będących konsekwencją braku decyzji w zakresie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Ponadto jego zdaniem, Rada Ministrów nie posiadała również kompetencji co do ustalenia generalnego zakazu przemieszczania się osób oraz istnieją wątpliwości w przypadku udziału w obrzędach religijnych. Jak wskazuje, wszelkiego rodzaju ograniczenia (wynikające z ówczesnego rozporządzenia²⁴), a dotyczące swobody przemieszczania się i kontaktów społecznych „muszą być wprowadzone z poszanowaniem konstytucyjnych standardów ochrony podstawowych praw wolności”²⁵.

Niemniej jednak, zgodnie z art. 68 ust. 4 Konstytucji RP, władze publiczne są obowiązane m.in. do zwalczania chorób epidemicznych. Pomimo licznych obaw, zarzutów naruszania wolności człowieka i obywatela w kwestii „obowiązkowości” szczepień, należy przypomnieć, że w materii kierowania bezpieczeństwem narodowym, „obowiązek usuwania przez organy państwa zagrożeń zdrowia zbiorowości może w szczególnych przypadkach ograniczać konstytucyjną zasadę wolności i nietykalności osobistej (art. 41 Konstytucji RP) [...], jeżeli inna forma perswazyjna aniżeli przymus leczniczy nie jest skuteczna, by osiągnięta została wysoka odporność populacyjna”²⁶.

W konsekwencji przyjęcia określonych standardów działania w czasie pandemii, warto zastanowić się jeszcze nad tym jak traktować rozstrzygnię-

²⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 566) – akt uchylony.

²⁵ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich – Adama Bodnara do Prezesa Rady Ministrów – Mateusza Morawieckiego z 3 kwietnia 2020 r., <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Pismo%20do%20Prezesa%20Rady%20Ministr%C3%B3w.%203.04.2020.pdf> (2.11.2021).

²⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 22 kwietnia 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 2764/19.

cia organów władzy publicznej, np. stanowiska, zalecenia, wytyczne Ministra Zdrowia, bądź Głównego Inspektora Sanitarnego w aspekcie działań zarządzania kryzysowego. Nie ulega w tym przypadku wątpliwości, że zgodnie z art. 87 Konstytucji RP²⁷, wytyczne i zalecenia nie należą do katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. W efekcie, określenie źródeł prawa gwarantuje zarówno bezpieczeństwo prawne w odniesieniu do systemu prawa, jak i bezpieczeństwa obywateli – adresatów norm prawnych²⁸. Skonstatować należy, że jednak owe wytyczne czy zalecenia mogą odgrywać znaczącą rolę w aspekcie syntetycznej analizy zagadnień, a w ostateczności przybrać postać obowiązujących rozwiązań prawnych. Błędym byłoby zatem uznanie ich za bezwartościowe, nieprzydatne.

IV. Podsumowanie

Sytuacja epidemiczna, związana z pandemią koronawirusa SARS-CoV-2 i choroby COVID-19, spowodowała istotne zmiany w kwestii prowadzenia polityki zdrowotnej. Intensyfikacji nabrały także działania związane ze skutecznym, efektywnym i racjonalnym zarządzaniem kryzysowym. W porównaniu do stanu sprzed pandemii, największą zmianę można zauważyć w materii sposobu administrowania, tj. wprowadzania odpowiednich planów i strategii działania, które w oparciu o analizę medyczną pozwalają przyjąć optymalne rozwiązania prawne, takie jak chociażby ustawa COVID-19.

W sytuacji ekstraordynaryjnej, kiedy zwykłe środki zarządzania kryzysowego nie są wystarczające, a bezpieczeństwo publiczne zagrożone, organy administracji publicznej odpowiedzialne za kierowanie bezpieczeństwem narodowym, mają pełne prawo wydawać określone akty administracyjne, a nawet mogą zdecydować się na ograniczenia pewnych wolności i praw. Wprowadzone na czas epidemii koronawirusa regulacje prawne, oczywiście ograniczają

²⁷ Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia oraz na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

²⁸ M. Kordela, *Aksjologia źródeł prawa*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 2, s. 20.

prawa i wolności obywateli, chociażby poprzez obowiązek noszenia maseczek i odzieży ochronnej, ograniczenie wolności poruszania i przemieszczania się, obowiązek poddania się kwarantannie i testom diagnostycznym w kierunku SARS-CoV-2, ograniczenie ilości osób przebywających w określonych miejscach, co nie zmienia faktu, że są one warunkiem sine qua non zapobieżenia rozprzestrzenianiu się koronawirusa.

Co prawda, w Polsce nie zdecydowano się na wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, pojawiły się jednak ograniczenia dotyczące praw i wolności człowieka i obywatela. Pomimo tego, że ograniczenia mają jedynie charakter czasowy, należy twierdząco odpowiedzieć na pytanie, że administracja publiczna jest w stanie zapewnić bezpieczeństwo obywateli w czasach epidemii, ale tylko wtedy, gdy jej działania mają oparcie w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Dlatego też słuszość należy przyznać przedstawicielom doktryny, którzy podjęli się dyskusji nad legalnością i proporcjonalnością wprowadzonych rozwiązań prawnych w trakcie pandemii koronawirusa.

W kontekście dyskusji nad legalnością i skutecznością rozwiązań prawnych wprowadzonych w Polsce w okresie pandemii, należy jednoznacznie stwierdzić, że określenie nawet najbardziej rygorystycznych zasad polityki prozdrowotnej nie może prowadzić do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady pewności prawa. Warto pamiętać, że zarówno organy i instytucje odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe jak i obywatele muszą podjąć wspólne działania w celu ograniczenia negatywnych skutków koronawirusa. Konieczność i adekwatność wprowadzanych regulacji prawnych w związku z sytuacją ochrony zdrowia publicznego, należy ocenić również pod kątem legalności proporcjonalności wprowadzanych obostrzeń. Przedmiotowe rozważania wydają się nad wyraz potrzebne w celu wyjaśnienia zasad zarządzania bezpieczeństwem obywateli w czasach epidemii na przyszłość.

Literatura

Adamczyk S., Surdykowska B., *Gospodarka i świat pracy wkraczają na niezbadany ląd. Kilka wstępnych refleksji wokół rozwoju pandemii COVID-19*, „Monitor Prawa Pracy” 2020, nr 4.

- Bała P., *Constitutional Failure. Regulacja stanów nadzwyczajnych i zbliżonych w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. a praktyka ustrojowa zwalczania epidemii COVID-19/SARS-CoV-2*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 2.
- Bedford J., Enria D., Giesecke J., Heymann D. L., Ihekweazu Ch., Kobinger G. i inni, *COVID-19: towards controlling of a pandemic*, „The Lancet” 2020, vol. 395, no. 10229.
- Bielecki L., *Władztwo administracyjne jako istotna cecha definicyjna administracji publicznej*, [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska, Łódź 2017.
- Filaber J., *Zarządzanie kryzysowe a prawa i wolności człowieka – wybrane uwagi*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie: Prawa człowieka – idea, instytucje, krytyka” 2010, z. IV.
- Kmiecik Z., *O pojęciu rządów prawa*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 9.
- Kordela M., *Aksjologia źródeł prawa*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 2.
- Pisarczyk Ł., Boguska A., *Sfera zatrudnienia w działaniach antykryzysowych. Wybrane zagadnienia*, „Monitor Prawa Pracy” 2020, nr 5.
- Piwowski J., Rozwadowski M., *System zarządzania kryzysowego jako element bezpieczeństwa narodowego*, „Acta Scientifica Academiae Ostroviensis. Sectio A, Nauki Humanistyczne, Społeczne i Techniczne” 2016, nr 7(1).
- 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.
- Rosłon A., *Bezpieczeństwo państwa, narodu i obywatela w Konstytucji RP – zarys problematyki*, [w:] *Istota i perspektywy bezpieczeństwa w drugiej dekadzie XXI wieku*, red. K. Sówka, D. Jarnicki, Siedlce 2018.
- Sarnecki P., *Artykuł 5*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Sozański J., *Zasada demokratycznego państwa prawnego w polskiej praktyce prawnej*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula” 2014, nr 4(42).
- Steinborn S., *Art. 230. Stan wyjątkowy*, [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Trociuk S., *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021.
- Węgrzyn J., *Realizacja normy programowej wynikającej z art. 68 ust. 4 Konstytucji RP w stanie epidemii COVID-19 (uwagi ogólne)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 3 (61).