



Prawne instrumenty przeciwdziałania pandemii COVID-19 i ich konsekwencje dla praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych w wybranych państwach europejskich

red. Karol Dobrzeński, Bogusław Przywora

Prawne instrumenty przeciwdziałania pandemii COVID-19

**i ich konsekwencje dla praw społecznych,
ekonomicznych i kulturalnych
w wybranych państwach europejskich**



CBPE CENTRUM
BADAN
POLITYKI
EUROPEJSKIEJ

Prawne instrumenty przeciwdziałania pandemii COVID-19

**i ich konsekwencje dla praw społecznych,
ekonomicznych i kulturalnych
w wybranych państwach europejskich**

red. Karol Dobrzeniecki, Bogusław Przywora

2023

Wydawnictwo Szkoły Wyższej Wymiaru Sprawiedliwości

*Prawne instrumenty przeciwdziałania pandemii COVID-19
i ich konsekwencje dla praw socjalnych, ekonomicznych
i kulturalnych w wybranych państwach europejskich*

RECENZENCI Michał Balcerzak, Jarosław Szymanek

REDAKCJA studioformat.pl

SKŁAD, ŁAMANIE Tomasz Smołka [Studio Format]

PROJEKT OKŁADKI Tomasz Smołka [Studio Format]

ZDJĘCIE Daniel Schludi [unsplash]

Copyright © by Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2023

ISBN 978-83-66454-66-8

DRUK, OPRAWA „Elpil”, ul. Artyleryjska 11, 08-110 Siedlce

Spis treści

Wstęp	7
KRZYSZTOF PROKOP	
Austria	11
KSENIA KAKAREKO, JACEK SOBCZAK	
Białoruś	33
MATEUSZ ŻABA	
Czechy	55
MARCIN GRZYBOWSKI	
Dania	75
MARIA KALINOWSKA	
Francja	99
MARTA OSUCHOWSKA	
Hiszpania	121
PIOTR SZYMANIEC	
Królestwo Niderlandów	147
PIOTR CZARNY	
Niemcy	187

ALEKSANDER WRÓBEL

Norwegia 209

MATEUSZ ŻABA

Słowacja 231

ALEKSANDRA SYRYT

Szwajcaria 251

BOGUSŁAW PRZYWORA, ALEKSANDER WRÓBEL

Szwecja 281

KATARZYNA JACHIMOWICZ, MACIEJ SEROWANIEC

Włochy 303

MARIA MOULIN-STOŻEK

Zjednoczone Królestwo 325

KAROL DOBRZENIECKI, BOGUSŁAW PRZYWORA

Społeczeństwo, gospodarka, kultura w warunkach pandemii
COVID-19 – uwagi podsumowujące w ujęciu porównawczym . . . 339

Wstęp

Oddajemy w Państwa ręce książkę pt. „Prawne instrumenty przeciwdziałania pandemii COVID-19 i ich konsekwencje dla praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych”. Praca stanowi zwieńczenie badań prowadzonych w ramach projektu naukowego realizowanego w Centrum Badań Polityki Europejskiej Szkoły Wyższej Wymiaru Sprawiedliwości przez naukowców z Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Uniwersytetu Warszawskiego, Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza w Częstochowie, Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego w Siedlcach, Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu, Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie, Akademii Nauk Stosowanych w Elblągu.

Opracowania składające się na monografię powstały w ramach kolejnej fazy badań prowadzonych nad prawnymi aspektami pandemii w niemal tożsamym składzie autorskim. Tematem pierwszego zbiorowego opracowania, które zostało opublikowane 2021 r., była analiza porównawcza ograniczeń praw i wolności wprowadzonych w pierwszym roku trwania pandemii COVID-19¹. Potrzeba kontynuowania prac badawczych związana jest nie tylko z unikalnością samego przedmiotu dociekań, stanowiącego wyzwanie intelektualne

¹ K. Dobrzeniecki, B. Przywora (red.), *Ograniczenia praw i wolności w okresie pandemii COVID-19 na tle porównawczym. Pierwsze doświadczenia*, Warszawa 2021, *passim*.

dla przedstawicieli nauk prawnych. Wynika ona także z praktyki ustrojowej. Wybrany obszar badawczy cechuje bowiem znacząca doniosłość społeczna, pojawiające się w nim problemy pozostają w ścisłym związku z aktualnymi i żywotnymi interesami społecznymi. Stąd w ramach monografii analizowane są prawne instrumenty przeciwdziałania pandemii COVID-19 z perspektywy tworzenia aktów prawnych, ale również z perspektywy praktyki ich stosowania. Autorzy uwzględniają specyfikę poszczególnych ustrojów i związanych z tym relacji pomiędzy władzą wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą. To ujęcie służy do zilustrowania oryginalnych rozwiązań w wybranych państwach: Republice Austrii, Republice Białorusi, Republice Czech, Królestwie Danii, Republice Francji, Królestwie Hiszpanii, Królestwie Niderlandów, Republice Federalnej Niemiec, Królestwie Szwecji, Republice Włoskiej, Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Republice Słowacji, Konfederacji Szwajcarskiej. Taki dobór uwzględnia państwa o różnej tradycji ustrojowej. Stwarza Czytelnikowi szeroką perspektywę dla dostrzeżenia różnorodności i złożoności rozwiązań przyjmowanych w poszczególnych jurysdykcjach. W każdej z nich występują różnice w podejściu do przeciwdziałania skutkom gospodarczym pandemii, a także do kwestii ochrony wolności i praw o charakterze ekonomicznym i gospodarczym. Poszczególne rozdziały monografii rozpoczynają się od przedstawienia uregulowań obowiązujących przed marcem 2020 r. Przedstawiany jest ich zakres, cele poszczególnych instytucji i omówiony zakres ich realizacji w czasie pandemii COVID-19. Eksperti opisują także rozwiązania prawne przyjmowane już w trakcie trwania pandemii w państwach objętych zakresem podmiotowym projektu.

Zakres tych analiz obejmuje w szczególności:

- a) przedstawienie ingerencji w prawa socjalne, ekonomiczne i kulturalne w związku z prowadzeniem polityki przeciwdziałania pandemii COVID-19;
- b) przybliżenie podejmowanych przez państwa środków łagodzenia skutków pandemii i wprowadzanych ograniczeń dla gospodarki, w szczególności poprzez afirmację ww. praw.

Autorzy identyfikują założenia polityki gospodarczej prowadzonej przez rządy w celu przewyciężenia kryzysu gospodarczego spowodowanego pandemią, przedstawiają działania państw zmierzające do zrekompensowania uciążliwości związanych z nadmierną ingerencją w wolności i prawa socjalne i gospodarcze. Wskazują też, na ile możliwe jest zbudowanie modelowego systemu przeciwdziałania negatywnym skutkom gospodarczym epidemii i pandemii, który stanowiłby jednocześnie skuteczne narzędzie wzmacniające wolności i prawa drugiej generacji.

Każde z przedstawionych opracowań w ujęciu odrębnym, jak i ich łączne prawnoporównawcze zestawienie daje asumpt do sformułowania określonych wniosków. Niewątpliwie wyniki przeprowadzonych analiz przyczynią się do pogłębienia i poszerzenia wiedzy na temat podstaw prawnych ograniczenia wolności i praw człowieka w sytuacjach takich jak pandemia COVID-19 oraz o mechanizmach przeciwdziałania zagrożeniom dla dobrostanu społeczeństwa. Osiągnięte rezultaty mogą być użyteczne dla studentów, pracowników naukowych, jak też organów zajmujących się tworzeniem i stosowaniem prawa. Monografia dostarcza informacji użytecznych dla centralnych i lokalnych organów administracji publicznej, których działania ukierunkowane są w szczególności na przeciwdziałanie pandemiom i innym zagrożeniom naturalnym. W pracy prezentowane są mechanizmy regulujące warunki dopuszczalności ograniczeń wolności i praw człowieka w analizowanych państwach. Zwraca się także uwagę na typowe i powszechne podczas pandemii COVID-19 ingerencje władzy w wolności i prawa obywatelskie obejmujące w szczególności: wolność osobistą (przymusowa kwarantanna), prawo przemieszczania się, wolności działalności gospodarczej i wolność wyznania (kult publiczny), prawo do nauki, prawa wyborcze. Podjęto próbę oceny wprowadzonych rozwiązań z perspektywy kryterium legalności oraz proporcjonalności, racjonalności, skutków ekonomicznych, konieczności dla realizacji celu publicznego, odpowiedniego czasu wprowadzenia i odpowiedniego czasu trwania, obszaru wprowadzonych ograniczeń oraz ich zakresu.

Chociaż problematyka prawnych instrumentów przeciwdziałania negatywnym skutkom gospodarczym pandemii COVID-19 jest

przedmiotem ożywionej debaty publicznej i chętnie bywa analizowana przez różnego rodzaju gremia polityczne i partnerów społecznych, dotychczas nie doczekała się ona kompleksowego i naukowego opracowania w wymiarze prawnym. Mamy nadzieję, że monografia przyczyni się do istotnego powiększenia wiedzy o funkcjonowaniu w państwach europejskich praw drugiej generacji w warunkach zagrożeń naturalnych takich jak pandemia oraz wobec rygorów prawnych wprowadzanych w ramach szczególnych reżimów sanitarnych takich jak np. izolacja i dystans społeczny.

Redaktorzy

Austria

I. Uwagi wprowadzające

Wybuch pandemii COVID-19 przyniósł w sferze ustrojowo-legislacyjnej potrzebę przyjęcia rozwiązań pozwalających na urzeczywistnienie reżimu sanitarnego, zapobiegającego zakażeniom i ograniczającego transmisję wirusa SARS-CoV-2. Konieczne stało się ograniczenie kontaktów interpersonalnych, wskutek czego wprowadzono ograniczenia wolności poruszania się i innych praw osobistych. Konsekwencją tych ograniczeń była również limitacja praw politycznych, zwłaszcza w przypadku tych, których realizacja jest możliwa przy współdziałaniu z innymi ludźmi (w tym wolności zgromadzeń). Jednakże w najpoważniejszym stopniu wprowadzone restrykcje związane były z ograniczeniem wolności i praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych, jako że wielokrotnie oznaczały nie tyle nawet limitację, co zawieszenie realizacji takich wolności jak chociażby wolność działalności gospodarczej (zwłaszcza w warunkach tzw. twardego *lockdownu*).

Sposób, w jaki poszczególne państwa europejskie zmierzyły się z powstałymi wyzwaniami, nacechowany jest w dużej mierze kulturą prawną, uwarunkowaniami społecznymi i możliwościami finansowymi, ale z punktu widzenia rozwiązań prawnych służących zwalczaniu pandemii kluczowe znaczenie przypisać należy unormowaniom konstytucyjnym (i w szerszym kontekście – ustrojowym) przewidzianym na wypadek szczególnych zagrożeń życia i zdrowia ludzkiego czy też bezpieczeństwa publicznego. W wielu państwach pandemia COVID-19 skłoniła władze do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego.

Decyzję taką w pełni uzasadnia charakter, skala i rozmiary powstałego zagrożenia, jak i ograniczone w warunkach normalnego funkcjonowania państwa możliwości reakcji władzy publicznej¹.

Są jednak państwa, a należą do nich również Austria, które nie zastosowały przepisów konstytucyjnych określających funkcjonowanie państwa w warunkach stanu nadzwyczajnego. Uznano bowiem, że wystarczą normalne środki określone przez ustawodawcę i stosowane przez organy władzy publicznej zgodnie z zakresem ich kompetencji. Przypadek Austrii jest tym ciekawszy, że konstytucja z 1920 r.² nie zna instytucji stanu nadzwyczajnego *sensu stricte*, a w każdym razie nie określa wszystkich koniecznych elementów tej instytucji, ograniczając się jedynie do określenia środków natury ekstraordynaryjnej, przede wszystkim do stanowienia tzw. rozporządzeń tymczasowych zmieniających ustawę, stosowanych przez egzekutywę w czasie niemożności sprawowania władzy ustawodawczej przez parlament.

W niniejszym opracowaniu zostanie przedstawiony problem ukształtowania prawnych instrumentów przeciwdziałania pandemii COVID-19 i ich konsekwencji dla praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych w Austrii. Przedstawiona charakterystyka uwzględnia zmieniające się okoliczności, jakie miały miejsce od czasu wybuchu pandemii pod koniec lutego 2020 r., na które austriacki prawodawca reagował w sposób elastyczny, ustanawiając i znosząc kolejne obostrzenia sanitarne. Charakterystykę rozwiązań prawnych poprzedza analiza problemu gwarancji wolności i praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych, na którą wpływa w głównej mierze fakt, że konstytucja z 1920 r. nie zawiera katalogu praw podstawowych. Autor zwraca również uwagę na społeczne skutki zastosowanych środków, które – podobnie jak w innych państwach – wzbudziły niepokoje i protesty społeczne. W opracowaniu dokonano ponadto oceny stopnia zagwarantowania

¹ Zob. K. Dobrzeńiecki, B. Przywora, *Legal Basis for Introducing Restrictions on Human Rights and Freedoms During the First Wave of the COVID-19 Pandemic*, „Review of European and Comparative Law” 2021, t. XLVI, nr 3, s. 43 i n.

² *Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920 in der Fassung von 1929, BGBl. nr 1/1930* tłum. z późn. zm.; polskie wydanie: *Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii*, tł. i wstęp P. Czarny i B. Naleziński, Warszawa 2004.

praw i wolności o charakterze ekonomicznym, socjalnym i kulturalnym w czasie trwania pandemii.

II. Gwarancje przestrzegania wolności i praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych w ustroju konstytucyjnym Austrii

Specyfika gwarancji przestrzegania w Austrii praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych wynika z faktu, iż konstytucja tego państwa ma postać złożoną. Tzw. „blok konstytucyjny” tworzy konstytucja z 1920 r., Europejska Konwencja Praw Człowieka i inne umowy międzynarodowe ratyfikowane za zgodą 2/3 deputowanych do Rady Narodowej, ustawy konstytucyjne oraz tzw. „postanowienia konstytucyjne”, którymi są przepisy ustawowe posiadające taką samą moc prawną jak przepisy konstytucyjne³.

Zasadniczy tekst konstytucji, przyjęty w 1920 r., nie zawiera katalogu praw i wolności jednostki. W czasie prac nad ustawą zasadniczą nie osiągnięto bowiem kompromisu w przedmiocie ustalenia zakresu gwarancji praw osobistych i politycznych⁴, nie mówiąc już o nowym w owym czasie problemie, jakim była konstytucjonalizacja praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych⁵. Mimo wysiłków podejmowanych w okresie późniejszym nakierowanych na uzupełnienie tekstu konstytucji o katalog praw i wolności jednostki⁶, po dzień dzisiejszy tekst przyjęty w 1920 r. wolny jest od stosownych przepisów. Brak owej regulacji częściowo jest kompensowany utrzymaniem mocy

³ Zob. więcej: P. Czarny, B. Naleziński, *Wstęp*, [w:] *Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii*, Warszawa 2004, s. 14-17; B. Naleziński, *O konstytucyjnych źródłach prawa w Republice Austrii uwag kilka*, [w:] *Ustroje tradycje i porównania. Księga dedykowana prof. dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015, s. 286.

⁴ P. Sarnecki, *System konstytucyjny Austrii*, Warszawa 1999, s. 31.

⁵ Dla porównania: katalog taki został ustalony w Konstytucji Republiki Weimarskiej, która pod tym względem stała się dokumentem wzorcowym dla twórców konstytucji w innych państwach.

⁶ Zob. H. Schambeck, *Prawa podstawowe człowieka w austriackim prawie konstytucyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2002, t. XLIX, s. 49–53.

obowiązującej dziewiętnastowiecznych ustaw określających gwarancje praw pierwszej generacji. Chodzi w szczególności o ustawę z 21 grudnia 1867 r. o ogólnych prawach obywateli państwowych⁷, która po dzień dzisiejszy uważana jest za ustawę konstytucyjną, stanowiącą część austriackiego bloku konstytucyjnego⁸.

Zasadnicze znaczenie dla uzupełnienia konstytucji austriackiej o przepisy chroniące podstawowe prawa i wolności jednostki miał dokonujący się po II wojnie światowej rozwój międzynarodowego prawa praw człowieka. Szczególnie istotny wpływ na ten proces przypisać należy ratyfikowaniu przez Austrię Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, co nastąpiło w 1958 r. Kilka lat później (w 1964 r.) uznano Konwencję za część austriackiej konstytucji⁹. Tym samym gwarancje wolności i praw pierwszej generacji określone w Konwencji uzyskały w Austrii rangę norm konstytucyjnych ze wszystkimi tego konsekwencjami dla procesu wykładni prawa. Dodać należy, iż w obszarze praw podstawowych zakres gwarancji określonych przez Europejską Konwencję Praw Człowieka wzmocniony jest unormowaniami ustawowymi, którymi przyznano moc konstytucyjną¹⁰.

Nakreślony wyżej proces inkorporacji zobowiązań międzynarodowych do wewnętrznego porządku prawnego znalazł zastosowanie wobec praw osobistych i politycznych. Natomiast zupełnie inną kwestią jest ustalenie zakresu konstytucjonalizacji praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych. Przede wszystkim wskazać należy,

⁷ O utrzymaniu mocy obowiązującej tej ustawy zdecydował austriacki ustawodawca w art. 149 Konstytucji z 1920 r.

⁸ P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 31. W 1920 r. utrzymano moc obowiązującą również innych ustaw mających znaczenie dla określenia statusu prawnego jednostki w państwie, mianowicie podchodzących z 1862 r. ustaw o ochronie miru domowego i o ochronie wolności osobistej.

⁹ Pod tym względem Austria przyjęła oryginalne rozwiązania na tle innych państw członkowskich Rady Europy. Zwykle bowiem szczególne znaczenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka uwzględnia się w ten sposób, że przyznaje się jej wyższą moc prawną niż ustawom – jak ma to miejsce chociażby w Polsce.

¹⁰ Por. K. Dunaj, *Prawo do ochrony zdrowia w systemie prawnym Republiki Austrii i jego praktyczna realizacja*, [w:] *Uwarunkowania prawne, ekonomiczne i socjologiczne funkcjonowania wybranych systemów ochrony zdrowia*, T. Mróz (red.), Białyłstok 2011, s. 224–225.

iż przystąpienie Austrii do Organizacji Narodów Zjednoczonych (co miało miejsce w 1955 r.) zrodziło pytanie o prawne skutki związania się Powszechną Deklaracją Praw Człowieka (1948). Problem ten jest złożony, niemniej dominuje przekonanie, że choć – generalnie rzecz biorąc – Deklaracja nie posiada waloru aktu prawnie wiążącego, to jednak ma wpływ na proces interpretacji przepisów prawa krajowego¹¹. Z punktu widzenia ochrony praw drugiej generacji wskazać należy, iż w art. 22 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka określono prawo każdego do bezpieczeństwa socjalnego. Obowiązkiwanu tego przepisu przypisać należy, z braku konstytucyjnych postanowień w obszarze praw drugiej generacji, istotniejsze znaczenie niż w przypadku państw, których konstytucje zawierają stosowne postanowienia w obszarze gwarancji bezpieczeństwa socjalnego. Niemniej z uwagi na nieprzypisywanie Deklaracji aktu prawa wiążącego, wywiązywanie się z zobowiązań na rzecz jednostki w sferze bezpieczeństwa socjalnego uważa się bardziej za obowiązek natury moralnej aniżeli prawnej¹².

Ratyfikacja i wprowadzenie do austriackiego porządku konstytucyjnego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka uzupełniło normy konstytucyjne o gwarancje praw człowieka, przede wszystkim praw osobistych i politycznych, choć kierunek interpretacji przepisów Konwencji przyczynił się do zapewnienia i umocnienia gwarancji przestrzegania niektórych praw drugiej generacji. Chodzi m.in. o prawo do ochrony zdrowia, które jest konstruowane na podstawie takich przepisów Konwencji z 1950 r. jak art. 2 – prawo do ochrony życia, art. 5 ust. 1 lit. e – prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego i art. 8 – prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego¹³.

Jednakowoż konstruowaniu praw podmiotowych w obszarze grupy praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych nie sprzyja

¹¹ Por. E. Melichar, *Inkorporacja Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka w austriackim porządku prawnym*, [w:] *Państwo – prawo – obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, J. Łętowski, W. Sokolewicz (red.), Wrocław 1989, s. 581–582.

¹² A. Pelinka, S. Rosenberger, *Österreichische Politik. Grundlagen, Strukturen, Trends*, Wien 2000, s. 75.

¹³ K. Dunaj, *op. cit.*, s. 226–227.

brak przypisania Europejskiej Karcie Społecznej rangi aktu konstytucyjnego – jak ma to miejsce w przypadku Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹⁴. Co więcej, Europejska Karta Społeczna (podobnie jak Międzynarodowy Pakt Praw Społecznych, Gospodarczych i Kulturalnych) nie jest aktem prawnym, którego postanowienia mogłyby być stosowane bezpośrednio¹⁵.

Uwzględnienie wpływu norm prawa międzynarodowego na stan przestrzegania praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych w Austrii nie może zmienić faktu, że niemożliwe jest skonstruowanie odpowiednich norm prawnych ani w postaci norm programowych, ani tym bardziej praw podmiotowych. Dużo większe problemy – w porównaniu chociażby do niemieckiej Ustawy Zasadniczej – przysparza również skonstruowanie zasady państwa socjalnego, tym bardziej że przepisy austriackiej konstytucji pozwalają wprost na sformułowanie zasady państwa liberalnego¹⁶. Niemniej dzięki aktywizmowi orzeczniczemu Trybunału Konstytucyjnego¹⁷ zasada państwa socjalnego funkcjonuje i stanowi istotny element ustroju konstytucyjnego Austrii¹⁸.

Z pomocą w konstruowaniu zasady państwa socjalnego w Austrii przychodzi również nakaz wykładni przepisów prawa krajowego w kierunku pozwalającym na jego pogodzenie z normami międzynarodowego prawa praw człowieka¹⁹. Fakt związania się przez Austrię Europejską Kartą Społeczną powoduje, iż chociaż formalnie rzecz biorąc nie stanowi ona – inaczej niż Europejska Konwencja Praw Człowieka – aktu wchodzącego w skład bloku konstytucyjnego, jej postanowienia w praktyce posiadają walor zbliżony do norm konstytucyjnych. Stąd też w austriackim systemie prawnym funkcjonuje szereg norm gwarantujących podstawowe prawa socjalne, ekonomiczne i kulturalne

¹⁴ Th. Öhlinger, *Verfassungsrecht*, Wien 2005, s. 306.

¹⁵ H. Schambeck, *op. cit.*, s. 54.

¹⁶ Por. P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 29–30.

¹⁷ Należy przytoczyć w tym kontekście w szczególności orzeczenie nr 5831 z 1968 r., w którym Trybunał Konstytucyjny zaprzeczył, jakoby gospodarka wolnorynkowa stanowiła podstawową zasadę konstytucyjną. W ten sposób Trybunał Konstytucyjny otworzył drogę w kierunku konstruowania zasady państwa socjalnego.

¹⁸ Zob. K. Dunaj, *op. cit.*, s. 225–226.

¹⁹ H. Schambeck, *op. cit.*, s. 54.

jednostki, a zwłaszcza wolność pracy, prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, prawo do słusznego wynagrodzenia za pracę, prawo do zawierania zbiorowych układów pracy, prawo dzieci i młodzieży do ochrony, prawo do szkolenia zawodowego, prawo do opieki socjalnej i bezpieczeństwa socjalnego, jak również prawo do ochrony zdrowia²⁰.

III. Konstytucyjne aspekty limitacji i derogacji praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych w czasie szczególnego zagrożenia

Wybuch pandemii COVID-19 stanowił w Austrii, podobnie jak w innych państwach europejskich, wyzwanie dla stanu przestrzegania praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych jednostki. Jednakże przypadek Austrii wyróżnia, z ustrojowego punktu widzenia, brak jednoznacznie sformułowanego katalogu praw podstawowych. Z faktem tym związane są dalsze konsekwencje, związane z praktycznymi aspektami przestrzegania wolności i praw jednostki w okresie zagrożenia, jakim bez wątpienia jest występowanie pandemii COVID-19. Przede wszystkim nie istnieje w konstytucji z 1920 r. ogólna klauzula limitacyjna, określająca zasady ograniczeń praw i wolności, jak i klauzula derogacyjna, pozwalająca na zawieszenie gwarancji ich przestrzegania w okresie stanu nadzwyczajnego²¹. Sama koncepcja stanu nadzwyczajnego jest określona w konstytucji z 1920 r., mówiąc najogólniej, w sposób mocno nieprecyzyjny. Nie istnieje, jak w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, rozdział poświęcony funkcjonowaniu struktur państwowych w okresie nadzwyczajnych zagrożeń. Żaden też przepis konstytucyjny nie stanowi bezpośredniej podstawy do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w takim znaczeniu, w jakim instytucja ta funkcjonuje w innych państwach europejskich.

²⁰ Zob. K. Dunaj, *op. cit.*, s. 229.

²¹ Niemniej z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że ograniczenie praw podstawowych może dokonywać się w interesie publicznym wyłącznie w drodze ustawy.

Niemniej istnieją w Austrii instytucje konstytucyjne, którym można przypisać walor ekstraordynaryjny i które mogą być wykorzystane w razie powstania nadzwyczajnych zagrożeń, niemożliwych do usunięcia przy pomocy zwykłych środków konstytucyjnych. Najważniejszym w tej mierze postanowieniem jest art. 18 ust. 3 konstytucji z 1920 r., który pozwala prezydentowi federalnemu (działającemu na wniosek rządu federalnego²²) na wydawanie tymczasowych rozporządzeń zmieniających ustawy, jeżeli Rada Narodowa (tj. izba pierwsza parlamentu) nie jest zebrana, nie może zebrać się we właściwym czasie lub jej działalność jest niemożliwa z powodu siły wyższej, a konieczne jest natychmiastowe przedsięwzięcie środków dla zapobieżenia oczywistej i nieodwracalnej szkodzie dla dobra powszechnego, które zgodnie z postanowieniami konstytucyjnymi wymagają uchwały Rady Narodowej. Rozporządzenia, o których mowa w art. 18 ust. 3 konstytucji, podlegają kontrasygnacie rządu federalnego²³.

Każde rozporządzenie tymczasowe rząd federalny przedkłada niezwłocznie Radzie Narodowej, którą prezydent federalny, jeśli w tym momencie nie trwa sesja, a w trakcie sesji – jej przewodniczący – zwołują w ciągu ośmiu dni po przedłożeniu. W ciągu czterech tygodni od przedłożenia Rada Narodowa albo uchwała w miejsce rozporządzenia odpowiednią ustawę federalną, albo w drodze uchwały żąda, żeby rząd federalny natychmiast pozbawił rozporządzenie mocy obowiązującej. W tym ostatnim przypadku rząd federalny winien natychmiast zastosować się do tego wezwania. W celu terminowego podjęcia uchwały przez Radę Narodową jej przewodniczący poddaje sprawę pod głosowanie najpóźniej w przedostatnim dniu czterotygodniowego terminu. Jeżeli rozporządzenie zostanie uchylone przez rząd federalny zgodnie z poprzedzającymi postanowieniami, to z dniem jego uchylenia wchodzi znowu w życie przepisy ustawowe, które zostały uchylone przez rozporządzenie. Rozporządzenia, tymczasowe nie mogą dokonywać zmiany przepisów konstytucyjnych i nie mogą dotyczyć trwałego

²² Projekt rozporządzenia rząd opracowuje w porozumieniu ze stałą podkomisją wyłonioną przez Komisję Główną Rady Narodowej.

²³ Por. P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 101–102.

obciążenia finansowego federacji, obciążenia finansowego krajów, okręgów i gmin, obowiązków finansowych obywateli, przekazywania dóbr państwowych, środków w sprawach stosunku pracy i ubezpieczeń społecznych oraz spraw z dziedziny wolności zrzeszania się i ochrony najemców.

W możliwość stosowania nadzwyczajnych uprawnień prawodawczych wyposażone są również rządy krajowe. Przesłanki skorzystania z tych kompetencji są zbliżone do tych, jakie występują w przypadku stanowienia rozporządzeń tymczasowych na poziomie federacji²⁴. Rozporządzenia tymczasowe wydawane przez rząd krajowy mają ograniczony zakres przedmiotowy²⁵ i również w tym zakresie przypominają akty wydawane na podstawie art. 18 ust. 3 konstytucji.

Wskazać ponadto należy, iż zgodnie z art. 78a konstytucji w sytuacji istniejącego lub zbliżającego się zagrożenia życia, zdrowia, wolności albo własności człowieka, federalne organy bezpieczeństwa, bez względu na właściwość innych władz w zakresie obrony przed zagrożeniem, są uprawnione do podejmowania pierwszych działań dla udzielenia pomocy, zanim wkroczą władze właściwe. Naczelnym organem bezpieczeństwa jest federalny minister spraw wewnętrznych. Jako organy bezpieczeństwa podlegają mu dyrekcje bezpieczeństwa oraz im podporządkowane okręgowe organy administracji, jak również dyrekcje policji federalnej.

Oprócz unormowań konstytucji z 1920 r. z punktu widzenia ograniczeń praw i wolności jednostki w dobie pandemii COVID-19 istotne znaczenie przypisywano ustawie konstytucyjnej z 1988 r. o ochronie wolności osobistej²⁶, formułującej prawo każdego do wolności i bezpieczeństwa. W świetle tej ustawy podstawą pozbawienia wolności może

²⁴ Por. art. 97 ust. 3 Konstytucji.

²⁵ Nie mogą zmieniać postanowień konstytucji krajowej, powodować trwałego finansowego obciążenia kraju, obciążenia finansowego federacji, okręgów lub gmin, ustanawiać finansowych obowiązków dla obywateli, przewidywać zbycia mienia publicznego, dotyczyć środków w sprawach stosunku pracy, ani też spraw izb pracowniczych w zakresie rolnictwa i gospodarki leśnej (art. 97 ust. 4 Konstytucji).

²⁶ *Bundesverfassungsgesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit* (BGBl. I Nr 684/1988 z późn. zm.).

być sytuacja, w której jednostka stanowi źródło niebezpieczeństwa rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych²⁷.

Pandemia COVID-19 stanowiła bez wątpienia nadzwyczajne zagrożenie, uzasadniające odwołanie się do wskazanych przepisów konstytucyjnych (określanych w doktrynie austriackiej jako *Notstandbestimmungen*). Niemniej należy zauważyć, że nie zostały spełnione wszystkie przesłanki ich zastosowania. Chodzi w szczególności o przeszkody w zebraniu się i podjęciu aktywności legislacyjnej przez Radę Narodową, które stanowią przesłankę wykorzystania nadzwyczajnych uprawnień określonych w art. 18 ust. 3 konstytucji. Dlatego też wybuchowi pandemii COVID-19 nie towarzyszył akt wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, nieznany zresztą formalnie rzecz biorąc konstytucji z 1920 r. Radykalne, służące powstrzymaniu rozprzestrzeniania się pandemii, kroki legislacyjne były procedowane w normalnej, aczkolwiek niezwykle szybko przeprowadzonej procedurze ustawodawczej.

Dlatego też od momentu wybuchu pandemii COVID-19 Rada Narodowa uchwaliła szereg ustaw, które z kolei stały się podstawą wydawania rozporządzeń określających szczegółowe zasady stosowania środków reżimu sanitarnego, oznaczających konieczność radykalnego ograniczenia praw i wolności jednostki. Wskutek częstych zmian legislacyjnych i krótkotrwałego obowiązywania środków prawnych dostosowanych do aktualnej sytuacji epidemicznej system prawa antypandemicznego w Austrii jest niezwykle skomplikowany i ulega częstym zmianom, ale dzięki temu uzyskuje się większą efektywność podejmowanych działań.

²⁷ P. Czarny, *Ograniczenia praw i wolności obywatelskich w okresie pandemii COVID-19 w Republice Austrii*, [w:] *Ograniczenia praw i wolności w okresie pandemii COVID-19 na tle porównawczym. Pierwsze doświadczenia*, K. Dobrzeniecki, B. Przywora (red.), Warszawa 2021, s. 14.

IV. Ograniczenie wolności i praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych w prawie antypandemicznym

Podstawowym aktem prawnym, który zawierała regulacje określające środki podejmowane w celu zwalczania COVID-19, jest ustawa federalna z 15 marca 2020 r. o tymczasowych środkach w celu zapobieżenia rozprzestrzenianiu się COVID-19²⁸. Ustawa określiła możliwość zastosowania środków sanitarnych zapobiegających rozprzestrzenianiu się COVID-19, związanych z koniecznością kontaktów międzyludzkich w formie spotkań i wyjazdów oraz korzystania ze środków transportu. Ustawa wprowadziła obowiązek utrzymywania dystansu społecznego, zakrywania ust i nosa w miejscach publicznych oraz stosowania innych środków ochronnych w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu się COVID-19.

Realizacja wolności poruszania się w dobie pandemii COVID-19 została uzależniona od posiadania świadectwa niskiego ryzyka epidemiologicznego. Było nim szczepienie przeciwko COVID-19, negatywny wynik badania wykonanego na obecność zakażenia SARS-CoV-2, przeprowadzony test potwierdzający obecność przeciwciał przeciwko zakażeniu SARS-CoV-2 albo dowód wyzdrowienia lub medyczne potwierdzenie przebytej infekcji SARS-CoV-2²⁹. Ustawa o COVID-19 nakładała obowiązek posiadania dowodu na niskie ryzyko epidemiologiczne w związku z wjazdem na teren przedsiębiorstwa w celu zakupu towarów lub skorzystania z usług, korzystaniem ze środków transportu oraz wjazdem i przejazdem przez określone miejsca. Wyjątek stanowiły lokale użytkowe, środki transportu lub określone miejsca, które służyły do zaspokojenia podstawowych potrzeb życia codziennego. Certyfikat niskiego ryzyka epidemiologicznego był również wymagany

²⁸ *Bundesgesetz betreffend vorläufige Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 (COVID-19-Maßnahmegesetz – COVID-19-MG, BGBl. I nr 12/2020 z późn. zm.; dalej jako: „ustawa o COVID-19”*. Ustawa została uchwalona przez obie izby parlamentu i podpisana przez prezydenta w ciągu jednego dnia.

²⁹ Świadectwem niskiego ryzyka epidemiologicznego mogą być również zaświadczenia o przebyciu choroby, wykonaniu testu lub wzięciu szczepionki, o których mowa w § 4b ust. 1 pkt 1–3 ustawy o epidemiach (zob. niżej).

w miejscach świadczenia pracy, w których nie można było wykluczyć kontaktu fizycznego z innymi osobami, odwiedzania domów spokojnej starości i uczestnictwa w spotkaniach³⁰.

Osoby korzystające ze świadectwa niskiego ryzyka epidemiologicznego obowiązane były posiadać stosowny dokument i dokonać jego okazania na żądanie uprawnionego podmiotu. W zależności od aktualnej sytuacji epidemiologicznej można było dokonać rozróżnienia między grupami osób spełniających powyższe kryteria, jeżeli zgodnie z aktualnym stanem wiedzy można było założyć, że istniały różnice w zapobieganiu rozprzestrzenianiu się COVID-19. Mniejsze niż przewiduje to ustawa obostrzenia epidemiczne można było zastosować wobec dzieci i młodzieży do 16 roku życia, w razie potrzeby z podziałem na różne grupy wiekowe, a także wobec osób, u których ze względów medycznych było możliwe wykazanie jedynie niskiego ryzyka epidemiologicznego.

Praktyczny aspekt przewidzianych obostrzeń sanitarnych w dużej mierze został uzależniony od decyzji organów władzy wykonawczej. Ustawodawca austriacki pozwalał bowiem na określenie w drodze rozporządzenia gradacji obostrzeń w zależności od aktualnej sytuacji epidemiologicznej, co oznaczało możliwość zastosowania różnych środków w powiązaniu z różnymi klasyfikacjami ryzyka („system sygnalizacji świetlnej”)³¹. W ten sposób na podstawie ustawy o COVID-19 federalny minister zdrowia uzyskał kompetencję ustanowienia zakazu wstępu do określonych miejsc w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu się choroby. Zakaz ten odnosił się również do przedsiębiorstw lub lokali³². W drodze rozporządzenia federalny minister zdrowia był władny określić zasady wjazdu na teren przedsiębiorstwa lub tylko niektórych należących do niego lokali w celu zakupu towarów lub korzystania z usług albo w celu świadczenia pracy. Kompetencja ta obejmowała również określanie zasad korzystania ze środków transportu. Jeżeli wprowadzone ograniczenia okazałyby się nieskuteczne,

³⁰ § 1 ust. 5 pkt 5 ustawy o COVID-19.

³¹ § 1 ust. 8 ustawy o COVID-19.

³² §§ 3-4 ustawy o COVID-19; P. Czarny, *Ograniczenia...*, s. 20.

w drodze rozporządzenia można było ustanowić całkowity zakaz wejścia na teren przedsiębiorstwa lub korzystania z jego usług.

W kontekście ograniczeń praw socjalnych określonych ustawą o COVID-19 należy również wskazać na przepisy ograniczające kontakty interpersonalne (§ 5). Oprócz detalicznego wskazania, iż granicą ograniczeń wprowadzonych na mocy rozporządzenia były spotkania mniej niż pięciu osób z mniej niż trzech gospodarstw domowych (oraz co najwyżej sześciorga dzieci, nad którymi osoby te sprawują opiekę), ustawodawca wskazał, iż spotkania mogą być powiązane ze spełnieniem określonych przesłanek lub warunków, być ograniczone pod względem liczby osób, podlegać wymogowi powiadomienia lub zezwolenia albo zostać ograniczone do pewnych grup ludzi lub zawodów. Przepisy te miały zatem znaczenie nie tylko dla sfery życia prywatnego, ale również dla realizacji praw socjalnych, a zwłaszcza realizacji wolności pracy i wolności koalicji³³.

Oprócz ustawy o COVID-19 i obowiązujących na jej podstawie przepisów podustawowych, kolejnym aktem mającym podstawowe znaczenie dla zwalczania pandemii COVID-19, była ustawa o epidemiach z 1950 r.³⁴, której postanowienia zostały dostosowane do warunków, jakie zaistniały wraz z wybuchem pandemii COVID-19. Celem ustawy było przede wszystkim ustalenie mechanizmów zapobiegających transmisji chorób zakaźnych. Dlatego też ustawa, wymieniając katalog chorób objętych jej postanowieniami, nakładała obowiązek zgłoszenia każdego przypadku ich stwierdzenia do powiatowego organu administracyjnego (wydziału zdrowia), na terenie którego chory przebywał lub gdzie nastąpił zgon. W przypadku uzyskania pozytywnego wyniku testu po wykonaniu testu na obecność antygeny SARS-CoV-2 do użytku osobistego należało niezwłocznie poinformować organ ds. zdrowia. Ponowne badanie powinno nastąpić w ciągu 48 godzin. Samomonitorowaną kwarantannę domową

³³ Dodać należy, iż ograniczenia dotyczące osób lub grup zawodowych nie mogą być oparte na kryterium płci, niepełnosprawności, przynależności etnicznej, wieku, religii, ideologii, orientacji seksualnej lub przypisania do grupy ryzyka COVID-19.

³⁴ *Bundesgesetz über die Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten* (Epidemiegesetz 1950, BGBl. nr 186/1950 z późn. zm.).

należało rozpocząć natychmiast i utrzymywać aż do uzyskania wyników ponownego badania³⁵. Ponadto na podmioty prowadzące placówki gastronomiczne, obiekty noclegowe, sportowe lub rekreacyjne, instytucje kultury, szpitale i uzdrowiska, domy spokojnej starości oraz organizatorów spotkań odbywanych w reżimie sanitarnym na podstawie ustawy o COVID-19 został nałożony obowiązek zebrania danych osobowych osób przebywających w danym miejscu dłużej niż 15 minut. Dane te musiały być przekazane na żądanie powiatowemu organowi administracyjnemu. Osoby, których dane dotyczyły, były zobowiązane do ich ujawnienia³⁶.

W mniejszym natomiast zakresie ustawa o epidemiach traktowała o ograniczeniach wolności i praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych. Niemniej stosowne ograniczenia dawały się zdekodować na podstawie przepisów określających obowiązywanie reżimu sanitarnego. Tak było chociażby w przypadku zasad przeprowadzania dezynfekcji, które wskazywały na możliwość ingerencji w prawo własności. W świetle § 8 komentowanej ustawy przedmioty i pomieszczenia, co do których można przypuszczać, że były skażone zarazkami choroby, o której mowa w ustawie, podlegały urzędowej dezynfekcji. Jeśli odpowiednia dezynfekcja nie była możliwa lub była zbyt kosztowna w stosunku do wartości przedmiotu, przedmiot mógł ulec zniszczeniu. Przedmioty, co do których istniało podejrzenie, że były skażone, nie mogły być wycofywane z dezynfekcji lub zniszczenia i nie mogły być usuwane z mieszkania przed wykonaniem tych czynności. W świetle § 29 ustawy za przedmioty, które zostały poddane urzędowej dezynfekcji i które zostały uszkodzone w taki sposób, że nie mogły być dalej używane zgodnie z ich przeznaczeniem, a także za przedmioty zniszczone, przyznawane było odpowiednie odszkodowanie. Należało je wypłacić osobie, w której posiadaniu znajdował się przedmiot. Nie przyznawano rekompensaty za obiekty będące własnością korporacji publicznej (federalnej, krajowej, powiatowej itd.) lub funduszu publicznego. Jednakże prawo do odszkodowania nie przysługiwało, jeżeli

³⁵ § 3b ustawy o epidemii.

³⁶ § 5c ustawy o epidemii.

właściciel przedmiotu był winny działania sprzecznego z przepisami ustawy o epidemii lub nie dopełnił ciężących na nim obowiązków (§ 30).

Na podstawie ustawy o epidemii mogło być również ograniczone prawo do nauki. W świetle § 9 mieszkańcy miejscowości lub domów, w których wystąpiła choroba, mogli być wykluczeni z możliwości uczęszczania do placówek oświatowych, przedszkoli i podobnych instytucji. Za przestrzeganie tego zakazu odpowiedzialne były zarówno same osoby wykluczone, a w przypadku małoletnich ich przedstawiciele prawni, jak i organy powołane do monitorowania wizytacji placówki. Możliwe było ponadto całkowite lub częściowe zamknięcie placówek oświatowych i przedszkoli.

Ustawa o epidemii wskazywała ponadto na możliwość ograniczenia wolności działalności gospodarczej i wolności pracy przez wprowadzenie zakazu handlu obwoźnego i poszukiwania doraźnej pracy na określonym obszarze (§ 19). W tym kontekście należało również postrzegać możliwość wprowadzenia ograniczeń wjazdu na terytorium federacji (§ 25). W szczególności mogła zaistnieć konieczność udowodnienia niskiego ryzyka epidemiologicznego oraz odbycia kwarantanny po przekroczeniu granicy państwowej. Ustawa umożliwiała również wprowadzenie ograniczeń w imporcie i tranżycie towarów, a nawet ich całkowitego zawieszenia.

Ograniczenia praw socjalnych i ekonomicznych przewidziane przez ustawę o epidemii kompensowane dawały możliwość uzyskania odszkodowania za utratę zarobków lub zysku z działalności handlowej (§ 32). Pracodawcy obowiązani byli dokonać wypłaty wynagrodzenia zatrudnionym pracownikom, a koszt ten pokrywany był przez rząd federalny. Państwo mogło też przejąć na siebie opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne. W przypadku osób prowadzących działalność na własny rachunek rekompensata była oparta na porównywalnym zaktualizowanym dochodzie ekonomicznym.

V. Stan restrykcji pandemicznych w kontekście ograniczenia wolności i praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych

Od czasu wybuchu pandemii COVID-19 restrykcje związane z wprowadzaniem odpowiedniego reżimu sanitarnego były wprowadzane lub łagodzone stosownie do wymogów sytuacji epidemicznej. Przejawiały się one m.in. w konieczności noszenia maseczek ochronnych, ograniczeniu możliwości zbierania się większej ilości osób w jednym miejscu, limitacji usług gastronomicznych, a nawet ustanowienia godziny policyjnej. Zrozumieniu dla wprowadzanych restrykcji towarzyszyły spory co do konstytucyjności przyjmowanych rozwiązań³⁷. Pod koniec 2020 r. w Austrii odnotowywano coraz więcej protestów przeciwko środkom podejmowanym przez rząd. W ciągu kolejnych tygodni mimo zakazu zgromadzeń, uzasadnianego względami sanitarnymi, odbyło się szereg demonstracji³⁸.

Nadzieję na opanowanie epidemii, którą przyniosła na początku 2021 r. akcja masowych szczepień, rozwiął wiosenny wzrost zachorowań na COVID-19, a w okresie powakacyjnym rozprzestrzeniający się wariant delta wirusa SARS-CoV-2. W listopadzie 2021 r. wzrost zachorowań sięgnął 15 tys. przypadków dziennie. Dlatego też rząd federalny zdecydował się na podjęcie bezprecedensowych kroków, które mają zwalczyć epidemię. Należała do nich decyzja o ustanowieniu obowiązkowych szczepień (od 1 lutego 2022 r.) i wprowadzenie w życie społeczno-gospodarczym tzw. twardego *lockdownu*.

Normatywnym przejawem tych działań było rozporządzenie Federalnego Ministra Spraw Społecznych, Zdrowia, Opieki i Ochrony Konsumentów, za pomocą którego podejmuje się specjalne środki ochronne w celu zapobieżenia sytuacji nadzwyczajnej spowodowanej COVID-19 (tzw. 5 rozporządzenie w sprawie środków nadzwyczajnych

³⁷ Stało się tak chociażby w pierwszych tygodniach pandemii, gdy rząd usiłował metodami administracyjnymi ograniczyć możliwość zbierania się większej ilości osób przy okazji obchodzenia Świąt Wielkanocnych 2020 r.

³⁸ Zob. np.: Th. Hörmann, „Corona-Spaziergang“ in Innsbruck: Über 100 Anzeigen bei illegaler Demo, <https://www.tt.com/artikel/17863300/corona-spaziergang-in-innsbruck-ueber-100-anzeigen-bei-illegaler-demo> [dostęp: 26.11.2021].

COVID-19)³⁹. Wzrost liczby zakażeń wirusem SARS-CoV-2 (wariant delta) w listopadzie 2021 r. i spowodowane nim zagrożenie wydolności placówek służby zdrowia skłonił władze austriackie do zaostrzenia środków epidemicznych, nakierowanych wszystkim na zmniejszenie transmisji wirusa przez administracyjnoprawne ograniczenie kontaktów interpersonalnych. Zagrożenie było tak poważne, że wprowadzone restrykcje dotknęły również ozdrowieńców i osób zaszczepionych. Niezależnie od obostrzeń wprowadzonych na całym terytorium państwa władze krajowe były upoważnione – w razie pogorszenia sytuacji epidemicznej – do podejmowania jeszcze dalej idących restrykcji.

Obowiązujące wówczas przepisy radykalnie ograniczały możliwość opuszczenia miejsca zamieszkania. Możliwe było to jedynie m.in. w celu uniknięcia bezpośredniego zagrożenia zdrowia, życia lub mienia, zapewnienia opieki lub udzielenia pomocy osobom potrzebującym wsparcia, realizacji praw lub obowiązków rodzinnych albo zaspokojenia niezbędnych podstawowych potrzeb życia codziennego⁴⁰. Z punktu widzenia ochrony praw socjalnych wskazać należy, iż uzasadnieniem opuszczenia miejsca zamieszkania była realizacja obowiązków zawodowych (ale tylko wtedy, jeśli zaistniała taka konieczność) lub skorzystanie ze stref klientów funkcjonujących w lokalach użytkowych.

W rozporządzeniu wprowadzono powszechny obowiązek noszenia maseczek ochronnych w pojazdach komunikacji zbiorowej oraz na związanych z nimi stacjach metra, peronach, przystankach, dworcach kolejowych i lotniskach oraz w obiektach łączących. Maseczkę należało nosić również w pojeździe, gdy był on używany wspólnie przez osoby, które nie mieszkały w tym samym gospodarstwie domowym⁴¹.

Na mocy rozporządzenia COVID-19 wprowadzono zasadnicze ograniczenia wolności działalności gospodarczej, wprowadzając

³⁹ *Verordnung des Bundesministers für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, mit der besondere Schutzmaßnahmen zur Verhinderung einer Notsituation auf Grund von COVID-19 getroffen werden (5. COVID-19-Notmaßnahmenverordnung – 5. COVID-19-NotMV, BGBl. II, nr 475/2021; dalej jako: „rozporządzenie COVID-19”). Rozporządzenie zostało wydane na podstawie ustawy o COVID-19.*

⁴⁰ § 3 rozporządzenia COVID-19.

⁴¹ § 4-6 rozporządzenia COVID-19.

gospodarkę w stan tzw. twardego *lockdownu*. Istniejące wówczas przepisy zabraniały wjazdu do strefy klienta w placówkach handlowych w celu zakupu towarów, korzystania z łaźni, siłowni, usług fryzjerskich, kosmetycznych itd., placówek rekreacyjnych (m.in. ogrodów zoologicznych, kasyn i salonów gier) oraz z instytucji kultury (kin, teatrów, sal koncertowych, muzeów, bibliotek itd.). Pozostały otwarte jedynie sklepy spożywcze, apteki, drogerie, sklepy prowadzące sprzedaż wyrobów medycznych i artykułów sanitarnych, stacje paliw, myjnie, punkty pocztowe, kioski z gazetami czy warsztaty samochodowe i rowerowe⁴².

Ograniczenie wolności działalności gospodarczej wyrażało się również w ograniczeniu działalności gastronomicznej. Usługi tego rodzaju mogły być świadczone tylko przez jednostki funkcjonujące w szpitalach i uzdrowiskach, domach spokojnej starości oraz placówkach zakwaterowania dzieci i młodzieży. Zakaz wykonywania usług gastronomicznych nie odnosiły się do punktów, w których klient mógł odebrać żywność spakowaną w szczelne pojemniki, z takim zastrzeżeniem, iż żywności i napojów nie można spożywać w promieniu 50 metrów od lokalu, a przy odbiorze należało nosić maseczkę ochronną. Możliwe było ponadto świadczenie usług gastronomicznych przez dostawę żywności do miejsca pobytu klienta⁴³.

Zamknięte były hotele i wszelkie inne obiekty noclegowe⁴⁴. Wyjątek dotyczył tylko osób, które w dniu wejścia w życie komentowanego rozporządzenia (tj. 22 listopada 2021 r.) korzystały z zakwaterowania – na czas trwania usługi uzgodniony wcześniej z kwaterodawcą. Ponadto można było korzystać z hotelu lub obiektu noclegowego w celu opieki i pomocy osobom potrzebującym wsparcia, w celu realizacji obowiązków zawodowych (ale tylko wówczas, gdy nie można ich przełożyć na czas późniejszy), zaspokojenia pilnej potrzeby mieszkaniowej. Z obiektów noclegowych mogli korzystać również uczniowie i studenci

⁴² § 7 ust. 1–6 rozporządzenia COVID-19.

⁴³ § 9 rozporządzenia COVID-19.

⁴⁴ Są to obiekty, które znajdują się pod kierownictwem lub nadzorem kwaterodawcy lub jednego z jego przedstawicieli, przeznaczone do odpłatnego lub nieodpłatnego pobytu gości czasowych.

w celach edukacyjnych. Dlatego też pozostały otwarte internaty i domy studenckie⁴⁵.

Rozporządzenie o COVID-19 radykalnie ograniczyło również wolność pracy⁴⁶. Na pracodawców nałożono obowiązek umożliwienia świadczenia pracy poza zakładem pracy, o ile tylko pozwalał na to charakter obowiązków wykonywanych przez pracownika. W tych zakładach pracy, w których nie można było wykluczyć kontaktu fizycznego z innymi osobami, osoby wchodzące na ich teren (również właściciele) obowiązani byli posiadać tzw. „certyfikat 3G” (*Geimpfte* – zaszczepiony, *Genesene* – ozdrowieniec, *Getestete* – przetestowany z wynikiem negatywnym). Podczas wchodzenia do miejsca pracy należało nosić maseczkę ochronną, chyba że wykluczony był kontakt fizyczny z osobami, które nie mieszkają w tym samym gospodarstwie domowym lub ryzyko infekcji można było zminimalizować za pomocą innych odpowiednich środków ochronnych⁴⁷. Ponadto pracodawca zatrudniający więcej niż 51 pracowników musiał wyznaczyć funkcjonariusza COVID-19 oraz opracować i wdrożyć koncepcję zapobiegania COVID-19. Funkcjonariusz COVID-19 odpowiadał za kontakt zakładu pracy z odpowiednimi organami władzy publicznej, a jego podstawowym obowiązkiem było monitorowanie wdrażania koncepcji zapobiegania COVID-19.

VI. Podsumowanie

Wymogi reżimu sanitarnego związane z wybuchem pandemii COVID-19 spowodowały konieczność ograniczenia (a częściowo również zawieszenia) wolności i praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych – podobnie zresztą jak w innych państwach, których

⁴⁵ § 10 rozporządzenia COVID-19.

⁴⁶ § 8 rozporządzenia COVID-19.

⁴⁷ Innymi odpowiednimi środkami ochrony są w szczególności zabezpieczenia techniczne, takie jak zamocowanie ścianek działowych lub ścian z pleksiglasu oraz, jeśli techniczne zabezpieczenia uniemożliwiają wykonanie robót, zabezpieczenia organizacyjne, takie jak tworzenie stałych ekip pracowników.

rządy podjęły wysiłek przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się choroby. W pierwszej kolejności restrykcje dotknęły wolności działalności gospodarczej. Została ograniczona możliwość prowadzenia aktywności gospodarczej w obszarze gastronomii, usług hotelarskich oraz innych branżach związanych z intensywnymi kontaktami międzyludzkimi. Restrykcje dotknęły również realizacji prawa własności, wolności pracy, czy też dostępu do dóbr kultury. Rozwiązania austriackiego prawa antypandemicznego cechowała duża dynamika, częste zmiany legislacyjne, dostosowywanie wymogów sanitarnych do rozwijającej się sytuacji epidemicznej.

W końcu listopada 2021 r. Austriacy żyli w warunkach tzw. twardego *lockdownu*. Spośród instytucji publicznych pozostawały otwarte szkoły, dzięki czemu możliwe było ciągle realizowanie prawa do nauki. Biorąc pod uwagę szkodliwe skutki zdalnego nauczania w przypadku dzieci, istniała ogólna determinacja do utrzymania możliwości ich bezpośrednich kontaktów z rówieśnikami. Niemniej stworzono również szansę uczenia się w domu, jeśli taką decyzję podejmowali ich opiekunowie. Otwarte pozostawały również uniwersytety, choć większość z nich przyjmowała zdalne formy nauczania.

Wprowadzone restrykcje spotykały się na ogół ze zrozumieniem, ale budziły też protesty społeczne. Na dwa dni przed wejściem w życie omówionych w niniejszym opracowaniu przepisów antypandemicznych w Wiedniu odbyło się kilka demonstracji przeciwko rządowym posunięciom⁴⁸. Przedłużające się warunki tzw. twardego *lockdownu* sprawiły, iż cierpliwość austriackiego społeczeństwa została wystawiona na ciężką próbę.

⁴⁸ Zob. M. Fürthauer, *Corona-Demos in Österreich eskalieren teils: Mordanschlag auf Polizisten wird publik*, <https://www.merkur.de/welt/oesterreich-corona-demo-anschlag-protest-verschaerfungen-50-000-demonstranten-wien-91128865.html> [dostęp: 26.11.2021].

Bibliografia

Źródła prawa

- Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920 in der Fassung von 1929, BGBl. nr 1/1930 z późn. zm.*
- Bundesverfassungsgesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit (BGBl. I nr 684/1988 z późn. zm.).*
- Bundesgesetz betreffend vorläufige Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 (COVID-19-Maßnahmengesetz – COVID-19-MG, BGBl. I nr 12/2020 z późn. zm.*
- Bundesgesetz über die Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten (Epidemiegesetz 1950, BGBl. nr 186/1950 z późn. zm.).*
- Verordnung des Bundesministers für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, mit der besondere Schutzmaßnahmen zur Verhinderung einer Notsituation auf Grund von COVID-19 getroffen werden (5. COVID-19-Notmaßnahmenverordnung – 5. COVID-19-NotMV, BGBl. II, nr 475/2021).*

Literatura

- Czarny P., Naleziński B., *Wstęp*, [w:] *Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii*, Warszawa 2004.
- Czarny P., *Ograniczenia praw i wolności obywatelskich w okresie pandemii COVID-19 w Republice Austrii*, [w:] *Ograniczenia praw i wolności w okresie pandemii COVID-19 na tle porównawczym. Pierwsze doświadczenia*, K. Dobrzeniecki, B. Przywora (red.), Warszawa 2021.
- Dobrzeniecki K., Przywora B., *Legal Basis for Introducing Restrictions on Human Rights and Freedoms During the First Wave of the COVID-19 Pandemic*, „Review of European and Comparative Law” 2021, t. XLVI, nr 3.
- Dunaj K., *Prawo do ochrony zdrowia w systemie prawnym Republiki Austrii i jego praktyczna realizacja*, [w:] *Uwarunkowania prawne, ekonomiczne i socjologiczne funkcjonowania wybranych systemów ochrony zdrowia*, T. Mróz (red.), Białystok 2011.

- Federalna Ustawa Konstytucyjna Republik Austrii*, tłum. i wstęp P. Czarny i B. Naleziński, Warszawa 2004.
- Melichar E., *Inkorporacja Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka w austriackim porządku prawnym*, [w:] *Państwo – prawo – obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, J. Łętowski, W. Sokolewicz (red.), Wrocław 1989.
- Naleziński B., *O konstytucyjnych źródłach prawa w Republice Austrii uwag kilka*, [w:] *Ustroje tradycje i porównania. Księga dedykowana prof. dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015.
- Öhlinger Th., *Verfassungsrecht*, Wien 2005.
- Pelinka A., Rosenberger S., *Österreichische Politik. Grundlagen, Strukturen, Trends*, Wien 2000.
- Sarnecki P., *System konstytucyjny Austrii*, Warszawa 1999.
- Schambeck H., *Prawa podstawowe człowieka w austriackim prawie konstytucyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2002, t. XLIX.

Netografia

- Fürthauer M., *Corona-Demos in Österreich eskalieren teils: Mordanschlag auf Polizisten wird publik*, <https://www.merkur.de/welt/oesterreich-corona-demo-anschlag-protest-verschaerfungen-50-000-demonstranten-wien-91128865.html> [dostęp: 26.11.2021].
- Hörmann Th., *„Corona-Spaziergang“ in Innsbruck: Über 100 Anzeigen bei illegaler Demo*, <https://www.tt.com/artikel/17863300/corona-spaziergang-in-innsbruck-ueber-100-anzeigen-bei-illegaler-demo> [dostęp: 26.11.2021].

Białoruś

I. Wprowadzenie

Pandemia COVID-19 była zjawiskiem globalnym, którym zostały dotknięte wszystkie państwa na całym świecie. Jednak sytuacja Białorusi była o tyle specyficzna, że jej władze, na czele z prezydentem A. Łukaszenko, początkowo zaprzeczały wystąpieniu pandemii, potem zaś stwierdziły, że występuje ona w innych państwach, natomiast omięła ona w istocie Białoruś i nie ma wpływu na sytuację zdrowotną. Od pewnego momentu nie dało się jednak już zaprzeczać, że także na terytorium Białorusi ludzie chorują i umierają w wyniku rozprzestrzeniania się COVID-19. Niemniej, w oficjalnych statystykach liczba osób zmarłych z powodu COVID-19 prawie nigdy nie przekroczyła 9 osób dziennie. Dane te kwestionowano, podnosząc, że w poszczególnych miesiącach i tygodniach ogólna liczba zmarłych była znacząco większa, niż w podobnych okresach w latach ubiegłych. Wskazywano ponadto na fakt, że zaczyna w zakładach pogrzebowych brakować trumien, mimo że produkcja ich nie jest niższa niż w latach wcześniejszych.

Pandemia COVID-19 na Białorusi zbiegła się w czasie z ważnym dla tego państwa wydarzeniem, jakim były wybory prezydenckie, które według opinii niezależnych ekspertów zostały sfałszowane, a wysokie poparcie wyborców dla A. Łukaszenki nie było zgodne z rzeczywistością. W gruncie rzeczy trudno dociec, dlaczego wobec tak skomplikowanej sytuacji A. Łukaszenko, jako urzędujący prezydent, nie zdecydował się na przełożenie wyborów na późniejszy czas po ustąpieniu pandemii COVID-19, co pozwoliłoby mu na przedłużenie

swoich rządów. Umożliwił to art. 84 pkt 22 Konstytucji RB, w myśl którego stan nadzwyczajny na terytorium Republiki Białorusi wprowadza prezydent dekretem w przypadku klęski żywiołowej, katastrofy oraz rozruchów, którym towarzyszy przemoc lub groźba przemocy ze strony grupy osób lub organizacji, w wyniku których istnieje niebezpieczeństwo dla zdrowia i życia ludzi, terytorialnej nienaruszalności istnienia państwa. Dekret prezydenta w ciągu 3 dni winna zatwierdzić Rada Republiki.

Regulacje te powtarza ustawa o stanie nadzwyczajnym w treści art. 4. Zgodnie z tekstem art. 1 tejże ustawy, reguluje ona szczególny reżim działalności organów państwowych, urzędników oraz organizacji, dopuszczając możliwość ograniczenia i zawieszenia praw i wolności obywateli, obcokrajowców i apatrydów oraz nakładanie na nich dodatkowych obowiązków. Celem stanu nadzwyczajnego ma być w świetle przywołanej ustawy, zabezpieczenie zdrowia i życia ludzi, a także usunięcie zagrożenia dla jedności terytorialnej oraz istnienia państwa. W ustawie wyliczono szczegółowo podstawy wprowadzenia stanu wojennego, zaliczając do nich obok sytuacji naturalnej, mającej charakter techniczny, zagrożenia ekologiczne, sytuacje powstałe w wyniku awarii bądź niebezpiecznych zjawisk naturalnych, katastrofy i klęski żywiołowe, a także epidemie. Nie sposób nie zauważyć, że stwierdzenie, iż na Białorusi wybuchła epidemia, która może pociągnąć za sobą śmierć obywateli, leżało w interesie prezydenta, czego wyraźnie A. Łukaszenko nie dostrzegł.

Godzi się także podkreślić, że w ustawie o stanie nadzwyczajnym przewidziano możliwość wprowadzenia środków, ograniczających prawa człowieka, w tym wolność przemieszczania się na obszarze, na którym wprowadzono stan nadzwyczajny, a także możliwość wzmocnienia ochrony bezpieczeństwa i porządku społecznego, liczne możliwości ograniczeń w zakresie kwestii gospodarczych i administracyjnych, a ponadto wprowadzenia godziny policyjnej, możliwość reglamentowania wolności druku i środków przekazu, specjalny tryb akredytacji dziennikarzy. Ustawa pozwalała także na ograniczenie wolności politycznych, w tym zawieszenie działalności partii politycznych, możliwość dokonywania przeszukań rzeczy osobistych,

mieszkań, środków transportu i wprowadzenia szeregu innych zakazów i ograniczeń.

Z perspektywy czasu i pamiętając o licznych demonstracjach mieszkańców Białorusi, kwestionujących wyniki wyborów, trwanie przy decyzji negującej istnienie pandemii i niewprowadzenie stanu wyjątkowego wydawało się całkowicie niezrozumiałe i nieracjonalne.

II. Konstytucyjne podstawy praw i wolności oraz podstawy ich ograniczeń

Konstytucja Białorusi przyjęta w 1994 r.¹ i głęboko przemodelowana dwa lata później², już w samej preambule deklaruje swoje przywiązanie do wartości ogólnoludzkich, akcentując dążenie do utrwalania praw i wolności każdego obywatela. Stwierdzenie to ma głęboki i niezauważalny przez większość czytelników sens, gdyż wynika z niego, że

¹ Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изм. и доп. 1996г.), *Національний реєстр правових актів Республіки Білорусь*, 1999, №1. Do 1994 r. obowiązywała ustawa zasadnicza z 1978 r., w której treści dokonano wielu zmian i uzupełnień, będących rezultatem procesu „pierestrojki”, a później faktu ogłoszenia niepodległości przez ciągle jeszcze Białoruską Socjalistyczną Republikę Radziecką. Jakkolwiek w literaturze Konstytucja z 1994 r. kojarzona jest z osobą prezydenta Aleksandra Łukaszenki, to jednak pamiętać należy, że sama Konstytucja uchwalona została w marcu 1994 r., a A. Łukaszenka wygrał wybory i został prezydentem po drugiej turze wyborów 10 lipca 1994 r., uzyskując 80,1% głosów. Zaprzysiężony został 20 lipca 1994 r. na nadzwyczajnej sesji Rady Najwyższej jako pierwszy prezydent Białorusi. Zob. w tym przedmiocie J. Sobczak, *Studia nad wyborami prezydenckimi i parlamentarnymi na Litwie i Białorusi*, Poznań 1997, s. 75–98. O treści Konstytucji białoruskiej zob. B. Górowska, *Ustrój konstytucyjny Republiki Białoruś*, „Polityka Wschodnia” 1994, nr 2, s. 75–96.

² B. Górowska, *Okoliczności i rezultaty zmiany Konstytucji Białorusi*, „Polityka Wschodnia” 1997, nr 1, s. 87–116. Warto zauważyć, że zmiany Konstytucji dokonane za rządów A. Łukaszenki w gruncie rzeczy dotyczyły systemu wyborczego i referendum, ustroju prezydentury, wyboru i statusu prezydenta, struktury, kompetencji i sposobu działania parlamentu, sposobu powoływania i kompetencji rządu, władzy sądowniczej, organów kontroli państwowej, administracji terenowej i samorządu, systemu finansowo-kredytowego państwa oraz obowiązywania i zmiany Konstytucji. Zmiany dotyczące praw i obowiązków oraz statusu jednostki w państwie były także dość istotne, bo dotyczyły aż 12 artykułów, z tym jednak, że utrzymano katalog praw i wolności korespondujący ze standardami międzynarodowymi.

prawa i wolności są gwarantowane jedynie obywatelom Białorusi, a nie każdemu człowiekowi. Jest to całkowicie sprzeczne z koncepcją, która legła u podstaw Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, która nie czyni różnic między prawami obywateli a prawami człowieka. W podobny sposób widzą wolności i prawa człowieka dokumenty ONZ w ramach systemu prawa międzynarodowego. Dobitniej formułuje to art. 21 Konstytucji RB, w myśl którego zabezpieczenie praw i swobód obywateli Republiki Białoruś jest celem nadrzędnym państwa. Tak więc – w myśl Konstytucji – troską władz publicznych objęte są tylko prawa i wolności obywateli Białorusi, a nie mieszkańców tego państwa i wszystkich tych, którzy z jakiegokolwiek powodu znaleźli się na jego terytorium. Potwierdza tę konstatację zdanie trzecie art. 21 Konstytucji RB, stwierdzające, że państwo gwarantuje prawa i swobody obywatelom Białorusi w Konstytucji, ustawach i przewidziane przez międzynarodowe zobowiązania państwa. Pamiętać jednak należy, że w myśl art. 11 Konstytucji RB „Obywatele innych państw i osoby nie posiadające obywatelstwa na terytorium Białorusi korzystają z praw i swobód oraz wypełniają obowiązki na równi z obywatelami Republiki Białoruś, jeżeli Konstytucja, prawo i umowy międzynarodowe inaczej nie stanowią”.

Deklaratywność tych stwierdzeń zawartych w art. 21 Konstytucji RB razi swoją ogólnikowością. W gruncie rzeczy bowiem nie wiadomo, czy obowiązek zakreślony w treści art. 21 zdaniu trzecim ciąży na władzy wykonawczej, czy także na ustawodawczej, która stanowiąc odpowiednie prawa winna treścią ich gwarantować prawa i wolności obywateli. Nie sposób dociec czy, a jeśli tak, to w jakim zakresie powinno ochronę praw i wolności spoczywać na władzy samorządowej. W myśl Konstytucji RB jedynie Prezydent ma obowiązek stać na straży przestrzegania norm konstytucyjnych, a więc w praktyce jedynie do niego należy dbałość o zagwarantowanie praw i wolności.

Wbrew stanowisku doktryny, z treści Konstytucji nie wynika, aby takie zobowiązania ciążyły na Sądzie Konstytucyjnym bądź Prokuraturze³.

Liczne wolności i prawa gwarantowane w Konstytucji zostały już wcześniej omówione w literaturze, w której podkreślano, że sformułowanie ich ma się nijak do ich przestrzegania⁴. Obszerność rozważań dotyczących praw i wolności, gwarantowanych w Konstytucji RB oraz łatwość dostępu do tych tekstów zwalnia piszących te słowa od powtarzania zaprezentowanych już treści, nakazując sformułowanie tylko kilku wniosków ogólnych.

Trzeba pamiętać, że Białoruś jest członkiem KBWE/OBWE od 30 stycznia 1992 r., przy czym od 1997 r. do grudnia 2002 r. na terenie tego państwa działało Biuro Grupy Konsultacyjno-Obszerwacyjnej w Mińsku⁵. Przedstawiciele tego Biura niejednokrotnie wskazywali

³ Ł. Leszczenko, *Osobiste i polityczne prawa i wolności człowieka w Konstytucji Republiki Białoruś. Zarys problemu*, [w:] *Europa Wschodnia – dekada transformacji. Białoruś*, B. J. Albin, W. Baluk (red.), Wrocław 2004, s. 82.

⁴ K. Kakareko, J. Sobczak, *Ograniczenia praw i wolności w okresie pandemii COVID-19 w Republice Białoruś*, [w:] *Ograniczenia praw i wolności w okresie pandemii COVID-19 na tle porównawczym. Pierwsze doświadczenia*, K. Dobrzeńcki, B. Przywora (red.), Warszawa 2021, s. 53–83; K. Kakareko, *System polityczno-prawny Republiki Białoruś*, Warszawa 2018, *passim*; K. Kakareko, J. Sobczak, *Status prawny sędziego w Republice Białorusi*, [w:] *Status prawny sędziego. Państwa europejskie*, B. Przywora (red.), t. I, Warszawa 2019, s. 77–118; K. Kakareko, *Human Rights in the Constitution of the Republic of Belarus: Between Declarations and Real Guarantees*, [w:] *Norm and Truth*, M. Piechowiak (red.), Poznań 2008, s. 170–182; też, *Unia Europejska w dążeniu do przestrzegania praw człowieka na Białorusi*, [w:] *Efektywność Europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, J. Jaskiernia (red.), Toruń 2012, s. 638–658; też, *Prawa człowieka na Białorusi – miraż czy rzeczywistość*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, J. Jaskiernia (red.), Toruń 2010, s. 412–429; J. Sobczak, *Białoruś w polityce wschodniej Unii Europejskiej*, [w:] *Rosja, Ukraina, Białoruś. Wybrane dylematy rozwoju*, S. Gardocki (red.), Toruń 2013, s. 121–143; tenże, *Stan nadzwyczajny w systemie prawnym Republiki Białorusi*, [w:] *Stan nadzwyczajny. Analizy z perspektywy nauk politycznych i prawnych*, J. Markiewicz-Stanny, P. Łukomski (red.), Zielona Góra 2015, s. 229–260; J. Sobczak, K. Kakareko, *Referenda na Białorusi*, [w:] *Aktualne problemy referendum*, B. Tokaj, A. Feja-Paszkiwicz, B. Banaszak (red.), Warszawa 2016, s. 301–316.

⁵ VI Sesja Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE 5–8 lipca 1997 r., zob. Kronika Sejmowa Nr 175 (298) II kadencja. Na sesji tej Zgromadzenie wezwało prezydenta Białorusi Aleksandra Łukaszenkę do przywrócenia praw parlamentu wybranego w demokratycznych wyborach pod koniec 1995 r. Zgromadzenie z zadowoleniem

na poważne naruszenia praw i wolności człowieka, w szczególności w trakcie wyborów prezydenckich i parlamentarnych. Władze Białorusi nie przyjęły wspomnianej krytyki, zarzucając pracownikom Biura wspieranie antyprezydenckiej opozycji, a publicyści nie cofali się nawet przed oskarżeniami o szpiegostwo⁶.

Ochrona praw człowieka była także przedmiotem zainteresowania Komitetu Helsińskiego, który wielokrotnie zwracał uwagę, iż białoruskie władze publiczne przyczyniają się do naruszania praw i wolności swoich obywateli, ograniczają działalność organizacji pozarządowych i swobodę funkcjonowania środków społecznego przekazu⁷.

Białoruś oczywiście nie jest członkiem Unii Europejskiej, nie mniej Parlament Europejski wielokrotnie wyrażał zaniepokojenie przestrzeganiem praw człowieka na obszarze tego państwa⁸. Jest rzeczą paradoksalną, że Białoruś oskarżana nie bez przyczyny na forum

powitało i wsparło inicjatywę utworzenia nadzorującego przestrzeganie praw człowieka Biura OBWE w Mińsku na mocy porozumienia między przedstawicielami OBWE a białoruskim ministrem spraw zagranicznych.

⁶ Komisja Polityczna Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nadal regularnie analizuje sytuację na Białorusi i ma nawet specjalny podkomitet, który się tą tematyką zajmuje. W końcu stycznia 2007 r. przewodniczący Zgromadzenia Parlamentarnego Rene van der Linden złożył wizytę w Mińsku. Spotykając się m.in. i z szefem Parlamentu panem Konoplewem, i z ministrem spraw zagranicznych. Społeczeństwo Białorusi nie bacząc na szczytny cel, przyświecający tej wizycie poczuło się jednak dotknięte dość obcesowymi wypowiedziami przewodniczącego Zgromadzenia Parlamentarnego, dopatrując się w ich treści nie potępienia działań władz publicznych Białorusi, lecz lekceważenia mieszkańców tego państwa.

⁷ Ł. Leszczenko, *op. cit.*, s. 79.

⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 5 lipca 2001 r. w sprawie Białorusi, przyjętą przed wyborami prezydenckimi w 2001 r., Dz.U. C 65 E z 14.3.2002, s. 373; raport Trójki Parlamentarnej, złożonej z posłów do Parlamentu Europejskiego oraz Zgromadzeń Parlamentarnych Rady Europy i Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) z 16 października 2000 r. w sprawie sytuacji politycznej na Białorusi w świetle wyborów parlamentarnych z 15 października oraz z 4 października 2001 r. w sprawie wyborów prezydenckich w 2001 r.; rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 26 stycznia 2006 r. w sprawie sytuacji na Białorusi w przeddzień wyborów prezydenckich. rezolucja w sprawie sytuacji na Białorusi z 10 marca 2005 r., Dz.U. C 320 E z 15.12.2005, s. 276; rezolucja z 7 lipca 2005 r. w sprawie sytuacji politycznej i niezależności mediów na Białorusi Teksty przyjęte, P6_TA(2005)0295; rezolucja z 29 września 2005 r. w sprawie Białorusi, Teksty przyjęte, P6_TA(2005)0363; rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie sytuacji na Białorusi

międzynarodowym o łamanie praw człowieka, jest państwem, w którym w maju 1995 r. doszło do podpisania Konwencji Wspólnoty Niepodległych Państw o podstawowych prawach i wolnościach człowieka⁹. Stolica Białorusi – Mińsk, została wybrana na siedzibę Komisji Praw Człowieka WNP. Tak więc na Białorusi normy prawne systemu Rady Europy z Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności na czele, formalnie rzecz biorąc, nie mają mocy obowiązującej¹⁰. Nie mniej warto zauważyć, iż ograniczenia wolno-

przed wyborami prezydenckimi w dniu 19 marca 2006, P6_TA-PROV(2006)0066. Zob. także [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/ta/p6_ta-prov\(2006\)0066_/p6_ta_prov\(2006\)0066_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/ta/p6_ta-prov(2006)0066_/p6_ta_prov(2006)0066_pl.pdf) [dostęp: 6.05.2009].

⁹ Konwencja WNP o podstawowych prawach i wolnościach człowieka nie doczekała się jak dotąd omówienia w literaturze. Na treść jej zwrócił uwagę T. Jasudowicz, por. *Konwencja Wspólnoty Niepodległych Państw o prawach człowieka i podstawowych wolnościach*, Mińsk, 26 maja 1995 r. (tłum. Tadeusz Jasudowicz), „Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju” 1996, z. 4, s. 163 i n. W literaturze podnosi się niekiedy, że system wartości Europy Zachodniej, który leży u podstaw praw i wolności człowieka niekoniecznie musi być zgodny z systemem aksjologicznym prawosławia. Podnosi się, że napięcia społeczne zauważane w toku realizacji założeń Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w państwach, w których prawosławie uznawane jest za religię, w większości mogą być wynikiem importu ideologii zachodnich nie bardzo przystających do prawosławnego systemu aksjologicznego. Zob. S. Kalinin, *Koncepcja praw człowieka: prawosławny punkt widzenia*, [w:] *Europa Wschodnia – dekada transformacji*. Białoruś, B.J. Albin, W. Baluk (red.), Wrocław 2004, s. 267.

¹⁰ Białoruś ratyfikowała Pierwszy Protokół Fakultatywny do Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, Konwencję Praw Dziecka, Konwencję dotyczącą statusu uchodźców, Protokół dotyczący statusu uchodźców z 1967 r., Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet. Konsekwencją ratyfikacji pierwszego protokołu fakultatywnego do Paktu praw obywatelskich i politycznych jest uznanie kompetencji Komitetu Praw Człowieka ONZ w kwestiach dotyczących realizacji i przestrzegania wspomnianych praw. Białoruś nie jest obecnie członkiem Rady Europy, aczkolwiek we wrześniu 1992 r. uzyskała ona status gościa specjalnego w Radzie Europy, który po referendum konstytucyjnym przeprowadzonym na Białorusi w listopadzie 1996 r., został zawieszony przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy uchwałą z 13 stycznia 1997 r. Zawieszenie wspomnianego statusu było wyrazem dezaprobaty Rady Europy wobec dokonanych zmian Konstytucji białoruskiej. Stanowiło ono wyraz potępienia sytuacji wewnętrznej na Białorusi, w szczególności zaś było konsekwencją uznania, iż parlament białoruski nie ma demokratycznej legitymizacji, a prawa człowieka w tym kraju są łamane. Nie można się jednak oprzeć wrażeniu, że podejmując uchwałę o zawieszeniu statusu gościa specjalnego w Radzie Europy, którym cieszyła się Białoruś, Rada Europy pozbawiła się instrumentu pozwalającego jej na wpływanie na władze białoruskie,

ści praw człowieka przewiduje także art. 15 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Warto zauważyć, że ustawodawca białoruski nie formułuje zakazu ingerowania władz publicznych i innych czynników zewnętrznych w sferę podejmowania decyzji przez jednostkę. Ustrojodawca białoruski, wskazując, że ograniczenie praw i swobód jednostki następuje tylko w przypadkach przewidzianych prawem, nie formułuje wyraźnie rangi przepisu prawa, który mógłby ograniczać korzystanie z praw i wolności. W praktyce pozwala to na uznawanie, iż ograniczenia takie mogą mieć charakter „podstawowy”.

Zaistniała na Białorusi sytuacja polityczna nie dawała podstaw do ograniczenia gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności. Także „zdrowie ludności” nie mogło stać się podstawą do ograniczenia

aby te przestrzegaly praw i wolności człowieka, zarówno chronionych standardami międzynarodowymi (systemu prawa międzynarodowego publicznego), jak i europejskimi, w tym także tych, które zadeklarowane zostały jednoznacznie w obowiązującej Konstytucji. Nie mniej przyznać należy, iż organy Rady Europy starają się monitorować kwestie przestrzegania wspomnianych praw i wolności, podejmując w tym przedmiocie, w razie konieczności, stosowne uchwały. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy wezwało do przyjęcia strategii w sprawie Białorusi wspólnej z Parlamentem Europejskim i OBWE. W dniu 13 września 2006 r. Komitet Delegatów Ministrów przyjął odpowiedź na rekomendację Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1745(2006) z 13 kwietnia 2006 r. w sprawie sytuacji na Białorusi po wyborach prezydenckich. Jest to dokument polityczny Komitetu Ministrów RE dot. Białorusi, który zawiera jednoznacznie negatywną ocenę działań reżimu Łukaszenki oraz wzywa do natychmiastowego zaprzestania działań naruszających standardy w dziedzinie demokracji i praw człowieka. W jego treści wezwano władze Białorusi do natychmiastowego uwolnienia i wycofania oskarżeń w stosunku do działaczy opozycyjnych i uczestników demonstracji, do powstrzymania się od użycia siły oraz do zagwarantowania narodowi Białorusi prawa do zgromadzeń i wolności słowa zgodnie ze zobowiązaniami międzynarodowymi przyjętymi już wcześniej przez Mińsk. Wyrażono także zaniepokojenia relegowaniem z uczelni studentów zaangażowanych w kampanię wyborczą kandydatów opozycji. Podkreślono znaczenia niezależnych mediów jako ważnego elementu procesu wyborczego. Stwierdzono poważne naruszenia w zakresie umożliwienia opozycji i międzynarodowym obserwatorom niezależnego monitoringu wyborów. Wezwano wszelkie organizacje międzynarodowe, które będą w przyszłości zaangażowane w obserwację wyborów na Białorusi, do nawiązania dialogu ze wszystkimi środowiskami społeczeństwa białoruskiego, w tym z partiami politycznymi, niezależnymi dziennikarzami, organizacjami pozarządowymi, kręgami akademickimi i politologami.

tych praw. Niemniej z przekazów wynika, że faktycznie szereg gwarantowanych przez Konstytucję praw i wolności został praktycznie uznany za nieobowiązujący. Przy tym interesujące jest, że zakazując zgromadzeń, niszcząc mizerne resztki prawa do informacji i wolności środków przekazu, nie powołano się na istniejącą epidemię, bo tej oficjalnie rzecz ujmując, przecież nie było. Nie wskazano właściwie żadnych podstaw ograniczenia, a nawet zniesienia, konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności.

III. Wpływ pandemii COVID-19 na sytuację gospodarczą i społeczną Białorusi

W 2020 r. pandemia COVID-19 była kluczowym czynnikiem oddziałującym na gospodarkę Białorusi. Zbiegła się ona z w czasie najpierw z konfliktem z Federacją Rosyjską, której przedmiotem były ceny ropy naftowej i gazu ziemnego, a w drugiej połowie roku z sytuacją polityczną, jaka wytworzyła się po wyborach prezydenckich. W wyniku tych zdarzeń, odnotowano spadek aktywności gospodarczej, zmniejszenie obrotów handlu zagranicznego, a w konsekwencji wpływów z tytułu podatków. Szczególnie dotknięte pandemią COVID-19 były sektory transportu, przemysłu hutniczego, produkcji mechanicznej oraz sektor handlu i usług, ze względu na ograniczenia w kontaktach z zagranicą. Odnotowano natomiast wzrost produkcji leków oraz w handlu zagranicznym, co wiąże się ze zwiększeniem się popytu na środki ochronne i zabezpieczające przed przenoszeniem wirusa COVID-19¹¹.

¹¹ *Влияние пандемии covid-19 на экономические и социальные процессы в Беларуси, Итоговый отчет Декабрь 2020*, Friedrich Ebert Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/17386.pdf> [dostęp: 7.12.2021]. Według sondażu SATIO w listopadzie 2020 r. 11,3% ludności miejskiej Białorusi w wieku 18 lat i więcej miało potwierdzoną diagnozę COVID-19, a kolejne 33% podejrzewało go u siebie, co odpowiada 644 tys. potwierdzonych przypadków. Według badania „Народный опрос” 8,4% miało potwierdzoną taką diagnozę, czyli 635 tys. osób. Zob. *Исследование эпидемии COVID-19 в Беларуси (часть 1, ноябрь 2020)*, <https://narodny-opros.medium.com/> [dostęp: 7.12.2021].

Władze publiczne podejmowały działania, zabiegając o to, aby nie doszło do przestojów produkcji. Proponowano, aby tymczasowo przedsiębiorstwa zdecydowały się na kontynuowanie produkcji, mimo braku zbytu oraz na magazynowanie we własnym zakresie nadwyżek produkowanych towarów. Pandemia miała także negatywny wpływ na funkcjonowanie rynku pracy. Spadła liczba osób zatrudnionych, a wzrosła – osób zwalnianych. Największy spadek odnotowano w sektorze rozrywkowym, a także w gastronomii oraz w transporcie. Wydaje się to zrozumiałe, aczkolwiek pamiętać należy, że na Białorusi nie wprowadzono żadnych restrykcji ograniczających działalność przedsiębiorców w tych obszarach gospodarki¹².

Pracodawcy starali się umożliwić pracę w niepełnym wymiarze godzin, a także jej świadczenie zdalnie. W wielu przypadkach obniżano wynagrodzenie zasadnicze, rezygnując lub minimalizując ustawowe lub regulaminowe premie i dodatki. Według oficjalnych statystyk, realne dochody ludności miały wzrosnąć o 5,4%, nawet w sektorze turystyki, rozrywki, transportu i gastronomii. Według innych źródeł w 2020 r. wydajność pracy spadła o 0,5%, lecz realne dochody wzrosły. Wielkość produkcji przemysłowej, stanowiącej na Białorusi 25% PKB, spadła o 0,7% w 2020 r. przy ogólnym spadku popytu. Odnotowano znaczny spadek zysku netto o 68,5% w pierwszych trzech kwartałach 2020 r. Liczba nierentownych przedsiębiorstw wzrosła przy tym o 35% (z 879 do 1185 przedsiębiorstw w dniu 1 września 2020 r.)¹³.

W czerwcu 2020 r. rezerwy złota na Białorusi wzrosły o 916,4 mln USD. W tym samym miesiącu Ministerstwo Finansów otrzymało

¹² В. Беляев, *Как COVID-19 повлиял на белорусскую экономику*, Thinktanks.by, 29 июня 2021, <https://thinktanks.by/publication/2021/06/29/kak-covid-19-povliyal-na-belorusskuyu-ekonomiku.html> [dostęp: 7.12.2021].

¹³ W ocenach eksperckich wskazywano, że jeżeli rentowność jest stabilna i przekracza 5%, to szanse przedsiębiorstwa na wyjście z kryzysu jest ogromna. Przedsiębiorstwa o rentowności poniżej 0% oraz w przedziale 0–5% należy uznać za nierentowne. W pierwszej połowie 2020 r. średnia rentowność sprzedaży w głównych przedsiębiorstwach Białorusi wyniosła 7,5%, natomiast, co paradoksalne, rok wcześniej była ona niższa i wynosiła 7,1%. Niemniej, mediana rentowności dużych i średnich przedsiębiorstw jest zauważalnie niższa niż 7,5%, co wynika z faktu, że w pierwszym półroczu 2020 r. 56,4% przedsiębiorstw białoruskich zostało sklasyfikowanych jako niskoefektywne.

pieniądze z plasowania euroobligacji o wartości 1,25 mld USD, co pozwoliło na zasilenie rezerw złota. Gdyby nie euroobligacje i wzrost cen złota, zmniejszyłaby się o 300 mln USD. Niemniej, Narodowy Bank Białorusi (dalej: NBB) wydał 320 mln USD na rezerwy, przy czym władze zabrały 50 mln USD z tych rezerw. Białoruś wydała już ¼ euroobligacji. Według obliczeń, rezerwy złota i walut obcych wzrosły w lipcu 2020 r. o 61,8 mln USD, tym samym 1 sierpnia 2020 r. wynosiły 8,857 mld USD. Jednak wiceprezes tego Banku *Сергей Калечиц* przekonywał, że do końca 2020 r. rezerwy mogą spaść do 7,3 mld USD. Źródłem uzupełnienia rezerw, jak się okazało, był skup obcych walut. Przy tym bilans kupna i sprzedaży waluty okazał się niekorzystny dla NBB¹⁴.

W dniu 12 sierpnia 2020 r. na posiedzeniu dotyczącym polityki pieniężnej zarząd NBB postanowił utrzymać stopy procentowe na dotychczasowym poziomie. Niekorzystną sytuację ekonomiczną Białorusi pogłębia to, że w poprzednich latach płace rosły w tempie wielokrotnie wyższym niż wzrost wydajności pracy. Ciężarem dla budżetu były rozdzielane dotacje dla podmiotów przychylnych władzy. Niezależnie od sytuacji wywołanej pandemią spadła dyscyplina płatnicza, co zachwiało zaufaniem do rubla białoruskiego. Mimo że władze starały się utrzymać stabilność finansową, to w ocenach ekspertów, Białoruś wkroczyła w najgłębszy kryzys systemowy. Podkreśla się, że Białoruś nie może liczyć na pożyczki od międzynarodowych organizacji finansowych ani na pomoc ze strony państw Zachodniej Europy. Pomoc finansowa ze strony Rosji była wprawdzie możliwa, ale jej zakres stosunkowo ograniczony, a ponadto należało się spodziewać, że będzie ona obwarowana licznymi warunkami politycznymi. Zdaniem ekspertów, zamknięcie przedsiębiorstw, pojawiające się bezrobocie – mogło wywołać protesty polityczne warunkowane ekonomicznie¹⁵. Poglądów tych

¹⁴ И. Смирнов, *Экономические последствия коронавируса*, 22.07.2020, <https://myfin.by/wiki/term/ekonomicheskie-posledstviya-koronavirusa> [dostęp: 7.12.2021].

¹⁵ И. Смирнов, *Экономические последствия коронавируса*, 22.07.2020, <https://myfin.by/wiki/term/ekonomicheskie-posledstviya-koronavirusa> [dostęp: 7.12.2021].

nie sposób podzielić. Ekspertcy wyraźnie nie zauważyli, że struktura społeczna Białorusi jest specyficzna z uwagi na dużą liczbę emerytów, rencistów oraz szeroko rozumianych służb mundurowych. Propaganda prowadzona przez władze publiczne, głosząca, że wypłata emerytur i świadczeń rentowych zależy bezpośrednio od prezydenta, znajdowała zrozumienie u adresatów. Natomiast służby mundurowe, w tym policja i wojsko, były w porównaniu do innych obywateli, wynagradzane bardzo wysoko i nie miało interesu w tym, aby organizować bądź przyłączać się do protestów politycznych. Zaangażowanych politycznie, mających aktywną postawę społeczną, było stosunkowo niewiele. Jak pokazały wydarzenia 2020 r., prezydent nie zamierzał brać pod uwagę stanowiska protestujących, wyraźnie uznając, że protesty te bez trudu stłumi siłami służb mundurowych.

Ekspertcy zauważyli odpływ specjalistów za granicę, otwieranie przez Białorusinów przedsiębiorstw w państwach sąsiednich, spadek inwestycji, a także wpływów z podatków oraz spowolnienie rozwoju sektora IT. Zjawiskom tym nie sposób zaprzeczyć, tyle tylko, że w ten sposób „odpłynęli” z Białorusi ludzie lepiej wykształceni, mający określone dążenia, świadomi należnych im praw. Wskazuje się, że atrakcyjność inwestycyjna Białorusi malała, a duże korporacje najprawdopodobniej będą zmuszone do opuszczenia białoruskiego rynku¹⁶.

Według niezależnych ekspertów społeczne konsekwencje pandemii wprawdzie w 2020 r. nie były jeszcze zbyt odczuwane, ale prognozowano, że ujawnią się w kolejnych latach. Wskazywano, że strategia ignorowania problemu, niepotrzebne utrzymywanie wielkości produkcji na poziomie sprzed pandemii, poprzez rządowe programy pomocowe i pożyczkowe przy jednoczesnym braku realnego wsparcia dla najbardziej dotkniętych branż i grup ludności, mogło prowadzić do

¹⁶ Ярослав Романчук, *руководитель Центра Мизеса*, [w:] Экономика Беларуси: цифры, факты и мнения экспертов, <https://belretail.by/news/ekonomika-belarusi-tsfryi-fakty-i-mneniya-ekspertov> [dostęp: 7.12.2021].

narastania nierównowagi oraz groźnych zjawisk zarówno dla gospodarki, jak i dla społeczeństwa¹⁷.

Doszło do deprecjacji białoruskiego rubla tak, że ponad połowa mieszkańców została dotknięta faktycznym spadkiem dochodów. Z tej też racji zauważalny był systematyczny odpływ oszczędności ludności z banków oraz wykupywanie obcej waluty. Faktyczny spadek wartości pieniądza dotknął zwłaszcza Białorusinów o niskich dochodach.

W ocenie ekonomistów w dłuższej perspektywie podjęte przez władze publiczne środki zaradcze w postaci opóźnienia płatności, tworzenie zastępczych miejsc pracy, zaostrzyły problemy w zakresie stabilności finansowej i wypłacalności, zarówno w odniesieniu do przedsiębiorstw, jak i ludności. Pandemia spowodowała, że wiele przedsiębiorstw, zwłaszcza prywatnych, zostało zmuszonych do większej aktywności i podjęcia działań na rzecz cyfryzacji oraz przejścia do nowych form zatrudnienia. W odległej perspektywie może to sprawić, że staną się one bardziej zrównoważone, a co ważniejsze, konkurencyjne¹⁸.

Wskazywano, że dążenie do ożywienia gospodarczego będzie wymagało stabilności finansowej i skutecznego nadzoru Narodowego Banku Białorusi. Podkreślono, że konieczne będzie także zapewnienie lepszego dostępu do banków i kapitału na otwartym rynku. Prognozowano, że niedepozytowe instytucje finansowe, przede wszystkim Bank Rozwoju i firmy leasingowe powinny stać się ważnymi graczami na rynku małych i średnich firm oraz przedsiębiorstw indywidualnych. Konieczne było przy tym zapewnienie stabilnych źródeł inwestycji dla małych i średnich przedsiębiorstw. Ponadto za niezbędne uznano się rozszerzenie sektora finansowego i zwiększanie jego udziału w PKB przez tworzenie nowych produktów finansowych i podmiotów pełniących funkcje pośredników. Wskazano także na potrzebę optymalizacji

¹⁷ В. Беляев, *Как COVID-19 повлиял на белорусскую экономику*, Thinktanks.by, 29 июня 2021, <https://thinktanks.by/publication/2021/06/29/kak-covid-19-povliyal-na-belorusskuyu-ekonomiku.html> [dostęp: 7.12.2021].

¹⁸ *Влияние пандемии covid-19 на экономические и социальные процессы в Беларуси*, Итоговый отчет Декабрь 2020, Friedrich Ebert Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/17386.pdf> [dostęp: 7.12.2021].

systemu zabezpieczenia społecznego poprzez wzmocnienie ukierunkowanych świadczeń socjalnych.

Międzynarodowy Fundusz Walutowy oszacował, że wzrost światowego PKB w 2020 r. wyniósł 3,3%. Z danych Białoruskiego Komitetu Statystycznego wynika, że PKB Białorusi w 2020 r. spadł o 0,9%. W ocenach ekonomistów Bloomberg oraz JPMorgan Chase & Co. zwrócono uwagę na wpływ globalnych trendów ekonomicznych na gospodarkę Białorusi. Zauważono, że pandemia wyzwoliła szereg istniejących wcześniej sprzeczności. Podkreślono wzrost roli Chin w gospodarce, wskazując, że każda awaria dostaw towarów z Chin grozi niedoborem towarów i zatrzymaniem produkcji w wielu państwach. Podniesiono, że pandemia uderzy w państwa najbogatsze, a państwa o mniej rozwiniętych gospodarkach nie ucierpią mocno, pod warunkiem, że władze publiczne podejmą działania wspierające obywateli¹⁹.

Zauważono, że gospodarki rolne, które uważano za zacofane, zaczęły wyprzedzać gospodarki postindustrialne, w których większą rolę odgrywa sektor usług i transakcji finansowych. Uznano to za dobrą prognozę dla Białorusi, zaliczając ją do gospodarek rolnych. Wskazano, że przedstawiciele wielu zawodów mogą pracować zdalnie, bardziej samodzielnie, co zwiększy efektywność przedsiębiorstw, obniżając koszty z tytułu wynajmu przestrzeni biurowych oraz zatrudniania kadry zarządzającej. Podkreślono, że konsumenci nauczyli się obywać bez wielu importowanych towarów, co wiąże się z wcześniej nałożonymi sankcjami gospodarczymi na Rosję. Odnotowano, że

¹⁹ W ekspertyzie zauważono, że pandemia uderzy w pierwszym rzędzie w sektor turystyki, rekreacji, sportu, rozrywki oraz międzynarodowy transport. Ucierpi także sprzedaż detaliczna towarów i usług nieżywnościowych. Podkreślano przy tym, że spadek aktywności gospodarczej znajdzie odzwierciedlenie w cenach ropy naftowej, która powinna maleć. Prognozowano spadek zapotrzebowania na gaz z uwagi na zmiany klimatyczne oraz ciepłą zimę w Europie. Podnoszono, że okazało się, że rosyjska gospodarka i system finansowy są bezpośrednio uzależnione od cen ropy naftowej (na początku marca 2020 r. 1 USD = 66 RUB, natomiast już pod koniec tego miesiąca 1USD – 82 RUB). Przypomniano, że rubel białoruski, poprzez koszyk walutowy jest oficjalnie powiązany z rublem rosyjskim i spada wraz z nim (pod koniec marca 2020 r. 1 USD = 2,8 BYR, podczas gdy na początku roku 1 USD = 2,1 BYR).

rośnie rynek zakupów on-line oraz że do sieci przeniosło się wiele przedsiębiorstw rozrywkowych.

Gospodarka Białorusi nie jest samowystarczalna i w znaczącym stopniu uzależniona jest od sytuacji w Federacji Rosyjskiej, państwach europejskich oraz Chinach, a także od procesów globalnych. Według przeprowadzonych ocen, zauważalny jest spadek w branży turystycznej i rozrywkowej (95–98%), stomatologii i usług medycznych (do 90%), gastronomia (50–80%), sportowe i prywatne placówki edukacyjne (40–60%), transport pasażerski (20–50%), nieruchomości, sprzedać samochodów (20%). Podkreślono, że produkcja artykułów przemysłowych oraz rolnictwo i handel artykułami spożywczymi nie odnotowały spadku. Wskazano, że rośnie zapotrzebowanie na kredyty, przelewy i płatności zdalne, natomiast trudno jest przewidzieć popyt i podaż kredytów²⁰.

Pandemia COVID-19 ujawniła także i zaostrzyła szereg problemów społecznych już wcześniej istniejących na Białorusi. Władze publiczne nie podjęły decyzji o zawieszeniu nauki w szkołach i wyższych uczelniach ani o obowiązku jej realizowania zdalnie. Było to efektem przyjęcia stanowiska, że pandemia nie jest groźna przede wszystkim dla ludzi młodych. W skutek tego te nieliczne szkoły i wyższe uczelnie, które zdecydowały się na wdrożenie „na własną rękę” zdalnego nauczania, naraziły swoich uczniów i studentów na wykluczenie techniczne i społeczne. Okazało się, że wielu z nich nie posiada prywatnego sprzętu komputerowego i stałego łącza internetowego poza telefonem komórkowym. Wielu nauczycieli zostało dotkniętych podobnymi problemami natury technicznej, a ponadto wyszło na jaw, że nie są przygotowani do wprowadzenia bardziej nowoczesnych metod nauczania, adekwatnych do prowadzenia zajęć on-line.

Obnażone zostało niedofinansowanie służby zdrowia. Dotyczyło to środków ochronnych i zapobiegających wirusowi COVID-19, których dystrybucja okazała się niewystarczająca, a ośrodki medyczne

²⁰ И. Смирнов, *Экономические последствия коронавируса*, 22.07.2020, <https://myfin.by/wiki/term/ekonomicheskie-posledstviya-koronavirusa> [dostęp: 7.12.2021].

okazały się w większości nieprzygotowane do zadań, które przyszło im wykonywać. W zakresie komunikacji społecznej nasiliła się nieufność społeczeństwa do przekazywanych informacji oraz danych oficjalnych statystyk. Krytycznie oceniano wprowadzane środki zabezpieczające, takie jak kwarantanna – wyjątkowo niepopularna na tym terenie²¹.

Źle przyjmowano świadome eliminowanie przez władze inicjatyw obywatelskich w walce z pandemią. Ubocznym efektem trudności, z jakimi zderzyła się służba zdrowia, było zawieszenie rutynowej opieki nad przewlekle chorymi, co doprowadziło do istotnego wzrostu liczby zachorowań niezwiązanych z COVID-19, zwłaszcza wśród osób starszych i niepełnosprawnych. Zaobserwowano zmianę nawyków ludności, zwłaszcza kobiet, co wiązało się z kłopotami w zakresie dystrybucji towarów pierwszej potrzeby i leków. W odczuciu społecznym – w oparciu o dość ogólne i trudne od weryfikacji dane – władze publiczne nie sprawdzały się w walce z pandemią i nie potrafiły opanować jej skutków. Zaowocowało to gwałtownym spadkiem poziomu zaufania do rządzących, co wydaje się jednak wnioskiem dość ryzykownym i nieudokumentowanym. Ekspertiści wskazują na powstanie na Białorusi wielu połączeń poziomych między ludźmi, zdającymi sobie sprawę, że mogą liczyć tylko na siebie, gdyż państwo ich zawiodło. Pomogło to obywatelom w przetrwaniu kryzysu politycznego, który towarzyszył pandemii COVID-19. Podjęto także wiele inicjatyw, mających na celu pomoc ofiarom represji. Trochę na wyrost buduje się narrację o powstaniu struktur równoległych do państwowych. Niewątpliwie ubocznym efektem pandemii była mobilizacja społeczeństwa białoruskiego, co zdaniem ekspertów, zwiększa prawdopodobieństwo zmiany systemu politycznego państwa²².

²¹ *Влияние пандемии covid-19 на экономические и социальные процессы в Беларуси, Итоговый отчет Декабрь 2020*, Friedrich Ebert Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/17386.pdf> [dostęp: 7.12.2021].

²² Роман Костицын, *старший партнер коммуникационного агентства «АРС Коммуникаейнз», председатель совета Ассоциации компаний коммуникационных консультантов*, [w:] *Экономика Беларуси: цифры, факты и мнения экспертов*, <https://belretail.by/news/ekonomika-belarusi-tsifry-i-fakty-i-mneniya-ekspertov> [dostęp: 7.12.2021].

Praktycznie jedynym ograniczeniem praw i wolności człowieka motywowanym pandemią COVID-19 było wprowadzenie 29 października 2020 r. wstrzymania możliwości wjazdu na teren Białorusi obywateli wszystkich państw, z wyjątkiem dyplomatów oraz kierowców TIR-ów. Zakaz ten dotyczył także obywateli Białorusi wracających do Ojczyzny z podróży, także służbowych. Zakaz ten komunikowany był zainteresowanym ustnie przez funkcjonariuszy służb granicznych bez wskazywania podstawy prawnej. Wywołało to olbrzymie niezadowolenie. Dlatego w dniu następnym Państwowy Komitet Kontroli Granicznej wystosował komunikat prasowy ogłoszony na stronie internetowej tego organu, w którym nie podając podstawy prawnej stwierdzono, że „ze względu na trudną sytuację epidemiologiczną tymczasowo ograniczono wjazd przez naziemne punkty kontroli granicznej niektórym kategoriom osób z Łotwy, Litwy, Polski i Ukrainy”²³. Nie sprecyzowano przy tym o jakie kategorie osób chodzi. Fakt, że ograniczenie wjazdu odnosi się do osób przyjeżdżających ze wspomnianych czterech państw, zdaje się świadczyć o tym, że podyktowane ono zostało względami politycznymi, gdyż na Litwie, w Polsce i Ukrainie, a w mniejszym stopniu na Łotwie, przebywają przeciwnicy polityczni reżimu A. Łukaszenki, który ma podstawy obawiać się, że w razie powrotu mogą oni zorganizować co najmniej demonstracje i strajki. Z polskiego punktu widzenia, nie zauważono, że Ukraina nie uznaje wyboru A. Łukaszenki na urząd prezydenta. W tej sytuacji zakazy przekraczania granicy nie dotyczyły osób wracających z terenu Federacji Rosyjskiej. Nie wynika to wprost z komunikatu, ale z ustnych wyjaśnień funkcjonariuszy białoruskiej straży granicznej można wnioskować, że zakaz ten dotyczy zarówno obywateli Białorusi, jak i wszelkich innych państw, zamierzających przekroczyć granicę ze wspomnianych wyżej kierunków. Jednocześnie jednak istniała możliwość przekroczenia granicy powietrznej, a port lotniczy w Mińsku jest otwarty. W komunikacie Państwowego Komitetu Kontroli Granicznej stwierdzono, że powodem zakazu jest na „trudna sytuacja epidemiologiczna”. Była to argumentacja wyraźnie

²³ *О временных ограничениях в пунктах пропуска*, <https://gpk.gov.by/news/gpk/77852/> [dostęp: 30.10.2021].

„naciągana”, gdyż na obszarze Federacji Rosyjskiej odnotowano szybszy rozwój pandemii niż na terenie wspomnianych w komunikacie czterech państw. Przy tym Litwa mogła poszczycić się szczególnie niskimi wartościami zachorowań.

Ograniczenia dotyczyły także wyjazdu z kraju obywateli Białorusi. Tymczasowo zawieszono możliwość wyjazdu, stwierdzając, że dopuszczalne jest opuszczenie obszaru Republiki Białoruś nie częściej niż raz na trzy miesiące i jednie przez osoby, które studiują zagranicą oraz osoby, które posiadają ważny dokument potwierdzający prawo do stałego lub czasowego pobytu w obcym państwie, wreszcie osoby pracujące za granicą na podstawie ważnej umowy o pracę (nie bierze się pod uwagę umów cywilnoprawnych). Ograniczenia te nie dotyczyły przekraczania granicy drogą lotniczą²⁴.

IV. Wnioski

Przeprowadzona analiza pozwala na stwierdzenie, że zarówno władze Białorusi, jak i społeczeństwo, byli nieprzygotowani na wybuch epidemii COVID-19. Nie skorzystano z nielicznych istniejących przed wybuchem pandemii prawnych instrumentów przeciwdziałania takim sytuacjom. Mimo dopuszczalności prawnego ograniczenia praw i wolności społecznych i ekonomicznych nie skorzystano z tej możliwości, rezygnując z wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Paradoksalnie wspomniane prawa zostały ograniczone, ale w sposób administracyjny w związku z wypadkami politycznymi i w gruncie rzeczy bezprawnie. Nie sposób przewidzieć, zwłaszcza w obliczu kolejnej fali epidemii, dalszych skutków COVID-19 zarówno dla gospodarki, jak i dla społeczeństwa. Należałoby się jednak obawiać odpływu ludzi wykształconych, zwłaszcza do państw UE oraz Wielkiej Brytanii. Dotyczy to oczywiście tylko niektórych zawodów – kierowców, niższego personelu medycznego, rzemieślników. Jako dość wątpliwy uznać należy przewidywany

²⁴ *Пересечение границы Республики Беларусь в условиях COVID-19*, <https://gpk.gov.by/covid-19/> [dostęp: 7.12.2021].

przez władze polskie *exodus* lekarzy z Białorusi do Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż stworzone dla tej grupy zachęty są niewystarczające, a perspektywy możliwości osiedlenia się – mgliste i mało realne.

W odniesieniu do Białorusi nie sposób wyabstrahować wpływu pandemii COVID-19 na prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne. W państwie tym pandemia zbiegła się z wypadkami politycznymi w postaci wyborów prezydenckich, które w opinii znacznej grupy analityków zostały sfalszowane na korzyść A. Łukaszenki. Poza tym trudno oderwać wspomniane kwestie od sytuacji istniejącej w tym państwie, gdzie gwarantowane w Konstytucji prawa obywatela mają charakter frazesów, pozbawionych jakiegokolwiek znaczenia.

Bibliografia

Źródła prawa

- Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изм. и доп. 1996г.), Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 1999, №1.*
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 5 lipca 2001 r. w sprawie Białorusi, przyjęta przed wyborami prezydenckimi w 2001 r. (Dz.Urz. UE C 65 E z 14.3.2002, s. 373).
- Rezolucja w sprawie sytuacji na Białorusi z 10 marca 2005 r. (Dz.Urz. UE C 320 E z 15.12.2005, s. 276).
- Rezolucja z 29 września 2005 r. w sprawie Białorusi, Teksty przyjęte, P6_TA(2005)0363.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie sytuacji na Białorusi przed wyborami prezydenckimi w dniu 19 marca 2006, P6_TA-PROV(2006)0066.
- Rezolucja z 7 lipca 2005 r. w sprawie sytuacji politycznej i niezależności mediów na Białorusi Teksty przyjęte, P6_TA(2005)0295.
- Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 26 stycznia 2006 r. w sprawie sytuacji na Białorusi w przeddzień wyborów prezydenckich.
- Rekomendacja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1745(2006) z 13 kwietnia 2006 r. w sprawie sytuacji na Białorusi po wyborach prezydenckich.

Literatura

- Górowska B., *Ustrój konstytucyjny Republiki Białoruś*, „Polityka Wschodnia” 1994, nr 2.
- Górowska B., *Okoliczności i rezultaty zmiany Konstytucji Białorusi*, „Polityka Wschodnia” 1997, nr 1.
- Kakareko K., Sobczak J., *Ograniczenia praw i wolności w okresie pandemii COVID-19 w Republice Białoruś*, [w:] *Ograniczenia praw i wolności w okresie pandemii COVID-19 na tle porównawczym. Pierwsze doświadczenia*, K. Dobrzeńiecki, B. Przywora (red.), Warszawa 2021.
- Kakareko K., *Human Rights in the Constitution of the Republic of Belarus: Between Declarations and Real Guarantees*, [w:] *Norm and Truth*, M. Piechowiak (red.), Poznań 2008.
- Kakareko K., *Prawa człowieka na Białorusi – miraż czy rzeczywistość*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, J. Jaskiernia (red.), Toruń 2010.
- Kakareko K., *System polityczno-prawny Republiki Białoruś*, Warszawa 2018.
- Kakareko K., *Unia Europejska w dążeniu do przestrzegania praw człowieka na Białorusi*, [w:] *Efektywność Europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, J. Jaskiernia (red.), Toruń 2012.
- Kakareko K., Sobczak J., *Status prawny sędziego w Republice Białorusi*, [w:] *Status prawny sędziego. Państwa europejskie*, B. Przywora (red.), t. I, Warszawa 2019.
- Kalinin S., *Koncepcja praw człowieka: prawosławny punkt widzenia*, [w:] *Europa Wschodnia – dekada transformacji. Białoruś*, B.J. Albin, W. Baluk (red.), Wrocław 2004.
- Leszczenko Ł., *Osobiste i polityczne prawa i wolności człowieka w Konstytucji Republiki Białoruś. Zarys problemu*, [w:] *Europa Wschodnia – dekada transformacji. Białoruś*, B.J. Albin, W. Baluk (red.), Wrocław 2004.
- Sobczak J., *Białoruś w polityce wschodniej Unii Europejskiej*, [w:] *Rosja, Ukraina, Białoruś. Wybrane dylematy rozwoju*, S. Gardocki (red.), Toruń 2013.
- Sobczak J., *Stan nadzwyczajny w systemie prawnym Republiki Białorusi*, [w:] *Stan nadzwyczajny. Analizy z perspektywy nauk politycznych i prawnych*, J. Markiewicz-Stanny, P. Łukomski (red.), Zielona Góra 2015.

Sobczak J., Kakareko K., *Referenda na Białorusi*, [w:] *Aktualne problemy referendum*, B. Tokaj, A. Feja-Paszkievicz, B. Banaszak (red.), Warszawa 2016.

Materiały

Raport Trójki Parlamentarnej, złożonej z posłów do Parlamentu Europejskiego oraz Zgromadzeń Parlamentarnych Rady Europy i Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) z 16 października 2000 r. w sprawie sytuacji politycznej na Białorusi w świetle wyborów parlamentarnych z 15 października oraz z 4 października 2001 r. w sprawie wyborów prezydenckich w 2001 r.

Netografia

Беляев В., *Как COVID-19 повлиял на белорусскую экономику*, Thinktanks.by, 29 июня 2021, <https://thinktanks.by/publication/2021/06/29/kak-covid-19-povliyal-na-belorusskuyu-ekonomiku.html> [dostęp: 7.12.2021].

Исследование эпидемии COVID-19 в Беларуси (часть 1, ноябрь 2020), <https://narodny-opros.medium.com/> [dostęp: 7.12.2021].

Костицын Р., *старший партнер коммуникационного агентства «АРС Коммюникейшнз», председатель совета Ассоциации компаний коммуникационных консультантов*, [w:] *Экономика Беларуси: цифры, факты и мнения экспертов*, <https://belretail.by/news/ekonomika-belarusi-tsifryi-faktyi-i-mneniya-ekspertov> [dostęp: 7.12.2021].

О временных ограничениях в пунктах пропуска, <https://gpk.gov.by/news/gpk/77852/> [dostęp: 7.12.2021].

Пересечение границы Республики Беларусь в условиях COVID-19, <https://gpk.gov.by/covid-19/> [dostęp: 7.12.2021].

Романчук Я., *руководитель Центра Мизеса*, [w:] *Экономика Беларуси: цифры, факты и мнения экспертов*, <https://belretail.by/news/ekonomika-belarusi-tsifryi-faktyi-i-mneniya-ekspertov> [dostęp: 7.12.2021].

Смирнов И., *Экономические последствия коронавируса*, 22.07.2020, <https://myfin.by/wiki/term/ekonomicheskie-posledstviya-koronavirusa> [dostęp: 7.12.2021].

Влияние пандемии covid-19 на экономические и социальные процессы в Беларуси, Итоговый отчет Декабрь 2020, Friedrich Ebert Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/17386.pdf> [dostęp: 7.12.2021].

Czechy

I. Zagadnienia wprowadzające

1. Stany nadzwyczajne w Republice Czeskiej

Obecnie obowiązujące w Republice Czeskiej przepisy przewidują cztery możliwe stany nadzwyczajne, do których należą: stan wyjątkowy (*nouzový stav*), stan zagrożenia państwa (*stav ohrožení státu*), stan niebezpieczeństwa (*stav nebezpečí*) oraz stan wojenny (*válečný stav*). Sytuacja ta nie została zmieniona w związku z pandemią COVID-19 w latach 2020–2021. Ustawodawca czeski, wprowadzając środki mające zapobiec rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2, korzystał z dotychczasowych rozwiązań ustrojowych.

Szczegółowa regulacja stanu wyjątkowego oraz stanu zagrożenia państwa jest w głównej mierze umiejscowiona w przepisach ustawy o bezpieczeństwie Republiki Czeskiej¹. Należy przy tym zaznaczyć, że stosownie do art. 6 ust. 2 BezpUstCz stan wyjątkowy może zostać ogłoszony najdłużej na 30 dni, a jakiegokolwiek jego przedłużenie przez Rząd Republiki Czeskiej wymaga uprzedniej zgody Izby Poselskiej. Możliwość wprowadzenia stanu niebezpieczeństwa została natomiast doprecyzowana przede wszystkim przepisami ustawy o postępowaniu w przypadku kryzysu i zmianie innych ustaw². Przesłanki i warunki

¹ *Ústavní zákon ze dne 22.04.1998 o bezpečnosti České republiky, Zák. č. 110/1998 Sb.*, dalej jako: „BezpUstCz”.

² *Zákon ze dne 28.06.2000 o krizovém řízení a o změně některých zákonů, Zák. č. 240/2000 Sb.* (pol. Ustawa o postępowaniu w przypadku kryzysu i zmianie innych ustaw), dalej jako: „KryzUstCz”.

wprowadzenia na terytorium Republiki Czeskiej stanu wojennego regulują szczegółowo przepisy Konstytucji Republiki Czeskiej (art. 39 ust. 3 oraz 43 ust. 1) oraz ustawy o bezpieczeństwie Republiki Czeskiej³. Należy w tym miejscu jeszcze zaznaczyć, że w myśl art. 2 ust. 2 BezpUstCz stan wyjątkowy bądź stan zagrożenia państwa mogą zostać ogłoszone albo na całym terytorium Republiki Czeskiej, albo w poszczególnych jej częściach, kiedy stan wojenny ogłaszany jest zawsze na terytorium całego państwa.

W celu przeciwdziałania z możliwymi skutkami pandemii COVID-19 Rząd Republiki Czeskiej w drodze uchwały ogłosił 12 marca 2020 r. na terytorium Republiki stan wyjątkowy. Stan wyjątkowy został wstępnie ogłoszony na okres 30 dni, ale z uwagi na rozwój samej pandemii był kilkakrotnie przedłużany – początkowo na okres do 30 kwietnia 2020 r.⁴, następnie na mocy uchwały Rządu do 17 maja 2020 r.⁵ Kolejna uchwała Rządu Republiki Czeskiej o przedłużeniu stanu wyjątkowego została podjęta 26 marca 2021 r.⁶ Stosownie do pkt I teje uchwały stan wyjątkowy został przedłużony do 11 kwietnia 2021 r.

2. Możliwość ograniczenia podstawowych praw i wolności w okresie pandemicznym

Artykuł 4 Konstytucji Republiki Czeskiej⁷ gwarantuje, że podstawowe prawa i wolności podlegają ochronie władzy sądowniczej. Natomiast w art. 3 Konstytucji wskazano, że częścią Porządku Konstytucyjnego Republiki Czeskiej (*Ústavní pořádek České republiky*) jest Karta

³ Zob. art. 2, 8, 10, 11 BezpUstCz.

⁴ *Usnesení vlády České republiky ze dne 9.04.2020 o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS-CoV-2*, č. 396; 156/2020 Sb.

⁵ *Usnesení vlády České republiky ze dne 30.04.2020 o prodloužení nouzového stavu vsouvislosti s epidemií viru SARS-CoV-2*, č. 485; 219/2020 Sb.

⁶ *Usnesení vlády České republiky ze dne 30.04.2020 o prodloužení nouzového stavu vsouvislosti s epidemií viru SARS-CoV-2*, č. 314; 219/2021 Sb.

⁷ Czeska Konstytucja (*Ústava České republiky*) z 16 grudnia 1992 r., Zák. č. 1/1993 Sb.

Podstawowych Praw i Wolności (*Listina základních práv a svobod*)⁸. Karta podstawowych praw i wolności uchwalona 16 grudnia 1992 r. przez Zgromadzenie Narodowe na podstawie projektów Czeskiej Rady Narodowej i Słowackiej Rady Narodowej tworzy pewne ramy, w jakich prawa i wolności mogą doznawać ograniczeń. Stosownie do art. 3 ust. 1 Karty podstawowe prawa i wolności zapewnia się wszystkim bez różnicy płci, rasy, koloru skóry, języka, wiary i religii, politycznych i innych poglądów, pochodzenia narodowego lub społecznego, przynależności do mniejszości narodowościowej lub etnicznej, majątku, urodzenia lub pozycji⁹. Nie należy jednak zapominać, że ustrojodawca w art. 3 ust. 3 Karty wskazuje zakaz pomniejszania prawa do korzystania z podstawowych praw i wolności. Natomiast jakiegokolwiek obowiązki mogą być nakładane na jednostkę tylko na podstawie ustawy i w jej granicach, i tylko przy zachowaniu podstawowych praw i wolności (art. 4 ust. 1 Karty) oraz że ograniczenia podstawowych praw i wolności mogą być wprowadzone tylko ustawą, na zasadach określonych w Karcie (art. 4 ust. 2 Karty). Dodatkowo podczas stosowania przepisów dotyczących ograniczeń podstawowych praw i wolności nie może być naruszana ich istota i charakter, a ograniczenia nie mogą być wykorzystywane dla innych celów niż te, dla których zostały ustanowione (art. 4 ust. 4 Karty).

Wspomnianym w art. 3 i 4 Karty gwarancjom można przypisać walor „konstytucyjny”, a ich wszelkie ograniczenia powinny odbywać się przy zachowaniu tzw. testu proporcjonalności (*test proporcionality*). Jak zauważono w czeskiej judykaturze, powyższy test jest zbudowany na trzech kryteriach, którymi są kryterium stosowności (*kritérium*

⁸ Karta podstawowych praw i wolności (*Listina základních práv a svobod*) z 16 grudnia 1992 r., Zák. č. 2/1993 Sb., dalej jako: „Karta“.

⁹ Oryg. brzmienie: *Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.*

vhodnosti), kryterium niezbędności (*kritérium potřebnosti*) oraz kryterium wyważenia (*kritérium poměrování*)¹⁰.

Republika Czeska swój pierwszy plan na wypadek ewentualnych pandemii przyjęła jeszcze w 2001 r. Powstał on wówczas z rekomendacji Światowej Organizacji Zdrowia, która już w 1999 r. stworzyła globalny plan w związku z zagrożeniem pandemią grypy. Czeski plan narodowy na wypadek pandemii, do którego odnoszą się plany poszczególnych województw (*kraj*), był następnie trzykrotnie rewidowany. Najpierw w 2004 r., następnie w 2006 r., kiedy zareagował m.in. na ówczesne niebezpieczeństwo tzw. „ptasiej grypy”. Natomiast ostatnia jak dotąd aktualizacja miała miejsce w 2011 r.¹¹ Rozwiązanie to odczytywać należy jako przejaw racjonalności ustawodawcy, ponieważ plan został wówczas znacznie szerzej dostosowany do potrzeb innych chorób zakaźnych. Jeszcze we wstępie do tego dokumentu wspomniano wprost o SARS, czyli wirusowej chorobie układu oddechowego wywoływanej przez koronawirusa (podobnie jak ma to miejsce w przypadku COVID-19). W nadal obowiązującym od 10 lat brzmieniu dokumentu wskazano wprost, że zagrożenie nowymi chorobami zakaźnymi (jak np. SARS) wymaga pod wieloma względami wdrożenia środków identycznych jak w przypadku pandemii wirusa grypy¹². Pomimo ogólnonarodowej dyskusji nad wprowadzeniem nowego planu na wypadek pandemii, jak dotąd nie udało się tego zrobić¹³. Wspomniany plan z 2011 r. w sposób szczegółowy omawiał nie tylko poszczególne cele i założenia w walce z ochroną zdrowia społecznego, ale również ewentualny przebieg pandemii oraz zadania poszczególnych resortów.

¹⁰ Wyrok Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej z 12 października 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94 (*Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, publikován pod č. 214/1994 Sb.*).

¹¹ Pełny tekst Planu Republiki Czeskiej na wypadek pandemii dostępny pod adresem: https://www.vlada.cz/assets/ppov/brs/dokumenty/Pandemicky_plan_CR.pdf [dostęp: 27.10.2021].

¹² Oryg. brzmienie: „hrozba nových infekčních onemocnění (jako např. SARS) vyžaduje v mnoha bodech implementaci opatření shodných s opatřeními při pandemii chřipkového viru” (Plan Republiki Czeskiej na wypadek pandemii, s. 1).

¹³ Zob. <https://www.e15.cz/domaci/cesko-ma-pandemicky-plan-z-roku-2011-ce-kame-na-pokyny-who-haji-se-ministerstvo-1381791> [dostęp: 27.10.2021].

W planie nie wspomniano jednak o ewentualnych programach pomocowych i finansowych dla przedsiębiorców, pracowników i pozostałych mieszkańców w Republice Czeskiej, które mogłyby być wprowadzane, pozostawiając to w gestii bieżących rozstrzygnięć. Obecnie (od 2020 r.) zostało wdrożonych przez Rząd Republiki Czeskiej oraz podlegające mu ministerstwa ponad dwadzieścia kilka programów pomocowych mających na celu wsparcie gospodarki i praw ekonomicznych jednostek¹⁴.

3. Ograniczenia praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych w okresie pandemii COVID-19

Swoisty katalog podstawowych praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych został zawarty przez czeskiego ustrojodawcę bezpośrednio w rozdziale IV Karty zatytułowanym „Prawa gospodarcze, socjalne i kulturalne” (*Hospodářská, sociální a kulturní práva*). Bez względu na wspomnianą systematykę, środki wprowadzone przez Rząd Republiki Czeskiej w okresie pandemii choroby COVID-19 w różnym stopniu wpływały na korzystanie z poszczególnych praw i wolności zagwarantowanych przez czeskiego ustrojodawcę także w innych rozdziałach Karty. Niewątpliwie przyjęte ograniczenia w największym stopniu oddziaływały na prawa o charakterze socjalnym, ekonomicznym i kulturalnym, takie jak np.: prawo zrzeszania się (art. 27 Karty), wolność zgromadzeń (art. 19 Karty), prawo do swobodnego wykonywania działalności gospodarczej (art. 26 Karty) czy prawo do nauki (art. 33 Karty). Nie należy jednak zapominać, że przyjęte na terytorium Republiki Czeskiej w okresie pandemicznym rozwiązania ingerowały także w takie prawa i wolności jak: wolność przemieszczania się i pobytu (art. 14 Karty) czy prawo do uczestniczenia w praktykach religijnych

¹⁴ Więcej na temat programów pomocowych wprowadzonych w Republice Czeskiej zob. <https://www.vlada.cz/cz/epidemie-koronaviru/dulezite-informace/podpora-a-ulevy-pro-podnikatele-a-zamestnance-180601/> [dostęp: 27.10.2021].

i obrzędach (art. 16 Karty)¹⁵, które zostały umiejscowione w rozdziale II Karty zatytułowanym „Prawa człowieka i podstawowe wolności” (*Lidská práva a základní svobody*).

Już w początkowym okresie pandemii na mocy uchwały Rządu Republiki Czeskiej nr 199 (č. 199) z 12 marca 2020 r.¹⁶ w znaczący sposób zaingerowano w realizację wolności zrzeszania się na terytorium Republiki Czeskiej. Wspomniana uchwała zakazywała organizowania przedstawień teatralnych, muzycznych, filmowych i innych przedstawień artystycznych, sportowych, kulturalnych, religijnych, federalnych, tanecznych, tradycyjnych imprez, wystaw, festynów, pielgrzymek, pokazów, degustacji, targów oraz jarmarków, imprez edukacyjnych zarówno publicznych, jak i prywatnych, jeżeli liczba osób uczestniczących w nich równocześnie przekraczała 30 osób. Zakazano przy tym wstępu także m.in. na siłownie, naturalne i sztuczne kąpieliska, do solarium, saun, galerii i publicznych bibliotek. Zakazano sprzedaży w punktach gastronomicznych umiejscowionych w galeriach handlowych, jeżeli ich powierzchnia przewyższała 5 tys. m². Powyższe ograniczenia były nieznacznie modyfikowane kolejnymi uchwałami Rządu wydawanymi lub przedłużanymi niemal do końca obowiązywania stanu wyjątkowego. Ostateczną formę ograniczenia te przyjęły zasadniczo na mocy uchwał Rządu Republiki Czeskiej nr 197 (č. 197)¹⁷, nr 198 (č. 198)¹⁸, nr 199 (č. 199)¹⁹ oraz nr 217 (č. 217)²⁰ z 26 lutego 2021 r., gdzie

¹⁵ Więcej na temat prawnych i faktycznych ograniczeń podjętych na terytorium Republiki Czeskiej w okresie pandemii choroby COVID-19 zob. M. Żaba, *Ograniczenia praw i wolności w okresie pandemii COVID-19 w Republice Czeskiej*, [w:] *Ograniczenia praw i wolności w okresie pandemii COVID-19 na tle porównawczym. Pierwsze doświadczenia*, K. Dobrzeńiecki, B. Przywora (red.), Warszawa 2021, s. 136–138.

¹⁶ *Usnesení vlády České republiky ze dne 12.03.2020 o přijetí krizového opatření*, č. 199; 72/2020 Sb.

¹⁷ *Usnesení vlády České republiky ze dne 26.02.2021 o přijetí krizového opatření*, č. 197; 97/2021 Sb.

¹⁸ *Usnesení vlády České republiky ze dne 26.02.2021 o přijetí krizového opatření*, č. 198; 98/2021 Sb.

¹⁹ *Usnesení vlády České republiky ze dne 26.02.2021 o přijetí krizového opatření*, č. 199; 99/2021 Sb.

²⁰ *Usnesení vlády České republiky ze dne 26.02.2021 o přijetí krizového opatření*, č. 217; 117/2021 Sb.

zmodyfikowano nieznacznie możliwość organizowania ww. wydarzeń oraz korzystania ze wspomnianych miejsc. Okres obowiązywania wspomnianych ograniczeń był następnie parokrotnie przedłużany na mocy uchwały Rządu Republiki Czeskiej nr 298 (č. 298)²¹ do 28 marca 2021 r. i na mocy uchwały Rządu Republiki Czeskiej nr 315 (č. 315)²² do 11 kwietnia 2021 r. do godz. 23:59, kiedy to na terytorium Republiki Czeskiej przestał obowiązywać stan wyjątkowy.

Ograniczenia w korzystaniu z prawa do nauki zostały po raz pierwszy wprowadzone przez Rząd Republiki Czeskiej jeszcze 12 marca 2020 r. na mocy uchwały nr 201²³. Podobnie jak miało to miejsce w przypadku uchwał Rządu Republiki Czeskiej ograniczających i w niektórych sferach zakazujących organizowanie przedstawień teatralnych, muzycznych, filmowych i innych przedstawień artystycznych, sportowych, kulturalnych, religijnych, federalnych, tanecznych, tradycyjnych imprez, wystaw, festynów, pielgrzymek, pokazów, degustacji, targów czy sprzedaży w niektórych punktach gastronomicznych, ograniczenia zasadniczo zakazujące osobistego stawiennictwa uczniów i studentów w placówkach szkolnictwa podstawowego, średniego i wyższego obowiązywały początkowo do końca 28 marca 2021 r.²⁴, a następnie do 11 kwietnia 2021 r. do godz. 23:59. Po ustaniu stanu wyjątkowego ograniczenia w funkcjonowaniu placówek oświatowych były opracowywane w formie zarządzeń. Ministerstwo Zdrowia wydało 26 kwietnia 2021 r. zarządzenie stanowiące załącznik do uchwały Rządu nr 418 (č. 418), w którym ograniczało osobiste stawiennictwo uczniów i studentów w placówkach szkolnictwa podstawowego, średniego i wyższego.

Ministerstwo Zdrowia w odniesieniu do sprzedaży detalicznej towarów i usług oraz świadczenia usług przyjęło 23 kwietnia 2021 r.

²¹ *Usnesení Vlády České Republiky ze dne 18.03.2021 o přijetí krizového opatření*, č. 298; 133/2021 Sb.

²² *Usnesení Vlády České Republiky ze dne 26.03.2021 o přijetí krizového opatření*, č. 315.

²³ *Usnesení Vlády České Republiky ze dne 12.03.2020 o přijetí krizového opatření*, č. 201; 74/2020 Sb. Więcej na ten temat zob.: M. Žaba, *op. cit.*, s. 137–138.

²⁴ *Usnesení Vlády České Republiky ze dne 18.03.2021 o přijetí krizového opatření*, č. 300; 135/2021 Sb.

zarządzenie (č.j. *MZDR 14601/2021-6/MIN/KAN*) stanowiące załącznik do uchwały Rządu Republiki Czeskiej nr 396 (č. 396) z tego samego dnia, w którym ograniczono działalność placówek handlowych, wytwórczych, takich w których są świadczone usługi z zastrzeżeniem wyjątków wskazanych w punkcie 1²⁵. Ministerstwo Zdrowia w odniesieniu do organizowania koncertów oraz innych przedstawień muzycznych, teatralnych, filmowych bądź innych spektakli artystycznych, w tym cyrków i widowisk, spotkań sportowych, meczów i wyścigów przyjęło 27 października 2021 r. zarządzenie o środkach nadzwyczajnych (č.j. *MZDR 14601/2021-25/MIN/KAN*), zgodnie z którym we wspomnianych wydarzeniach w przypadku imprezy organizowanej na obszarze mogącym pomieścić do 3 tys. widzów, zwiedzających lub słuchaczy, jeżeli w jednym czasie ma być obecnych więcej niż 20 widzów, wszyscy widzowie muszą spełniać m.in. takie warunki higieniczne jak uzyskanie ujemnego wyniku na podstawie badań RT-PCR na obecność koronawirusa wykonanych nie później niż na 7 dni wcześniej albo uzyskanie ujemnego wyniku na podstawie szybkiego testu antygenowego (RAT) na obecność koronawirusa wykonanego na 72 godziny wcześniej albo zaszczepienie przeciwko COVID-19 i otrzymanie potwierdzenia krajowym zaświadczeniem o szczepieniu wydanym zgodnie z rozporządzeniem Unii Europejskiej o cyfrowym certyfikacie COVID. Natomiast w przypadku imprezy odbywającej się na obszarze o pojemności większej niż 3000 widzów, wspomniane warunki higieniczne musi spełniać 3 tys. widzów, a w przypadku liczby widzów powyżej 3 tys. co najmniej połowa tych widzów musi spełniać takie warunki.

W zarządzeniu z 27 października 2021 r. w odniesieniu do sprzedaży na targowiskach, marketach i placówkach mobilnych (sprzedaży na straganach, w sklepach mobilnych itp.) ustrojodawca przewidział

²⁵ Wskazany został katalog alfabetyczny od litery a do z poszerzony o litery od aa do ae obejmujący m.in. sklepy spożywcze, stacje benzynowe, miejsca świadczące usługi optyczne, sprzedaż zwierząt, wyrobów tytoniowych, pralnie, kwiatarnie, kioski i wiele innych. Pełne brzmienie dostępne pod adresem: <https://www.mzcr.cz/wp-content/uploads/2021/04/Mimo%C5%99%C3%A1dn%C3%A9-opat%C5%99en%C3%AD-%E2%80%93-omezen%C3%AD-obchodu-a-slu%C5%BEeb-s-%C3%BA%C4%8Dinnost%C3%AD-od-26.-4.-2021-do-odvol%C3%A1n%C3%AD.pdf> [dostęp: 27.10.2021].

obowiązek przestrzegania następujących zasad: zapewnienia odległości co najmniej 2 metrów między stoiskami, stołami lub innymi punktami sprzedaży, umieszczenia pojemników ze środkami dezynfekcyjnymi w każdym punkcie sprzedaży, a w przypadku sprzedaży żywności, w tym napojów przeznaczonych do bezpośredniego spożycia – jeżeli przewidziano stoły i miejsca siedzące, należy zapewnić, aby odległość między siedzącymi osobami siedzącymi wynosiła co najmniej 1,5 metra, z wyjątkiem osób siedzących przy jednym stole, przy czym przy stole może siedzieć maksymalnie 6 osób, z wyjątkiem osób ze wspólnego gospodarstwa domowego, a jeżeli stół jest przeznaczony dla 10 lub więcej osób należy zapewnić, aby ludzie gromadzili się w maksymalnie 6-osobowych grupach z wyjątkiem osób ze wspólnego gospodarstwa domowego, przy czym odstęp pomiędzy poszczególnymi osobami musi wynosić przynajmniej 1,5 metra.

Dodatkowo w odniesieniu do warunków funkcjonowania centrów handlowych o powierzchni sprzedaży przekraczającej 5 tys. m² należy zapewnić w miejscach ogólnodostępnych widoczne oznakowanie instrukcji o konieczności zachowania odległości 1,5 metra między osobami w centrum handlowym oraz m.in. zapewnić maksymalną możliwą cyrkulację świeżego powietrza w takim centrum.

II. Ochrona i wsparcie dla wykonywania publicznych praw podmiotowych w okresie pandemii COVID-19 w Republice Czeskiej

W celu zapobieżenia negatywnym skutkom pandemii koronawirusa SARS-CoV-2 Rząd Republiki Czeskiej oraz podległe mu ministerstwa stopniowo wprowadzały różnego rodzaju programy pomocowe mające na celu wsparcie gospodarki i poprawę sytuacji ekonomicznej w kraju. Podjęto działania w celu wsparcia poszczególnych sektorów gospodarki, przedsiębiorców, w tym osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą, a także pracowników dotkniętych skutkami pandemii koronawirusa SARS-CoV-2, ogłaszając przy tym szereg programów dotacyjnych pod patronatem właściwych ministerstw.

Pierwsze programy pomocowe były uruchamiane jeszcze w pierwszej połowie 2020 r. (np. Program Podpora E; dotacje Ministerstwa Pracy i Spraw Socjalnych dofinansowujące wynagrodzenia pracowników służb socjalnych²⁶). Poszczególne programy pomocowe przyjęte na terytorium Republiki Czeskiej w celu wsparcia gospodarki i zwalczania ekonomicznych skutków pandemii choroby COVID-19 zasadniczo można rozdzielić do kilku grup:

1. środki służące utrzymaniu poziomu zatrudnienia (np. programy Antivirus; Antivirus A; Antivirus A Plus; Antivirus B);
2. środki kompleksowego wsparcia przedsiębiorców²⁷ (np. program COVID 2021; COVID – *Nepokryté náklady*; COVID – *Nájemné I*, COVID – *Nájemné II*, COVID – *Nájemné III*; *Kompenzační bonus I a II*);
3. programy gwarancyjne kredytowo-pożyczkowe (np. *Záruka COVID III – Úprava Invest*; *Záruka COVID Plus*; *Záruka COVID Sport*);
4. programy i środki wsparcia kultury (np. COVID – *Kultura III*; COVID – *Kultura Audiovize*; COVID – *Kultura pro podnikající subjekty*);
5. programy i środki wsparcia przedsiębiorców świadczących usługi hotelarskie, noclegowe, wypoczynkowe itp. (np. program COVID – *Lázně 2021*; COVID – *Ubytování I*; COVID – *Ubytování II*; COVID – *Cestovní kanceláře I*; COVID – *Cestovní kanceláře II*);
6. programy i środki na wsparcie targów i kongresów (np. program COVID – *Veletřhy / kongresy*);
7. programy ulg i zwolnień finansowych.

²⁶ Pełny tekst ogłoszenia programu pomocowego przez Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych dostępny pod adresem: https://www.mpsv.cz/document-s/20142/225517/V%C3%BDzva_mimo%C5%99%C3%A1dn%C3%BD+dota%C4%8D-n%C3%AD+titul_v+1.4.pdf/496b4aof-95f5-89e9-9d80-dccb3197804c [dostęp: 27.10.2021].

²⁷ Nazywane resortowo wprost jako kompleksowe wsparcie przedsiębiorców (*Plošná podpora podnikatelů*).

W ramach pierwszej grupy programów pomocowych Rząd Republiki Czeskiej jeszcze 31 marca 2020 r. podjął uchwałę nr 353 (č. 353)²⁸, w której powołał Program celowy wsparcia zatrudnienia pod nazwą „Antivirus”. Istotą wspomnianego programu była częściowa lub pełna rekompensata całkowitych kosztów pracy w formie rekompensaty wynagrodzenia należnego pracownikom za okres przeszkód spowodowanych w pracy kwarantanną, wprowadzeniem środków nadzwyczajnych czy środków kryzysowych związanych z rozprzestrzenianiem się COVID-19. Program ten miał swoje kontynuacje w postaci programów „Antivirus A”, „Anitvirus A Plus” oraz „Antivirus B”. W ramach programu „Antivirus A” możliwe było uzyskanie przez pracodawcę rekompensaty kosztów w odniesieniu do tych jego pracowników, którzy zostali poddani kwarantannie lub musieli częściowo lub całkowicie ograniczyć swoją działalność. Warunkiem skorzystania z programu było zamknięcie lub ograniczenie działalności przedsiębiorstwa w związku z wprowadzeniem środków kryzysowych lub środków nadzwyczajnych przez Rząd, Ministerstwo Zdrowia lub wojewódzką stację higieny (epidemiologiczną). Maksymalna wartość wsparcia wynosiła do 80% wysokości wynagrodzenia danego pracownika, przy czym maksymalna wysokość dotacji na rzecz jednego pracownika nie mogła przekroczyć 39 tys. czeskich koron na miesiąc. Ponadto wsparcie w myśl warunków programu może zostać przydzielone jedynie na rzecz tych pracowników, których stosunek pracy trwał przynajmniej trzy miesiące przed złożeniem wniosku o otrzymanie dofinansowania²⁹.

Obecnie program wypłat w ramach programu „Antivirus A” został przedłużony do 31 grudnia 2021 r. Kolejny z programów skategoryzowanych w ramach pierwszej grupy – program „Antivirus A Plus” został zadekretowany wobec tych pracodawców, których działalność

²⁸ *Usnesení Vlády České Republiky ze dne 31.03.2020 o o Cíleném programu podpory zaměstnanosti a zrušení usnesení vlády ze dne 19. března 2020 č. 257, usnesení vlády ze dne 23. března 2020 č. 293, č. 353.*

²⁹ Więcej na temat warunków realizacji programu „Antivirus” i jego kolejnych edycji zob. *Cílený Program podpory zaměstnanosti „Antivirus“*, s. 1 i n., https://www.mpsv.cz/documents/20142/1443715/Manual_Program_Antivirus_v6.pdf [dostęp: 27.10.2021].

została przymusowo zamknięta lub znacznie ograniczona przez rządowe środki kryzysowe lub środki nadzwyczajne Ministerstwa Zdrowia lub organów zdrowia publicznego. Nie obejmował swym zakresem przedmiotowych zarządzonych kwarantann i izolacji. Dofinansowanie, które pracodawca mógł otrzymać obejmowało jedynie okres, w którym wspomniane wcześniej przeszkody istniały. Maksymalna wysokość wsparcia w ramach tego programu wynosiła równowartość 100% wynagrodzenia, które pracodawca wypłacił pracownikowi za czas trwania przeszkód w pracy, jednakże nie mogła ona być wyższa niż 50 tys. czeskich koron na miesiąc³⁰. Okres uznawania poniesionych przez pracodawcę wydatków został ustalony na 31 maja 2021 r.

W przypadku programu „Antivirus B” zakresem podmiotowym zostali objęci jedynie tacy pracodawcy, którzy zostali zmuszeni wysłać swoich pracowników na urlop przymusowy. Powyższe mogło wynikać z faktu, że liczba pracowników spadła poniżej dopuszczalnego z powodu kwarantanny lub konieczności podjęcia opieki nad dziećmi lub dlatego, że zakład pracy musiał zostać zamknięty z powodu braku dostępności surowców lub innych nakładów lub zmniejszonego popytu na produkty lub usługi z powodu pandemii koronawirusa Sars-CoV-2. Maksymalna wysokość dotacji na rzecz jednego pracownika w ramach tego programu nie mogła przekroczyć 29 tys. czeskich koron miesięcznie oraz nie mogła być wyższa niż 60% wysokości wynagrodzenia danego pracownika³¹.

W ramach środków należących do drugiej kategorii kompleksowy program wsparcia przedsiębiorców „COVID 2021” wprowadzony przez Rząd Republiki Czeskiej zastąpił od marca 2021 r. dotychczasowe programy sektorowe. Pomoc w ramach tego programu została przeznaczona dla przedsiębiorców, którzy ograniczyli działalność w związku z ogłoszonymi działaniami w walce z pandemią choroby COVID-19. Koszty, o zwrot których dany przedsiębiorca mógł wnosić, obejmowały okres od 1 lutego 2020 r. do 31 marca 2021 r.

³⁰ *Ibidem*, s. 9 i n.

³¹ *Ibidem*, s. 12 i n.

Maksymalna kwota wsparcia w ramach tego programu wynosiła 500 koron czeskich dziennie na pracownika pozostającego w stosunku pracy w okresie, w którym działalność przedsiębiorcy była ograniczona z powodu koronawirusa Sars-CoV-2. W odniesieniu do przedsiębiorców, którzy zatrudniali we wspomnianym okresie mniej niż 3 pracowników, wsparcie wynosiło maksymalnie 1500 czeskich koron dziennie na pracownika. Na jednego przedsiębiorcę w ramach programu rządowego można było przyznać maksymalnie 1,8 mln koron czeskich.

W przypadku programu gwarancyjnego o charakterze kredytowo-pożyczkowym, jakim był program „Záruka COVID III – Úprava Invest”³², przewidziano, że obejmie on swoim zakresem osoby prowadzące działalność na własny rachunek oraz przedsiębiorców zatrudniających do 500 pracowników, których działalność gospodarcza została ograniczona ze względu na wystąpienie zakażenia koronawirusem. Od 13 kwietnia 2021 r. został on rozszerzony o możliwość uzyskania kredytu gwarantowanego zarówno na koszty operacyjne, jak i inwestycyjne. Wsparcie udzielane jest w formie gwarancji ČMZRB³³ na rzecz banku współpracującego na portfel transakcji beneficjentów końcowych. Przedsiębiorcy zatrudniający do 250 pracowników mogą otrzymać gwarancję do 90% kwoty głównej pożyczki gwarantowanej, maksymalnie do 45 mln koron czeskich z okresem gwarancji do trzech lat. Natomiast przedsiębiorcy zatrudniający od 250 do 500 pracowników mogą otrzymać gwarancję do 80% kwoty głównej pożyczki gwarantowanej, maksymalnie do 40 mln koron czeskich, przy czym maksymalna kwota gwarantowanej pożyczki nie może przekroczyć 50 mln koron czeskich.

W odniesieniu do programu „COVID – Kultura III”, w ramach którego otrzymane środki miały być przeznaczone na rzecz wsparcia kultury, przewidziano wsparcie jednorazowe dla zawodów artystycznych

³² *Usnesení Vlády České Republiky ze dne 12.4.2021 o Programu COVID III – Úprava Invest č. 373.*

³³ *Českomoravská záruční a rozvojová banka (czesko-morawski bank gwarancji i rozwoju).*

z zakresu muzyki, teatru, tańca, sztuk pięknych i literatury³⁴. Dotację mogli otrzymać m.in. aktorzy, muzycy, tancerze, śpiewacy, dramaturdzy, akrobaci, inżynierowie dźwięku, iluminatorzy, menedżerowie w sektorze sztuki, artyści, malarze, rzeźbiarze, fotografowie, ilustratorzy czy pisarze. Program jest nadzorowany ze strony Ministerstwa Kultury, które może przyznać jednorazową dotację w wysokości do 60 tys. czeskich koron. Wsparcie było przeznaczone dla osób prowadzących działalność na własny rachunek i posiadających numer identyfikacji podatkowej, ale niemających głównego zatrudnienia w ramach stosunku pracy.

Przykładowo, w odniesieniu do przedsiębiorców świadczących usługi w ramach uzdrowisk został przeznaczony program „COVID – Lázně 2021”. Zgodnie z założeniami programu wsparcie jest udzielane w formie wsparcia zapotrzebowania na usługi turystyczne lub wsparcia zapotrzebowania na pobyty lecznicze i profilaktyczne w uzdrowiskach. Przy obliczaniu wsparcia uwzględnia się liczbę łóżek w obiekcie uzdrowiskowym, wartość bonu rabatowego itp. W przypadku bonów rabatowych wsparcie jest udzielane placówce uzdrowiskowej (beneficjentowi) w formie dofinansowania poniesionych kosztów związanych z akceptacją bonów rabatowych. Program jest nadzorowany przez czeskie Ministerstwo rozwoju lokalnego³⁵.

W przypadku programu na rzecz wsparcia targów i kongresów „COVID – Veletrhy / kongresy” przewidziano, że program jest przeznaczony na rzecz przedsiębiorców prowadzących działalność w ramach organizacji targów, kongresów i innych wydarzeń eventowych B2B. Możliwa do otrzymania dotacja obejmuje maksymalnie do 60% niepokrytych kosztów, ew. 40% dla podmiotów z udziałem własnościowym państwa lub jednostki samorządu terytorialnego Republiki Czeskiej. Za niepokryte koszty w ramach programu uważa się stratę pomniejszoną

³⁴ Więcej na temat programu COVID-Kultura III zob. <https://www.mpo.cz/cz/rozcestnik/informace-o-koronavirus/program-covid---kultura---iii--vyzva--262623/> [dostęp: 27.10.2021].

³⁵ Więcej na temat programu zob. https://www.mmr.cz/getmedia/819d-8146-5b73-4bdc-a549-c67069eb7876/Vyzva_dotacniho-titulu_COVID-Lazne_2.pdf.aspx?ext=.pdf [dostęp: 27.10.2021].

o inne dotacje z programów takich jak „COVID – Najemné”, „COVID – Kultura” czy program „Antivirus”. Maksymalna kwota, która może zostać przyznana na wnioskującego, wynosi 20 mln koron czeskich³⁶. Program jest nadzorowany przez Ministerstwo przemysłu i handlu.

Nie należy zapominać, że w okresie koronawirusa przewidziano też szereg ulg podatkowych dla szeregu przedsiębiorców, których działalność została ograniczona wskutek pandemii. Przewidziano m.in. takie mechanizmy jak obniżenie stawek VAT (stawka 10%) na piwo beczkowe, usługi gastronomiczne, usługi noclegowe i kulturalne, eksploatację wyciągów narciarskich, przy wejściu na imprezy sportowe i obiekty sportowe (w tym sauny, centra fitness czy siłownie), obniżenie podatku drogowego dla pojazdów powyżej 3,5 t o 25 % czy zniesienie tymczasowo podatku od nabycia nieruchomości³⁷.

III. Wnioski

Dotychczasowe działania Rządu Republiki Czeskiej oraz poszczególnych ministerstw w celu zapobieżenia rozprzestrzeniania się pandemii koronawirusa Sars-CoV-2 wydają się z dzisiejszej perspektywy być podejmowane w sposób przemyślany. Rząd starał się w miarę możliwości płynnie wdrażać poszczególne rozwiązania prawne. W celu uniknięcia kryzysu ekonomicznego przyjmował szereg programów pomocowych. Część z nich była nadzorowana bezpośrednio przez Rząd, natomiast pozostała część została przeniesiona bezpośrednio na poszczególne ministerstwa. Taki zabieg należy uznać za uzasadniony, biorąc przy tym pod uwagę, że część z programów i była przeznaczona dla wąskiego kręgu beneficjentów, jak np. program „COVID – Veletrhy / kongresy” czy program „COVID – Lázně 2021”.

³⁶ Zob. art. 7 ust. 2 Programu Covid – Veletrhy / kongresy, <https://www.mpo.cz/assets/cz/rozcestnik/informace-o-koronavirus/2021/4/Vyzva-COVID-Veletrhy-kongresy.pdf> [dostęp: 27.10.2021].

³⁷ Wykaz poszczególnych ulg podatkowych został udostępniony pod adresem: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/koronavirus-covid-19> [dostęp: 27.10.2021].

Dokonując oceny programów, środków i działań pomocowych zrealizowanych przez Rząd Republiki Czeskiej w okresie pandemii choroby COVID-19, należy stwierdzić, że miały one na celu ograniczenie niemal do minimum możliwych negatywnych skutków pandemii na rozwój gospodarczy kraju. Poszczególne rozwiązania starano się przy tym wprowadzać z dochowaniem należytej staranności przy zachowaniu zasad proporcjonalności i racjonalności, prognozując przy tym potencjalne skutki ekonomiczne.

Należy stwierdzić, że przyjmowane przez Rząd Republiki Czeskiej w okresie pandemii rozwiązania o charakterze pomocowym nie wzbudziły większych wątpliwości wśród opinii publicznej. W początkowym okresie pandemii (kwiecień-maj 2020 r.) przedstawiciele partii opozycyjnych wzywali rządzących do podjęcia prac legislacyjnych nad ustawą odszkodowawczą dla przedsiębiorców, którzy wskutek pandemii bądź to całkowicie utracili swoje przychody bądź to zostały one drastycznie obniżone³⁸. Przebieg pandemii oraz jej długość nie przyczyniły się jednak do uchwalenia wspomnianej ustawy. Należy przy tym jednak zauważyć, że pierwsze programy pomocowe mające na celu utrzymanie poziomu zatrudnienia były przyjmowane przez czeski rząd i czeskiego ustawodawcę już w marcu 2020 r. Natomiast w czeskiej literaturze nie podniesiono jak dotąd szczególnych zastrzeżeń dotyczących przyjmowanych programów pomocowych. Wydaje się, że w przypadku poszczególnych programów pomocowych przyjętych na terytorium Republiki Czeskiej w celu wsparcia gospodarki i zwalczania ekonomicznych skutków pandemii choroby COVID-19 czeski ustrojodawca starał się działać zachowując równowagę pomiędzy stosownością wprowadzanych środków a ich niezbędnością i wyważeniem. Wątpliwości w zakresie wprowadzonych ograniczeń praw i swobód

³⁸ T. Tománek, *Ať podnikatele odškodní zákon. Opozice žádá, aby dorovnání ztrát po viru nařídila zvláštní regulace*, 15.05.2020, https://www.lidovky.cz/domov/opozice-zada-aby-dorovnani-ztrat-po-viru-naridila-zvlastni-regule-vlada-je-spis-skepticka.A200515_150500_ln_domov_ele [dostęp: 28.10.2021].

odnosiły się zasadniczo jedynie do formy, w jakiej ograniczenia praw i podstawowych wolności człowieka mogą być wprowadzane³⁹.

Bibliografia

Źródła prawa

Czeska Konstytucja (*Ústava České republiky*) z 16 grudnia 1992 r., *Zák. č. 1/1993 Sb.*

Karta podstawowych praw i wolności (*Listina základních práv a svobod*) z 16 grudnia 1992 r., *Zák. č. 2/1993 Sb.*

Ústavní Zákon ze dne 22.04.1998 o bezpečnosti České republiky, *Zák. č. 110/1998 Sb.*

Czeska ustawa z 14 lipca 2000 r. o ochronie zdrowia publicznego (*zákon o ochraně veřejného zdraví*), *Zák. č. 258/2000 Sb.*

Czeska ustawa o postępowaniu w przypadku kryzysu i zmianie innych ustaw z 28 czerwca 2000 (*zákon o krizovém řízení a o změně některých zákonů*), *Zák. č. 240/2000 Sb.*

Usnesení Vlády České Republiky ze dne 12.03.2020 o přijetí krizového opatření, *č. 199; 72/2020 Sb.*

Usnesení Vlády České Republiky ze dne 12.03.2020 o přijetí krizového opatření, *č. 201; 74/2020 Sb.*

Usnesení Vlády České Republiky ze dne 31.03.2020 o Cíleném programu podpory zaměstnanosti a zrušení usnesení vlády ze dne 19. března 2020 č. 257, usnesení vlády ze dne 23. března 2020 č. 293, č. 353.

Usnesení Vlády České Republiky ze dne 9.04.2020 o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS-CoV-2, č. 396; 156/2020 Sb.

³⁹ Więcej na ten temat zob.: M. Žaba, *op. cit.*, s. 130 i n.; postanowienie Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej z 5 maja 2020 r., sp. zn. Pl. ÚS 10/20 (*Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 5.5.2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20*) dotyczące zakazu wyjazdu z Republiki Czeskiej; postanowienie Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej z 5 maja 2020 r., sp. zn. Pl. ÚS 13/20 (*Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 5.5.2020, sp. zn. Pl. ÚS 13/20*) dotyczące legitymacji Ministerstwa Zdrowia do wydawania środków wyjątkowych ograniczających prawa i wolności obywatelskie.

Usnesení vlády České republiky ze dne 30.04.2020 o prodloužení nouzového stavu vsouvislosti s epidemií viru SARS-CoV-2, č. 485; 219/2020 Sb.

Usnesení vlády České republiky ze dne 30.04.2020 o prodloužení nouzového stavu vsouvislosti s epidemií viru SARS-CoV-2, č. 314; 219/2021 Sb.

Usnesení vlády České republiky ze dne 26.02.2021 o přijetí krizového opatření, č. 197; 97/2021 Sb.

Usnesení vlády České republiky ze dne 26.02.2021 o přijetí krizového opatření, č. 198; 98/2021 Sb.

Usnesení vlády České republiky ze dne 26.02.2021 o přijetí krizového opatření, č. 199; 99/2021 Sb.

Usnesení vlády České republiky ze dne 26.02.2021 o přijetí krizového opatření, č. 217; 117/2021 Sb.

Usnesení vlády České republiky ze dne 18.03.2021 o přijetí krizového opatření, č. 298; 133/2021 Sb.

Usnesení vlády České republiky ze dne 18.03.2021 o přijetí krizového opatření, č. 300; 135/2021 Sb.

Usnesení vlády České republiky ze dne 26.03.2021 o přijetí krizového opatření, č. 315; 147/2021 Sb.

Usnesení vlády České republiky ze dne 12.03.2020 o přijetí krizového opatření, č. 201; 74/2020 Sb.

Usnesení vlády České republiky ze dne 18.03.2021 o přijetí krizového opatření, č. 300; 135/2021 Sb.

Usnesení vlády České republiky ze dne 12.4.2021 o Programu COVID III – Úprava Invest č. 373.

Orzeczenia

Wyrok Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej z 12 października 1994 r., sp. zn. Pl. ÚS 4/94 (*Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, publikován pod č. 214/1994 Sb.*).

Postanowienie Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej z 5 maja 2020 r., sp. zn. Pl. ÚS 10/20 (*Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 5.5.2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20*).

Postanowienie Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej z 5 maja 2020 r., sp. zn. Pl. ÚS 13/20 (*Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 5.5.2020, sp. zn. Pl. ÚS 13/20*).

Literatura

Žaba M., *Ograniczenia praw i wolności w okresie pandemii COVID-19 w Republice Czeskiej*, [w:] *Ograniczenia praw i wolności w okresie pandemii COVID-19 na tle porównawczym. Pierwsze doświadczenia*, K. Dobrzeńiecki, B. Przywora (red.), Warszawa 2021.

Netografia

Cílený Program podpory zaměstnanosti „Antivirus“, https://www.mpsv.cz/documents/20142/1443715/Manual_Program_Antivirus_v6.pdf [dostęp: 27.10.2021].

Nguyen Thong Ly, *Česko má pandemický plán z roku 2011. Čekáme na pokyny WHO, hájí se ministerstvo*, <https://www.e15.cz/domaci/cesko-ma-pandemicky-plan-z-roku-2011-cekame-na-pokyny-who-haji-se-ministerstvo-1381791> [dostęp: 30.06.2021].

Plan Republiky Czeskiej na wypadek pandemii (Pandemický plán České republiky), https://www.vlada.cz/assets/ppov/brs/dokumenty/Pandemicky_plan_CR.pdf [dostęp: 27.10.2021].

Program COVID – Veletrhy/kongresy, <https://www.mpo.cz/assets/cz/rozcestnik/informace-o-koronavirus/2021/4/Vyzva-COVID-Veletrhy-kongresy.pdf> [dostęp: 27.10.2021].

Program „COVID-Kultura III“, <https://www.mpo.cz/cz/rozcestnik/informace-o-koronavirus/program-covid---kultura---iii--vyzva--262623/> [dostęp: 27.10.2021].

Program COVID – Lázně 2021, https://www.mmr.cz/getmedia/819d8146-5b73-4bdc-a549-c67069eb7876/Vyzva_dotacniho-titulu_COVID-Lazne_2.pdf.aspx?ext=.pdf [dostęp: 27.10.2021].

Tománek T., *Ať podnikatele odškodní zákon. Opozice žádá, aby dorovnání ztrát po viru nařídila zvláštní regule*, <https://www.lidovky.cz/domov/opozice-zada-aby-dorovnani-ztrat-po-viru-naridila-zvlastni-regu->

le-vlada-je-spis-skepticka.A200515_150500_ln_domov_ele [dostęp: 28.10.2021].

Wykaz niektórych planów pomocowych na terytorium Republiki Czeskiej, <https://www.vlada.cz/cz/epidemie-koronaviru/dulezite-informace/podpora-a-ulevy-pro-podnikatele-a-zamestnance-180601/> [dostęp: 27.10.2021].

Wykaz niektórych ulg podatkowych, <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/koronavirus-covid-19> [dostęp: 27.10.2021].

Dania

I. Uwagi wprowadzające

Zniesienie – po 548 dniach zmagania się z pandemią – ograniczeń wprowadzanych dla przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się zakażeń, a także niski poziom śmiertelności (2716 na 389 tys. zakażonych) zwróciły uwagę na skuteczność podjętych w Danii działań zapobiegawczych i terapeutycznych. Korzystnie rysował się stan gospodarki. Zasadnicze wskaźniki sprzed okresu pandemii zostały przekroczone, bezrobocie jest niższe niż przed początkami pandemii. W cieniu wskaźników i relacji o tych przedsięwzięciach pozostawały informacje o instrumentach prawnych, przy użyciu których duńskie władze i służby medyczne oraz wspomagające je instytucje – przy sprzyjającej postawie społeczeństwa – wypracowały rezultat zasługujący na uznanie.

Z uwagi na uwarunkowania prawne czas pandemii w Danii poprzedzający zniesienie ograniczeń podzielić trzeba na dwa okresy:

1. obowiązywania ustawy nr 1026 z 1 października 2019 r. o środkach przeciwdziałania chorobom zakaźnym i innym chorobom zaraźliwym, znowelizowanej ustawą nr 208 z 17 marca 2020 r. obowiązującą okresowo do 1 marca 2021 r.¹;
2. obowiązywania ustawy nr 285 z 27 lutego 2021 r. o epidemii².

¹ *Lov om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme (LBK 2020-03-17).*

² *Lov om epidemie (LBK 2021-02-27).*

Przyjęte ustawy wkraczały w sferę wolności i praw człowieka gwarantowanych w konstytucji Królestwa Danii z 5 czerwca 1953 r. oraz w unormowaniach europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Konwencja – podpisana w 1953 r. – od 1992 r. stanowi integralną część duńskiego systemu prawnego³. Konfrontacja zastosowanych instrumentów prawnych oraz przepisów nowej ustawy o epidemiach z uregulowaniami konstytucyjnymi i konwencyjnymi oraz ich interpretacjami w orzecznictwie pozwoli na ocenę oddziaływania wprowadzonych restrykcji na korzystanie z gwarantowanych tam wolności i praw oraz wskazanie wątpliwości.

Wychodząc naprzeciw potrzebom duńskiej gospodarki, *Folketing* dokonał ponadto szeregu nowelizacji obowiązujących ustaw. Przyjął też kilka ustaw finansowych dla wdrożenia rządowego planu pomocy dla podmiotów gospodarczych, ponoszących straty z powodu pandemii. Istotną rolę odegrała nowelizacja ustawy o wynagrodzeniu chorobowym (*Forslag til lov om ændring af lov om sygedagpenge*) z 20 maja 2020 r.⁴ Pozwoliła ona na wypłacanie wynagrodzenia za okres choroby pracownikom, którzy ze względu na narażenie ich miejsc pracy na transmisję zakażeń pozostali w domach lub podjęli pracę zdalną. Trzy czwarte wynagrodzenia refundowało państwo, jedną czwartą (do wysokości 30 tys. koron) pracodawca. Przedsiębiorcom, których ustalone koszty wzrosły o 80–85%, przysługiwała kompensata za trzy miesiące. Odroczone zostały spłaty podatków za kwartał marzec-maj bądź pierwsze półrocze 2020 r. Uregulowania te, wysoce pomocne w odrobieniu strat gospodarczych i częściowym zrekompensowaniu strat, pozostają w tym miejscu poza polem uwagi.

³ *The ECHR and Denmark. Facts and Figures*, Strasbourg 2021.

⁴ *LBK 2020-05-20. no 190*.

II. Prawne instrumenty przeciwdziałania pandemii COVID-19 stosowane do 1 marca 2021 r. i ich oddziaływanie na wolności i prawa człowieka w Królestwie Danii

Pierwsza fala zakażeń wirusem SARS-Cov-2 (zapoczątkowana przypadkiem, potwierdzonym 27 lutego 2020 r.) dotknęła Danię w okresie obowiązywania ustawy nr 1206 z 1 października 2019 r. o środkach przeciwdziałania chorobom zakaźnym i innym chorobom zaraźliwym (*Lov om foranstaltninger mod smitsomme og sygdomme og andre overførbare sygdomme*⁵). Ustawa dopuszczała obowiązkowe szczepienia grupowe, stosowanie izolacji oraz kwarantanny. Listy chorób zakaźnych (lista A i B) nie obejmowały COVID-19. Uzupełnienie listy nastąpiło 27 lutego 2020 r. zarządzeniem ministra zdrowia⁶.

Rząd, po konsultacji z Krajowym Zarządzeniem Zdrowia (*Sundhedsstyrelsen*), uznał dotychczasowe uregulowania prawne za niewystarczające. Z szeregiem propozycji wystąpiły też regionalne komisje epidemiczne, ponoszące dotychczas główną odpowiedzialność za przeciwdziałanie epidemiom⁷. Przygotowana w pośpiechu nowelizacja ustawy nr 1026 została wniesiona do *Folketingu* w marcu 2020 r. Dzięki porozumieniu partii reprezentowanych w parlamencie sięgnięto po procedurę ustanawiania ustaw pilnych (*hastelover*) przewidzianą w art. 42 Regulaminu *Folketingu*. Po trzech czytaniach, skomasowanych w ciągu 12 godzin, nowelizacja ustawy nr 1026 została uchwalona jednogłośnie 12 marca i po niezwłocznym uzyskaniu sankcji królowej Małgorzaty II ogłoszona

⁵ LBK 2019-10-01, no 1026.

⁶ LBK 2020-02-21, no 157. Ten sam minister podał do wiadomości 27 sierpnia 2021 r. skreślenie COVID-19 z listy chorób „powodujących krytyczne zagrożenie dla społeczeństwa”, *Pressemedelelse af 27-08-2021*.

⁷ Komisje te, działające w pięciu regionach składały się z przedstawicieli policji, urzędu zarządzania kryzysowego, służb: medycznej i weterynaryjnej, Krajowego Zarządu Zdrowia i przedstawicieli władz gminnych i regionalnych. Miały szerokie kompetencje do ograniczenia zgromadzeń publicznych, zarządzenia kwarantanny indywidualnej i grupowej, nakazania obowiązkowych szczepień, a nawet ogłoszenia lokalnego *lockdownu*. Nowelizacja ustawy nr 1026 spowodowała przesunięcie większości tych kompetencji na Ministra Zdrowia oraz na krajową Komisję Epidemiczną. Por. K.C. Lauta, *Something is Forgotten in the State of Denmark*, Copenhagen 2020.

17 marca 2020 r. jako ustawa nr 208. W tym samym dniu uzyskała moc obowiązywania na okres do 1 marca 2021 r.

Podstawowa zmianą, wprowadzoną w ustawie nr 208, było rozszerzenie upoważnień dla ministra zdrowia, któremu przypisana została rola organu kierującego całością działań anty-epidemicznych. Uzyskał on nadzwyczajne pełnomocnictwa regulacyjne i zarządcze. Przejął też większość uprawnień regionalnych komisji epidemicznych, działających w pięciu regionach Danii⁸. Istotne uprawnienia przypisano Krajowemu Zarządowi Zdrowia oraz Agencji Bezpieczeństwa Pacjenta (*Styrelsen for Patientsikkerhed*).

Antycypując wprowadzenie nowelizacji (bez wyraźnej zatem podstawy ustawowej), władze podjęły natychmiastowe decyzje obliczone na zahamowanie wzrostu zakażeń, jaki nastąpił od 10 marca 2020 r. Premier Danii Mette Fredriksen 11 marca zarządziła zamknięcie (od 14 marca) szkół wszystkich typów (od podstawowych po wyższe). Zaleciła przerwanie pracy żłobków i przedszkoli. Zamknięto dla publiczności obiekty sportowe i rekreacyjne, biblioteki, teatry, kina, muzea i inne placówki kulturalne. Pracownikom instytucji państwowych niezaangażowanym bezpośrednio w czynności przeciwdziałania epidemii zalecono pozostanie w domach i podjęcie pracy zdalnej przy zagwarantowaniu wynagrodzenia. Nauczanie w szkołach i na uczelniach miało być kontynuowane w formie zdalnej. Zalecono zakrywanie nosa i ust w środkach publicznego transportu oraz w miejscach publicznych⁹. Limit uczestników zgromadzeń obniżono do 100 osób, następnie aż do 10. Podjęte decyzje obliczone zostały na przerwanie wznoszącej się fali zakażeń. Były wprowadzane na czas od dwóch do czterech tygodni, z możliwością przedłużenia zarządzeniami premier rządu lub ministra zdrowia¹⁰. Zarządzenia te zostały wydane przed

⁸ Dania od 2007 r. podzielona jest na pięć regionów i 98 gmin. J.E.Klausen, J.R. Arskin, S.I. Vabo, *Kommunereform i perspektiv*, København 2016, s. 10 i n.

⁹ E. Hofverberg, *Falqs: Denmark's Legal Response to the COVID-19 Pandemic*, June 11, 2020, *passim*.

¹⁰ D. Olagnier, T.H. Mogensen, S. Bansel, C. Viboud, *The Covid-19 Pandemic in Denmark: Big Lessons from a Small Country*, „Cytokine Growth Factor Rev.” 2020, vol. 53, s. 10–12.

wejściem w życie ustawy nowelizującej nr 208. Niektóre nawiązywały do przepisów sprzed nowelizacji, inne nie miały jednoznacznej podstawy ustawowej. W tej postaci obowiązywały do 20 kwietnia.

Towarzyszące pierwszym obostrzeniom przeświadczenie, że podstawowe ogniska zakażeń zlokalizowane są poza terytorium Danii, skłoniło władze do ograniczeń wjazdowych dla obywateli innych państw. W nawiązaniu do rekomendacji Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) państwa zostały podzielone na kategorie wedle skali ryzyka zakażenia. Minister Spraw Zagranicznych zaapelował do mieszkańców Danii o nieodbywanie podróży do państw wysokiego ryzyka („strefy czerwonej”) oraz ograniczenie do przypadków niezbędnych wyjazdów do krajów o wysokim odsetku zakażeń. Obywatele Danii zostali wezwani do powrotu do kraju. Przywróceniu uległa kontrola graniczna. Dotyczyła ona także państw grupy Schengen, w tym: obywateli państw UE oraz EFTA. Na lotniskach i w portach morskich ustanowiono obowiązek poddania się badaniu na obecność wirusa SARS-Cov-2, z możliwością skierowania przyjeżdżających na kwarantannę lub leczenie szpitalne. Wstęp na terytorium Danii został uzależniony od wyników badania lub od okazania aktualnego poświadczenia negatywnego wyniku testu na obecność wirusa bądź o odbyciu kwarantanny bezpośrednio przed wjazdem. Kontrolą objęto niektóre przywożone przedmioty¹¹. Przewoźnicy i osoby odpowiedzialne za środek transportu przybywający po 13 marca z zagranicy byli zobowiązani do rejestracji danych identyfikujących pasażerów, odtworzenia trasy ich podróży danym środkiem transportu oraz odnotowania współpasażerów.

Dla wdrożenia ustawy nr 208 rząd wydał kilka rozporządzeń wykonawczych. Uzupełniały je zarządzenia ministra zdrowia podejmowane w oparciu o rekomendacje krajowej Komisji Epidemicznej, powołanej przez ministra zdrowia.

Rozporządzenie wykonawcze nr 220 z 17 marca 2020 r. uregulowało zasady korzystania z transportu publicznego. Wprowadziło obowiązek ewidencjonowania pasażerów, sprzedaży biletów na miejsca oznaczone (z zachowaniem minimalnego dystansu 1 metr) oraz

¹¹ L. Castorina, *Observatory on border crossing status due to COVID-19, Denmark*.

powinność zakrywania ust i nosa w środku transportu publicznego oraz w obiektach powiązanych (lotniskach, terminalach, poczekalniach). Rozporządzenie nr 456 z 20 kwietnia 2020 r. o zgromadzeniach legalizowało obniżenie limitu uczestników zgromadzeń do 10 osób. Na podstawie art. 6 rozporządzenia władze zakazały do odwołania funkcjonowania restauracji i barów (za wyjątkiem sprzedaży na wynos), funkcjonowania centrów handlowych, bazarów i zlokalizowanych tam sklepów (za wyjątkiem aptek i sklepów ze sprzętem medycznym), hal sportowych, parków wodnych, publicznych basenów, centrów fitness, salonów masażu, salonów piękności, zakładów fryzjerskich i innych placówek usługowych zakładających fizyczny kontakt ich pracowników z usługobiorcą. Przeszły do odwołania działać teatry, kina, biblioteki, muzea oraz inne placówki kulturalne. Zamknięto kluby i bary nocne, dyskoteki i puby.

W połowie kwietnia władze administracyjne (minister zdrowia zgodnie z rekomendacjami krajowej Komisji Epidemicznej) oraz upoważnione władze lokalne zezwoliły na otwarcie zakładów usługowych, w których pracownicy mogli realizować oferowane usługi w kontakcie z pojedynczymi klientami, przy zachowaniu rygorów ostrożnościowych. Zajęcia stacjonarne wznowiły szkoły podstawowe (w klasach 0–5) i uczelnie (z zachowaniem dystansu 1 metra pomiędzy uczniami i studentami i 2 metrów w relacji: uczeń/student – prowadzący zajęcia). Uruchamiane były żłobki i przedszkola.

W czerwcu podniesiony został limit uczestników zgromadzeń do 50 osób, zaś w lipcu do 100 osób. Dalszemu jego podniesieniu (do 200 osób) stanęła na przeszkodzie nowa fala zakażeń w sierpniu i wrześniu 2020 r. Pełny *lockdown* wprowadzono w okresie od 25 grudnia 2020 r. do 3 stycznia 2021 r. z wydłużeniem do końca stycznia, a następnie – lutego. Obowiązek zachowywania dystansu oraz zasłaniania ust i nosa zniesiony został ostatecznie (poza lotniskami i klubami) 11 sierpnia 2021 r.

W ślad za ograniczeniami działalności handlowej i usługowej parlament przyjął kilka ustaw finansowych służących wsparciu podmiotów gospodarczych, których funkcjonowanie zostało przerwane lub ograniczone na skutek wprowadzonych zakazów i ograniczeń. Określiły

one ramy prawne wdrażania rządowego programu przeciwdziałania gospodarczym skutkom pandemii¹².

Wraz z nastaniem drugiej fali pandemii minister zdrowia, w oparciu o przewidziane w ustawie i rozporządzeniu nr 456 upoważnienia do ograniczenia „większych zgromadzeń”, przywrócił limit 10 osób. Idąc za wykładnią duńskiego Sądu Najwyższego, wyłączono z tego zakazu zgromadzenia służące wyrażaniu opinii. Tak duże ograniczenie napotkało na wątpliwości co do jego zgodności z § 79 konstytucji, gwarantującym wolność udziału w zgromadzeniach o niebrojnym charakterze oraz art. 11 ust.1 i 2 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Wątpliwości wzbudził zakaz przebywania kilku osób w jednym miejscu publicznym lub prywatnym. Zarzut dotyczył stosowania zakazu do miejsc prywatnych; podniesiono kwestię jego niezgodności z art. 8 Europejskiej Konwencji, gwarantującym prawo do poszanowania prywatności, obejmujące nienaruszalność mieszkania.

Dalsze kontrowersje wywołało wprowadzenie zakazu odbywania wieloosobowych praktyk religijnych w obiektach kultu religijnego, oparte o postanowienie art. 12 B ustawy nr 208. Jakkolwiek państwowy kościół Danii – Kościół Ewangelicko-Luterański, już 18 marca 2020 r. zawiesił odbywanie wieloosobowych praktyk religijnych (dopuszczając wyjątki dla chrztów, ślubów, kremacji i pogrzebów), to wątpliwości wystąpiły w innych wspólnotach religijnych w odniesieniu do świąt religijnych o zasadniczym znaczeniu. Podniesiony został zarzut naruszenia § 67 konstytucji Królestwa, poręczającego wolność religijną oraz nadmiernego ograniczenia (limitem 10 osób) wolności wyrażania przekonań religijnych w ramach gwarantowanej w art. 9 Konwencji wolności wyznania.

W przypadku zamknięcia szkół czasowy wymiar ograniczeń nauczania stacjonarnego oraz nieomal natychmiastowe zastąpienie go w formie zdalnej utrudniał podniesienie zarzutu naruszenia prawa do

¹² Ministry of Foreign Affairs, *Danish Government Support Scheme*, Copenhagen 2021, s. 1–6; M.A. Marinov, *Denmark and Covid*, Centrum Balticum, Aalborg 2021, s. 1–12.

edukacji szkolnej. Konstytucja Danii ogranicza swą regulację w § 76 do gwarantowania bezpłatnego nauczania w publicznych szkołach podstawowych. Inne „szczeble” nauczania w szkołach publicznych nie są objęte gwarancją konstytucyjną (korzystają z gwarancji ustawowych). Przejście na formę zdalną mogło wywołać (bardziej potencjalnie niż realnie) wątpliwości innego rodzaju. Gwarancja bezpłatnego nauczania w szkołach podstawowych nasunęła pytanie o odpowiedzialność za wyposażenie uczniów w sprzęt komputerowy niezbędny do zdalnego nauczania, koszty zakupu czy uzupełnienia i ewentualnej naprawy. Odcinkowo pojawił się też problem szkół zawodowych, gdzie nauczanie stacjonarne zostało przywrócone tylko w klasach kończących cykl nauczania. Rozwiązanie to mogło stanowić przesłankę naruszenia zakazu nierównego traktowania.

Art. 7 ustawy nr 208 dopuszczał wprowadzenie na terenie kraju lub w jego częściach zakazu wstępu na oznaczone terytorium lub też zakazu jego opuszczania. Niezależnie od wątpliwości podnoszonych w aspekcie równego traktowania korzystanie z tego upoważnienia rodziło wątpliwości z punktu widzenia wolności osobistej oraz będącej jej pochodną wolności poruszania się. Jakkolwiek § 71 konstytucji duńskiej kieruje uwagę na zakaz pozbawiania wolności osobistej z powodu przekonań politycznych lub religijnych, to interpretacja *per analogiam* mogłaby prowadzić do rozciągnięcia tej gwarancji na przekonania w sprawie zagrożeń chorobowych. Wąski zakres orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w kwestii wolności poruszania się jako komponentu wolności osobistej nie pozwala na przywołanie adekwatnej wykładni art. 5 Europejskiej Konwencji. Kwestia ta zresztą nie nabrała w Danii wymiaru praktycznego; nie zostało zastosowane obszarowe objęcie pełnym zakazem wstępu określonej części terytorium¹³.

¹³ W okresie od 25 grudnia 2020 r. do końca 2021 r. wprowadzono w niektórych gminach ograniczenia przebywania w jednym miejscu więcej niż pięciu osób.

Konfrontacja użytych narzędzi ograniczania w korzystaniu z wolności konstytucyjnych i konwencyjnych prowadzi do następujących spostrzeżeń.

Relatywnie największą wątpliwość budziło ograniczenie liczebności zgromadzeń religijnych w oparciu o art. 12 B ustawy nr 208. Wynika to z kumulacji uregulowań konstytucyjnych, znajdujących odniesienie do tej sytuacji: § 67 gwarantującego wolność manifestowania przekonań religijnych, § 70 mieszczącego zakaz pozbawiania pełnego korzystania z praw osobistych i politycznych z uwagi na przekonania religijne oraz § 71 gwarantującego wolność osobistą (w tym wolność swobodnego poruszania się) i § 79 (poręczającego wolność zgromadzeń). Bardziej dyskusyjna jest możliwość przywołania art. 9 Konwencji, który dopuszcza ustawowe ograniczenia w praktykowaniu i czynnościach rytualnych ze względu m.in. na ochronę zdrowia. Prowadzi to do wniosku, że do zgromadzeń religijnych mogły być stosowane w pierwszej kolejności inne zabezpieczenia, analogiczne do obowiązujących np. w środkach komunikacji publicznej: wymóg zachowania dystansu oraz zasłaniania ust i nosa. Dyskusyjne byłoby natomiast ze względu na ochronę prywatności (prawa do milczenia) ewidencjonowanie obecności wyznawców w miejscu kultu religijnego, prowadzące do ujawniania tożsamości uczestników obrzędu i pośrednio ich przekonań religijnych. Dla śledzenia szlaku transmisji wirusa i ujawniania potencjalnie zarażonych wymóg taki może mieć istotne znaczenie.

Uprzywilejowanie zgromadzeń religijnych w stosunku do innych mogło budzić zastrzeżenia z punktu widzenia zasady równego traktowania (taka motywacja zaważyła – obok racji merytorycznych – na zastosowaniu ogólnego limitu liczebności). Należy jednak odnotować, że w odniesieniu do zgromadzeń w celach religijnych limit ten został uchylony najwcześniej. Posłużenie się argumentacją, że chodziło o równe potraktowanie zgromadzeń służących wyrażeniu opinii (stanowiska) oraz zgromadzeń religijnych, wydaje się możliwe, jakkolwiek nie odpowiada w pełni intencjom orzeczenia Sądu Najwyższego. Chodziło tam bowiem o wyrażenie opinii dotychczas nie wyrażonej.

Udział w rytualnym obrzędzie jest bardziej potwierdzeniem więzi z religią i wspólnotą religijną niż wykreowaniem nowego stanowiska.

Ograniczenia ilościowe dotyczące pobytu w jednym miejscu znajdują konwencyjne dozwoleństwo prawne w art. 5 ust.1 lit. e Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Przepis ten, nie bez racji kojarzący prawo do wolności osobistej z prawem do bezpieczeństwa osobistego, dozwala na zgodne z prawem pozbawienie wolności osobistej osoby w celu zapobieżenia przez nią chorobie zakaźnej. Umieszczenie COVID-19 na liście takich chorób oraz zachowanie ustawowej formy regulacji sytuacji pozbawiania wolności (i będącej jej składnikiem wolności poruszania się) spełnia rygory „pozbawienia zgodnego z prawem”. Umożliwia to zastosowanie klauzuli art. 5 ust.1 lit. e do ograniczeń liczebności zgromadzeń i pobytów wielu osób w jednym miejscu. Znamienne, że w tym zakresie regulacja konwencyjna okazuje się bardziej użyteczna niż uregulowania konstytucyjne (hołdujące powściągliwości i nieodległe od pierwszej regulacji konstytucyjnej Danii z 1849 r.).

Ustawa nr 208 dopuszczała zastosowanie ekspropriacji (wywłaszczenia) obiektów niedostępnych inną drogą, koniecznych dla przeprowadzenia działań służących powstrzymaniu rozprzestrzeniania się wirusa (np. dla dokonywania ich dezynfekcji). Nasunęło to skojarzenia tych unormowań z decyzjami o zamykaniu zakładów handlowych i usługowych oraz prywatnych obiektów sportowych i kulturalnych. W tym kontekście został w debacie publicznej i środowiskowej przywołany § 73 ust.1 konstytucji Królestwa Danii gwarantujący nienaruszalność własności, a zwłaszcza zdanie 2 tego przepisu gwarantujące, że „nikt nie może zostać zmuszony do wyrzeczenia się swej własności, chyba że wymaga tego interes publiczny”. Potencjalne zarzuty odnoszone być mogą do: a) niezachowania prawnych form zastosowania procedury ekspropriacyjnej, b) niejednoznaczności występowania „interesu publicznego” ocenianego *in concreto*¹⁴.

¹⁴ Pojęcie to, stosowane najczęściej do uzasadnienia uruchomienia procedury wywłaszczeniowej dla zaspokojenia publicznych potrzeb o charakterze materialnym (jak inwestycje publiczne lub zagospodarowanie terenu dla celów użytku publicznego),

Przywołanie art. 73 konstytucji duńskiej, a nadto art. 1 ust.1 Protokołu Dodatkowego nr 1 do Konwencji Praw Człowieka jako chroniących przed bezprawnym i arbitralnym wywłaszczeniem lub zajęciem obiektu jest tropem raczej chybionym. Władze administracyjne i sanitarne, zamykając prywatne obiekty handlowe, usługowe oraz dokonując czasowego zajęcia określonych terenów czy obiektów w celu przeprowadzenia ich dezynfekcji, nie zmierzały do przejęcia ich własności. Dowodem na to były postępujące – w miarę pomniejszenia skali zakażeń – zezwolenia na otwarcie i funkcjonowanie tych obiektów przez ich właścicieli i dysponentów. Tym samym bardziej zasadnym byłoby przywołanie przepisów gwarantujących wolność działalności gospodarczej. Wyjątkowo lapidarna regulacja wolności i praw jednostki w konstytucji duńskiej nie mieści jednak konstytucyjnego zagwarantowania takiej wolności; przy werbalizacji § 73 ust.1 konstytucji możliwość wyprowadzenia jej ochrony z ochrony własności jest utrudniona. Ustawy finansowe, uchwalone przez *Folketing* dla częściowego zrekompensowania strat zakładów handlowych i usługowych spowodowanych pandemią, wyszły naprzeciw realnym potrzebom, choć kwestią uznaniową jest relacja pomiędzy ich funkcją „kompensacyjną” a funkcją podtrzymania funkcjonowania sektorów dających pracę niemal 80% czynnej zawodowo populacji Danii i obsługujących całą populację¹⁵.

Reasumując, większość ograniczeń opartych na podstawie ustawowej znajdowało usprawiedliwienie w celu, jakiemu miały służyć: ochronie życia i zdrowia mieszkańców mającej znaczenie powszechne, a szczególnie istotnej w przypadku grup podwyższonego ryzyka ciężkiego przebiegu choroby COVI-19 i możliwej utraty życia. Dotyczyło to osób przewlekle chorych i osób w wieku podeszłym, w tym: przebywających stale w domach opieki społecznej bądź czasowo w zakładach leczniczych (szpitalach). W odniesieniu do tych osób przedmiotem

może być z powodzeniem zastosowane do zamierzonego przeznaczenia obiektu ekspropriacji dla działań służących hamowania postępów pandemii o szerokim zasięgu społecznym.

¹⁵ *The Economic Context of Denmark*, <https://nordeatrade.com/se/explore-new-market/denmark> [dostęp: 3.11.2021].

kontrowersji był zakaz odwiedzin. Zakaz ten został praktycznie wprowadzony w całym kraju z niewielkimi wyłączeniami¹⁶. Przeciw temu zakazowi, uznanemu za arbitralny i zbyt daleko idący, przywołano argument wynikający z zasady równego traktowania oraz wskazujący na prawo do poszanowania życia rodzinnego i zakaz ingerencji władzy publicznej w to prawo, zawarte w Konwencji Praw Człowieka¹⁷. Uregulowanie konwencyjne przychodzi w sukurs unormowaniom ustawy nr 208 i opartym na niej unormowaniom wykonawczym, podpowiadając co najmniej dwie wartości usprawiedliwiające odstępstwo od ogólnej zasady poszanowania życia rodzinnego (uznając odwiedziny krewnego w domu opieki czy w szpitalu za jego komponent). Art. 8 ust. 2 Europejskiej Konwencji dopuszcza ingerencje władzy publicznej z uwagi na wymogi bezpieczeństwa publicznego oraz na ochronę zdrowia. Obie te wartości były motywami uzasadniającymi wprowadzenie zakazu odwiedzin. Skala występowania pandemii i jej dezorganizującego życie publiczne oddziaływania uzasadniała przywołanie również pierwszej przesłanki wprowadzenia ograniczeń. Istotną okolicznością był wyraźnie wyższy wskaźnik śmiertelności wśród osób pozostających w domach opieki społecznej i szpitalach. W tym zakresie na rzecz wprowadzenia zakazu odwiedzin można akcesoryjnie przywołać zobowiązania władzy publicznej do ochrony życia, stanowiące powinność służącą urzeczywistnieniu prawa do życia, gwarantowanego w art. 2 ust.1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹⁸.

¹⁶ Dotyczyły one bliskich krewnych (osób bliskich) w sytuacjach krytycznych rezydenta domu opieki lub szpitala: stanu bardzo ciężkiej choroby bądź umierania.

¹⁷ Konwencja jednoznacznie adresuje powinność poszanowania prywatności i życia rodzinnego do władz publicznych.

¹⁸ A.N. Pishichita, *Elderly Patients as a Vulnerable Category of Population*, „Journal of Health Law” 2007, vol. 14, no. 4, s. 349 i n.; J. Herring, *The Older People in Law and Society*, Oxford 2009, s. 3 i n.

III. Ustawa nr 285 z 27 lutego 2021 r. jako prawny instrument przeciwdziałania pandemii i jej konsekwencje dla ochrony wolności i praw jednostki w Królestwie Danii

Niedostatek doświadczeń praktycznych w przeciwdziałaniu pandemii oraz pośpiech w przygotowaniu i ustanowieniu ustawy nowelizującej nr 208 to przesłanki nadania jej charakteru czasowego. Pewną rolę odegrały też względy polityczne. Zgoda opozycji na poparcie ustawy czasowej była warunkowana obietnicą przygotowania nowej kompleksowej regulacji, z wykorzystaniem doświadczeń pierwszego roku zmagania z pandemią¹⁹.

Założenia ustawy stały się przedmiotem debaty publicznej i głosów zainteresowanych środowisk. Wpłynęły one na ostateczny kształt projektu rządowego i pozwoliły na jednomyślne przyjęcie ustawy przez *Folketing* w trybie zwykłym 27 lutego 2021 r., w symboliczną rocznicę stwierdzenia pierwszego zakażenia i wpisania COVID-19 na listę chorób zakaźnych. Nowa ustawa nr 285 o epidemiach (*Lov om epidemi*) weszła w życie 1 marca 2021 r. (bez oznaczonego terminu utraty mocy obowiązywania).

Ustawa doprecyzowała pojęcie „choroby zakaźnej”. Wyróżniła nadto dwie jej postacie kwalifikowane: chorobę zakaźną „ogólnie niebezpieczną” i „chorobę krytyczną społecznie”. Chorobę zakaźną zdefiniowała jako stan chorobowy powodowany przez drobnoustroje lub patogeny przenoszące się na ludzi, z ludzi i pomiędzy ludźmi. Kwalifikowaną postacią pozostała, w pierwszym rzędzie, choroba zakaźna „ogólnie niebezpieczna”. Określenie to (brzmiące w języku polskim dość niezręcznie) dotyczyło chorób wyróżniających się następującymi cechami (występującymi kumulatywnie): a) niezbędnością leczenia, nieobecnością w pracy/na zajęciach oraz długotrwałą rehabilitacją, b) rozprzestrzenianiem się w sposób zagrażający zdrowiu publicznemu, c) dużym obciążeniem chorego (także psychicznym) wobec braku skutecznej profilaktyki lub leczenia.

¹⁹ Postulat taki zgłaszało zwłaszcza najsilniejsze ugrupowanie opozycyjne, Partia Liberalna.

Kwalifikowaną kategorią choroby zakaźnej „ogólnie niebezpiecznej” jest choroba „krytyczna społecznie”²⁰. W ujęciu ustawy jest to choroba „ogólnie niebezpieczna”, która prowadzi do zakłócenia ważnych funkcji społeczeństwa.

Ustawa podtrzymała kluczową rolę ministra zdrowia w kierowaniu całokształtem działań w przeciwdziałaniu pandemii. Scentralizowała funkcję fachowego doradztwa operacyjnego, które przypisała krajowej Komisji Epidemicznej, złożonej z przewodniczącego, jego zastępcy i dziewięciu członków powoływanych przez ministra zdrowia na wniosek uprawnionych podmiotów publicznych²¹. Komisja wypracowuje (w oparciu o pomoc ekspertów i zaangażowanych profesji) rekomendacje dla ministra zdrowia i innych ministrów co do *meritum* oraz strategii i taktyki postępowania. Rekomendacje Komisji są publikowane, a nadto przekazywane przed wdrożeniem aktów ministerialnych do specjalnej komisji parlamentarnej (*Epidemiutvalget*), powołanej dla monitorowania przedsięwzięć rządu i administracji. Komisja ta w przypadku nieuwzględnienia przez ministra rekomendacji Komisji Epidemicznej mogła wystąpić o zmianę lub uchylene aktu wydanego z pominięciem lub wbrew rekomendacji Komisji. Publikacja rekomendacji oraz podanie administracji kontroli parlamentarnej służyły przejrzystości i społecznej kontroli władz administracyjnych.

Ustawa przypisała ważną rolę w przeciwdziałaniu pandemii Agencji Bezpieczeństwa Pacjenta. Agencja poza okresami epidemii jest organem nadzoru nad funkcjonowaniem zakładów leczniczych i monitorowania pracy osób zatrudnionych w zakładach pomocy medycznej. Wydaje ona pozwolenia na pracę na terytorium Danii pracownikom służby zdrowia (duńskim i z zagranicy) oraz pozwolenia na samodzielną praktykę lekarzy, stomatologów i kręgarzy. Jest podstawowym zadaniem jest troska o właściwe traktowanie pacjenta. Pełni także szereg funkcji pomocowych w zakresie ubezpieczeń zdrowotnych

²⁰ Również to dosłowne tłumaczenie nie cechuje się zręcznością językową.

²¹ Kandydatury członków były zgłaszane przez: Duńską Agencję Bezpieczeństwa Pacjenta, Krajowy Zarząd Zdrowia, organizacje zawodowe środowiska medycznego, Stowarzyszenie Gmin oraz rady pięciu regionów (trzy kandydatury).

oraz oceny nieprawidłowości w funkcjonowaniu zakładów pomocy medycznej.

W sytuacjach kryzysowych, a za taką ustawa nr 285 uznaje czas pandemii, Agencja znacznie poszerza swój zakres działania. Przejmuje inicjatywę w zakresie wykrywania zakażeń i dysponując sprawną siecią komunikacji elektronicznej, inicjuje podjęcie czynności medycznych i organizacyjnych. Ustawa nr 285 wyposażyła Agencję w szereg istotnych uprawnień władczych na różnych etapach postępowania.

Przyjęte rozwiązanie organizacyjne rodziło ambiwalentne spostrzeżenia. Z jednej strony powierzenie działań bezpośrednio wpływających na sytuację osoby zakażonej lub podejrzanej o zakażenie pieczy organu monitorującego traktowanie pacjenta uznać można za rozwiązanie korzystne. Z drugiej można żywić obawę, że wielość i różnorodność obciążeń Agencji w okresie pandemii nie pozwoli na ich pełną i sprawną realizację.

Wątpliwości odnosiły się zwłaszcza do władczych decyzji, jakie Agencja może podjąć wobec osób zakażonych lub podejrzanych o chorobę zakaźną „ogólnie niebezpieczną” lub „społecznie krytyczną”. Ustawa upoważniła Agencję do podjęcia władczej decyzji o : a) skierowaniu takich osób na obowiązkowe badanie przeprowadzane przez pracownika służby zdrowia (§ 13 ustawy); b) nałożeniu na nie nakazu poddania się hospitalizacji (§ 14) czy c) nakazu poddania się izolacji (§ 15). Niuanssem było adresowanie pierwszego z wymienionych nakazów do pracownika służby zdrowia, zaś pozostałych dwóch do osoby zakażonej lub podejrzewanej o zakażenie. Ustawa wszystkie te nakazy traktowała jako wiążące, zaś ich egzekwowanie opatrywała możliwością sięgnięcia (§ 22) po asystę policyjną celem siłowego wymuszenia realizacji. Jeszcze dalej szło unormowanie art. 18 ustawy. Stanowił on, że „Agencja Bezpieczeństwa Pacjenta może nakazać leczenie przez pracowników służby zdrowia każdemu, kto cierpi na chorobę «ogólnie niebezpieczną» albo «społecznie krytyczną» lub co do kogo istnieje podejrzenie, «że był nią zarażony»”. Stylizacja przepisu wskazywała, że nakaz adresowany był do osoby zarażonej lub podejrzewanej o zarażenie. Jej też dotyczyły czynności podejmowane w trakcie tak zleconego leczenia. Leczenie to mogło polegać na zastosowaniu metod

inwazyjnych. Kwestią do dyskusji pozostawało, w jakim stopniu asysta policyjna, wymuszająca wykonanie nakazy, mogła być skuteczna nie tyle w doprowadzeniu do zakładu leczniczego, co w samym procesie leczenia²². Zastanawia kategoryczność nakazów Agencji oraz asysty policyjnej z użyciem siły fizycznej. Można ponadto dopatrzeć się znacznej dyskrecjonalności Agencji w kwalifikowaniu osób jako cierpiących na chorobę zakaźną „ogólnie niebezpieczną” lub „krytyczną społecznie”, a zwłaszcza – jako podejrzewanych o występowanie tej choroby. Zarzut oparcia wielu postanowień ustawy na zasadzie domniemania skuteczności (*forsighedsprincip*) środków w niej przewidzianych należał zresztą do najczęściej formułowanych.

Mimo nasuwających się wątpliwości ustawodawca podtrzymał przeświadczenie o konieczności wymuszenia wykonania podjętych przez Agencję decyzji w stosunku do osób zarażonych lub podejrzewanych o zarażenie. W § 21 wyliczył środki, które mogą być zastosowane dla wymuszenia poddania się decyzjom określonym w §§ 13–15 i §§ 18 ustawy. Wyliczenie objęło: a) fizyczne zatrzymanie osoby oraz zatrzymanie i zawrócenie; b) zamknięcie pomieszczenia zajmowanego przez tę osobę. Każdemu z tych środków mogła towarzyszyć asysta policyjna „z użyciem koniecznej siły”. *Ratio* ustanowionej regulacji stanowiło powstrzymanie rozprzestrzeniania się zagrożeń dla niezakażonych przez izolację podejrzewanych i leczenie chorych. Zestawienie wartości przeważyło na rzecz opcji prospołecznej i prozdrowotnej nad indywidualistyczną. Mimo drastyczności uregulowania zachowanie ustawowej formy unormowania oraz przesłanki z art. 5 ust. 1 lit. e europejskiej Konwencji Praw Człowieka pozwalają uznać przyjęte rozwiązania za spełniające standard konwencyjny.

²² Można kwestionować strukturalną poprawność wyposażenia – w sytuacjach nadzwyczajnych – organu o określonych funkcjach pełnionych w sytuacjach typowych w uprawnienia odległe od natury tychże funkcji. Ustawa nadaje organowi nadzoru nad wykonywaniem profesji medycznych liczne i do tego władcze uprawnienia wobec osób zewnętrznych wobec korpusu służby zdrowia, instytucjonalnie z nim nie powiązanych. W gruncie rzeczy zmienia jego charakter.

Ustawa doprecyzowała ograniczenia kontaktów między osobami. W obliczu potencjalnych następstw choroby COVID-19 jako wartość wyjściową traktowała życie i zdrowie objętych regulacjami osób. Przewidziane ograniczenia kontaktów interpersonalnych można ująć w następujące kategorie: a) ograniczenia liczebności osób przebywających w danym miejscu / pomieszczeniu (§ 24); b) zakazy przebywania w miejscach oznaczonych (§ 25), c) zakazy oraz ograniczenia w dostępie do placówek leczniczych, pielęgniacyjnych oraz opiekuńczych, także – szkół i instytucji edukacyjnych, d) zakazy lub ograniczenia w dostępie do środków transportu publicznego oraz do obiektów powiązanych (§ 35), e) wymuszenie poddania się badaniom grupowym lub izolacji osób danej grupy (§ 28). Zakaz przebywania kilku osób w jednym miejscu został w ustawie sformułowany w sposób ogólny, blankietowy. Zawierała upoważnienia dla ministra sprawiedliwości (w Danii odpowiada on za funkcjonowanie policji) do wprowadzenia takiego zakazu na terenie całego kraju lub jego części. Zakaz nie mógł dotyczyć *Folketingu*, sądów oraz zgromadzeń w celach politycznych. Policja mogła zakazać pobytu w miejscu zarażenia chorobą „krytyczną społecznie”. Ustawa dopuszczała blokowanie obszarów występowania choroby „ogólnie niebezpiecznej” oraz „krytycznej społecznie”. Zakazy mogły być egzekwowane przez policję przy użyciu „koniecznej siły”. Zakazy lub ograniczenia mogły objąć zakłady lecznicze, domy opieki, placówki pielęgniacyjne, będące miejscem zamieszkania lub pobytu. Wydawał je minister zdrowia lub inny właściwy minister. Minister zdrowia mógł upoważnić do wydawania zakazów i ograniczeń Agencję Bezpieczeństwa Pacjenta, natomiast w obiektach należących do władz regionalnych ograniczenia wprowadzały – na wniosek Agencji – rady regionów. Wskazane tu ogólne restrykcje literalnie kolidowały (zwłaszcza przy zamknięciu dostępu do obszaru) z wolnością poruszania się gwarantowaną w art. 2 Protokołu Dodatkowego nr 4 Europejskiej Konwencji. Dopuszczała je natomiast celowościowa wykładnia art. 5 ust. 1 lit. e Konwencji o Ochronie Praw Człowieka.

W przypadku dostępu do zakładów leczniczych, domów opieki i placówek pielęgniacyjnych kwestia była bardziej złożona. Wystąpiła tu bowiem możliwość kolizji pomiędzy zastosowaniem art. 8 Europejskiej

Konwencji w zakresie gwarantowanego tam prawa do poszanowania życia rodzinnego (za którego składnik należy uznać prawo do odwiedzin członków rodziny lub bliskich przebywających w zakładzie leczniczym, domu opieki lub placówce pielęgnacyjnej) z wynikającym z art. 5 ust.1 lit. e ustawowym ograniczeniem korzystania z wolności osobistej poruszania się osób w celu zapobieżenia szerzeniu przez nie choroby zakaźnej. Uzasadnienie wprowadzonych ograniczeń motywowane było dążeniem do ochrony przez zakażeniem osób przewlekle chorych oraz osób w wieku podeszłym, narażonych na ciężki przebieg choroby i zagrożenie śmiercią. Miało zatem sens – zgodne z zasadą stosowania ograniczeń koniecznych i proporcjonalnych – rozważenie odwiedzin przez krewnych, którzy okażą aktualny wynik testu wykluczający nosicielstwo wirusa. W warunkach nieomal powszechnej w Danii „wyszczepialności” rozwiązanie to byłoby kompromisem pomiędzy respektowaniem prawa do poszanowania życia rodzinnego, wolnością poruszania się i ochroną życia odwiedzanych. Zniesienie ograniczeń dotyczyło także odwiedzin i czyni problem nieaktualnym.

W regulowaniu dostępu do szkół, ośrodków opieki dziennej oraz instytucji edukacyjnych krzyżowały się kompetencje ministra ds. dzieci i oświaty, ministra zdrowia oraz władz regionalnych i gminnych. Lakoniczne unormowania konstytucyjne i konwencyjne nie gwarantują powszechnego prawa do nauki (ściślej: korzystania z nauczania) czy do opieki przedszkolnej. Uregulowaniem, którego adekwatność może zastanawiać, było wyposażenie Agencji Bezpieczeństwa Pacjenta w kompetencję do nakazywania władzom gminnym i regionalnym wprowadzania ograniczeń do nadzorowanych przez nie szkół i placówek oświatowych.

Ustawa upoważniła Ministra Zdrowia do wprowadzenia w przypadku stwierdzenia zakażenia chorobą „ogólnie niebezpieczną” lub „krytyczną społecznie” nakazu poddania się obowiązkowym badaniom lub izolacji wszystkich uczestników zgromadzenia. Mankamentem regulacji (ograniczenia wolności osobistej oraz wolności poruszania się) był brak ustawowego określenia maksymalnego czasu izolacji.

Kazuistycznie ujęte zostały powinności przewoźników i osób odpowiedzialnych za przywóz osób z zagranicy do dostarczania informacji

o pasażerach, trasie ich podróży, współpasażerach. Osobnym problemem była kwestia przekazywania danych osobowych Agencji Bezpieczeństwa Pacjenta i ich przetwarzania. Poza przewoźnikami czynnymi na trasach z zagranicy powinnością dostarczania danych o pracownikach objęto pracodawców, zakłady lecznicze i domy opieki w zakresie dostępnej dokumentacji pacjenta i dokumentacji opiekuńczej. Agencja została upoważniona do przetwarzania danych w zakresie kwalifikowanych kategorii chorób zakaźnych. Ścisłej enumeracji poddano tylko dane przekazywane Duńskiemu Instytutowi Badania Odporności. Agencja przekazuje dane osobowe m.in. administracji miejsca zamieszkania lub miejsca pracy/nauki osoby, u której stwierdzono kwalifikowaną postać choroby zakaźnej dla podjęcia działań zapobiegawczych. Może to budzić zastrzeżenia co do ochrony prywatności oraz danych osobowych. Wobec braku specjalnych gwarancji ich ochrony trzeba przyjąć w zakresie ich ochrony obowiązywanie standardów unijnych (do których jednak brak odesłania).

Ustawa konstruowała złożony system odwołań od decyzji o ograniczeniach i zakazach. Od zakazu odwiedzin służyło odwołanie do Kolegium Odwoławczego ds. Odwiedzin. Skargi na działania zakładów leczniczych rozpatrywała Agencja ds. Skarg Pacjentów. Skargi na administracyjne ograniczenia wolności przyjmowała i rozstrzygała Agencja Bezpieczeństwa Pacjenta, z możliwością kontroli sądowej. Skargi na poddanie grupowej izolacji (i decyzję o jej kosztach) lub grupowemu badaniu rozpatrywały sądy przy możliwym inicjowaniu spraw przez ministra (ministerstwo) zdrowia. W tej części system spełniał, w stopniu podstawowym, konwencyjny wymóg prawa do skutecznego środka odwoławczego (art. 13).

Ustawa zawierała przepisy karne sankcjonujące niewykonanie polecenia poddania się nakazowi badania, izolacji /kwarantanny lub leczenia, naruszenia zakazu przebywania kilku osób w jednym miejscu lub obszarze objętym zakazem oraz niewykonania obowiązków informacyjnych wobec Agencji Bezpieczeństwa Pacjentów. Orzekane sądowo kary obejmowały grzywnę lub pozbawienie wolności do sześciu miesięcy.

Obowiązywanie w okresie od marca 2020 r. aż trzech różnych zespołów uregulowań postępowania w czasie epidemii (stanowionych w ciągu trzech kolejnych lat) mogło wywołać zarzut znacznej niestabilności. Zarzut taki nie uzyskał szerszego odzewu. Pozwala to na sformułowanie oceny, że pragmatyzm w ich stosowaniu kompensował dyskomfort zmian. Świadczy o tym, choć pośrednio, elastyczne ich stosowanie i podejmowanie prób wycofywania się z ograniczeń w razie braku konieczności. Pierwszą próbę znoszenia restrykcji – wprowadzonych jeszcze przed ustanowieniem ustawy nr 208 – podjęto w kwietniu 2020 r. Dotyczyła otwarcia szkół podstawowych (klasy 0–5), żłobków i przedszkoli, mniejszych sklepów (11 maja), restauracji (18 maja), szkół średnich (18 maja), placówek kulturalnych (27 maja). Limit zgromadzeń został podniesiony do 50, następnie do 100 osób (8 i 27 czerwca). Ponowny wzrost zachorowań (druga fala) zahamował dalsze łagodzenie ograniczeń wprowadzonych już po nowelizacji. W 38 na 98 gmin ponownie zamknięto restauracje, bary i kina z rozszerzeniem do 15 grudnia na cały kraj. Limit dla liczebności zgromadzeń drastycznie obniżono do 5 osób (do końca lutego 2021 r.). Ponownie ostrożne otwarcie zapoczątkowano w marcu 2021 r. Szkoły i uczelnie powróciły do zajęć stacjonarnych 4 maja 2021 r. W czerwcu zapadła decyzja o postępującym znoszeniu ograniczeń do końca września 2021 r. Zainicjowana akcja powszechnych szczepień spotkała się z aprobatą społeczną, co pozwoliło objąć nimi do września 2021 r. ok. 84% mieszkańców, w tym: 96% w wieku ponad 65 lat. Symboliczne znaczenie miało skreślenie COVID-19 z listy chorób „krytycznych społecznie” 27 sierpnia 2021 r.

IV. Uwagi końcowe

Ograniczenia w korzystaniu z wolności i praw wynikające z analizowanych uregulowań wymagają oceny ich dopuszczalności w świetle

standardów prawno-międzynarodowych.²³ W pierwszej kolejności wskazać trzeba na standardy wprowadzone w uregulowaniu uniwersalnym – Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych. Pakt ten reguluje sprawę ograniczeń gwarantowanych w nim praw w art. 4. Dopuszcza odstępianie od przestrzegania zobowiązań państw, które przyjęły Pakt, w sytuacjach, gdy wystąpiło „niebezpieczeństwo publiczne zagrażające życiu narodu i niebezpieczeństwo to zostało urzędowo zgłoszone”. Pandemia COVID-19 poprzez swoje rozmiary i następstwa spełniła niewątpliwie kryteria niebezpieczeństwa „dla całego narodu”. Uprawniła zatem do czasowego odstępiania od nierespektowania wolności i praw gwarantowanych w postanowieniach Paktu. Jako argument wspomagający przywołać trzeba zasadniczy cel przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-Cov-2. Była nim bez wątpienia ochrona życia zarażonych oraz narażonych na zarażenie. Na gruncie postanowień Paktu prawo do życia zaliczone zostało do praw absolutnie nie-derogalnych. Powinnością państw-sygnatariuszy Paktu są pozytywne działania na rzecz ochrony życia jako prawa niederogowalnego.

Drugim z uregulowań międzynarodowych stanowiących punkt odniesienia pozostaje europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Wielokrotnie przywoływana *in concreto* winna być punktem odniesienia w jednym, ogólniejszym wymiarze. Idzie tu o unormowanie art. 15 Konwencji, które zezwala w przypadku wojny lub niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu odstąpić od stosowania zobowiązań wynikających z Konwencji „w zakresie odpowiadającym ściśle wymogom sytuacji,

²³ W doktrynie prawa międzynarodowego wyróżniane są trzy techniki ujmowania odstępstw od unormowań (i zasad) tego prawa: a) sformułowanie tzw. wyjątku *ex definitione* (tj. wyraźnego wyłączenia określonych sytuacji spod reguły), b) klauzula limitacyjna (polegająca na określeniu granic ingerencji ograniczającej władz publicznych), c) klauzula derogacyjna (zezwalająca na czasowe zawieszenie korzystania z wolności i praw). Przy stosowaniu tej ostatniej wymagane jest zachowanie wymogu adekwatności i proporcjonalności zawieszenia praw. Proporcjonalność winna obejmować aspekt czasowy (nie dłużej niż to konieczne), przestrzenny (tylko tam, gdzie to konieczne) oraz materialny (tylko w granicach walki z niebezpieczeństwem). Por. B. Latos, *Klauzula derogacyjna i limitacyjna w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 2008, s. 67–68.

pod warunkiem, że środki uchylające stosowanie zobowiązań nie są sprzeczne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego”.

Przyjęcie stanowiska aprobatywnego wymaga zakwalifikowanie pandemii COVID-19 jako „niebezpieczeństwa zagrażającego życiu całego narodu” oraz spełnienia wymogu niesprzeczności z innymi zobowiązaniami prawno-międzynarodowymi. Formułowana hipoteza w kwestii pierwszej sprowadza się do stwierdzenia, iż przy obecnym rozeznaniu medycznym rozszerzalności pandemii i braku jednoznacznie i trwale skutecznej terapii domniemania powszechności zagrożenia nie sposób zakwestionować. W kwestii drugiej ostrożna ocena nie potwierdza frontalnego naruszenia zobowiązań międzynarodowych, jakkolwiek detaliczna konfrontacja ich z treścią ustaw nr 208 i 285 i aktami wykonawczymi może przynieść odcinkowe wątpliwości. Dotyczą one – dla przykładu – nierównego traktowania cudzoziemców przy przekraczaniu granicy Królestwa (wobec zasady równego traktowania obywateli państw unijnych) oraz dochowania zobowiązań wobec państw grupy Schengen.

Bibliografia

Źródła prawa

Konstytucja Królestwa Danii z 5 czerwca 1953 r.

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.

Ustawa nr 1026 o środkach przeciwdziałania chorobom zakaźnym i innym chorobom zaraźliwym z 1 października 2019 r., *Lov om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme*, LBK 2020-03-17.

Ustawa nr 208 nowelizująca ustawę o środkach przeciwdziałania chorobom zakaźnym i innym chorobom zaraźliwym, znowelizowanej z 17 marca 2020 r.

- Ustawa nr 285 o epidemii z 27 lutego 2021 r., *Lov om epidemie*, LBK 2021/02/27, LOV no 285.
- Ustawa o wynagrodzeniu chorobowym z 2 lutego 2020 r., *Lov om sygedagpenge*, LBK 2020/02/02. no 107.
- Ustawa nowelizująca ustawę o wynagrodzeniu chorobowym z 20 maja 2020 r., *Forslag til lov om ændring af lov om sygedagpenge*, LBK 2020-05-20. no 190.
- Zarządzenie ministra zdrowia z 27 lutego 2020 r. uzupełniające listy chorób zakaźnych, LKB 2020-02-21, no 157.

Literatura

- Castorina L., *Observatory on border crossing status due to COVID-19*, Denmark.
- Herring J., *The Older People in Law and Society*, Oxford 2009.
- Hofverberg E., *FalQs: Denmark's Legal Response to the COVID-19 Pandemic*, June 11, 2020.
- Klausen J.E., Arskin J.R., Vabo S.I., *Kommunereform i perspektiv*, København 2016.
- Latos B., *Klauzula derogacyjna i limitacyjna w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 2008.
- Lauta K.C., *Something is Forgotten in the State of Denmark*, Copenhagen 4.05.2020.
- Marinov M.A., *Denmark and COVID*, Centrum Balticum, Aalborg 2021.
- Ministry of Foreign Affairs, *Danish Government Support Scheme*, Copenhagen 2021.
- Olagnier D., Mogensen T.H., Bansel S., Viboud C., *The COVID-19 Pandemic in Denmark: Big Lessons from a Small Country*, „Cytokine Growth Factor Rev.” 2020, vol. 53, no. 10–12.
- Pishichita A.N., *Elderly Patients as a Vulnerable Category of Populatio*, „Journal of Health Law” 2007, vol. 14, no. 4.
- The ECHR and Denmark. Facts and Figures*, Strasbourg 2021.

Netografia

The Economic Context of Denmark, <https://nordeatrade.com/se/explore-new-market/denmark> [dostęp: 3.11.2021].

Francja

I. Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza regulacji wprowadzonych przez władze francuskie na skutek wybuchu pandemii COVID-19 oraz ich wpływu na prawa i wolności tzw. drugiej generacji (socjalne, ekonomiczne i kulturalne), uwzględnienia unormowań dotyczących stanów nadzwyczajnych, a także wskazania restrykcji prawnych nałożonych na społeczeństwo, jak i jednostki.

Francja, jako jedno z państw Europy najbardziej dotkniętych skutkami pandemii COVID-19, wprowadziła szereg regulacji mających na celu zatrzymanie rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2. Przykład francuski pokazuje, że poszanowanie podstawowych wolności i praw człowieka jest trudne do pogodzenia z jednoczesnym skutecznym przeciwdziałaniem rozwojowi choroby¹.

W momencie wybuchu pandemii władze państwowe stanęły przed wyzwaniem pogodzenia interesów państwa i ogółu społeczeństwa z dobrem jednostki. Stąd w zależności od poziomu zagrożenia pandemią wprowadzano ograniczenia, w tym zwłaszcza – analogicznie do innych państw – w zakresie gromadzenia się i przemieszczania ludności. Wraz z upływem czasu podejmowane przez władze środki

¹ C. Vincent, *Les libertés publiques à l'épreuve du coronavirus*, https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/03/20/les-libertes-publiques-a-l-epreuve-du-covid-19_6033764_3232.html [dostęp: 25.10.2021].

oraz legalność ich użycia stały się przedmiotem dyskusji, a następnie krytycznej oceny.

W pracy omówione zostały regulacje uprawniające władze do wprowadzania stanów nadzwyczajnych, wpływ restrykcji zarówno na społeczeństwo, jak i jednostki, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji mających na celu wsparcie społeczeństwa francuskiego w zakresie praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych. W ostatniej części opracowania podjęto próbę dokonania oceny problematyki prawnych instrumentów przeciwdziałaniu pandemii COVID-19, a także ich bezpośredniej relacji z prawami oraz wolnościami (tzw. drugiej generacji – socjalne, ekonomiczne i kulturalne), które reprezentują ogólny obraz związanych z pandemią COVID-19 rozwiązań charakterystycznych dla Francji.

II. Regulacje prawne dotyczące stanów nadzwyczajnych

W celu skutecznego działania w sytuacjach „nadzwyczajnych”, w których interes narodowy, bezpieczeństwo ludności i porządek publiczny są poważnie zagrożone, ustanawiano zasady postępowania stanowiące odstępstwo od rozwiązań uznawanych jako zwyczajne. To rozszerzenie uprawnień władzy wykonawczej opiera się we Francji na teorii wyjątkowych okoliczności (*théorie des circonstances exceptionnelles*). Wywodzi się z pochodzącego z 1918 r. orzeczenia Heyriès², jednego z najważniejszych orzeczeń Rady Stanu (*Conseil d'État*), które miało dotyczyć sytuacji wojennych, tj. sytuacji, gdy zwykła praworządność nie może nie być dłużej racjonalnie przestrzegana, administracja jest upoważniona, pod kontrolą sędziego, do podjęcia wszelkich środków mogących poprawić sytuację³. Źródła uprawnień władz państwowych Francji w zakresie sytuacji kryzysowych wynikają z art. 16 Konstytucji

² <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/les-grandes-decisions-du-conseil-d-etat/conseil-d-etat-28-juin-1918-heyries> [dostęp: 20.10.2021].

³ C. Vincent, *op. cit.*, *passim*.

z 4 października 1958 r.⁴ wskazującym na prerogatywę prezydenta oraz art. 36 Konstytucji dotyczącego stanu oblężenia, który zezwala na zastąpienie władzy wojskowej przez władzę cywilną w sprawowaniu porządku publicznego. Wszelkie stany wyjątkowe (*les états d'exception*), które wskazują na sytuacje czasowego obowiązywania odmiennego reżimu prawnego, spowodowanego nadzwyczajną sytuacją wynikającą z Kodeksu obrony⁵. Wśród nich przed wybuchem pandemii COVID-19 w 2020 r., który skutkowało wprowadzeniem stanu zagrożenia sanitarnego (*l'état d'urgence sanitaire*), znajdowały się m.in. stan zagrożenia/wyjątkowy (*l'état d'urgence*) oraz stan oblężenia (*l'état de siège*)⁶.

Analizując zagadnienie stanu wyjątkowego (*l'état d'urgence*) Francji, należy wskazać, iż w latach 2015–2017 na skutek występujących ówczesnie ataków terrorystycznych obowiązywał on przez długi czas. Był kilkakrotnie przedłużany i zakończony dopiero 1 listopada 2017 r. Stan wyjątkowy ogłoszony 14 listopada 2015 r. na podstawie ustawy z 3 kwietnia 1955 r.⁷, w następstwie zamachów terrorystycznych z 13 listopada 2015 r., umożliwiał przeciwdziałanie niebezpieczeństwu wynikającemu z poważnych ataków na porządek publiczny” zgodnie z warunkami art. 1 niniejszej ustawy⁸.

Niemniej jednak poczynając od wybuchu pandemii, pytaniem, na które podejmowana była próba znalezienia odpowiedzi, było to, czy mając na względzie powagę sytuacji związanej z wybuchem pandemii COVID-19, właściwym, ale także zgodnym z prawem, było uruchomienie wszelkich działań władzy w marcu 2020 r. na podstawie art. 16 i 36

⁴ Oryginalny tekst dostępny pod adresem: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur> [dostęp: 25.10.2021].

⁵ <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006071307/> [dostęp: 29.10.2021].

⁶ *Ograniczenia praw i wolności w okresie pandemii COVID-19 na tle porównawczym. Pierwsze doświadczenia*, K. Dobrzeńcki, B. Przywora (red.), Warszawa 2021, s. 169–170.

⁷ *Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence*, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000695350/> [dostęp: 25.10.2021].

⁸ Ch. Fardet, *L'état d'urgence: point de vue du droit administratif*, Université de Lorraine 2016, s. 155–156.

Konstytucji. Zdania co do słuszności i adekwatności użytych środków wśród przedstawicieli doktryny są podzielone⁹.

III. Regulacje związane z wystąpieniem pandemii COVID-19 w 2020 r.

W celu przeciwdziałania pandemii COVID-19 rząd uruchomił już w lutym 2020 r. plan ORSAN, który stanowił narzędzie organizacji opieki medycznej w nagłych wypadkach, wykorzystując nowo powstały scenariusz REB. Plan ORSAN¹⁰ zakładał dwa podstawowe cele: 1) optymalizację opieki nad pacjentem podczas poważnych i/lub nietypowych zdarzeń, a także 2) zagwarantowanie ciągłości i jakości opieki nad pacjentami, którzy nie są bezpośrednio zaangażowani w zdarzenie, poprzez jak najdokładniejszą mobilizację niezbędnych zasobów.

Następnie władze Republiki Francuskiej w fazie początkowej, podejmując działania w obliczu pandemii COVID-19 wprowadziły nowe regulacje prawne w tym: 1) ustawę z 23 marca 2020 r nr 2020-290¹¹, a także 2) odpowiednie dekrety z marca 2020 r. w sprawie zwalczania rozprzestrzeniania się wirusa COVID-19¹².

Do jednej z pierwszych reakcji na skutek realnego zagrożenia, jakim okazała się pandemia COVID-19, było uchwalenie ustawy z 23 marca 2020 r. nr 2020-290¹³, umożliwiającej przede wszystkim ogłoszenie stanu zagrożenia zdrowia publicznego (*l'état d'urgence sanitaire*)

⁹ Opracowanie tematyki przedstawiające liczne analizy w niniejszym zakresie znajdują się w „Revue Juridique de la Sorbonne – Sorbonne Law Review”. Décembre 2020 – N°2, IRJS éditions – Université Paris 1 Panthéon–Sorbonne, 2020.

¹⁰ Szczegółowa charakterystyka planu ORSAN znajduje się w publikacji: *Ograniczenia praw i wolności w okresie pandemii COVID-19 na tle porównawczym. Pierwsze doświadczenia*, K. Dobrzyński, B. Przywora (red.), Warszawa 2021, s. 169–170.

¹¹ *LOI n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19*, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041746313> [dostęp: 29.10.2021].

¹² *Zob. Le Décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 préc., le décret n° 2020-279 du 19 mars 2020 préc. et le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 préc.*

¹³ *LOI n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19*, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041746313> [dostęp: 29.10.2021].

w przypadku wystąpienia katastrofy zdrowotnej. Co kluczowe, artykuł 2 niniejszej ustawy upoważnił premiera, w przypadku spełnienia tych warunków, do ograniczenia praw i wolności poprzez zastosowanie szeregu środków, w tym ograniczenia lub zakazu poruszania się osób i pojazdów w miejscach i w czasie określonym wydanym przez władze dekretem, zakazu opuszczania miejsca zamieszkania, z wyjątkiem przemieszczania się ściśle niezbędnego ze względu na potrzeby rodziny lub zdrowotne oraz zarządzenia kwarantanny. Tym samym niniejsza ustawa stała się podstawą do wielu późniejszych działań władz państwowych. Środki te mogły być stosowane wyłącznie w celu zapewnienia zdrowia publicznego i być ściśle proporcjonalne do istniejącego zagrożenia dla zdrowia i odpowiednio do okoliczności czasu i miejsca. Środki te należało niezwłocznie przerwać, gdy nie były już konieczne¹⁴. W tym miejscu wartym nadmienienia jest fakt, iż kontrola konstytucyjności wprowadzanych regulacji przewidziana w prawie francuskim opiera się na podziale kompetencji między Radą Konstytucyjną (*Conseil constitutionnel*), która kontroluje konstytucyjność ustaw *a priori* lub *a posteriori* w formie QPC¹⁵, oraz sędzię administracyjnego, który to dokonuje kontroli konstytucyjności wydawanych aktów administracyjnych¹⁶.

Podejmowanie decyzji na szczeblu lokalnym zostało poważnie ograniczone; francuska Rada Stanu (*Conseil d'État*) orzekła w kwietniu 2020 roku, że gminy i władze lokalne (*départements*) nie mogą podejmować żadnych decyzji odbiegających od krajowych przepisów

¹⁴ C. Le Bris, *Du juste équilibre: les limitations aux droits de l'homme en période de crise sanitaire (Première partie)*, *La Revue des droits de l'homme*, „Actualités Droits-Libertés” 2020, s. 5–6.

¹⁵ *La question prioritaire de constitutionnalité* – priorytetowe pytanie o konstytucyjność to prawo przyznane każdej osobie, która jest stroną procesu lub postępowania, do podniesienia zarzutu, że przepis ustawowy narusza prawa i wolności gwarantowane przez Konstytucję. Jeżeli warunki dopuszczalności pytania są spełnione, do Rady Konstytucyjnej, do której zwróciła się Rada Stanu lub Sąd Kasacyjny, należy wydanie orzeczenia i, w razie potrzeby, uchylenie przepisu ustawodawczego, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decisions/la-qpc> [dostęp: 30.10.2021].

¹⁶ A. Roblot-Troizier, *Droit constitutionnel et états d'urgence*, „*Revue Juridique de la Sorbonne – Sorbonne Law Review*” 2020, N°2, IRJS éditions - Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2020, s. 123.

dotyczących stanu zagrożenia sanitarnego¹⁷. Kwestia reakcji władz państwowych we Francji, w tym także ich proporcjonalności, budziła wątpliwości od samego początku. Przykładem ilustrującym powyższe była opinia w sprawie stanu zagrożenia sanitarnego i państwa prawa (*L'avis „État d'urgence sanitaire et État de droit”*)¹⁸, przyjęta na Zgromadzeniu plenarnym Krajowej Komisji Konsultacyjnej ds. Praw Człowieka (dalej jako: CNCDH) 28 kwietnia 2020 r. CNCDH zwróciła uwagę, iż: „ustawa z dnia 23 marca 2020 r. o stanie zagrożenia sanitarnego upoważnia Prezesa Rady Ministrów do podjęcia całej serii środków ogólnych ograniczających liczne prawa i wolności, a Ministra Zdrowia do podjęcia środków indywidualnych, oprócz środków regulacyjnych, które może on wydać w zakresie organizacji i funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej, w celu położenia kresu epidemii. Ponadto, po ustaniu stanu zagrożenia zdrowotnego, był on uprawniony do przyjęcia w drodze ordonansu ogólnych środków ograniczających prawa i wolności «w celu zapewnienia trwałego zniknięcia sytuacji kryzysowej w dziedzinie zdrowia»”¹⁹. CNCDH wyraziła zaniepokojenie zakresem tych uprawnień. Ustawa z 23 marca 2020 r. upoważnia rząd do podejmowania w drodze rozporządzenia środków²⁰.

¹⁷ *Ordonnance n° 440057 du 17 avril 2020 Port d'un masque de protection, commune de de Sceaux*, <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-17-avril-2020-port-d-un-masque-de-protection-commune-de-de-sceaux> [dostęp: 29.10.2021].

¹⁸ Oryginalny tekst dostępny pod adresem: https://www.cncdh.fr/sites/default/files/avis_2020_-_2_-_200424_avis_etat_durgence_sanitaire_et_etat_de_droit.pdf [dostęp: 29.10.2021].

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *L'avis «État d'urgence sanitaire et État de droit» Commission nationale consultative des droits de l'homme République Française. Avis A -2020-3, s. 6-7.*

IV. Wprowadzone regulacje a ograniczenia wybranych praw i wolności obywateli

Zgodnie z międzynarodowym reżimem prawnym w zakresie praw człowieka (m.in. art. 29 ust. 2 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka)²¹, a także art. 4 tak istotnego dla narodu francuskiego aktu, jakim jest Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela (*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*), państwo może, a w niektórych przypadkach nawet powinno, ograniczyć wolności w celu ochrony praw innych osób oraz „w celu spełnienia słuszych wymogów moralności, porządku publicznego i ogólnego dobra w społeczeństwie demokratycznym”²². Bez wątplenia właściwym jest stwierdzenie, że ten nietypowy czas pandemii, zwłaszcza na początkowym etapie, stanowił wyzwanie dla społeczeństw, rządów, ale także jednostek. Na podstawie wskazanych w niniejszym opracowaniu przepisów rząd nałożył szereg środków ograniczających, w tym na etapie początkowym od 14 marca 2020 r., zamknięcie wszystkich szkół i uniwersytetów oraz wszystkich innych miejsc publicznych, z wyjątkiem niezbędnych sklepów. Od tamtego czasu wykonywanie codziennych czynności, do których obywatele byli przyzwyczajeni, zostało w sposób znaczący ograniczone.

Restrykcje wprowadzane przez władze państwowe, które w zależności od liczby osób zakażonych wirusem SARS-CoV-2, zmieniały się, przybierając nowe formy. Podejmowane działania zostały uznane za skuteczne w ograniczaniu liczby przypadków COVID-19, lecz z pewnością wiązało się to z bardzo wysokimi kosztami gospodarczymi i społecznymi²³.

²¹ Oryginalny tekst dostępny pod adresem: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html> [dostęp: 29.10.2021].

²² Le Bris, *op. cit.*, s. 2.

²³ Z. Or, C. Gandré, I. Durand Zaleski, M. Steffen, *France's response to the Covid-19 pandemic: between a rock and a hard place*, „Health Economics, Policy and Law” 2021, s. 3.

Opisane w publikacji pt. „Ograniczenia praw i wolności w okresie pandemii COVID-19 na tle porównawczym. Pierwsze doświadczenia”²⁴ restrykcje, które obejmowały m.in.: wprowadzanie nakazu pozostawania w domu, zamykanie instytucji edukacyjnych, szkół, uniwersytetów, restauracji i kawiarni, ograniczanie wyjść „rozrywkowych” do jednej godziny dziennie w promieniu jednego kilometra, drastyczne ograniczanie przepływu osób na zewnętrznych granicach strefy Schengen, jak również w jej obrębie, w świetle pandemii wirusa COVID-19, prowadzą do konkluzji, iż stan wolności tak jak i w innych krajach europejskich, tak i we Francji uległ gwałtownej zmianie²⁵.

Analizując kwestie stanów wyjątkowych z perspektywy praw i wolności człowieka, należy przyjrzeć się temu zagadnieniu również z perspektywy międzynarodowej. Zasady z Syrakuz²⁶ (przyjęte przez Radę Gospodarczą i Społeczną ONZ w 1984 r.) oraz Uwagi ogólne Komitetu Praw Człowieka ONZ w sprawie stanów nadzwyczajnych i swobody przemieszczania się dostarczają autorytatywnych wskazówek na temat reakcji rządów, które ograniczają prawa człowieka ze względu na zdrowie publiczne lub sytuację nadzwyczajną w kraju. Co istotne, wszelkie środki podjęte w celu ochrony społeczeństw, które ograniczają prawa i wolności jednostek, muszą być przewidziane prawem, konieczne i proporcjonalne. Stany nadzwyczajne muszą być ograniczone w czasie, a wszelkie ograniczenia praw muszą uwzględniać nieproporcjonalny wpływ na określone społeczności lub grupy zmarginalizowane.

Dodatkowo, w świetle omawiania praw i wolności osób znajdujących się na terenie Francji nie sposób pominąć kwestię naruszania praw człowieka przy egzekwowaniu środków dotyczących COVID-19 w Europie. Obserwatorzy praw człowieka i organizacje pozarządowe od kilku lat dokumentują przypadki nękania, zastraszania i arbitralnego użycia siły wobec osób przemieszczających się w Calais. Ponadto na

²⁴ *Ograniczenia praw i wolności w okresie pandemii COVID-19 na tle porównawczym. Pierwsze doświadczenia*, K. Dobrzeński, B. Przywora (red.), Warszawa 2021, *passim*.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, E/CN.4/1985/4.

skutek restrykcji wprowadzonych przez władze państwowe we Francji, pandemia COVID-19 ujawniła nasilone działania policji i powtarzające się przypadki bezprawnego użycia siły na obszarach miejskich o wysokim wskaźniku ubóstwa, gdzie znaczna część ludności pochodzi z Afryki Północnej lub należy do innych mniejszości etnicznych. Interesującym przykładem mogą być dzielnice Nicei zamieszkałe głównie przez klasę robotniczą i mniejszości etniczne, które podlegały dłuższej godzinie policyjnej niż reszta miasta²⁷.

Wraz z upływem czasu prowadzono działania legislacyjne mające znaleźć zastosowanie w obecnych realiach. Jednym z przykładów były działania władz francuskich nad projektem ustawy o zarządzaniu kryzysem sanitarnym. W lipcu 2021 r. w odpowiedzi na projekt ustawy o zarządzaniu kryzysem sanitarnym²⁸, Rzecznik Praw Człowieka (*La Défenseur des droits*), publikując oficjalne stanowisko²⁹ potwierdził, iż szybki rozwój epidemii wirusa COVID-19, skłonił rząd do przedstawienia Radzie Ministrów projektu ustawy o zarządzaniu kryzysem sanitarnym, jednak zauważył, że w tekście ww. ustawy proponuje się głębokie zmiany w zakresie korzystania z praw i wolności, które są podstawą paktu społecznego i republikańskiego, wyrażając dziesięć punktów komentujących w sposób krytyczny obszary regulacji, które w jego opinii wymagają odmiennego uregulowania. Wskazał on m.in. na potrzebę demokratycznej debaty, braki dostatecznej regulacji wielu sfer życia społecznego, ryzyko dyskryminacji w zatrudnieniu, znaczne ryzyko naruszenia praw dziecka, a także sytuację osób żyjących w ubóstwie. Ponadto podkreślając istotę szczepień w walce z pandemią, zakwestionował zarówno metodę, jak i proporcjonalność większości przepisów i ograniczeń zawartych w tekście³⁰.

²⁷ Ch. Delouche-Bertolasi, *Confinement: des abus aussi du côté des contrôles*, https://www.liberation.fr/france/2020/04/08/des-abus-aussi-du-cote-des-contrôles_1784659/ [dostęp: 25.10.2021].

²⁸ *LOI n° 2021-1040 du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire*.

²⁹ Oryginalny tekst dostępny pod adresem: https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/communique-de-presse/2021/07/extension-du-passe-sanitaire-les-10-points-daler-te-de-la-defenseure-des#_ftnref1 [dostęp: 5.02.2022].

³⁰ *Ibidem*.

V. Rozwiązania pomocowe ze strony państwa na skutek wybuchu pandemii

Liczne restrykcje nie pozostały bez wpływu na prawa i wolności obywateli. Omawiając dane zagadnienie warto wskazać na regulacje mające na celu ochronę oraz wsparcie w korzystaniu z pełni praw obywateli Francji. Analizując działania rządu francuskiego w zakresie pomocy na skutek wybuchu pandemii spowodowanej wirusem SARS-CoV-2. Pierwsze działania, o których mowa w dalszej części tekstu, można było zauważyć już w marcu 2020 r. Działania władz obejmowały swoim zakresem cały wachlarz możliwości, zarówno w zakresie poszczególnych socjalnych praw jednostek, jak i w zakresie podmiotów gospodarczych.

Aby złagodzić trudności finansowe, z jakimi borykały się najbardziej narażone gospodarstwa domowe, rząd umożliwił wypłatę wyjątkowej pomocy solidarnościowej. Ordonansem nr 2020-312 z 25 marca 2020 r. w sprawie rozszerzenia praw socjalnych³¹, wydanym na podstawie art. 11 ustawy z 23 marca 2020 r. o stanie zagrożenia sanitarnego w związku z epidemią wirusa COVID-19, wprowadzono rozwiązania dla podmiotów najbardziej narażonych na negatywne skutki pandemii. Ordonans przedłużył okres obowiązywania niektórych praw socjalnych o trzy lub sześć miesięcy, w przypadku gdy prawa te wygaszały między 12 marca 2020 r. a 31 lipca 2020 r. Dotyczyło to w szczególności beneficjentów: uzupełniającego ubezpieczenia zdrowotnego (CSS), państwowej pomocy medycznej (AME), dodatku dla niepełnosprawnych dorosłych (AAH), zasiłku na kształcenie dziecka niepełnosprawnego (AEEH), świadczenia kompensacyjnego z tytułu niepełnosprawności (PCH). Ordonans przewidywał również, że fundusze świadczeń rodzinnych (CAF) i fundusze rolniczego zabezpieczenia społecznego (MSA) mogły pod pewnymi warunkami wypłacać zaliczki na poczet uprawnień beneficjentom dochodu z tytułu aktywnej solidarności (RSA) i zasiłku dla niepełnosprawnych dorosłych (AAH). Wreszcie, ze

³¹ Oryginalny tekst dostępny pod adresem: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000041755763/> [dostęp: 5.02.2022].

względu na kryzys zagrożenia sanitarnego zawieszono terminy mające zastosowanie do procedur związanych z pobieraniem składek na ubezpieczenie społeczne przez URSSAF, CGSS i *Mutualité Sociale Agricole* między 14 marca 2020 r. a 1 czerwca 2020 r. (z wyjątkiem dłużników winnych przestępstw związanych z nielegalnym zatrudnieniem)³².

Kryzys związany z pandemią koronawirusa od początku wywierał poważny wpływ na warunki życia osób o niskich dochodach, zwłaszcza rodzin. Z jednej strony niektóre gospodarstwa domowe musiały ponosić większe wydatki z powodu ograniczeń lub trudności w zaspokajaniu najbardziej podstawowych potrzeb, w tym na przykład zapewnianie finansowanej przez rząd stołówki sprawiło, iż w przypadku zamknięcia placówek edukacyjnych wiele rodzin musiało ponosić dodatkowe obciążenia finansowe, aby nakarmić swoje dzieci. W obliczu tych faktów oraz w celu wsparcia rodzin i osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, prezydent Republiki Francji w przemówieniu z 13 kwietnia 2020 r.³³ zapowiedział wypłatę nadzwyczajnej pomocy dla najuboższych gospodarstw domowych. Pomoc ta została szczegółowo przedstawiona na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 15 kwietnia 2020 r. Gospodarstwa domowe otrzymujące dochód aktywnej solidarności (RSA) lub specjalny zasiłek solidarnościowy (ASS) miały otrzymać 150 euro pomocy, oraz dodatkowe 100 euro na dziecko pozostające na utrzymaniu. Ponadto wszystkie rodziny korzystające z indywidualnej pomocy mieszkaniowej (APL), które nie otrzymywały RSA lub ASS, także miały otrzymać 100 euro na dziecko pozostające na utrzymaniu³⁴. Pomoc, stanowiła uzupełnienie pomocy socjalnej wypłacanej co miesiąc przez cały rok i była wypłacana automatycznie

³² <https://www.vie-publique.fr/loi/273975-ordonnance-covid-19-prolongation-des-droits-sociaux%22> [dostęp: 5.02.2022].

³³ Oryginalny tekst dostępny pod adresem: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/04/13/adresse-aux-francais-13-avril-2020> [dostęp: 5.02.2022].

³⁴ https://solidarites-sante.gouv.fr/actualites/presse/communiqués-de-presse/article/covid-19-le-gouvernement-annonce-le-versement-d-une-aide-exceptionnelle-de?TSPD_101_Ro=087dc22938ab2000121bde01f6836da6d8891bca2dd59cc5b-2c435fc1894b010385de343363fee4087ab354e01430005d79941b55805e88c84be960271098e362fc164e2eb2dab2d647393b7a535302b39f6f45d50dd17643af83a54e974dfb [dostęp: 5.02.2022].

osobom do niej uprawnionym. Co istotne, jak wykazano, 4,1 mln gospodarstw domowych, w tym prawie 5 mln dzieci, skorzystało z tej wyjątkowej pomocy solidarnościowej³⁵.

Od początku kryzysu sanitarnego związanego z wirusem COVID-19 państwo było zmobilizowane do wspierania i ochrony swoich obywateli przed gospodarczymi i społecznymi skutkami kryzysu związanego z wirusem COVID-19. Wśród narzędzi, które miały zastosowanie do przedsiębiorstw funkcjonujących na terenie Francji, była pożyczka gwarantowana przez państwo (*Le prêt garanti par l'État*)³⁶. Aby poradzić sobie z gospodarczym kryzysem związanym z obecnością koronawirusa, rząd wdrożył nadzwyczajny system gwarancji w celu wsparcia finansowania bankowego dla przedsiębiorstw w wysokości 300 mld euro. Pożyczka gwarantowana przez państwo jest pożyczką gotówkową z rocznym okresem karencji. Po zakończeniu pierwszego roku firma mogła zdecydować się na spłatę kredytu przez okres 1, 2, 3, 4 lub 5 kolejnych lat. Taką możliwość otrzymały wszystkie przedsiębiorstwa i przedstawiciele wolnych zawodów, niezależnie od ich wielkości, formy prawnej lub rodzaju działalności, z wyjątkiem instytucji kredytowych i przedsiębiorstw finansowych. Do kluczowych z perspektywy niepewnej sytuacji zagrożenia sanitarnego były korzystne warunki udzielonej pożyczki, które były oczywistym ułatwieniem dla przedsiębiorców znajdujących się w trudnej sytuacji³⁷. Ministerstwo

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Arrêté du 23 mars 2020 accordant la garantie de l'Etat aux établissements de crédit et sociétés de financement, ainsi qu'aux prêteurs mentionnés à l'article L. 548-1 du code monétaire et financier, en application de l'article 6 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.*

³⁷ Wniosek należy przesłać do banku prowadzącego przedsiębiorstwo, który wyrazi wstępną zgodę, co umożliwi skontaktowanie się z BPI France w celu uruchomienia programu gwarancji. Kwota pożyczki nie może przekroczyć pułapu 25% obrotu z 2019 r. (bez VAT), co stanowi równowartość jednego kwartału działalności (lub ostatniego zamkniętego roku podatkowego, a nie 2019). W pierwszym roku spółka nic nie spłaca, wysokość poręczenia waha się wtedy od 0,25 do 0,5%, a całkowity koszt pożyczki to od 1 do 2,5%. Przedsiębiorstwa, które tego potrzebują, mogą zwrócić się o odroczenie spłaty na jeden rok, przy czym nie jest to traktowane jako niedotrzymanie warunków. Możliwe jest zatem rozpoczęcie spłaty dopiero w kwietniu 2022 r.

Gospodarki i Finansów rozporządzeniem z 6 maja 2020 r.³⁸ rozszerzyło grono beneficjentów tego programu na niektóre spółki z sektora nieruchomości niebędące spółkami handlowymi oraz na spółki znajdujące się w trudnej sytuacji od 1 stycznia 2020 r.

Kolejnym rozwiązaniem zaproponowanym przez francuskie władze był fundusz przejściowy (*Le Fonds de transition*), który skierowany jest przede wszystkim do średnich i dużych przedsiębiorstw we wszystkich sektorach (z wyjątkiem sektora finansowego), które zostały bezpośrednio dotknięte skutkami kryzysu. Należały do nich firmy z takich sektorów jak np. hotele, kawiarnie i restauracje, obiekty turystyczne, placówki handlowe, a także dystrybucyjne i transportowe. Fundusz przejściowy obejmujący 3 mld euro w skali kraju miał za zadanie zapewnić pożyczki i instrumenty *quasi*-kapitałowe w celu wsparcia przedsiębiorstw potrzebujących płynności lub wzmocnienia bazy kapitałowej ze względu na ich zadłużenie i pogarszającą się wypłacalność. W celu skorzystania z funduszu przejściowego, podmioty musiały wykazać stałe potrzeby finansowe lub potrzeby w zakresie wzmocnienia bilansu, których nie można zaspokoić za pomocą istniejących instrumentów. Co warte wspomnienia, firmy te musiały również wykazać zrównoważony charakter swojego modelu biznesowego³⁹.

Od początku kryzysu zdrowotnego związanego z pandemią COVID-19 państwo utworzyło przy udziale władz lokalnych fundusz solidarnościowy (*Le Fonds de solidarité*)⁴⁰ mający na celu zapobieganie zaprzestaniu działalności firm, mikroprzedsiębiorców, osób samozatrudnionych i wolnych zawodów, szczególnie dotkniętych przez ekonomiczne konsekwencje pandemii. Kryteria i procedury przyznawania pomocy zmieniały się w zależności od krajowej sytuacji zdrowotnej. Od

³⁸ *Arrêté du 6 mai 2020 portant modification de l'arrêté du 23 mars 2020 accordant la garantie de l'Etat aux établissements de crédit et sociétés de financement en application de l'article 6 de la loi n° 2020-289 de finances rectificative pour 2020.*

³⁹ <https://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/Politiques-publiques/Covid-19/Les-mesures-de-soutien-aux-entreprises/Le-Fonds-de-transition> [dostęp: 5.02.2022].

⁴⁰ *Décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.*

czerwca 2021 r.⁴¹ fundusz solidarnościowy był dostosowany do sytuacji zdrowotnej we Francji metropolitalnej. Jego celem było wspieranie przedsiębiorstw na etapie ponownego otwierania działalności, kiedy restrykcje związane z wciąż obecną pandemią koronawirusa nie zostały jeszcze całkowicie zniesione. Kwota pomocy jest nadal ograniczona do 20% obrotu referencyjnego i 200 tys. euro⁴². Co istotne, fundusz solidarnościowy, uruchomiony w marcu 2020 r. w celu zaradzenia sytuacji kryzysowej, umożliwił wypłacenie odszkodowań 2 mln przedsiębiorstw na kwotę 35 mld euro⁴³.

W komunikacie prasowym Ministerstwa Gospodarki i Finansów z 30 sierpnia 2021 r.⁴⁴, zakończenie funkcjonowania funduszu solidarnościowego zapowiedziano na dzień 30 września 2021 r. Od 1 października 2021 roku obowiązywał tzw. system pomocy z tytułu kosztów stałych (*Coûts fixes*), a instytucja funduszu solidarnościowego została utrzymana tylko dla departamentów i terytoriów zamorskich, gdzie sytuacja zdrowotna nadal wymagała obowiązkowego zamknięcia administracji.

Kolejnym instrumentem była pomoc z tytułu kosztów stałych⁴⁵, uzupełniająca fundusz solidarnościowy, która miała na celu zrekompensowanie ciężaru kosztów stałych firm nieobjętych składką na świadczenia lub pomocą publiczną w kontekście obecnego kryzysu zdrowotnego wywołanego pandemią COVID-19.

⁴¹ *Décret n° 2021-840 du 29 juin 2021 relatif à l'adaptation au titre des mois de juin et juillet 2021 du fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.*

⁴² <https://www.journaldunet.com/management/guide-du-management/1494253-aides-aux-entreprises-la-demande-vient-d-ouvrir-pour-l-une/#renforcement-fonds-solidarite-volet-1> [dostęp: 5.02.2022].

⁴³ <https://www.economie.gouv.fr/covid19-soutien-entreprises/covid-19-aides-entreprises-evoluent-prochains-mois> [dostęp: 5.02.2022].

⁴⁴ https://minefi.hosting.augure.com/Augure_Minefi/r/ContenuEnLigne/Download?id=1AoFAoAD-0554-4E4A-BEC1-B75C2D86oD7A&filename=1315%20-%20CP%20-%20Point%20sur%20l'accompagnement%20de%20l'Etat%20des%20secteurs%20C3%A9conomiques%20affect%20C3%A9s%20par%20la%20crise%20sanitaire.pdf [dostęp: 5.02.2022].

⁴⁵ https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000043285867 [dostęp: 5.02.2022].

Oprócz powyżej wskazanych instrumentów pomocy, wśród oferowanych przez państwo znalazły się także takie jak: neutralizacja skutków kryzysu dla praw socjalnych osób samozatrudnionych, zwolnienia i odroczenia podatkowe.

Omawiając środki pomocowe w zakresie praw drugiej generacji w czasach pandemii COVID-19, nie sposób nie wspomnieć, iż prawa kulturalne – pomimo ich znaczącej istotności – w obliczu niebezpieczeństwa związanego z pandemią, tym samym zagrożenia życia, przybrały charakter niejako drugoplanowy.

Mając na uwadze powyższe, a także restrykcje wprowadzone w celu powstrzymania pandemii, należy podkreślić, iż sektor kultury i rozrywki ucierpiał szczególnie z powodu rozprzestrzeniania się wirusa. Co warto podkreślić, już w marcu 2020 r., kilka dni po rozpoczęciu izolacji, francuskie Ministerstwo Kultury zajęło się kwestią ekonomicznego wpływu kryzysu COVID-19 na sektor kultury. Przed wybuchem pandemii, przy obrotach wynoszących 97 mld euro i wartości dodanej 47 mld euro, znaczenie kultury szacowano na 2,3% gospodarki, a jej rynek obejmował 79 800 firm, a 635 700 osób było zatrudnionych głównie w kulturze⁴⁶.

Aby pomóc przedstawicielom środowiska zawodowego w zakresie kultury i sztuki w czasie kryzysu i w okresie powrotu do zdrowia, francuskie Ministerstwo Kultury, we współpracy z innymi członkami rządu, podjęło konkretne działania i utworzyło jednostkę informacyjną, której zadaniem było udzielanie pomocy osobom z tego sektora. Dodatkowo, jak wskazują oficjalne dane, w samym okresie od marca do lipca 2020 r. rząd uruchomił ponad 5 mld euro, aby zaradzić skutkom kryzysu COVID-19 dla sektora kultury i mediów⁴⁷.

Analiza zagadnienia pomocy państwa w czasach pandemii wskazuje, iż oprócz znaczących nakładów pieniężnych w zakresie pomocy medycznej, wysokość finansów przeznaczanych na dane sektory gospodarki różnił się w zależności od danego państwa. Niniejsze różnice

⁴⁶ *Analyse de l'impact de la crise du COVID-19 sur les secteurs culturels, Département des études, de la prospective et des statistiques (DEPS)*, 28 mai 2020.

⁴⁷ <https://www.culture.gouv.fr/Divers/Covid-19-les-mesures-de-soutien-pour-la-Culture-secteur-par-secteur> [dostęp: 15.02.2022].

kulturowe wynikające z ww. specyfiki państwa w przypadku Francji doskonale ujmowała wypowiedź ówczesnego francuskiego Ministra Kultury Francka Riesterera, który to podkreślając znaczenie kultury w obliczu wybuchu pandemii, oświadczył, iż „W obliczu brutalnej i trwałej destabilizacji kultury i mediów, spowodowanej kryzysem sanitarnym, rząd zmobilizował się w bezprecedensowy sposób, aby chronić artystów i podmioty kultury oraz zachować miejsca pracy. W konfrontacji z niespotykanym dotąd kryzysem musimy bronić naszego modelu kulturowego i uczynić z niego podstawowy filar odbudowy”⁴⁸.

Na ogromną skalę pomocy w tej kwestii wskazuje fakt, iż równoległe do mechanizmów wsparcia kultury wprowadzonych przez rząd (w tym także wspomnianego we wcześniejszej części tekstu funduszu solidarnościowego, pożyczek gwarantowanych przez państwo, zwolnień z opłat), francuskie Ministerstwo Kultury uruchomiło 120 mln euro na działania nadzwyczajne za pośrednictwem swoich operatorów sektorowych oraz IFCIC. Wsparcie ustanowione dla Narodowego Centrum Muzyki (*Centre national de la musique*, CNM), Narodowego Centrum Sztuk Plastycznych (*Centre national des arts plastiques*, CNAP), Narodowego Centrum Książki (*Centre national du livre*, CNL) oraz Narodowego Centrum Kina i Obrazu Ruchomego (*Centre national du Cinéma et de l'image animée*, CNC) umożliwiło natychmiastową pomoc dla tych sektorów w pierwszych tygodniach izolacji. Podobnie było z utworzeniem Funduszu Nadzwyczajnego na rzecz Sztuk Widowiskowych (*Fonds d'urgence en faveur du spectacle vivant*, FUSV), prowadzonego przez Stowarzyszenie Wspierania Teatrów Prywatnych (*Association pour le soutien du théâtre privé*, ASTP), na który Ministerstwo Kultury przeznaczyło aż 5 mln euro.

Dodatkowo, IFCIC jako publiczna instytucja bankowa działająca na rzecz przedsiębiorstw z branży kultury i branży twórczej, uruchomiła

⁴⁸ <https://www.culture.gouv.fr/Presse/Communiqués-de-presse/Mobilisation-exceptionnelle-de-5-milliards-d-euros-en-faveur-de-la-culture-et-des-medias-pour-repondre-aux-consequences-economiques-de-la-COVID-19> [dostęp: 15.02.2022].

w okresie od marca do maja 2020 r. prawie 97 mln euro w formie kredytów i gwarancji dla tego sektora⁴⁹.

Nadto nie bez znaczenia w zakresie działań mających na celu powrót państwa do kształtu sprzed pandemii jest przedstawiony Unii Europejskiej przez Francję Narodowy Plan Odbudowy i Odporności (*Le plan national de relance et de résilience*, PNRR), który został zatwierdzony w lipcu 2021 r. Środki na realizację planu naprawy gospodarczej Francji to 100 mld euro. W sumie ponad 70 działań jest wspieranych finansowo przez UE⁵⁰.

VI. Konkluzje

Z perspektywy analizy niniejszego zagadnienia we Francji istotnym zdaje się przywołanie oceny Rzecznika Praw Obywatelskich. Poddanie w wątpliwość wprowadzanych regulacji obrazują panujące nastroje w społeczeństwie francuskim, a także ilość obiekcji związanych z reakcją rządu Francji w zakresie pandemii COVID-19.

Bezsprzecznie właściwym jest stwierdzenie, że realizacja i poszanowanie praw i wolności obywatela jest istotą każdego państwa demokratycznego. Niewątpliwie stanowi to wyzwanie dla władz kraju zarówno w czasach „normalnych”, jak i tych wyjątkowych. Z perspektywy czasu, który upłynął od początku wybuchu pandemii, możliwe jest dokonanie oceny. Zgodnie z wnioskami z badania przeprowadzonego przez brytyjską grupę *The Economist*, która dokonała analizy wprowadzanych przez poszczególne kraje restrykcji sanitarnych przyjętych w celu przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się pandemii koronawirusa, Francja zajmowała 24 miejsce wśród 167 krajów. Jak podaje francuski *Le Figaro*, zgodnie z dorocznym raportem brytyjskiej grupy *The*

⁴⁹ <https://www.culture.gouv.fr/Presse/Communiqués-de-presse/Mobilisation-exceptionnelle-de-5-milliards-d-euros-en-faveur-de-la-culture-et-des-medias-pour-repondre-aux-consequences-economiques-de-la-COVID-19> [dostęp: 15.02.2022].

⁵⁰ <https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/union-europeenne-soutien-plan-france-relance> [dostęp: 5.02.2022].

Economist, pandemia koronawirusa zahamowała rozwój wolności osobistych na całym świecie i umieściła Francję w kategorii „upadających demokracji”⁵¹.

Niemniej jednak właściwym podkreślenia jest duża liczba zaproponowanych przez władze państwowe programów pomocowych, szeroki zakres ich obowiązywania, a także szybka reakcja władz w zakresie tejże pomocy. A zatem, obok *stricte* prawnej analizy wprowadzanych regulacji, wartym zwrócenia uwagi jest efekt wprowadzanych rozwiązań, które w przypadku Francji nie wpłynęły na ich pozytywny odbiór, zarówno wśród jej własnego społeczeństwa, jak i na arenie międzynarodowej.

Analiza zarówno restrykcji, programów pomocy państwa w tak bezprecedensowej sytuacji, jaką była pandemia wywołana wirusem SARS-CoV-2, nie pozwala wydać jednoznacznej oceny w zakresie skuteczności działań państwa, a jedynie wskazać wielowymiarowość zjawiska i skutków obecnej już od dwóch lat pandemii dla obywateli Francji.

Bibliografia

Źródła prawa

Arrêté du 23 mars 2020 accordant la garantie de l'Etat aux établissements de crédit et sociétés de financement, ainsi qu'aux prêteurs mentionnés à l'article L. 548-1 du code monétaire et financier, en application de l'article 6 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

Arrêté du 6 mai 2020 portant modification de l'arrêté du 23 mars 2020 accordant la garantie de l'Etat aux établissements de crédit et sociétés de financement en application de l'article 6 de la loi n° 2020-289 de finances rectificative pour 2020.

⁵¹ *Covid-19: avec les restrictions sanitaires, la France classée comme «démocratie défaillante» par The Economist*, „Le Figaro”, <https://www.lefigaro.fr/international/covid-19-avec-les-restrictions-sanitaires-la-france-classee-comme-democratie-defaillante-par-the-economist-20210204> [dostęp: 29.10.2021].

- Décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.*
- Décret n° 2021-840 du 29 juin 2021 relatif à l'adaptation au titre des mois de juin et juillet 2021 du fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.*
- L'avis «État d'urgence sanitaire et État de droit» Commission nationale consultative des droits de l'homme République Française. Avis A -2020-3.*
- Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000695350/> [dostęp: 25.10.2021].*
- Le Décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 préc., le décret n° 2020-279 du 19 mars 2020 préc. et le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 préc.*
- LOI n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041746313> [dostęp: 29.10.2021].*
- LOI n° 2021-1040 du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire.*
- Ordonnance n° 440057 du 17 avril 2020 Port d'un masque de protection, commune de de Sceaux, <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-etat-17-avril-2020-port-d-un-masque-de-protection-commune-de-de-sceaux> [dostęp: 29.10.2021].*

Literatura

- Analyse de l'impact de la crise du COVID-19 sur les secteurs culturels, Département des études, de la prospective et des statistiques (DEPS), 28 mai 2020.*
- Fardet Ch., L'état d'urgence: point de vue du droit administratif, Université de Lorraine 2016.*
- Ograniczenia praw i wolności w okresie pandemii COVID-19 na tle porównawczym. Pierwsze doświadczenia, K. Dobrzeńcki, B. Przywora (red.), Warszawa 2021.*

- Le Bris C., *Du juste équilibre: les limitations aux droits de l'homme en période de crise sanitaire (Première partie)*, *La Revue des droits de l'homme*, „Actualités Droits-Libertés” 2020.
- Delouche-Bertolasi Ch., *Confinement: des abus aussi du côté des contrôles*, https://www.liberation.fr/france/2020/04/08/des-abus-aussi-du-cote-des-controles_1784659/ [dostęp: 25.10.2021].
- Or Z., Gandré C., Durand Zaleski I., Steffen M., *France's response to the Covid-19 pandemic: between a rock and a hard place*, „Health Economics, Policy and Law” 2021.
- Roblot-Troizier A., *Droit constitutionnel et états d'urgence*, „Revue Juridique de la Sorbonne – Sorbonne Law Review” 2020, N°2, IRJS éditions - Université Paris 1 Panthéon–Sorbonne, 2020.
- The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, E/CN.4/1985/4.
- Vincent C., *Les libertés publiques à l'épreuve du coronavirus*, https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/03/20/les-libertes-publiques-a-l-epreuve-du-covid-19_6033764_3232.html [dostęp: 25.10.2021].

Netografia

- Covid-19: avec les restrictions sanitaires, la France classée comme «démocratie défailante» par The Economist*, „Le Figaro”, <https://www.lefigaro.fr/international/covid-19-avec-les-restrictions-sanitaires-la-france-classee-comme-democratie-defaillante-par-the-economist-20210204> [dostęp: 29.10.2021].
- https://www.cncdh.fr/sites/default/files/avis_2020_-_2_-_200424_avis_etat_durgence_sanitaire_et_etat_de_droit.pdf [dostęp: 29.10.2021].
- <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur> [dostęp: 25.10.2021].
- <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/les-grandes-decisions-du-conseil-d-etat/conseil-d-etat-28-juin-1918-heyries> [dostęp: 20.10.2021].
- <https://www.culture.gouv.fr/Divers/Covid-19-les-mesures-de-soutien-pour-la-Culture-secteur-par-secteur> [dostęp: 15.02.2022].

- <https://www.culture.gouv.fr/Presse/Communiqués-de-presse/Mobilisation-exceptionnelle-de-5-milliards-d-euros-en-faveur-de-la-culture-et-des-medias-pour-repondre-aux-consequences-economiques-de-la-COVID-19> [dostęp: 15.02.2022].
- <https://www.culture.gouv.fr/Presse/Communiqués-de-presse/Mobilisation-exceptionnelle-de-5-milliards-d-euros-en-faveur-de-la-culture-et-des-medias-pour-repondre-aux-consequences-economiques-de-la-COVID-19> [dostęp: 15.02.2022].
- https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/communiqué-de-presse/2021/07/extension-du-passe-sanitaire-les-10-points-d-alerte-de-la-défenseure-des#_ftnref1 [dostęp: 5.02.2022].
- <https://www.economie.gouv.fr/covid19-soutien-entreprises/covid-19-aides-entreprises-evoluent-prochains-mois> [dostęp: 5.02.2022].
- <https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/union-europeenne-soutien-plan-france-relance> [dostęp: 5.02.2022].
- <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/04/13/adresse-aux-francais-13-avril-2020> [dostęp: 5.02.2022].
- <https://www.journaldunet.com/management/guide-du-management/1494253-aides-aux-entreprises-la-demande-vient-d-ouvrir-pour-l-une/#renforcement-fonds-solidarite-volet-1> [dostęp: 5.02.2022].
- <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006071307/> [dostęp: 29.10.2021].
- <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000041755763/> [dostęp: 5.02.2022].
- https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000043285867 [dostęp: 5.02.2022].
- <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html> [dostęp: 29.10.2021].
- https://minefi.hosting.augure.com/Augure_Minefi/r/ContenuEnLigne/Download?id=1AoFAoAD-0554-4E4A-BEC1-B75C2D860D7A&filename=1315%20-%20CP%20-%20Point%20sur%20l'accompagnement%20de%20Etat%20des%20secteurs%20%C3%A9conomiques%20affect%C3%A9s%20par%20la%20crise%20sanitaire.pdf [dostęp: 5.02.2022].

<https://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/Politiques-publiques/Covid-19/Les-mesures-de-soutien-aux-entreprises/Le-Fonds-de-transition> [dostęp: 5.02.2022].

https://solidarites-sante.gouv.fr/actualites/presse/communiques-de-presse/article/covid-19-le-gouvernement-annonce-le-versement-d-une-aide-exceptionnelle-de?TSPD_101_Ro=087dc22938ab2000121bde01f6836da6d8891bca2dd559cc5b2c435fc1894b010385de343363fee4087ab354e01430005d79941b55805e88c84be960271098e362fc164e2eb2dab2d647393b7a535302b39f6f45d5odd17643af83a54e974dfb [dostęp: 5.02.2022].

<https://www.vie-publique.fr/loi/273975-ordonnance-covid-19-prolongation-des-droits-sociaux%22> [dostęp: 5.02.2022].

Hiszpania

I. Zagadnienia wprowadzające

Polityka społeczna w Hiszpanii ma początki w porozumieniu do którego doszło pod koniec XIX w., kiedy to różne grupy społeczne zgodziły się co do potrzeby przeprowadzenia reformy społecznej ostatecznie sfinalizowanej w 1903 r. Państwo opiekuńcze zaczęło powstawać w Hiszpanii na początku XX w. i pomimo odsunięcia na dalszy plan reform w czasach rządów gen. Franco, zaczęto rozwijać w 1978 r. wraz z przyjęciem obowiązującej do dzisiaj Konstytucji. Część hiszpańskiej doktryny twierdzi jednak, że proces przyjmowania i wprowadzania w życie praw socjalnych rozpoczął się dopiero w latach 80. XX w.

Hiszpania została zaliczona do grupy krajów południowoeuropejskich reprezentujących model państwa opiekuńczego, który charakteryzuje się znaczeniem rodziny w świadczeniach społecznych, zawodową fragmentacją ochrony socjalnej, zacofaniem w rozwoju usług w stosunku do świadczeń ekonomicznych oraz nieistnieniem dochodu minimalnego. Kraje te wyróżnia również późne uprzemysłowienie, doświadczenie dyktatur oraz silna rola rodziny i instytucji religijnych w zapewnianiu opieki i usług. Po upadku reżimu Franco, hiszpańska Konstytucja z 1978 r. przyjęła zasadę społecznego

i demokratycznego państwa prawa (*Estado Social y Democrático de Derecho*)¹, która jest taki sam jak w niemieckiej Konstytucji z 1949 r.

Zgodnie z Konstytucją Hiszpanii, „państwo zachowuje szczególną czujność w zakresie ochrony praw ekonomicznych i socjalnych pracowników hiszpańskich za granicą i kieruje swoją politykę w stronę ich powrotu”². Z wyjątkiem tego artykułu nie ma żadnego innego konkretnego odniesienia lub klasyfikacji w celu określenia praw, które są w nim zapisane. Przepis ten odnosi się do państwa i jego roli w zabezpieczeniu praw ekonomicznych i socjalnych hiszpańskich pracowników za granicą. Jest to doktryna, która przyczyniła się do rozwoju szeroko rozumianych praw socjalnych. Dla niektórych jest to nic innego, jak związek z prawem pracy i ubezpieczeń społecznych, jak np. wolność zrzeszania się, prawo do strajku czy prawo do emerytury. W tym sensie konstytucja nie byłaby niczym więcej niż przeciwwagą dla konstytucji gospodarczej³.

W orzecznictwie konstytucyjnym podjęto próbę zdefiniowania tej kategorii praw socjalnych. Dla jednych delimitacja treści praw socjalnych stanowi jedną z głównych debat w prawie konstytucyjnym⁴, dla innych zaś jest to klasyfikacja niewłaściwa, gdyż odwoływałaby się do klasycznej opozycji między państwem liberalnym a państwem socjalnym. Twórcy Konstytucji z 1978 r. dostosowali normy konstytucyjne do potrzeb ówczesnego społeczeństwa hiszpańskiego, które wychodziło z trwającej prawie 40 lat dyktatury⁵. W ten sposób Hiszpanie wybrali monarchię konstytucyjną jako formę państwa oraz reżim autonomiczny, który dawałby pewną niezależność jednostkom terytorialnym. Jedną z norm źródłowych jest norma, która stanowi,

¹ Art. 1 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii: *España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.*

² Art. 42 Konstytucji Hiszpanii: *El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno.*

³ O. de Juan Asenjo *La constitución económica española*, Madrid 1984.

⁴ J.R. Díaz Cossio, *Estado social y derecho de prestación*, Madrid 1989, s. 43.

⁵ G.A. López Daza, *Los derechos sociales en Alemania, Italia, España y Francia*, „Criterio Jurídico Santiago de Cali” 2012, vol. 12, no. 1, s. 33–36.

że normy odnoszące się do podstawowych praw i wolności uznanych przez konstytucję są interpretowane zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka oraz międzynarodowymi traktatami i umowami dotyczącymi tych kwestii ratyfikowanymi przez Hiszpanię⁶. Niniejszy artykuł integruje międzynarodowe prawo praw człowieka z hiszpańskim blokiem konstytucyjnym. Ze swej strony hiszpański Trybunał Konstytucyjny korzysta z tego przepisu i nie odwołuje się do tekstów międzynarodowych ani orzecznictwa w celu określenia zakresu praw zawartych w Konstytucji.

Wolność zrzeszania się, jest ona zawsze oceniana w świetle konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy⁷. Prawa socjalne są uznawane w Hiszpanii tylko dla niektórych kategorii grup społecznych, które różnią się w zależności od danej ustawy. Są to głównie robotnicy, kobiety, dzieci, emeryci, a nawet osoby zatrzymane za przestępstwa kryminalne. Hiszpania wprowadziła składkowy zasiłek dla bezrobotnych osób, które spełniają określone wymogi, takie jak między innymi: zarejestrowanie się jako poszukujący pracy, nieposiadanie dochodu wyższego niż 75% płacy minimalnej oraz posiadanie obowiązków rodzinnych. Ten zasiłek dla bezrobotnych ma charakter tymczasowy (6 miesięcy, z możliwością przedłużenia do maksymalnie 18 miesięcy).

Konstytucja z 1978 r., przyjęta wkrótce po wejściu w życie Paktu z 1966 r., wymienia w swoich artykułach niektóre z praw drugiej generacji, tj. mieszkanie, praca, edukacja, a nawet nawiązuje do trzeciej

⁶ Art. 10 ust. 2 Konstytucji Hiszpanii: *Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.*

⁷ Art. 28 Konstytucji Hiszpanii: *Todos tienen derecho a sindicarse libremente. La ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos. La libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas. Nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato; Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.*

generacji praw, na którą składają się prawa solidarnościowe. Pomimo obowiązku prawnego wynikającego z ratyfikacji Paktu z 1966 r., reforma konstytucyjna z 2011 r., ustanawiając na podstawie koncepcji „stabilności budżetowej” pierwszeństwo spłaty długu i odsetek, powoduje nierównowagę praw, ponieważ oznacza podporządkowanie praw drugiej generacji, które stanowią materialną podstawę wykonywania demokratycznego obywatelstwa, a zatem praw człowieka pierwszej generacji, interesom zysku wierzycieli długu publicznego. Prawa drugiej generacji odpowiadają zasadniczo prawom zawartym w rozdziale III tytułu I Konstytucji z 1978 r., zatytułowanemu „Zasady przewodnie polityki społecznej i gospodarczej” (*principios rectores de la política social y económica*) i obejmującemu przepisy znajdujące się w art. 39–52⁸.

II. Realizacja wybranych praw podstawowych o charakterze ekonomicznym, socjalnym i kulturalnych w okresie pandemii COVID-19

Konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności ekonomiczne, socjalne i kulturalne wyróżnione zostały w rozdziale III tytułu I obecnie obowiązującego najwyższego aktu prawnego Hiszpanii. Wśród nich szczególną uwagę zwrócono na: prawo do odpowiedniej opieki zdrowotnej (art. 43), prawo do zdrowego środowiska (art. 45), czy prawo do godziwych warunków mieszkaniowych (art. 47). Najważniejsze z nich to prawo do edukacji, prawo do godnej pracy, prawo do publicznej opieki zdrowotnej, opieka nad najbardziej pokrzywdzonymi, zachowanie dziedzictwa kulturowego i artystycznego itp.

Konstytucja Hiszpanii odnosi się do społecznej, ekonomicznej i prawnej ochrony rodziny zapewnianej przez władze publiczne⁹. Należy

⁸ L. Fraguas Madurga, *El concepto de derechos fundamentales y las generaciones de derechos*, „Anuario del Centro de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Calatayud” 2015, no. 21, s. 129–130.

⁹ Art. 39 Konstytucji Hiszpanii: *Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia. 2. Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su*

zaznaczyć, że władze publiczne zobowiązują się także do promowania warunków swobodnego i skutecznego uczestnictwa młodych ludzi w rozwoju politycznym, społecznym, gospodarczym i kulturalnym¹⁰.

1. Prawo dostępu do usług ochrony zdrowia finansowanej ze środków publicznych

Na hiszpańskich władzach spoczywa obowiązek organizowania i ochrony zdrowia publicznego poprzez środki zapobiegawcze oraz niezbędne świadczenia i usługi. Władze publiczne promują edukację zdrowotną, wychowanie fizyczne i sport. Ułatwiają one również właściwe wykorzystanie czasu wolnego¹¹.

Hiszpański Narodowy System Zdrowia (*Sistema Nacional de Salud de España*, SNS) to instytucja obejmująca świadczenia i usługi zdrowotne, za które odpowiedzialne są władze publiczne. Od 1989 r. opieka zdrowotna w Hiszpanii jest powszechna¹². Zgodnie z zasadą decentralizacji i po rozwiązaniu Narodowego Instytutu Zdrowia (*Instituto Nacional de la Salud*, INSALUD) w 2002 r., kompetencje w zakresie opieki zdrowotnej zostały przekazane każdej ze wspólnot autonomicznych¹³. Rząd centralny świadczy te usługi bezpośrednio tylko w Ceucie

filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. La ley posibilitará la investigación de la paternidad. 3. Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda. 4. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.

¹⁰ Art. 48 Konstytucji Hiszpanii: *Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.*

¹¹ Art. 43 Konstytucji Hiszpanii: *Se reconoce el derecho a la protección de la salud. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio.*

¹² <https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/docs/siap/SIAPo405.pdf> [dostęp: 26.12.2021].

¹³ J. Rey del Castillo, *¿Son los servicios regionales de salud en España la garantía de la protección sanitaria universal?*, „Revista de Administración Sanitaria Siglo XXI” 2007, vol. 5, no. 1, s. 35–60.

i Melilli, za pośrednictwem Narodowego Instytutu Zarządzania Służbą Zdrowia (*Instituto Nacional de Gestión Sanitaria*, INGESA) oraz wykonuje ogólne i podstawowe zadania koordynacyjne pomiędzy różnymi wspólnotami. Zgodnie z ustawą o spójności i jakości Narodowego Systemu Zdrowia (*Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud*) za finansowanie publicznej opieki zdrowotnej w Hiszpanii odpowiadają wspólnoty autonomiczne zgodnie z umowami o transferze i obecnym systemem finansowania przez wspólnoty autonomiczne¹⁴.

Recesja gospodarcza z 2008 r. doprowadziła w praktyce do nierównego dostępu do usług zdrowotnych w Hiszpanii. O ile prawdopodobieństwo korzystania z opieki specjalistycznej po kryzysie było wyższe w grupach zamożniejszych, o tyle w wypadku opieki podstawowej wystąpiła odwrotna tendencja. Przyczyn tego stanu rzeczy należy upatrywać w niskim poziomie korzystania z usług profilaktycznych i małej liczby osób korzystających z prywatnego ubezpieczenia zdrowotnego pośród osób mniej zamożnych. Kryzys zdrowotny COVID-19 pogłębił te tendencje. Stwierdzono, że różnice w dostępie do opieki zdrowotnej pogłębiły się, a proces ten nie zostanie zahamowany w kolejnych latach. Wpłynęło to na stan zdrowia znacznej części populacji w Hiszpanii,

¹⁴ Art. 10 Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud: *El capítulo VIII aborda las actuaciones coordinadas del Estado y de las comunidades autónomas en materia de salud pública y de seguridad alimentaria, cuya declaración corresponderá, respectivamente, al Ministerio de Sanidad y Consumo, previo informe del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, y a la Agencia Española de Seguridad Alimentaria, salvo en casos de urgente necesidad. Estas actuaciones se encuadrarán necesariamente en alguno de los supuestos que se prevén, entre ellos, la necesidad de dar respuesta a situaciones de especial riesgo o alarma para la salud pública y la ejecución de programas derivados de exigencias normativas procedentes de la Unión Europea o de convenios internacionales. También se contempla la elaboración, por parte del Estado y de las comunidades autónomas, a través del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, de un plan de cooperación y armonización de actuaciones en el ámbito de la salud pública, dirigido a promover actividades que complementen las realizadas por las distintas Administraciones públicas,* <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-10715> [dostęp: 26.12.2021].

która jest jednym z krajów europejskich, w których w ostatnich latach nierówności ekonomiczne wzrosły w sposób najbardziej znaczący¹⁵.

Rząd zwiększył pojemność szpitali, w celu zwiększenia liczby łóżek na oddziałach intensywnej terapii i zapewnić opiekę szpitalną dostosowaną do zwiększonego zapotrzebowania na COVID-19.

Do największych problemów z dostępem do usług publicznej służby ochrony zdrowia w Hiszpanii w czasie pandemii, oprócz braków kadrowych, przeciążonej opieki i list oczekujących na leczenie, należy zaliczyć zamknięcie niektórych ośrodków zdrowia i gabinetów, zmianę protokołów opieki lub przejście z modelu bezpośredniego kontaktu na telefoniczny (teleporady). W praktyce wiele osób zostało pozostawionych poza systemem opieki, zwłaszcza osoby starsze lub mające większe trudności z dostosowaniem się do nowych wymogów. Wszystko to doprowadziło do rzeczywistej pośredniej dyskryminacji osób najbardziej narażonych na choroby inne niż COVID, głównie pacjentów z chorobami przewlekłymi wymagającymi stałego monitorowania stanu zdrowia (nowotwory, choroby układu krążenia, cukrzyca), pacjentów leczonych psychiatrycznie, osób starszych i imigrantów. Zignorowanie przez Hiszpanię międzynarodowych zaleceń dotyczących wzmocnienia podstawowej opieki zdrowotnej i włączenia tych grup do działań w odpowiedzi na pandemię spowodowało, że konsekwencje tego faktu dało się szybko odczuć.

Według badania przeprowadzonego przez Platformę Pacjentów z Chorobami Przewlekłymi (*Plataforma de Pacientes con Enfermedades Crónicas*) 69% pacjentów miało odwołane zaplanowane konsultacje przed pandemią, a tylko jedna czwarta miała możliwość skorzystania z tych konsultacji po zakończeniu epidemii. Najbardziej dotkniętą konsekwencjami grupą były osoby powyżej 65 roku życia. Brak ochrony podczas pierwszej fali zagroził również zdrowiu pracowników służby zdrowia. Zgodnie z raportem *Amnesty Internacional* ponad 123 tys. pracowników zostało zarażonych wirusem COVID-19, a 89 zmarło.

¹⁵ R. Sánchez-Recio, J.P. Alonso, I. Aguilar-Palacio, *The use of health care services in the Great Recession: evaluating inequalities in the Spanish context*, „Gaceta Sanitaria” 2020, vol. 34, no. 3, s. 245–252.

W kwietniu 2020 r. Hiszpania była krajem o największej liczbie przypadków zakażeń wśród pracowników służby zdrowia w Europie. Problemem stało się także wydłużenie list oczekujących na podstawową opiekę oraz strach przed zakażeniem, który spowodował, że wiele osób unikało konsultacji, co w konsekwencji prowadziło do opóźnień w opiece zdrowotnej i w diagnozowaniu ewentualnych problemów zdrowotnych¹⁶.

Projekt reformy służby zdrowia, promowany przez Ministerstwo Zdrowia, zatytułowany „Plan działania na rzecz przekształcenia krajowego systemu opieki zdrowotnej w erze po COVID-19” (*Plan de acción para la transformación del Sistema Nacional de Salud en la era post-COVID-19*), miał na celu wprowadzenie zmian, które w większym stopniu uzależniałyby w praktyce świadczenia medyczne od sfery publicznej. Proponowane zmiany spotykały się z negatywną opinią stowarzyszeń, fundacji i związków zawodowych osób związanych z zawodami medycznymi i pracownikami sektora prywatnego. Analizy i raporty przez nich przygotowywane wskazywały wprost, że większość Hiszpanów uważa współpracę z prywatnym sektorem opieki zdrowotnej za niezbędną, aby nie dopuścić do załamania się sektora publicznego¹⁷.

2. Prawo własności

Rozwinięcie przepisów konstytucyjnych w materii stanu pogotowia zostało wprowadzone ustawą organiczną 4/1981, która ustanowiła zasady i ogólne przepisy mające zastosowanie do każdego z trzech stanów nadzwyczajnych. W tym akcie prawnym wskazano, jakie ograniczenia mogą zostać wprowadzone również w zakresie prawa własności – wprowadzenie rekwizycji mienia oraz nakładanie obowiązkowych świadczeń, czasowe zajęcia zakładów produkcyjnych, fabryk, warsztatów lub lokalów użytkowych, gospodarstw rolnych

¹⁶ <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/reportajes/el-derecho-a-la-salud-y-la-atencion-primaria-en-espana/> [dostęp: 26.12.2021].

¹⁷ <https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/salud/2020/07/16/5f10321321e-fa0d9498b4588.html> [dostęp: 26.12.2021].

za wyjątkiem domów prywatnych; racjonowanie lub ograniczenie korzystania z usług lub konsumpcji artykułów pierwszej potrzeby; składanie niezbędnych zamówień w celu zapewnienia zaopatrzenia rynków oraz funkcjonowania produkcji, które dotknięte zostały niedoborem środków pierwszej potrzeby¹⁸. W sytuacji wystąpienia epidemii, także katastrof i klęsk żywiołowych, właściwy organ może sam podjąć, w stosownych przypadkach, dodatkowe zabezpieczenia, niezależnie od gwarancji przewidzianych ustawowo. Opiera się on wówczas na środkach, które ustanowione zostały w przepisach rozporządzeń dotyczących zwalczania chorób zakaźnych, ochrony środowiska, ochrony wód i pożarów lasów. Zgodnie z potrzebami ma także prawo do interwencji w działalność przedsiębiorstw i służb oraz aktywizacji ich personelu¹⁹.

Artykuł 86 Konstytucji zabrania naruszania praw i wolności obywatelskich uznanych w Tytule I Konstytucji poprzez wydawanie dekretów z mocą ustawy. Jednakże Trybunał Konstytucyjny interpretował

¹⁸ Art. 11 Ustawy organicznej nr 4/1981: *Con independencia de lo dispuesto en el artículo anterior, el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrán acordar las medidas siguientes: a) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos. b) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias. c) Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados. d) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad. e) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por el apartado d) del artículo cuarto.*

¹⁹ Art. 12 ust. 1 Ustawy organicznej nr 4/1981: *En los supuestos previstos en los apartados a) y b) del artículo cuarto, la Autoridad competente podrá adoptar por sí, según los casos, además de las medidas previstas en los artículos anteriores, las establecidas en las normas para la lucha contra las enfermedades infecciosas, la protección del medio ambiente, en materia de aguas y sobre incendios forestales. En los casos previstos en los apartados c) y d) del artículo cuarto el Gobierno podrá acordar la intervención de empresas o servicios, así como la movilización de su personal, con el fin de asegurar su funcionamiento. Será de aplicación al personal movilizado la normativa vigente sobre movilización que, en todo caso, será supletoria respecto de lo dispuesto en el presente artículo.*

ten zakaz w sposób łagodny²⁰. Regulacje w zakresie prawa własności w hiszpańskim ustawodawstwie są nieliczne i w kontekście ograniczania go należy odwoływać się do ustawy o przymusowym wywłaszczeniu (*Ley de Expropiación Forzosa*) z 1954 r. i rozporządzenia do niej z 1957 r. We wszystkich takich sytuacjach prawo wymaga odszkodowania, choć bez konieczności dopełnienia formalności poprzedzających zajęcie lub pozbawienie własności. W wypadku zajmowania pomieszczeń, fabryk, nieruchomości zasadą jest dążenie do osiągnięcia wcześniejszego porozumienia z właścicielem, np. co do wyceny z tytułu zajmowania nieruchomości. Biorąc jednak pod uwagę pilny charakter sprawy, nie wydaje się to prawdopodobne.

Mając na względzie powyższe uznać należy, że nie odnotowano ograniczeń w zakresie możliwości korzystania z prawa własności.

3. Wolność wykonywania zawodu oraz powadzenia działalności gospodarczej

W zakresie prawnej regulacji działalność organizacji zawodowych przyczyniających się do obrony własnych interesów gospodarczych Konstytucja odsyła do rozwiązań ustawowych²¹.

Zgodnie z dekretem królewskim z mocą ustawy 463/2020 z 14 marca 2020 r., ogłaszającym stan alarmowy w zakresie zarządzania sytuacją kryzysową w ochronie zdrowia zawieszono otwieranie dla publiczności obiektów i placówek handlu detalicznego, z wyjątkiem detalicznych placówek handlowych sprzedających żywność i napoje, podstawowe towary i produkty, zakładów farmaceutycznych, zakładów opieki zdrowotnej, ośrodków lub klinik weterynaryjnych, zakładów optycznych i ortopedycznych centrów lub klinik weterynaryjnych, produkty

²⁰ Na przykład uznał, że dekret z mocą ustawy, który wywłaszczał grupę przedsiębiorstw, nie „narusza” prawa do własności prywatnej (STC 111/1983); dekret z mocą ustawy, który określał nowe wykroczenia i sankcje administracyjne, nie „narusza” podstawowego prawa do sankcji prawnych (STC 3/1988); dekret z mocą ustawy, który podwyższał stawkę określonego podatku, nie „narusza” obowiązku udziału we wspieraniu wydatków publicznych (STC 137/2003).

²¹ Art. 52 Konstytucji Hiszpanii: *La ley regulará las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.*

optyczne i ortopedyczne, produkty higieniczne, gazety i artykuły papiernicze, paliwo samochodowe i artykuły papiernicze, sklepy tytoniowe, sprzęt techniczny i telekomunikacyjny, pralnie chemiczne i profesjonalne wykonywanie działalności w zakresie fryzjerstwa²².

Ograniczenia związane z wykonywaniem zawodu oraz prowadzeniem działalności gospodarczej były wprowadzane w Hiszpanii wraz z kolejnymi dekrétami z mocą ustawy, zgodnie z którymi przedłużano w kraju stan wyjątkowy. W tym zakresie należy wspomnieć również o Dekrecie królewskim z mocą ustawy 8/2020 z 17 marca 2020 r. o nadzwyczajnych, pilnych środkach w celu zaradzenia ekonomicznym i społecznym skutkom COVID-19²³.

Wpływ COVID-19 i środków ograniczających w zakresie wykonywania zawodu oraz prowadzenia działalności gospodarczej w Hiszpanii należy ocenić jako najbardziej dotkliwy w całej strefie euro, obok Włoch. Częściowo wynikało to ze struktury tych gospodarek oraz ich elastyczności, na które wpłynęły kolejne fale pandemii oraz wprowadzanie środków mających na celu ograniczenie ich rozprzestrzeniania. W poszczególnych sektorach największy wpływ na prawa jednostki w tym zakresie występował w firmach, w których telepraca nie jest możliwa lub w których występuje bardziej bezpośredni kontakt ze społeczeństwem. Najbardziej ucierpiały zatem usługi rekreacyjne. W dniu 17 marca 2021 r. Departament Ekonomiczny Hiszpańskiej

²² Art. 10 ust. 1 Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19: *Se suspende la apertura al público de los locales y establecimientos minoristas, a excepción de los establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, sanitarios, centros o clínicas veterinarias, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos, prensas y papelería, combustible para la automoción, estancos, equipos tecnológicos y de telecomunicaciones, alimentos para animales de compañía, comercio por internet, telefónico o correspondencia, tintorerías, lavanderías y el ejercicio profesional de la actividad de peluquería a domicilio. En cualquier caso, se suspenderá la actividad de cualquier establecimiento que, a juicio de la autoridad competente, pueda suponer un riesgo de contagio por las condiciones en las que se esté desarrollando.*

²³ Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3824 [dostęp: 26.12.2021].

Konfederacji Organizacji Biznesowych (*Confederación Española de Organizaciones Empresariales*, CEOE) opublikował raport monograficzny, w którym zwrócił uwagę na poważne szkody wyrządzone hiszpańskiej gospodarce przez kryzys pandemii koronawirusa. Według tego raportu największe straty poniosły sektory związane z turystyką, w szczególności sektor hotelarski, który stanowi w Hiszpanii 6,2% PKB i zatrudnia 1,7 mln osób. Niemal całkowity brak aktywności w 2020 r., spowodowany ogłoszeniem stanu alarmowego, a także ograniczenia wprowadzone później w związku z wystąpieniem ognisk choroby wpłynął na zatrudnienie pracowników barów, restauracji i miejsc zakwaterowania. Większość z nich nadal korzysta z systemu czasowego zawieszania pracy, tzw. ERTE (*Expediente de Regulación Temporal de Empleo*), i stanowią oni połowę wszystkich pracowników znajdujących się w takiej sytuacji w Hiszpanii. Z kolei w sektorze turystycznym utrata dochodów w Hiszpanii przewyższa wpływy we Francji i Włoszech liczone łącznie. Udział turystyki w hiszpańskim PKB wynosi ponad 12%. Rząd hiszpański przeznacza środki publiczne na reaktywację tego sektora, biorąc pod uwagę prognozy powolnego ożywienia gospodarczego. Dodatkowo podejmowane są działania mające na celu zwiększenie cyfryzacji, szkolenie pracowników oraz modernizację oferty.

Należy zaznaczyć, że w zakresie wprowadzonych ograniczeń, w większości państw europejskich wprowadzona została telepraca. W Hiszpanii z tego modelu skorzystało jednak tylko 8,3% pracowników. Ogłoszenie stanu wyjątkowego w marcu 2020 r. nie dało innej możliwości tym pracownikom, którzy nie pracowali na stanowiskach uznanych za kluczowe. W miarę postępów prac nad projektem COVID-19 i zaostrzania środków ograniczających wolność, firmy musiały zdecydować się na tę metodę pracy, aby utrzymać miejsca pracy i nie sparaliżować swojej działalności. Dlatego też, jeśli przeanalizuje się siłę oddziaływania pandemii na poszczególne sektory gospodarki, okaże się, że najbardziej ucierpiały te, które mają najmniejsze możliwości wdrożenia telepracy²⁴.

²⁴ <https://www.ceoe.es/es> [dostęp: 28.12.2021].

4. Prawo do nauki i prawa dziecka

Środki przyjęte w dekrete królewskim ogłaszającym stan alarmowy w celu zwalczania epidemii COVID-19 w Hiszpanii miały bezpośredni wpływ na dzieci i młodzież. Ograniczenia te stanowiły złożony związek między prawem do ochrony zdrowia, prawem do nauki i prawami dziecka. Zgodnie z dekretem królewskim z mocą ustawy 463/2020 z 14 marca 2020 r. ogłaszającym stan alarmowy w zakresie zarządzania sytuacją kryzysową w ochronie zdrowia spowodowaną przez COVID-19 zawieszona została działalność edukacyjna we wszystkich ośrodkach i na wszystkich etapach, cyklach, klasach, kursach i poziomach kształcenia, wskazanych w ustawie organicznej 2/2006 z 3 maja o edukacji, w tym w szkolnictwie wyższym, a także wszelkie inne działania edukacyjne lub szkoleniowe prowadzone w innych ośrodkach publicznych lub prywatnych. W okresie zawieszenia działalność edukacyjna była prowadzona, w miarę możliwości, na odległość lub przez Internet²⁵.

Należy podkreślić jednak, że zgodnie z dekretem królewskim z mocą ustawy 555/2020 z 5 czerwca przedłużającym stan alarmowy, w okresie obowiązywania tego przedłużenia i w wypadku, gdy na danym obszarze terytorialnym wprowadzano określone obostrzenia, władze administracyjne odpowiedzialne za oświatę mogły przewidzieć złagodzenie środków ograniczających i wznowienie działań bezpośrednich w sferze pozauczelnianej edukacji i szkoleń, przy czym realizacja tych środków leżała w ich gestii. W tym okresie zajęcia edukacyjne mogły być prowadzone na odległość i przez Internet, jeśli tylko było to możliwe i nawet jeśli nie był to sposób realizacji zajęć edukacyjnych

²⁵ Art. 9 Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, Nr ref. BOE-A-2020-5767: *Se suspende la actividad educativa presencial en todos los centros y etapas, ciclos, grados, cursos y niveles de enseñanza contemplados en el artículo 3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, incluida la enseñanza universitaria, así como cualesquiera otras actividades educativas o de formación impartidas en otros centros públicos o privados. Durante el período de suspensión se mantendrán las actividades educativas a través de las modalidades a distancia y «on line», siempre que resulte posible.*

ustanowiony jako szczególna forma nauczania w ośrodkach²⁶. Dlatego przepisy te obowiązywały co do zasady w okresie przedłużenia między 7 czerwca 2020 r. godz. 00.00 a 21 czerwca 2020 r. godz. 00.00 oraz w sytuacjach gdy na określonym obszarze terytorialnym uzgodniono przedłużenie ich obowiązywania z uwagi na sytuację pandemiczną w regionie²⁷.

5. Wolność działalności artystycznej i prawo dostępu do dóbr kultury

Władze publiczne zapewniają zachowanie historycznego, kulturalnego i artystycznego dziedzictwa narodów Hiszpanii²⁸. Podobne gwarancje dotyczą nauki oraz badań naukowych i technicznych²⁹.

Zgodnie z dekretem królewskim z mocą ustawy 463/2020 z 14 marca 2020 r., ogłaszającym stan alarmowy w zakresie zarządzania sytuacją kryzysową w ochronie zdrowia spowodowaną przez COVID-19, zawieszono udostępnianie do zwiedzania muzeów, archiwów, bibliotek,

²⁶ Art. 7 *Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, Documento consolidado BOE-A-2020-5767: Durante el periodo de vigencia de esta prórroga, y en el supuesto de que se acuerde la progresión a fase II o posterior en un determinado ámbito territorial con arreglo a lo previsto por el artículo 3.1, las administraciones educativas podrán disponer la flexibilización de las medidas de contención y la reanudación de las actividades presenciales en el ámbito educativo no universitario y de la formación, correspondiéndoles asimismo la ejecución de dichas medidas. Durante este periodo podrán mantenerse las actividades educativas a través de las modalidades a distancia y «on line», siempre que resulte posible y aunque no fuera esta la modalidad prestacional educativa establecida como forma específica de enseñanza en los centros.*

²⁷ Ministerio de Educación y Formación Profesional, *Situación actual de la educación en España a consecuencia de la pandemia*, Madrid 2021, <https://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:3eecd63a-f8f5-4993-aecf-e5c1a2c7e017/situacion-educacion-covid.pdf> [dostęp: 29.12.2021].

²⁸ Art. 46 Konstytucji Hiszpanii: *Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio.*

²⁹ Art 44 Konstytucji Hiszpanii: *Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho. Los poderes públicos promoverán la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general.*

pomników, a także pomieszczeń i zakładów, w których odbywają się publiczne widowiska, zajęcia sportowe i rekreacyjne. Zostały one szczególnie wymienione w załączniku do niniejszego dekretu. Zawieszono także również tańce plenerowe, parady i popularne festiwale³⁰.

6. Prawo do zabezpieczenia społecznego

Władze publiczne w Hiszpanii wspierały korzystne warunki postępu społecznego i gospodarczego. W tym zakresie prowadziły m.in. politykę pełnego zatrudnienia, politykę kształcenia zawodowego i przekwalifikowania; zapewniają bezpieczeństwo i higienę pracy oraz gwarantują niezbędny odpoczynek poprzez ograniczenie dnia pracy oraz okresowe płatne urlopy³¹. W kontekście gwarancji prawnych, wprowadzony został także publiczny system ubezpieczeń społecznych dla wszystkich obywateli³².

Ze względu na nadzwyczajną powagę sytuacji, po ogłoszeniu stanu alarmowego dekretem królewskim 463/20201, dekret królewski z mocą ustawy 8/2020 wzmocnił ochronę pracowników objętych procedurą zwolnień tymczasowych, ustanawiając dwie gwarancje praw: a) dostęp do składkowego zasiłku dla bezrobotnych, nawet jeśli

³⁰ Art. 10 ust. 3, ust. 5 Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19: Se suspende la apertura al público de los museos, archivos, bibliotecas, monumentos, así como de los locales y establecimientos en los que se desarrollen espectáculos públicos, las actividades deportivas y de ocio indicados en el anexo del presente real decreto. [...] Se suspenden asimismo las verbenas, desfiles y fiestas populares.

³¹ Art. 40 Konstytucji Hiszpanii: Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo. Asimismo, los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados.

³² Art. 41 Konstytucji Hiszpanii: Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.

nie mają minimalnego okresu składkowego niezbędnego do uzyskania dostępu do tego zasiłku; oraz b) okres zawieszenia umowy lub skrócenia dnia pracy, podczas którego otrzymują to świadczenie, nie liczy się do celów wykorzystania maksymalnych okresów otrzymywania ustalonych prawnie. W normalnych okolicznościach pracownik może uzyskać dostęp do składkowego zasiłku dla bezrobotnych, jeśli ma okres składkowy niezbędny do uzyskania dostępu do tego zasiłku, a ponadto okres ten wlicza się do maksymalnych okresów otrzymywania zasiłku. Osoby pracujące w niepełnym wymiarze godzin lub na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony będą w różny sposób dotknięte działaniem COVID-19, najczęściej bezpośrednio okresem bezczynności. Poza pracownikami wymienionymi w art. 264 jednolitego tekstu ustawy o powszechnym ubezpieczeniu społecznym, do korzystania z tych środków kwalifikują się również pracownicy będący członkami przedsiębiorstw i spółdzielni pracowniczych, którzy opłacają składki na wypadek bezrobocia. Środki te mają zastosowanie do pracowników objętych zwolnieniami, niezależnie od tego, czy w momencie podejmowania decyzji przez przedsiębiorstwo mieli oni zawieszane wcześniejsze uprawnienia do zasiłku dla bezrobotnych lub dotacji, czy też nie posiadali minimalnego okresu płatnego zatrudnienia uprawniającego do otrzymywania zasiłku składkowego lub nie otrzymywali wcześniej zasiłku dla bezrobotnych³³.

7. Prawa osób niepełnosprawnych

Zgodnie z Konstytucją władze publiczne prowadzą politykę przewidywania, leczenia, rehabilitacji i integracji osób upośledzonych fizycznie, sensorycznie i umysłowo, którym zapewniają wymaganą przez nie specjalistyczną opiekę i które są szczególnie chronione w celu korzystania z praw, które zostały przyznane wszystkim obywatelom³⁴.

³³ <https://www.sanidad.gob.es/ssi/covid19/guia.htm> [dostęp: 29.12.2021].

³⁴ Art. 49 Konstytucji Hiszpanii: *Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos*

Warto podkreślić także, że do praw konstytucyjnych w Hiszpanii zalicza się również prawo do korzystania ze środowiska odpowiedniego dla rozwoju jednostki i obowiązek jego zachowania. W związku z tym władze publiczne mają obowiązek zapewnić racjonalne wykorzystanie wszystkich zasobów naturalnych w celu ochrony i poprawy jakości życia oraz ochrony i przywrócenia środowiska naturalnego, opierając się na niezbędnej solidarności zbiorowej³⁵. Wszyscy Hiszpanie mają prawo do korzystania z godnych i odpowiednich warunków mieszkaniowych. Oznacza to, że władze publiczne wspierają niezbędne warunki i ustanawiają odpowiednie przepisy w celu zapewnienia skuteczności tego prawa, w tym regulują wykorzystanie gruntów zgodnie z interesem ogólnym³⁶.

Należy wspomnieć również o zobowiązaniach państwa wobec obywateli w podeszłym wieku, wobec których istnieje obowiązek zapewnienia im wystarczalności ekonomicznej poprzez odpowiednie i regularnie uaktualniane emerytury³⁷. Dodatkowo, odrębna ochrona przysługuje konsumentom i użytkownikom. W związku z realizacją ich praw, władze publiczne wspierają informowanie i edukację

los ciudadanos.

³⁵ Art. 45 Konstytucji Hiszpanii: *Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.*

³⁶ Art. 47 Konstytucji Hiszpanii: *Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.*

³⁷ Art. 50 Konstytucji Hiszpanii: *Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.*

konsumentów i użytkowników, zachęcają ich do zrzeszania się i wysłuchują ich opinii w sprawach, które mogą ich dotyczyć³⁸.

W kontekście oceny możliwości korzystania z praw przez osoby niepełnosprawne w Hiszpanii w czasie trwania pandemii podnoszone były głosy, że pandemia utrwaliła dyskryminację i poważanie naruszyła prawa osób niepełnosprawnych. Szczególną uwagę należy zwrócić na działania podejmowane w tym zakresie przez Hiszpański Komitet Przedstawicieli Osób Niepełnosprawnych (*Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad*, CERMI), który stanowi reprezentację ponad 7 tys. stowarzyszeń i podmiotów pracujących na rzecz i w imieniu osób z niepełnosprawnością. Przedstawiciele CERMI, występując w 2021 r. przed senacką Komisją ds. Integralnych Polityk wobec Osób Niepełnosprawnych (*Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad del Senado*), wskazali przypadki łamania praw człowieka w odniesieniu do osób z niepełnosprawnością podczas pandemii, opierając się na raporcie z 2020 r. pt. „Prawa człowieka i niepełnosprawność” (*Derechos Humanos y Discapacidad*). Należy zauważyć jednak, że zdecydowana większość podawanych przykładów nie dotyczy wyłącznie osób z niepełnosprawnością, a jest konsekwencją ograniczeń wprowadzanych wobec wszystkich mieszkańców Hiszpanii. Należą do nich: opóźnienia w dostępie do świadczeń medycznych, trudności w dostępie do edukacji zdalnej oraz usług, które zostały ograniczone w czasie pandemii³⁹.

Osoby niepełnosprawne i ich rodziny oraz reprezentujące je organizacje były bardzo aktywne i skuteczne, przeprowadzając badania, formułując zalecenia, kierując skargi i postulaty osób

³⁸ Art. 51 Konstytucji Hiszpanii: *Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca. En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales.*

³⁹ <https://www.cermi.es/es/actualidad/novedades/derechos-humanos-y-discapacidad-informe-esp%C3%B1a-2020> [dostęp: 26.12.2021].

z niepełnosprawnością i ich rodzin, współdziałając z władzami publicznymi oraz rozpowszechniając wszystkie istotne dane i informacje dotyczące tej grupy w dobie kryzysu zdrowotnego. W ten sposób zwiększyli świadomość społeczną i zrozumienie barier, z jakimi borykają się osoby niepełnosprawne, oraz trudności, jakie napotykają w korzystaniu ze swoich praw⁴⁰.

III. Zróżnicowanie stanu prawnego w związku z federalną strukturą

Na szczeblu federalnym należy wskazać hiszpańskie Ministerstwo Praw Społecznych i Agendy 2030 (*Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030*, dalej: Ministerstwo), które zgodnie z Dekretem królewskim 2/2020 jest odpowiedzialne za proponowanie i realizację polityki rządu w zakresie praw socjalnych i opieki społecznej, rodziny i jej różnorodności, ochrony dzieci, spójności społecznej i opieki nad osobami zależnymi lub niepełnosprawnymi, młodzieży, a także ochrony zwierząt. Ponadto odpowiada za proponowanie i realizację polityki rządu w zakresie promocji, monitorowania i współpracy na rzecz realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju ONZ (*Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas*)⁴¹. Ministerstwo to zostało utworzone przez premiera Pedro Sáncheza w 2020 r. w wyniku

⁴⁰ R. Valle Escolano, *La protección de los derechos de las personas con discapacidad en situaciones de crisis: la emergencia sanitaria del COVID-19 en España*, „Revista Española de Discapacidad” 2020, vol. 8, no. 2, s. 85–106.

⁴¹ Hiszpańskie ministerstwa, które posiadały kompetencje w zakresie spraw społecznych: od poł. XIX w. funkcje pomocy społecznej zostały umieszczone w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (*Ministerio de la Gobernación*) i pozostały tam, z wyjątkami, do 1977 r. Od czasów wprowadzenia rządów demokratycznych obszar ten miał swoje własne ministerstwa tylko w latach 1988–1993 (Ministerstwo Spraw Społecznych, *Ministerio de Asuntos Sociales*), 2008–2010 (Ministerstwo Równości, *Ministerio de Igualdad*) i od 2020 r. (Ministerstwo Praw Społecznych i Agendy 2030 oraz Ministerstwo Równości, odpowiednio: *Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030*, *Ministerio de Igualdad*). W pozostałych latach kompetencje te były zarządzane zasadniczo przez ministerstwa zdrowia (1977–1981; 2009–2018), kultury (1977–1988) i pracy (1981–1988; 1996–2008). Z drugiej strony, sprawy społeczne i równość były zarządzane w różnych departamentach tylko w latach 2008–2010, wraz z utworzeniem Ministerstwa Równości, przy czym polityka społeczna została

połączenia kompetencji społecznych Ministerstwa Zdrowia, Spraw Konsumentkich i Opieki Społecznej (*Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social*) oraz celów w zakresie zrównoważonego rozwoju.

W skład struktury Ministerstwa wchodzi:

1. Sekretariat stanu ds. praw socjalnych (Dyrekcja Generalna ds. Praw Dzieci i Młodzieży, Dyrekcja Generalna ds. Różnorodności Rodzin i Usług Społecznych, Dyrekcja Generalna ds. Praw Osób Niepełnosprawnych),
2. Sekretariat stanu ds. agendy 2030 (Dyrekcja Generalna ds. Wykorzystania Polityk dla Realizacji Agendy 2030),
3. Podsekretariat ds. praw społecznych i Agendy 2030 (Generalny Sekretariat Techniczny, Dyrekcja Generalna ds. Praw Zwierząt).

Bezpośrednio podlega mu Królewska Rada ds. Niepełnosprawności (*Real Patronato sobre Discapacidad*), zaś za pośrednictwem sekretarza stanu ds. praw socjalnych: Instytut Osób Starszych i Usług Socjalnych (*Instituto de Mayores y Servicios Sociales*, IMSERSO) oraz Instytut Młodzieży (*Instituto de la Juventud*).

W obszarze większości praw i możliwości z nich korzystania, w tym także wprowadzania ograniczeń, poszczególne regiony autonomiczne Hiszpanii posiadają szerokie uprawnienia. Z uwagi na zróżnicowania występujące w czasie trwania pandemii, dotyczące przede wszystkim liczby osób zakażonych, a także śmiertelności, poza wprowadzaniem na szczeblu federalnym obostrzeń ogólnokrajowych na mocy dekretów królewskich, nie ingerowano w dodatkowe działania podejmowane przez władze autonomiczne. Z tego też względu, zwłaszcza w drugiej połowie 2021 r., większość ograniczeń była dostosowywana do rzeczywistej sytuacji w konkretnych regionach Hiszpanii.

powierzona Ministerstwu Edukacji; w latach 2018–2020, kiedy opieka społeczna pozostała w Ministerstwie Zdrowia, a równość przeszła do Ministerstwa Prezydencji; a od stycznia 2020 r., z dwoma oddzielnymi departamentami dla każdego tematu.

IV. Instrumenty pomocy państwa w realizacji praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych

Zgodnie z Dekretem Królewskim z mocą ustawy 3/2021, przyjęto środki mające na celu zmniejszenie różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn oraz inne kwestie w dziedzinie zabezpieczenia społecznego i gospodarki. Z kolei Dekret Królewski z mocą ustawy 20/2020 ustanowił minimalny dochód na utrzymanie.

Minimalny dochód wystarczający na przeżycie (*Ingreso Mínimo Vital*, IMV) jest nieskładkowym świadczeniem z ubezpieczenia społecznego, które gwarantuje minimalny dochód tym, którzy go nie posiadają. Zostało ono zdefiniowane jako podmiotowe prawo obywatelskie i ma być wypłacane tak długo, jak długo dana osoba będzie spełniać wymogi kwalifikujące ją do otrzymania wsparcia⁴². Wysokość kwota jest jednak dostosowana do wzrostu lub utraty dochodów, zaś odpowiednie instytucje są odpowiedzialne za regularną ich kontrolę.

Należy podkreślić, że świadczenie to pomimo, że zostało wprowadzone bezpośrednio w okresie pandemii koronawirusa, zostało ustanowione na stałe. Ma się ono stać głównym narzędziem zapobiegania skrajnemu ubóstwu, a w rezultacie przyczynić się do zmniejszenia wysokich poziomów nierówności dochodowych w społeczeństwie, także jako forma zadośćuczynienia za działania rządu w związku z kryzysem z 2008 r. System pomocy nie opiera się wyłącznie na przekazywaniu środków finansowych, ale ma na celu stworzenie zachęty dla zatrudnienia i rozwoju przedsiębiorczości⁴³.

W odniesieniu do nadużyć regulacyjnych wynikających z rozporządzeń ministerialnych także można podać przykłady dotyczące praw podstawowych. Dekret królewski 11/2020 z 31 marca 2020 r.

⁴² Dochód gwarantowany wynosi 469,93 euro miesięcznie dla dorosłej osoby mieszkającej samotnie. W przypadku konkubinatu, kwota jest zwiększona o 140,98 euro miesięcznie za każdą dodatkową osobę, dorosłą lub nieletnią, aż do maksymalnej kwoty 1 033,85 euro miesięcznie. Dodatkowo, dla rodzin niepełnych, dolicza się dodatek w wysokości 103,39 euro.

⁴³ Kwota IMV jest wyższa niż średnia minimalnego dochodu we Wspólnotach Autonomicznych (*Rentas Mínimas de Inserción*). Regiony zdecentralizowane mogą uzupełnić gwarantowane dochody.

przewidywał środki uzupełniające w sferze społecznej i gospodarczej w celu ochrony przed skutkami koronawirusa. Na podstawie jego przepisów zlecono Ministerstwu Transportu, Mobilności i Programu Rozwoju Obszarów Miejskich (*Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana*) opracowanie rozporządzenia w zakresie Państwowego Planu Mieszkaniowego na lata 2018–2021 (*Plan Estatal de Vivienda 2018–2021*), czyli nowego programu pomocy w wynajmie mieszkań. Powyższe przepisy zostały wprowadzone w życie rozporządzeniem, które zmieniło wcześniejsze ustalenia planu państwowego, przyjętego dekretem królewskim zatwierdzonym przez Radę Ministrów. Mamy tutaj przykład naruszenia hierarchii systemu norm prawnych opartego na art. 9 Konstytucji, zgodnie z którym należy zmieniać i uchylać dekry królewskie. Ponadto rozporządzenie ministerialne nie respektuje treści dekretu królewskiego 463/2020 z 14 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia stanu pogotowia, gdyż zgodnie z jego przepisami ministrowie wyznaczeni jako właściwe organy delegowane są upoważnieni do wydawania aktów prawnych i ich interpretacji, w określonym zakresie ich działania, niezbędnych w sytuacji pandemii. To w żaden sposób nie pozwala na zmianę, uchylenie lub zastąpienie wspomnianego dekretu królewskiego. Trzeba wskazać także na sam merytoryczny charakter tych zmian. Rozporządzenie dało bowiem możliwość zakwaterowania beneficjentów programu w mieszkaniach będących własnością prywatną, pod warunkiem braku odpowiednich lokali będących w puli mieszkań publicznych⁴⁴. Norma ta bezpośrednio wpływa na prawo własności prywatnej, chronione przez art. 33 Konstytucji, a jest skutkiem zniesienia specjalnych funduszy społecznych i porozumień o współpracy mających na celu pomoc osobom znajdującym się w potrzebie.

⁴⁴ Art. 4 ust. 3 rozporządzenia TMA/336/2020 z 9 kwietnia 2020 r.: „[...] Cuando no se disponga de este tipo de vivienda, la ayuda podrá aplicarse sobre una vivienda adecuada, de titularidad privada o sobre cualquier alojamiento o dotación residencial susceptible de ser ocupada por las personas beneficiarias, en los mismos regímenes”.

V. Podsumowanie

W związku z walką z kryzysem, w którym znalazła się Hiszpania w czasie pandemii, udało się stworzyć instytucje, ramy prawne i system podatkowy, których zadaniem było w jak największym stopniu zabezpieczyć prawa przysługujące obywatelom. Po ogólnoswiatowym kryzysie gospodarczym z 2008 r., który był bardzo dotkliwie odczuwalny w Hiszpanii, wyciągnięto wnioski. Nie realizowano wcześniejszego scenariusza polegającego na dewaluacji płac, ograniczeniu państwa opiekuńczego, zwiększeniu zmian na rynku pracy i ratowaniu banków. Te działania okazały się całkowitą porażką pod względem gospodarczym, prowadząc do powolnego tworzenia miejsc pracy o bardzo niskiej jakości, pogorszenia jakości usług publicznych, wzrostu nierówności i ubóstwa oraz zadłużenia kraju. Rząd hiszpański zmobilizował środki publiczne w celu wzmocnienia usług zdrowotnych i społecznych oraz ochrony pracowników, osób samozatrudnionych i MŚP, a także osób najbardziej narażonych. Tarcza Społeczna (*Escudo Social*), którą rząd stworzył i konsekwentnie ulepszał, zawierała wiele rozwiązań dotyczących zatrudnienia, równouprawnienia, mieszkalnictwa, kredytów, ulg podatkowych i wsparcia dla działalności gospodarczej dotkniętych kryzysem przedsiębiorstw i specjalistów.

Można odnaleźć jednak także głosy negatywne, zgodnie z którymi uznaje się, że brak spójnej koncepcji wsparcia gospodarki w sytuacji pandemii spowodował w Hiszpanii duże problemy, które z pewnością będą odczuwalne jeszcze przez długi czas, doprowadzając niektóre sektory do kryzysu lub nawet upadku. Głównych przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w małej zdolności adaptacji przedsiębiorstw do pracy zdalnej, dużym udziale w rynku sektora turystycznego, a także specyfice rynku, w którym ponad 70% stanowią małe i średnie przedsiębiorstwa najbardziej dotknięte pandemią⁴⁵.

⁴⁵ <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/10718454/08/20/Las-cuatro-razones-por-las-que-Espana-es-el-mayor-perdedor-en-la-crisis-del-coronavirus.html>; P. Hernández de Cos, *El impacto del COVID-19 en la economía española*,

Warto podkreślić, że w zakresie praw drugiej generacji w Hiszpanii w okresie pandemii szczególną uwagę poświęcono opiece socjalnej, gdyż kraj ten nadal odczuwał skutki kryzysu gospodarczego z lat 2008–2013. Przede wszystkim skupiono się na poprawie sytuacji osób najuboższych, gdyż kryzys i pandemia pogłębiły w tym zakresie warstwienie społeczne. Dodatkowo zmiany wprowadzane w związku z pandemią, zwłaszcza te w obszarze publicznej służby zdrowia, nie są doraźne, a mają na celu dogłębną reformę tego obszaru administracji i świadczeń publicznych.

Bibliografia

Źródła prawa

Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r, *Constitución Española*, BOE núm. 311 de 29/12/1978, BOE-A-1978-31229; [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con), tłum. T. Mołdawa, https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Hiszpania_pol_300612.pdf [dostęp: 18.12.2021].

Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, «BOE» núm. 128, de 29/05/2003.

Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Consejo General de Economistas, Madrid 1 de julio de 2020, <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/Gobernador/hdco10720.pdf> [dostęp: 26.09.2020].

Literatura

- de Juan Asenjo O., *La constitución económica española*, Madrid 1984.
- Díaz Cossio J.R., *Estado social y derecho de prestación*, Madrid 1989.
- Fraguas Madurga L., *El concepto de derechos fundamentales y las generaciones de derechos*, „Anuario del Centro de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Calatayud” 2015, no. 21.
- Hernández de Cos P., *El impacto del COVID-19 en la economía española*, Consejo General de Economistas, Madrid 1 de julio de 2020.
- López Daza G.A., *Los derechos sociales en Alemania, Italia, España y Francia*, „Criterio Jurídico Santiago de Cali” 2012, vol. 12, no. 1.
- Rey del Castillo J., *¿Son los servicios regionales de salud en España la garantía de la protección sanitaria universal?*, „Revista de Administración Sanitaria Siglo XXI” 2007, vol. 5, no. 1.
- Sánchez-Recio R., Alonso J.P., Aguilar-Palacio I., *The use of health care services in the Great Recession: evaluating inequalities in the Spanish context*, „Gaceta Sanitaria” 2020, vol. 34, no. 3.
- Valle Escolano R., *La protección de los derechos de las personas con discapacidad en situaciones de crisis: la emergencia sanitaria del COVID-19 en España*, „Revista Española de Discapacidad” 2020, vol. 8, no. 2.

Netografía

- <https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/docs/siap/SIAPo405.pdf> [dostęp: 26.12.2021].
- <https://www.campusgacetaesp.es/bloginvitado/2020/04/19/covid-19-y-desigualdades-en-el-uso-y-acceso-a-los-servicios-sanitarios/> [dostęp: 26.12.2021].
- <https://www.easp.es/web/coronavirusysaludpublica/crisis-y-desigualdades-en-el-uso-de-servicios-sanitarios/> [dostęp: 26.12.2021].
- <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/reportajes/el-derecho-a-la-salud-y-la-atencion-primaria-en-espana/> [dostęp: 26.12.2021].
- <https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/salud/2020/07/16/5f10321321e-fa0d9498b4588.html> [dostęp: 26.12.2021].
- <https://www.ceoe.es/es> [dostęp: 28.12.2021].

<https://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:3eecd63a-f8f5-4993-aecf-e5c1a2c7e017/situacion-educacion-covid.pdf> [dostęp: 29.12.2021].

<https://www.cermi.es/es/actualidad/novedades/derechos-humanos-y-discapacidad-informe-espa%C3%B1a-2020> [dostęp: 26.12.2021].

<https://www.eleconomista.es/economia/noticias/10718454/08/20/Las-cuatro-razones-por-las-que-Espana-es-el-mayor-perdedor-en-la-crisis-del-coronavirus.html> [dostęp: 26.09.2020].

<https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/Gobernador/hdco10720.pdf> [dostęp: 26.09.2020].

Królestwo Niderlandów

I. Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie, w jaki sposób przyjmowane w Holandii (Królestwie Niderlandów, *Koninkrijk der Nederlanden*) instrumenty prawne mające na celu przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się COVID-19 wpływały na prawa należące do II generacji praw jednostki. Trzeba przy tym już na wstępie poczynić pewne zastrzeżenie, a mianowicie znaczna część ograniczeń nakładanych na jednostki w okresie pandemii COVID-19 oddziaływała zarówno na prawa człowieka I generacji, jak i na prawa II generacji. Na przykład zakaz gromadzenia się powoduje ograniczenie prawa do wypowiedzi publicznej, gdyż prowadził do daleko idących restrykcji, jeśli nie zupełnej anihilacji, prawa do demonstracji, ale tak samo jego skutkiem było zmniejszenie zakresu prawa do uczestnictwa w życiu kulturalnym, ponieważ nie było możliwe zarówno organizowanie imprez kulturalnych określonego rodzaju, jak też uczestniczenie w nich, a także chociażby prawo do wypoczynku. Jeżeli prawa II generacji odnosiły się do ochrony określonego standardu życia, to restrykcje okresu epidemii, oddziałując na ów standard, na różne sposoby wpływały na te prawa. Dlatego też w niniejszej pracy uznaję, że nie zawsze było możliwe ściśle wyodrębnienie tych ograniczeń, które odnosiły się do praw zaliczanych do II generacji praw człowieka, choć rzecz jasna, można wskazać restrykcje, które głównie odnosiły się do prawa do wykonywania pracy i swobody przedsiębiorczości. Ponadto chociażby na zamknięcie określonych rodzajów działalności można patrzeć

wieloaspektowo, tzn. z jednej strony niewątpliwie wywoływało to ograniczenia w zakresie prawa do pracy, a także – jeżeli działalność ta miała charakter gospodarczy – swobody przedsiębiorczości¹, z drugiej zaś strony prowadziło do limitacji prawa do uczestnictwa w życiu kulturalnym, uniemożliwiając niektóre formy tego uczestnictwa, z kolejnej natomiast wywierało wpływ na wolność wypowiedzi artystycznej, czyniąc niemożliwymi bądź dalece utrudnionymi niektóre formy ekspresji artystycznej². W związku z powyższym w niniejszej pracy przedstawiono w porządku chronologicznym wprowadzane w Niderlandach w okresie marca 2020 r. do września 2021 r. ograniczenia, które w różnym stopniu oddziaływały na prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne. Poprzedzono to krótką charakterystyką unormowania tych praw w prawie holenderskim, a także szczegółową analizą przewidzianych w tym prawie instrumentów prawnych ograniczania praw jednostki ze względu na ochronę zdrowia publicznego. W kolejnej części pracy przeanalizowano programy pomocowe realizowane w Holandii jako swoiste zrekompensowanie ograniczeń swobody przedsiębiorczości i prawa do wykonywania pracy zarobkowej (w odniesieniu do osób samozatrudnionych).

II. Prawa II generacji w Holandii

Konstytucja Królestwa Niderlandów pochodzi z roku 1815³, należy zatem do wczesnej fazy rozwoju konstytucjonalizmu mającej miejsce

¹ Swobodę przedsiębiorczości z punktu widzenia klasyfikacyjnego zaliczyć trzeba do praw II generacji, choć trudno mówić o niej jako o prawie człowieka w sensie międzynarodowych regulacji praw człowieka. Stąd też przykładowo Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych (Dz.U. z 1977 r. Nr 38 poz. 169) – powstały w okresie, w którym na świecie występowały dwa bloki państw mające całkowicie odmienne systemy gospodarcze, tej swobody nie ujmuje.

² Ogólnie na temat praw II generacji – zob. np. A. Kalisz, *Prawa socjalne. Ich miejsce w systemie prawa oraz znaczenie w społeczeństwie*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2014, t. III, nr 1, s. 91–102 (i przywołana tam literatura).

³ Zob. *Konstytucja Królestwa Holandii*, przekład: A. Głowacki, Warszawa 2003. Oryginalna wersja językowa: *Grondwet*, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2018-12-21> [dostęp: 29.11.2021].

po okresie wojen napoleońskich i reprezentuje cechy ówczesnych ustaw zasadniczych, w tym zwłaszcza koncentrację na prawach przypisywanych dziś do I generacji praw człowieka. Konstytucja ta była zmieniana szereg razy w II połowie XX i na początku XXI w., przy czym najbardziej poważna rewizja, zmieniająca niemal całość tekstu ustawy zasadniczej, miała miejsce w 1983 r. Odtąd tzw. klasyczne prawa jednostki oraz prawa socjalne znajdują się w jednym rozdziale ustawy zasadniczej. Brak dystynkcji w systematyce konstytucyjnej między prawami I generacji i prawami II generacji uznaje się w literaturze za fakt niepozbawiony znaczenia⁴.

W katalogu praw jednostki zawartym w tytule pierwszym konstytucji, liczącym 23 artykuły, do praw II generacji odnoszą się art. 14, 19, 20, 22 i 23, przy czym znaczna część przepisów tych artykułów przewiduje nie tyle prawa podmiotowe, ile normy programowe adresowane do władz. Artykuł 14 dotyczy warunków wyłączenia, które może nastąpić wyłącznie w interesie publicznym i z zapewnieniem uprzedniego, a zarazem pełnego odszkodowania (ust. 1), a także określa, że odszkodowanie nie musi być uprzednie w przypadku nadzwyczajnej konieczności dokonania natychmiastowego wyłączenia (ust. 2). Ustęp 3 art. 14 normuje zaś roszczenie odszkodowawcze w przypadku zniszczenia przedmiotu własności, uczynienia go bezużytecznym oraz ograniczenia prawa własności – przez władzę w interesie publicznym. Art. 19 w ust. 3 określa prawo obywatela do swobodnego wyboru miejsca pracy, przewidując, że ograniczenia tego prawa muszą być określone w ustawie bądź na podstawie ustawy. Ponadto w artykule tym zawarto normę programową odnoszącą się do popierania przez władze „wystarczającego zatrudnienia” (ust. 1). Określa się poza tym obowiązek wydania ustawy regulującej sytuację prawną osób świadczących pracę, ochronę pracy oraz współdecydowania (*medezeggenschap*) pracowników o przedsiębiorstwie (ust. 2). Art. 20 ust. 3 ustanawia prawo Holendrów do pomocy ze strony władz w sytuacji niemożności

⁴ H. Reiding, *The Netherlands and the Development of International Human Rights Instruments*, Cambridge 2007, s. 131–132. Nie bez znaczenia jest również to, że trzy lata wcześniej, w 1980 r., Holandia ratyfikowała Europejską Kartę Społeczną.

zabezpieczenia przez nich swojej egzystencji, przy czym wykonywać to prawo można w granicach określonych w ustawie. Ponadto artykuł ten przewiduje normę programową nakładającą na władze obowiązek troski o bezpieczeństwo egzystencji mieszkańców oraz dystrybucję dochodu (ust. 1), jak również ustanawia kompetencję, a zarazem obowiązek określenia warunków zabezpieczenia socjalnego w ustawie. Art. 22 obejmuje zaś normy programowe, dotyczące podejmowania przez władze działań w zakresie poprawy stanu zdrowotności (ust. 1), zagwarantowania właściwych warunków mieszkaniowych (ust. 2) oraz stwarzania warunków „rozwoju społecznego i kulturalnego”, w tym warunków spędzania czasu wolnego. Art. 23 normuje wolność działalności oświatowej, pozostającej jednak pod nadzorem władz (ust. 2), a także zawiera szereg norm adresowanych do władz i odnoszących się do troski o oświatę, jej poziomu oraz powszechności wykształcenia podstawowego. Prawo unijne wymusiło rozciągnięcie praw socjalnych przysługujących dotąd Holendrom na obywateli UE mających miejsce stałego pobytu na terytorium Holandii.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że od lat 90. XX w. holenderskie państwo dobrobytu podlega powolnym przeobrażeniom od systemu opartego na solidarności i równości do takiego, który bardziej akcentuje odpowiedzialność jednostki, i takiego, który bardziej niż na świadczenia zorientowany jest na usługi. Świadczenia dla bezrobotnych pokrywane są z ubezpieczenia od bezrobocia, a okres ich pobierania zależy od wieku i stażu pracy (maksymalnie jest to 38 miesięcy). Zatem ryzyko bezrobocia zostało przeniesione na pracodawców i pracowników opłacających składki tego ubezpieczenia⁵. Dodać trzeba, że w prawie holenderskim występują regulacje chroniące pracownika przed wypowiedzeniem stosunku pracy bez wyraźnego powodu. Wskazana tu ewolucja dostrzegalna jest w regulacjach dotyczących pomocy społecznej, w którym to obszarze od 2004 r. organy gmin uzyskały większy

⁵ A. Eleveld, O. van Vliet, *The Dutch welfare state: recent reforms in social security and labour law*, „Diritto Pubblico Comparato ed Europeo” 2013, no. 4, s. 1371–1383. Ryzyko niepełnosprawności jest z kolei w dużej mierze przeniesione na pracodawcę, który w wielu przypadkach jest zobowiązanych wypłacać 70% pensji przez pierwsze dwa lata. Pracodawca może ubezpieczyć się od tego ryzyka.

zakres dyskrecjonalności w odniesieniu do przyznawania świadczeń⁶. Ustawa o uczestnictwie (*Participatiewet*) obowiązująca od 1 stycznia 2015 r., określając świadczenia z zakresu pomocy społecznej i wsparcie w zakresie integracji dla pracy, realizuje zarazem zasadę „praca przed świadczeniami”⁷. To podejście zaznaczyło się także – jak zostanie pokazane w dalszej części pracy – w regulacjach pomocowych przyjmowanych w okresie pandemii COVID-19.

III. Ramy prawne zwalczania epidemii COVID-19 w Holandii

W okresie od marca do listopada 2020 r. podstawowe znaczenie w zakresie ograniczania praw jednostki miały regulacje przyjmowane na poziomie lokalnym, realizujące wytyczne Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego i Środowiska (*Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu*, w skrócie: RIVM) oraz wiążące instrukcje ministra. Holenderskie Prawo o organizacji zdrowia publicznego (*Wet Publieke Gezondheidszorg*) z 9 października 2008 r.⁸ zalicza dwie choroby, a mianowicie scharakteryzowany w 2012 r. bliskowschodni syndrom oddechowy wywołany wirusem MERS-CoV oraz ciężki ostry zespół oddechowy (SARS), do chorób kategorii A⁹, co pozwoliło w marcu 2020 r. podjąć szybkie działania również w przypadku rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2. Na mocy tej ustawy szerokie kompetencje w zakresie zwalczania chorób zaliczanych na jej gruncie do kategorii A, B1 i B2 otrzymuje przewodniczący lub burmistrz centralnej gminy okręgu

⁶ *Ibidem*, s. 1374. Oprócz pomocy społecznej w zakresie kompetencji gmin jest również opieka dzienna i zapewnienie miejsc noclegowych.

⁷ Zob. S. Heeger-Hertter, *Social Assistance Benefits in the Netherlands*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2019, r. 26, nr 1, s. 75–93. Instrumenty pomocowe wskazane w tej ustawie przyznawane są przez burmistrza lub przewodniczącego (*Aldermen*) gminy.

⁸ *Wet Publieke Gezondheidszorg (Wet van 9 oktober 2008, houdende bepalingen over de zorg voor de publieke gezondheid)* – Akt z 9 października 2008 r. zawierający regulacje o publicznej ochronie zdrowia, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0024705/2021-09-01> [dostęp: 20.11.2021].

⁹ Pozostałe choroby należące do tej samej kategorii to polio, ospa oraz wirusowa gorączka krwotoczna.

nazywanego regionem bezpieczeństwa (*Veiligheidsregio*). Obejmują one m.in. możliwość nałożenia kwarantanny na osobę (art. 35–39), poddania osoby bezwzględnej hospitalizacji (art. 31–34), sprawdzenia pomieszczeń i rzeczy oraz dokonania ich dezynfekcji, jak również zamknięcia budynków lub ich części, zniszczenia towarów oraz ustanowienie zakazu używania lub wejścia do środków transportu (art. 47 ust. 3 lit. a–c).

Rolę koordynacyjną w zakresie środków podejmowanych na poziomie regionalnym odgrywa Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego i Środowiska, który formułuje respektowane powszechnie zalecenia. Instytut jest niezależną agencją kierowaną przez dyrektora generalnego mianowanego przez Ministra Zdrowia Publicznego, Zabezpieczenia Socjalnego i Sportu (*Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*). Spośród zadań Instytutu istotne znaczenie z punktu widzenia podjętego tu tematu ma wsparcie polityki realizowanej przez władze publiczne, koordynacja merytoryczna działań w zakresie zdrowia publicznego oraz zadania nadzorcze w tym zakresie¹⁰.

Na mocy art. 39 Ustawy o regionach bezpieczeństwa (*Wet veiligheidsregio's*) z 11 lutego 2010 r.¹¹ burmistrz lub przewodniczący gminy będącej centrum regionu bezpieczeństwa może zastosować środki w zakresie zwalczania klęsk i zarządzania kryzysowego wskazane w innych ustawach w przypadku kryzysu lub klęski o znaczeniu ponadlokalnym albo też poważnej obawy pojawienia się takiego zdarzenia. Na stosunkowo niski szczebel administracji publicznej przekazano zatem kompetencje, które skutkować mogą znaczącą ingerencją w prawa i wolności jednostki. Burmistrz jest bowiem uprawniony do wydawania wszelkich zarządzeń niezbędnych dla utrzymania porządku publicznego, choć w określonych sytuacjach czyni to zgodnie

¹⁰ Art. 3 Ustawy z 21 października 1996 r. regulującej wykonywanie zadań przez RIVM (*Wet van 21 oktober 1996, houdende regeling van de taakuitoefening door het RIVM*), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008289/2020-03-19> [dostęp: 20.11.2021].

¹¹ *Wet veiligheidsregio's* (*Wet van 11 februari 2010, houdende bepalingen over de brandweerzorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening*): Ustawa z 11 lutego 2010 r. zawierająca przepisy o straży pożarnej, pomocy w przypadku klęsk, zarządzaniu kryzysowym oraz pomocy medycznej, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2021-07-01> [dostęp: 20.11.2021].

z instrukcjami wydanymi przez Komisarza Królewskiego (*Commissaris van de Koningin*), tj. przewodniczącego prowincji (art. 172 ust. 1–4 ustawy komunalnej – *Gemeentewet*¹²). Burmistrz nadzoruje także zgromadzenia publiczne i rozrywki oraz budynki, które są otwarte dla publiczności, a tym zakresie ma kompetencje do wydawania zarządzeń, które są niezbędne dla ochrony bezpieczeństwa i zdrowia (art. 174 ustawy komunalnej), jak również może zamknąć na określony czas takie miejsca (art. 174a tej ustawy). Z kolei na mocy ustawy o publicznych demonstracjach (*Wet openbare manifestaties*) z 1988 r.¹³ burmistrzowi przysługuje kompetencja do ingerencji w określonych przypadkach w prawo odbywania publicznych demonstracji, w tym mających na celu manifestowanie religii lub przekonań (art. 5–7). Przy tym na mocy wskazanych aktów burmistrzowie mogą wydawać przepisy zawierające kary grzywny w odniesieniu do sytuacji złamania przepisów zawartych w zarządzeniach.

Do momentu wejścia w życie Tymczasowej ustawy z 28 października 2020 r. o środkach przeciwdziałania COVID-19¹⁴, tj. do 1 grudnia 2020 r., wszelkie obostrzenia związane z pandemią były wprowadzane na podstawie mechanizmu przewidzianego w art. 7 Prawa o organizacji zdrowia publicznego (*Wet Publieke Gezondheidsorg*). Artykuł ten stanowił, że w odniesieniu do rozprzestrzeniania się chorób z grupy A właściwy minister może wydawać wiążące instrukcje przewodniczącemu

¹² *Wet van 14 februari 1992, houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenten*: Ustawa z 14 lutego 1992 r. zawierająca nowe regulacje dotyczące gmin (ostatnie zmiany weszły w życie 1.01.2020 r.), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2020-01-01/> [dostęp: 20.11.2021].

¹³ *Wet van 20 april 1988, houdende bepalingen betreffende de uitoefening van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en van het recht tot vergadering en betoging*: Ustawa z 20 kwietnia 1988 r. zawierająca przepisy dotyczące korzystania z wolności religii lub przekonań oraz prawa do zgromadzeń i demonstracji, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0004318/2010-10-10> [dostęp: 20.11.2021].

¹⁴ *Wet van 28 oktober 2020, houdende Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19)*: Ustawa z 28 października 2020 r., dotycząca tymczasowych regulacji dotyczących środków przeciwdziałania epidemii COVID-19 na dłuższy okres (Tymczasowa ustawa o środkach przeciwdziałania COVID-19), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044337/2021-07-17> [dostęp: 21.11.2021].

regionu bezpieczeństwa (ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 4). Natomiast w sytuacji chorób z grupy B1 i B2 przewodniczący regionu bezpieczeństwa może zwrócić się do ministra o instrukcje (ust. 2). Na tej podstawie Minister Zdrowia Publicznego, Zabezpieczenia Socjalnego i Sportu (*Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*), działając także w imieniu Ministra Sprawiedliwości i Bezpieczeństwa (*Minister van Justitie en Veiligheid*), wydawał instrukcje wiążące przewodniczących poszczególnych regionów bezpieczeństwa. Od 12 marca 2020 r. instrukcje były zasadniczo takie same dla wszystkich regionów, wobec czego wydawane przez przewodniczących gmin oraz burmistrzów zarządzenia nadzwyczajne (*noodverordeningen*) miały podobną treść, choć przewodniczący i burmistrzowie mieli też możliwość nakładania dodatkowych ograniczeń, takich jak zamykanie konkretnych obszarów czy obiektów oraz określenie wysokości kar pieniężnych.

Październikowa Tymczasowa ustawa o środkach przeciwdziałania COVID-19 nadała ramy prawne dla środków służących do walki z epidemią, dodając do Prawa o organizacji zdrowia publicznego artykuły 58a–58u, w których przewidziano kompetencje do nakładania ograniczeń praw jednostki, głównie w drodze rozporządzeń wydanych przez ministrów. Ograniczenia te mogą odnosić się zarówno do praw I, jak i II generacji. Dodany do Prawa o organizacji zdrowia publicznego art. 58b określa ramy ograniczeń, stanowiąc wariant klauzuli proporcjonalności. Zgodnie z brzmieniem jego ust. 2 kompetencje wskazane w wymienionych przepisach można wykorzystywać tylko wtedy, gdy jest to konieczne z punktu widzenia powagi zagrożenia zdrowia publicznego, a także w zgodzie z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Przy czym ograniczenia praw podstawowych mają być proporcjonalne do celu ograniczeń. Zgodnie z art. 58c, rozporządzenia ministerialne ograniczające wskazane prawa mają być wydane przez Ministra Sprawiedliwości i Bezpieczeństwa wraz z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Stosunków Królewskich (*Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*) w porozumieniu z Ministrem Zdrowia Publicznego, Zabezpieczenia Socjalnego i Sportu oraz zgodnie z opinią Rady Ministrów (ust. 2). Rozporządzenia te powinny być w ciągu dwóch dni od przyjęcia przesłane do parlamentu (Stanów

Generalnych), a wejść w życie mogą nie wcześniej niż przed upływem tygodnia od przesłania Stanom Generalnym (ust. 2), chyba że istnieją bardzo nagłe okoliczności zmuszające do podjęcia natychmiastowych działań w celu ograniczenia zagrożenia (ust. 3). W tym ostatnim przypadku rozporządzenie może wejść w życie natychmiast po publikacji. Izba niższa parlamentu – Izba Reprezentantów – ma możliwość niewyrażenia zgody na rozporządzenie (ust. 2 i ust. 3).

Artykuł 58e stanowił podstawy do zróżnicowania w rozporządzeniu ministerialnym sytuacji poszczególnych gmin, działalności, poszczególnych miejsc i osób ze względu na wiek. Przy tym burmistrz mógł wprowadzić wyłączenia od tych reguł, jednakże musi zasięgnąć opinii gminnej służby zdrowia (ust. 3–4). Wprowadzone przepisy dawały podstawy do określenia tzw. bezpiecznego dystansu, przy czym zachowanie tego dystansu nie dotyczy m.in. osób z niepełnosprawnościami oraz dzieci do lat 12 (art. 58f ust. 3). Zgodnie z art. 58g, w rozporządzeniu ministerialnym można wskazać miejsca, w których nie wolno się gromadzić. Przy czym przepis wskazywał typy zgromadzeń¹⁵. Art. 58i dotyczył ograniczenia prawa do uczestniczenia w kulturze, gdyż dawał kompetencje do wydania w drodze rozporządzenia zakazu organizacji „wydarzeń” (*evenement*)¹⁶ albo też do uzależnienia ich organizacji od spełnienia określonych warunków. Art. 58j dawał zaś podstawy do nałożenia w drodze rozporządzenia ministerialnego obowiązków

¹⁵ Te typy odnoszą się do zgromadzeń określonych organów kolegialnych oraz realizacji niektórych praw I generacji, takich jak prawo do manifestowania poglądów czy wolność religii lub przekonań (art. 58g ust. 2 Prawa o organizacji zdrowia publicznego). Zatem zgromadzenia odbywane po to, żeby realizować prawa III generacji, np. prawo do wypoczynku czy prawo do kultury, mogą być ograniczane rozporządzeniem.

¹⁶ Wydarzenie definiowane jest jako „wszelkie działania rozrywkowe dostępne dla publiczności, a także ceremonia upamiętniająca, jarmark, pochod na drodze, występ lub impreza w miejscu innym niż w domu lub na powiązonym podwórzu lub w budynku lub w miejscu, o którym mowa w art. 6 ust. 2 Konstytucji [tj. miejscu poza budynkami i terenami zamkniętymi, w którym odbywa się manifestowanie religii lub przekonań – przyp. P.Sz], konkurs, targi lub kongres [*elke voor het publiek toegankelijke verrichting van vermaak, alsmede een herdenkingsplechtigheid, braderie, optocht op de weg, voorstelling of feest op een andere plaats dan in een woning of op een daarbij behorend erf of in een gebouw of op een plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet, wedstrijd, beurs of congres*]” (dodany art. 58a ust. 1 Prawa o organizacji zdrowia publicznego). Należy zaznaczyć, że niektóre przypadki

w zakresie używania określonych środków higienicznych, ale też do ograniczenia (aż do całkowitego zakazu) wykonywania zawodów, w których nie jest możliwe utrzymanie bezpiecznego dystansu od klienta bądź pacjenta, a także określenia maksymalnego obłożenia w podmiotach oferujących noclegi oraz ograniczenia (w tym nawet zamknięcia) miejsc konsumpcji napojów alkoholowych. Przepis ten pozwala więc na daleko idącą ingerencję w swobodę działalności gospodarczej. Dodać trzeba, że burmistrz otrzymał kompetencję do zamknięcia miejsc, w których nie przestrzega się nakazów i ograniczeń określonych w rozporządzeniu¹⁷. Zresztą art. 58n przyznał burmistrzowi kompetencję do wydania zarządzenia nakazującego zakończenie określonego działania lub aktywności, jeżeli działanie lub aktywność powoduje poważną obawę natychmiastowego rozprzestrzenienia się wirusa. Rozporządzenie ministerialne może też wprowadzić szczegółowe ograniczenia w działalności niektórych sektorów, a mianowicie transportu pasażerskiego (art. 58p¹⁸), instytucji edukacyjnych (art. 58q) oraz działalności w zakresie opieki nad dziećmi (art. 58r Prawa o organizacji zdrowia publicznego). Wymienione ograniczenia sektorowe mogły dotyczyć zarówno podmiotów publicznych, jak i podmiotów prywatnych, które prowadzą działalność gospodarczą w zakresie usług należących do tych sektorów. Złamanie ograniczeń określonych w rozporządzeniu ministerialnym zagrożone było karą grzywny, a w niektórych przypadkach też aresztu do 7 dni.

manifestowania religii lub przekonań, będącego – rzecz jasna – elementem pierwszogenerycyjnej wolności religii lub przekonań, także mogą mieścić się w definicji „wydarzenia” (np. procesja będąca pochodem).

¹⁷ Zob. dodany art. 58k Prawa o organizacji zdrowia publicznego.

¹⁸ Na podstawie tego artykułu można wprowadzić ograniczenia albo nawet zakaz określonego rodzaju transportu pasażerskiego. Przykładem może być np. działalność taksówek.

IV. Prawa i wolności II generacji w pierwszej fazie epidemii (marzec–maj 2020 r.)

Region Północnej Brabancji (*Noord-Brabant*) był pierwszym, w którym sięgnięto po środki o charakterze ogólnym służące zahamowaniu zakażeń wirusem SARS-CoV-2. Jednakże miały one raczej charakter mało zdecydowany i koncentrowały się na zaleceniach. Natomiast 12 marca 2020 r. Premier Królestwa Niderlandów przedstawił do publicznej wiadomości decyzję o wprowadzeniu obostrzeń na terytorium całego państwa, obowiązujących od dnia następnego. Obostrzenia te nazwane zostały „inteligentnymi środkami zamknięcia” (*intelligent lockdown measures*)¹⁹. Zakaz zgromadzeń powyżej 100 osób spowodował ograniczenie pierwszogenerycyjnego prawa do odbywania zgromadzeń i demonstracji (art. 9 Konstytucji holenderskiej²⁰), ale także rzutował na możliwość realizacji trzeciogenerycyjnych praw do wypoczynku oraz do uczestniczenia w życiu kulturalnym. Te dwa prawa zostały także ograniczone wskutek podjętej decyzji o zamknięciu instytucji kultury, w tym muzeów, kin, teatrów i sal koncertowych, jak również zawieszeniu rozgrywek sportowych. Jednocześnie nie zdecydowano się na zamknięcie szkół podstawowych, średnich i średnich zawodowych, motywując to mniejszym ryzykiem zachorowania oraz małą

¹⁹ Por. L. Bergkamp, *State Liability for Failure to Control the COVID-19 Epidemic: International and Dutch Law*, „European Journal of Risk Regulation” 2020, vol. 11, no. 2, s. 347–349. Autor uważa, że reakcja władz holenderskich była opieszala. Holenderskie podejście do zamknięcia miało opierać się bardziej na przekonywaniu i samodyscyplinie niż na środkach represyjnych. Jednakże za złamanie przepisów groziła grzywna do 40 euro, a do 23 kwietnia 2020 r. nałożono 5,5 tys. takich kar; zob. M.E. Kuiper i in., *The Intelligent Lockdown: Compliance with COVID-19 Mitigation Measures in the Netherlands*, „Amsterdam Law School Research Paper” 2020, no. 2020-20, s. 4–7. Według niektórych autorów wprowadzenie radykalnych środków w połowie marca 2020 r. spowodowało zwiększenie się zaufania do rządu; zob. J.O. Groeniger, K. Noordzij, J. van der Waal, W. de Koster, *Dutch COVID-19 lockdown measures increased trust in government and trust in science: A difference-in-differences analysis*, „Social Science & Medicine” 2021, vol. 275, s. 1–7.

²⁰ Na marginesie warto zaznaczyć, że sama konstytucja holenderska daje możliwość w art. 9 ust. 2 ograniczenia tego prawa ze względu na ochronę zdrowia.

internacjonalizacją środowiska szkolnego²¹. Decyzja ta została jednak zmieniona 15 marca 2020 r., kiedy to – zgodnie z zaleceniem Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego i Środowiska – wprowadzono instrukcję zamknięcia wszystkich szkół. Prawo do edukacji miało być odtąd realizowane przez edukację zdalną. Jedynie dla dzieci rodziców, którzy wykonywali pracę przy tzw. procesach niezbędnych dla funkcjonowania społeczeństwa, zapewniono opiekę w szkołach i przedszkolach, jeżeli oboje rodzice musieli pozostawać w pracy. Wprowadzono też dalsze ograniczenia prawa do prowadzenia działalności gospodarczej, polegające na zamknięciu podmiotów z branży gastronomicznej (z wyjątkiem wydających posiłki na zewnątrz), usług seksualnych oraz infrastruktury sportowej.

Informacja o kolejnych ograniczeniach praw jednostki została przedstawiona opinii publicznej 23 marca tegoż roku. Wówczas ogłoszono rozszerzenie zakazu zgromadzeń, który odtąd obejmował wszystkie zgromadzenia powyżej trzech osób, zarówno odbywane publicznie, jak i prywatnie, na wolnym powietrzu oraz w budynkach. Wizyty domowe pozostały dozwolone, jeżeli nie brały w nich udziału więcej niż dwie osoby (nie uwzględniając domowników). W każdej przestrzeni publicznej należało zachowywać dystans 1,5 m²². Te ograniczenia nieodmiennie wpływały na możliwość realizacji zarówno części praw pierwszej generacji²³, jak i prawa do uczestniczenia w kulturze oraz prawa do wypoczynku oraz wykonywania działalności gospodarczej. Sankcje za nieprzestrzeganie wymogu dotyczącego dystansu społecznego obejmowały nakaz zamknięcia danego miejsca wydany przez burmistrza lub przewodniczącego gminy. Ponownie ograniczono wolność działalności gospodarczej, postanawiając o zawieszeniu wykonywania wszelkich usług wymagających bezpośredniego kontaktu z usługobiorcą, takich

²¹ *Nieuwe maatregelen tegen verspreiding coronavirus in Nederland*, 12.03.2020, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/12/nieuwe-maatregelen-tegen-verspreiding-coronavirus-in-nederland> [dostęp: 21.11.2021].

²² Wyjątek od tego wymogu dotyczył dzieci oraz osób należących do tego samego gospodarstwa domowego.

²³ Spośród praw pierwszej generacji ograniczono radykalnie wolność sumienia i religii, ponieważ żadne nabożeństwa nie mogły odbywać się z udziałem wiernych.

jak usługi kosmetyczne czy fryzjerstwo. Nie zdecydowano się jednak na zamknięcie publicznych targowisk, uznając ich rolę w zakresie dostarczania żywności. Burmistrzowie i przewodniczący gmin mieli możliwość nakładania też dalszych ograniczeń, rzutujących na realizację prawa do wypoczynku, a mianowicie zakazu korzystania z pól kempingowych i zamknięcia dostępu do plaż, kąpielisk czy parków²⁴. Minister Opieki Zdrowotnej i Sportu określił w instrukcjach dla burmistrzów i przewodniczących gmin sankcje za załamanie przepisów o dystansie społecznym, zakazie spotkań i ograniczeniach działalności gospodarczej, które mieli oni umieścić w wydanych przez siebie przepisach. I tak maksymalna kara pieniężna w odniesieniu do osób fizycznych mogła wynosić 400 euro, natomiast na przedsiębiorców można było nałożyć karę do 4000 euro²⁵.

„Poluzowywanie” ograniczeń zostało ogłoszone przez rząd 11 maja 2020 r. Powołano na zgromadzenia do 10 osób, odbywane jednak przy zachowaniu 1,5-metrowego dystansu między osobami. Jeżeli chodzi o realizację prawa do wypoczynku, na nowo otwarto parki rozrywki, baseny, a także przywrócono zajęcia sportowe, początkowo dla dzieci do 12. roku życia. W zakresie swobody działalności gospodarczej otwarte zostały usługi wymagające bezpośredniego kontaktu z usługobiorcą. Natomiast w odniesieniu do możliwości korzystania z prawa do uczestniczenia w kulturze pozwolono na ponowne otwarcie bibliotek. Druga faza zmniejszania ograniczeń covidowych nastąpiła 1 czerwca

²⁴ *Aangescherpte maatregelen om het coronavirus onder controle te krijgen*, 23.03.2020, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/23/aangescherpte-maatregelen-om-het-coronavirus-onder-controle-te-krijgen> [dostęp: 21.11.2021]; G. Antonides, E. van Leeuwen, *Covid19 crisis in the Netherlands: "Only together we can control Corona"*, „Mind & Society” 2021, vol. 20, s. 202.

²⁵ European Union Agency for Fundamental Rights, *Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications. Country: The Netherlands*, 23.03.2020, s. 5, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/netherlands-report-covid-19-april-2020_en.pdf [dostęp: 30.11.2021]. Jak zaznacza się w literaturze, holenderski *lockdown* w porównaniu z podobnymi środkami stosowanymi w innych państwach charakteryzował się tym, że nie kontrolowano ściśle zachowania ludzi poza domem, a także poszanowaniem prawa do prywatności (dlatego chociażby aplikacja mobilna wskazująca lokalizację osób nie została rozwinięta); por. G. Antonides, E. van Leeuwen, *op. cit.*, s. 205.

tegoż roku, kiedy to – w odniesieniu do swobody działalności gospodarczej – otwarto puby (z ograniczeniami dotyczącymi liczby osób siedzących przy jednym stoliku) i restauracje (przy zachowaniu limitu 30 gości). W zakresie prawa dostępu do kultury – zezwolono na działalność muzeów, galerii, teatrów i sal koncertowych, choć przy spełnieniu limitu 30 osób odwiedzających. Kształcenie w szkołach średnich mogło ponownie odbywać się na miejscu. Natomiast 1 lipca 2020 r. zwiększono do 100 liczbę osób mogących gromadzić się w jednym miejscu (przy czym limit 100 osób został zniesiony dopiero 1 września 2020 r.). Od tej daty wznowiły działalność przedsiębiorstwa oferujące noclegi, kawiarnie i kasyna. Natomiast w ramach prawa do wypoczynku zezwolono wszystkim na uprawianie sportu, choć z zachowaniem 1,5-metrowego dystansu²⁶.

V. Prawa i wolności II generacji w drugiej fazie epidemii

W związku ze zwiększającą się liczbą zakażeń 14 października 2020 r. o godz. 22 wprowadzono kolejne ograniczenia na terytorium całej Holandii. Objęły one w pierwszej kolejności swobodę działalności gospodarczej. Zamknięte zostały wszystkie lokale gastronomiczne z wyjątkiem tych, które oferowały jedzenie na wynos lub z dowozem, lokali w domach pogrzebowych i innych miejscach odbywania ceremonii pogrzebowych, lokali w instytucjach opiekuńczych i prywatnych instytucjach dziennej opieki dla osób z niepełnosprawnościami, stołówek zakładowych, lokali gastronomicznych w hotelach i na lotniskach. Wprowadzono zakaz sprzedaży alkoholu między godz. 20 a 7 rano, a także nakaz zamykania sklepów najpóźniej o godz. 20. Ograniczono też znacząco prawo do gromadzenia się, co miało zasadniczy wpływ na realizację praw I generacji, jak i praw II generacji, zwłaszcza prawa do wypoczynku i do uczestnictwa w kulturze. W wizytach domowych mogły brać udział maksymalnie trzy

²⁶ G. Antonides, E. van Leeuwen, *op. cit.*, s. 204. Rozporządzeniem z 6 sierpnia 2020 r. utrzymano jednak ograniczenia w podróżowaniu za granicę.

osoby, a w pomieszczeniach – z zachowaniem wymogów dotyczących dystansu społecznego – maksymalnie 30. Oznaczało to, że działalność instytucji kultury była możliwa, lecz przy bardzo niewielkiej liczbie publiczności. Grupa osób mogła składać się maksymalnie z czterech osób z różnych gospodarstw domowych²⁷.

Na okres od północy 15 grudnia 2020 r. do 19 stycznia 2021 r. rząd zdecydował się na wprowadzenie tzw. twardego *lockdownu*²⁸, przy czym podstawą prawną do tego były przepisy dodane do Prawa o organizacji zdrowia publicznego przez Tymczasową ustawę o środkach przeciwdziałania COVID-19 z 28 października 2020 r. (przepisy te weszły w życie 1 grudnia)²⁹. Wprowadzono wówczas bardzo poważne ograniczenia działalności gospodarczej, zezwalając jedynie na otwarcie sklepów z najbardziej niezbędnymi towarami (*eerste levensbehoeften*) i nakazując zamknięcie wszystkich pozostałych. Usługi wymagające kontaktu bezpośredniego z klientem, takie jak fryzjerskie czy kosmetyczne, również nie mogły być świadczone. Nie dotyczyło to jednak usług medycznych. Działalność hotelarska mogła być prowadzona, lecz z wyłączeniem restauracji. Ograniczono też prawo do kultury i prawo do wypoczynku, gdyż wszystkie instytucje kulturalne i sportowo-rekreacyjne musiały być zamknięte. Wyjątek uczyniono dla rezerwatów przyrody, do których wstęp był biletowany. W wizytach domowych mogły brać udział tylko dwie osoby (wcześniej cztery)

²⁷ *Gedeeltelijke lockdown om besmettingen terug te dringen*, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/10/13/gedeeltelijke-lockdown-om-besmettingen-terug-te-dringen> [dostęp: 29.11.2021].

²⁸ *Lockdown om contacten tot een minimum te beperken*, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/12/14/lockdown-om-contacten-tot-een-minimum-te-beperken> [dostęp: 29.11.2021].

²⁹ *Regeling van de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 14 december 2020, kenmerk 1800138-216052-WJZ tot wijziging van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 in verband met een verzwaring van de maatregelen: Rozporządzenie Ministra Zdrowia Publicznego, Zabezpieczenia Socjalnego i Sportu, Sprawiedliwości i Bezpieczeństwa oraz Spraw Wewnętrznych i Stosunków Królestwa z 14 grudnia 2020 r., nr 1800138-216052-WJZ zmieniające rozporządzenie tymczasowe w sprawie środków przeciwko COVID-19 w związku z intensyfikacją środków, „Staatscourant” 2020, nr 66909, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-66909.html> [dostęp: 29.11.2021].*

spoza danego gospodarstwa domowego, a więc podobnie jak miało to miejsce w pierwszym okresie pandemii w końcu marca i w kwietniu 2020 r. Jedynie w okresie świątecznym (24–26 grudnia) w wizytach tych mogły uczestniczyć trzy osoby oprócz domowników. W dniu 12 stycznia ogłoszono, że te środki zostają przedłużone do 9 lutego 2021 r.³⁰ W lutym rozpoczęto na nowo naukę stacjonarną w szkołach podstawowych, a od 1 marca – również w szkołach średnich (jeden dzień w tygodniu)³¹. Od marca z kolei zezwolono na zakupy w sklepach niezaliczających się do sprzedających towary niezbędne po uprzednim zapisaniu się. Pewne poluzowania ograniczeń dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej ogłoszono 20 kwietnia 2021 r., z datą wejścia w życie 28 kwietnia. Obejmowały one możliwość spożywania posiłków w restauracjach na wolnym powietrzu między godz. 12 a 18 oraz wizyty w sklepach bez uprzednich zapisów³².

Decyzja rządu o zmniejszeniu ograniczeń została podana do publicznej wiadomości 28 maja, a odpowiednie zmiany w rozporządzeniach ministerialnych wchodziły w życie 5 czerwca 2021 r. Liczba osób, mogących uczestniczyć w wizytach domowych, została zwiększona do czterech. Natomiast grupa osób zbierających się mogła liczyć maksymalnie

³⁰ *Nederland blijft tot en met ten minste 9 februari in lockdown*, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/01/12/nederland-blijft-tot-en-met-ten-minste-9-februari-in-lockdown> [dostęp: 29.11.2021]. Jednocześnie od 23 stycznia 2021 r. obowiązywał zakaz przemieszczania się między godz. 21 a 4.30 rano. Zakaz ten obowiązywał aż do 28 kwietnia tegoż roku, przy czym 31 marca przesunięto godzinę rozpoczęcia zakazu na 22. Zob. *Regeling van de Minister van Justitie en Veiligheid van 22 januari 2021, nr. 3192465, tot instelling van een landelijke avondklok ter bestrijding van de epidemie van covid-19 (Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19)*: Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości i Bezpieczeństwa z 22 stycznia 2021 r. nr 3192465 w sprawie ustanowienia krajowej godziny policyjnej w celu zwalczania epidemii COVID-19 (Rozporządzenie tymczasowe krajowej godziny policyjnej COVID-19), „Staatscourant” 2021, nr 4191, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2021-4191.html> [dostęp: 29.11.2021]; art. 1 rozporządzenia.

³¹ *Middelbare scholen en het middelbaar beroepsonderwijs gaan weer open*, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nieuws/2021/02/23/middelbare-scholen-en-het-middelbaar-beroepsonderwijs-gaan-weer-open> [dostęp: 29.11.2021].

³² *Stap 1: winkels en terrassen deels open, einde avondklok*, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nieuws/2021/04/20/stap-1-winkels-en-terrassen-deels-open-einde-avondklok> [dostęp: 29.11.2021].

50 osób. Zniesiono ograniczenia godzinowe w działalności punktów handlowych, a lokale gastronomiczne mogły być otwarte w godzinach od 6 rano do 22. Zmniejszono restrykcje dotyczące realizacji prawa do uczestnictwa w kulturze oraz prawa do wypoczynku, zezwalając na otwarcie „miejsc działalności artystycznej i kulturalnej”, w tym muzeów, kin, teatrów i sal koncertowych, a także obiektów sportowych. Przy tym warunkiem otwarcia tych miejsc było zapewnienie odpowiedniej wentylacji³³. Od 26 czerwca powtórnie mogły być otwarte nocne lokale gastronomiczne, w tym dyskoteki i kluby nocne. Jednakże kolejna fala zakażeń mająca miejsce w pierwszych tygodniach czerwca spowodowała powtórne nałożenie ograniczeń na sektor gastronomiczny, które weszły w życie 10 lipca tegoż roku³⁴. Obejmowały one zamknięcie nocnych lokali gastronomicznych i ponowne określenie możliwych godzin otwarcia lokali gastronomicznych od godz. 6 rano do 24. W odniesieniu do tych lokali, jak i we wszystkich miejscach odbywania wydarzeń kulturalnych i sportowych wprowadzono wymóg zapewnienia wszystkim miejsc siedzących i zachowania co najmniej 1,5-metrowego dystansu między uczestnikami. Ponadto 2/3 ogólnej liczby miejsc w danym obiekcie mogło być zajętych. Zabroniono też organizacji wydarzeń wielodniowych³⁵. Organizacja niewielkich wydarzeń,

³³ *Regeling van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van 28 mei 2021, kenmerk 2349594-1007451-WJZ, houdende wijziging van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 in verband met het doorvoeren van stap 3 uit het openingsplan en het inzetten van coronatoegangsbewijzen*: Rozporządzenie Ministra Zdrowia Publicznego, Zabezpieczenia Socjalnego i Sportu, Ministra Sprawiedliwości i Bezpieczeństwa oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Stosunków Królestwa z 28 maja 2021 r., nr 2349594-1007451-WJZ w sprawie zmiany rozporządzenia tymczasowego w sprawie środków COVID-19 w wykonaniu kroku 3 z planu otwarcia i przy wykorzystaniu biletów koronowych, „Staatscourant” 2021, nr 28167, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2021-28167.html> [dostęp: 29.11.2021].

³⁴ Por. *Snelle toename besmettingen dwingt tot maatregelen in de zomer*, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nieuws/2021/07/09/snelle-toename-besmettingen-dwingt-tot-maatregelen-in-de-zomer> [dostęp: 29.11.2021].

³⁵ *Regeling van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 9 juli 2021, kenmerk 2349607-1007454-WJZ, houdende wijziging van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 in verband met strengere maatregelen voor*

do 750 uczestników, bez stałych miejsc siedzących stała się możliwa od 14 sierpnia 2021 r.³⁶ Natomiast od 25 września 2021 r. wejście do lokali gastronomicznych i miejsc organizacji wydarzeń kulturalnych i sportowych było możliwe po okazaniu tzw. paszportukowidowego³⁷.

VI. Wpływ COVID-19 na sytuację grup upośledzonych

Z powodu wprowadzenia ograniczeń w marcu 2020 r. działania na rzecz aktywizowania ludzi w podeszłym wieku lub przebywających w domach opieki w zasadzie ustały. Rząd nie wprowadził żadnych środków służących zapobieganiu samotności bądź izolacji takich osób, pozostawiając tę sferę działalności społeczeństwa obywatelskiego³⁸. Dostępne raporty wskazują, że w pierwszej fazie epidemii wiosną 2020 r. osoby chore przewlekle lub niepełnosprawne pozostały bez wsparcia społecznego, a tzw. społeczni opiekuni byli przeciążeni zbyt dużą liczbą zadań. W tej sytuacji ujawniły się strukturalne problemy holenderskiego systemu opieki dla przewlekle chorych, takie jak niedobór

horeca, cultuur en evenementen: Rozporządzenie Ministra Zdrowia Publicznego, Zabezpieczenia Socjalnego i Sportu, Ministra Sprawiedliwości i Bezpieczeństwa oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Stosunków Królestwa z 9 lipca 2021 r., nr 2349607-1007454-WJZ, zmieniające tymczasowe rozporządzenie w sprawie środków przeciwko COVID-19 w związku z bardziej rygorystycznymi środkami dotyczącymi branży hotelarsko-gastronomicznej, kultury i wydarzeń, „Staatscourant” 2021, nr 35720, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2021-35720.html> [dostęp: 29.11.2021].

³⁶ *Kabinet verlengt verbod op eendaagse evenementen zonder vaste zitplaats tot 1 september, met uitzondering van kleinschalige evenementen buiten onder voorwaarden*, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/08/02/kabinet-verlengt-verbod-op-eendaagse-evenementen-zonder-vaste-zitplaats-tot-1-september> [dostęp: 29.11.2021].

³⁷ *Nederland verder open met coronatoegangsbewijs*, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nieuws/2021/09/14/nederland-verder-open-met-coronatoegangsbewijs> [dostęp: 29.11.2021]. Nowe ograniczenia praw człowieka II generacji, związane ze zwiększającą się liczbą zakażeń zostały wprowadzone 12 listopada 2021 r. i weszły w życie dnia następnego. Nie są one jednak tak daleko idące, jak te wprowadzone w listopadzie 2020 r.

³⁸ European Union Agency for Fundamental Rights, *Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications. Country: The Netherlands...*, s. 7.

wykwalifikowanego personelu medycznego³⁹. Ponadto wskazuje się na przekierowanie sił i środków opieki zdrowotnej na zwalczanie COVID-19 ze szczególną szkodą dla opieki długoterminowej⁴⁰. Kwestie te mają jednak bardziej charakter faktyczny niż prawny.

VII. Pomoc dla przedsiębiorców związana z ograniczeniem wolności działalności gospodarczej

Program pomocowy dla przedsiębiorców (*Emergency Jobs and Economy Package*), obejmujący zarówno samozatrudnionych, małe i średnie przedsiębiorstwa, jak i duże spółki, został zaanonsowany 17 marca 2020 r. Natomiast rozporządzenie Ministra Spraw Socjalnych i Zatrudnienia, regulujące instrumenty pomocowe tzw. NOW⁴¹, zostało ogłoszone 1 kwietnia, a rozpoczęcie przyjmowania wniosków od pracodawców miało miejsce 6 kwietnia tegoż roku. Na mocy planu przedsiębiorca, którego obrót spadł w związku z pandemią o co najmniej 20%, mógł ubiegać się o pomoc na zapłatę wynagrodzeń pokrywającą do 90% tzw. wynagrodzeń skorygowanych, tzn. uwzględniających spadek

³⁹ F. Kruse, I. Abma, P. Jeurissen, *The impact of COVID-19 on long-term care in the Netherlands*. LTCcovid, International Long-Term Care Policy Network, CPEC-LSE, 26 May 2020, s. 14–15, <https://www.lumc.nl/sub/9600/att/TheimpactofCOVID19longtermcare2ndwave> [dostęp: 30.11.2021].

⁴⁰ Na temat wieloaspektowych problemów holenderskiej służby zdrowia w okresie epidemii – zob. I. Wallenburg i in., *Unmasking a health care system: the Dutch policy response to the Covid-19 crisis*, „Health Economics, Policy and Law” 2021, s. 1–10.

⁴¹ *Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 31 maart 2020, 2020-0000046630, tot vaststelling van een tijdelijke subsidieregeling tot tegemoetkoming in de loonkosten teneinde de werkgelegenheid onder buitengewone omstandigheden te behouden (Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor behoud van werkgelegenheid)*: Rozporządzenie Ministra Spraw Socjalnych i Zatrudnienia z 31 marca 2020 r., nr 2020-0000046630, w sprawie ustanowienia tymczasowego programu dopłat w celu zrekompensowania kosztów wynagrodzenia w celu utrzymania zatrudnienia w sytuacjach nadzwyczajnych (Tymczasowy środek nadzwyczajny pomostowy w celu utrzymania zatrudnienia), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043340/2021-10-26> [dostęp: 24.11.2021].

obrotów⁴². Maksymalną kwotą pomocy było 9538 euro na pracownika na miesiąc, choć można było tę sumę powiększyć o 30% na składki emerytalne, dodatki urlopowe i inne obciążenia bądź benefity przysługujące pracownikom. Obniżenie obrotu oblicza się na podstawie porównania obrotu z wybranych trzech miesięcy między 1 marca a 31 lipca 2020 r. z obrotem z 2019 r. podzielonym przez cztery⁴³. O główną część pomocy, wynoszącą 80% oczekiwanej kwoty subwencji, można było się ubiegać na podstawie oczekiwanego spadku obrotów. Pomocą tą mogły być objęte wszystkie umowy o pracę, w tym osób zatrudnionych na czas określony i tzw. umowy zerogodzinowe (*zero-hour contracts*), tzn. umowy, zgodnie z którymi pracodawca nie ma obowiązku zapewniać minimalnej liczby godzin pracy pracownikowi. Pomoc ta przyznawana

⁴² W protokole księgowego będącym dodatkiem do rozporządzeniu tłumaczono przyjęty mechanizm na następujących przykładach: „W przypadku spadku obrotów o 100% dopłata NOW naliczana jest na podstawie $100\% * 90\% = 90\%$ skorygowanego funduszu płac, w przypadku spadku obrotów o 75% naliczana jest dotacja NOW na podstawie $75\% * 90\% = 67,5\%$ skorygowanego funduszu płac” – *Accountantsprotocol behorend bij de Eerste tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor behoud van werkgelegenheid* (NOW 1), pkt 2.1.1, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043340/2021-10-26> [dostęp: 24.11.2021].

⁴³ Pierwotnie Minister Spraw Socjalnych i Zatrudnienia proponował, aby grupy spółek łącznie obliczały spadek obrotów. Jednakże pod presją pracowników i własnego zaplecza parlamentarnego odstąpił od tej propozycji, pozwalając spółkom należącym do grupy oddzielnie obliczać spadek obrotu; por. H. Bennaars, *Covid-19 and labour law in the Netherlands*, „European Labour Law Journal” vol. 11, no. 3, s. 326. Przez pierwszy miesiąc składania wniosków złożono 118.000 aplikacji, a z pomocy skorzystało 110.000 pracodawców zatrudniających 1,8 mln osób. Ogólna suma udzielonej pomocy wynosiła zaś 2 mld euro; *ibidem*, s. 326. Jak podawało następnie Ministerstwo Spraw Gospodarczych i Klimatu, 6,4% wszystkich przedsiębiorców otrzymało pomoc z NOW 1, przy czym najmniej osób samozatrudnionych (0,9%, przy czym dla nich uruchomiono inne instrumenty pomocowe), 22,1% mikroprzedsiębiorców, 47,3% małych przedsiębiorców, 41,1% średnich przedsiębiorców oraz 28,7% dużych przedsiębiorców. W sektorze gastronomicznym pomoc tę otrzymało 33,9% wszystkich przedsiębiorców branży, a w tym 50,1% mikroprzedsiębiorców, 96,2% małych przedsiębiorców, 92,7% średnich przedsiębiorców i 100% dużych przedsiębiorców należących do tego sektora: *Ministerie van Economische Zaken en Klimaat: Monitoring gebruikers steunmaatregelen*, <https://www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl/corona/monitoring-gebruikers-steunmaatregelen> [dostęp: 27.11.2021].

była na trzy miesiące, lecz w czerwcu 2020 r. została przedłużona o kolejne trzy miesiące (jako NOW 2)⁴⁴.

Warunkami uzyskania pomocy z NOW było zobowiązanie się pracodawcy do utrzymania zatrudnienia przez cały okres objęty pomocą, wykorzystanie subsydium jedynie w celu sfinansowania wynagrodzeń, utrzymanie całkowitej sumy wynagrodzeń możliwie na tym poziomie, poinformowanie rady pracowniczej, a w przypadku jej braku – wszystkich pracowników, jak również przedstawienie certyfikatu audytowego w zakresie spadku obrotów. Ten instrument pomocy zarządzany był przez Instytut Ubezpieczeń Pracowniczych (*Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen*, w skrócie UWV). Zwolnienie pracownika przez przedsiębiorcę w okresie korzystania z instrumentu skutkowało obniżeniem kwoty pomocy. Jednakże przedsiębiorca mógł wystąpić do Instytutu Ubezpieczeń Pracowniczych o zgodę na zwolnienie z przyczyn ekonomicznych (według prawa holenderskiego zwolnienie takie jest możliwe za zgodą sądu lub tego Instytutu), a wówczas Instytut rozstrzygał, czy utrzymanie pomocy jest właściwą alternatywą dla zwolnienia⁴⁵. Jak wskazuje się w literaturze, instrument ten nie był w pełni skuteczny, jeśli chodzi o utrzymanie miejsc pracy, gdyż w marcu i kwietniu 2020 r. nastąpiły zauważalne zwolnienia osób zatrudnionych na podstawie umów terminowych. Dlatego też jego krytyka dotyczyła tego, że wielkie koncerny mogły go wykorzystać do uzyskania pomocy ze strony państwa, choć jednocześnie nie zachowały stanu zatrudnienia sprzed pandemii (np. można było się ubiegać o pomoc już po dokonaniu wypowiedzenia niektórych umów terminowych). Ponadto organizacje pracownicze (zwłaszcza STAR – *Stichting van de Arbeid*) postulowały modyfikacje instrumentu, tak aby lepiej wspomagał samozatrudnionych artystów, którzy stracili możliwość zarobku w związku z ograniczeniami, studentów zatrudnionych na

⁴⁴ European Union Agency for Fundamental Rights, *Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications. Country: The Netherlands*, 23.03.2020, s. 8–9; G. Antonides, E. van Leeuwen, *op. cit.*, s. 202; H. Bennaars, *op. cit.*, s. 326–327.

⁴⁵ H. Bennaars, *op. cit.*, s. 327.

czas określony oraz osoby, które tzw. elastyczne formy zatrudnienia łączyły z prowadzeniem indywidualnej działalności gospodarczej⁴⁶.

Odrębny moduł programu pomocowego dla przedsiębiorców dotyczy samozatrudnionych (nazywany TOZO), przy czym uległy poluzowaniu ogólne warunki wskazane w Dekrecie o wsparciu socjalnym dla osób samozatrudnionych, który wszedł w życie w 2004 r.⁴⁷ W przypadku ubiegania się o pomoc w ramach pierwszej „edycji” TOZO, na okres od marca do maja 2020 r., nie przewidziano chociażby warunku, by działalność gospodarcza była rentowna. Pomoc ta była przyznawana na poziomie gmin, przy czym gminy rozpoczęły realizację TOZO już pod koniec marca, gdy tylko otrzymały odpowiednie finansowanie z budżetu centralnego, chociaż odpowiedni dekret wydano dopiero 17 kwietnia⁴⁸. Uprawnieni byli obywatele Holandii lub państw, których obywatelstwo zrównano z obywatelstwem holenderskim, mający stałe miejsce pobytu na terytorium Holandii, którzy ukończyli lat 18, a nie osiągnęli wieku emerytalnego przewidzianego we właściwych przepisach, przy spełnieniu dalszych wymogów, a mianowicie takich jak: prowadzenie działalności na terytorium Holandii⁴⁹; spadek dochodów

⁴⁶ *Ibidem*, s. 327.

⁴⁷ *Besluit van 10 oktober 2003 tot vaststelling van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 7 van de Invoeringswet Wet werk en bijstand (Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004)*: Dekret z 10 października 2003 r. ustanawiający zarządzenie w radzie, o którym mowa w art. 7 ustawy wykonawczej do ustawy o pracy i pomocy społecznej (dekret o wsparciu socjalnym dla osób samozatrudnionych z 2004 r.), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0015711/2021-10-01> [dostęp: 25.11.2021].

⁴⁸ *Besluit van 17 april 2020, houdende tijdelijke regels omtrent bijstandsverlening aan zelfstandigen die financieel getroffen zijn door de gevolgen van de crisis in verband met COVID-19 (Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers)*: Dekret z 17 kwietnia 2020 r., zawierający czasowe reguły dotyczące wsparcia dla osób samozatrudnionych, które zostały dotknięte pod względem finansowym przez konsekwencje kryzysu związanego z COVID-19 (Tymczasowy schemat pomostowy dla osób samozatrudnionych), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043402/2021-10-01> [dostęp: 25.11.2021].

⁴⁹ Zatem brana była pod uwagę rzeczywista działalność, a nie rejestracja; zatem w pierwotnej wersji przepisów nie chodziło o prowadzenie działalności na terytorium UE, ten stan rzeczy zmienił się 24 kwietnia 2020 r. wraz z wydaniem stanowiska Sekretarza Stanu Spraw Socjalnych i Zatrudnienia, które wskazywało na prawo do ubiegania się o pomoc przez osoby mające zamieszkania na terytorium Holandii, a prowadzących działalność na terytorium UE; H. Bennaars, *op. cit.*, s. 328.

poniżej minimum socjalnego albo wystąpienie problemów z płynnością; aktywne prowadzenie działalności, chyba że brak tej aktywności wynikał z ograniczeń wprowadzonych podczas pandemii; poświęcanie działalności gospodarczej co najmniej 1225 godzin rocznie⁵⁰. Przewidziano w ramach tego modułu dwa specjalne instrumenty. Pierwszym było „dodatkowe wsparcie dochodu”, mające bezzwrotny charakter i przyznawane na trzy miesiące. Polegało ono na dofinansowaniu dochodu do wysokości minimum socjalnego (maksymalnie 1500 euro dla pary, a 1050 euro dla osoby samotnie gospodarującej). Drugi instrument to pożyczka obrotowa z zaniżonym oprocentowaniem (do 10157 euro; stopa procentowa wynosiła 2% w skali roku, a czas spłaty – 3 lata).

Kolejnym elementem programu była kompensata dla małych i średnich przedsiębiorców sektorów dotkniętych ograniczeniami (zwana w skrócie TOGS), przy czym tutaj przewidziano zamknięty katalog sektorów, które zostały zakwalifikowane do otrzymania pomocy⁵¹. Przedsiębiorcy dotknięci ograniczeniami (*lockdown*) mogli otrzymać dodatkowe 4000 euro w związku z zaistnieniem strat z powodu wprowadzenia restrykcji. Aby uzyskać kompensatę, należało spełnić następujące warunki: założyć działalność przed 15 marca 2020 r. (warunek ten miał przeciwdziałać zakładaniu działalności wyłącznie dla otrzymania benefitu); prowadzić działalność pod innym adresem niż adres zamieszkania; zatrudniać nie więcej niż 250 pracowników; uprawdopodobnić spadek obrotu o co najmniej 4000 euro w okresie od 16 marca do 15 czerwca 2020 r., a nie być w stanie upadłości⁵². Pomoc TOGS nie była wliczana do dochodu podlegającego opodatkowaniu. Według danych Ministerstwa Spraw Gospodarczych i Klimatu z pomocy TOGS skorzystało 216 tys. przedsiębiorców, przy czym

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Pierwszą listę sektorów sporządzono 27 marca 2020 r., później ją nieco rozszerzono. Wśród tych sektorów znalazły się: gastronomia, kina, fryzjerstwo, sektor kosmetyczny, sektor organizacji wydarzeń (w polskojęzycznej literaturze też niekiedy nazywany „sektorem spotkań i wydarzeń”), biura podróży, kasyna, szkoły jazdy, kluby sportowe i inne urzędnictwa sportowe i rekreacyjne, takie jak sauny, solaria, baseny, siłownie, a także prywatne podmioty z sektora kultury, a więc muzea, cyrki, teatry i szkoły muzyczne.

⁵² H. Bennaars, *op. cit.*, s. 329.

w niektórych sektorach znaczna większość podmiotów (np. ok. 85% wszystkich kawiarni i restauracji)⁵³.

Przedsiębiorcy mogli też uzyskać od marca 2020 r. odroczenie zobowiązań podatkowych, obejmujące bardzo szerokie spektrum podatków, tzn. podatki dochodowe, od wynagrodzeń, podatek od osób prawnych, a także podatek od towarów i usług. Ta możliwość dotyczyła również składek na ubezpieczenie zdrowotne. Wprowadzono też pożyczki dla spółek będących start-upami w wysokości do 2 mln euro. Możliwość odroczenia zobowiązań podatkowych została przedłużana także na kolejne okresy – aż do września 2021 r.⁵⁴ Samozatrudnieni i mali przedsiębiorcy mogli także otrzymać mikrokredyty z Qredits Microfinanciering Nederland, które ma status społecznego przedsiębiorstwa non-profit i zajmuje się wspieraniem indywidualnej przedsiębiorczości⁵⁵.

Przedstawione tu instrumenty miały swoje kolejne wcielenia w trakcie następnych faz pandemii. NOW 2 objął miesiące od czerwca do sierpnia 2020 r. Punktem odniesienia w tym przypadku stały się wydatki na wynagrodzenia z marca 2020 r. Nie podchodzono już tak restrykcyjnie do zwolnienia pracownika, jak podczas pierwszej „edycji” programu, tzn. zwolnienie pracownika z przyczyn ekonomicznych obniżało kwotę pomocy tylko o dopłatę do pensji tego pracownika, czyli w sposób liniowy. Zwiększono z 30% do 40% kwoty pomocy dodatków na składki emerytalne, dodatki urlopowe i inne obciążenia oraz benefity przysługujące pracownikom. Ponadto warunkiem pomocy

⁵³ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat: *Monitoring gebruikers steunmaatregelen*, <https://www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl/corona/monitoring-gebruikers-steenmaatregelen> [dostęp: 27.11.2021].

⁵⁴ Według danych Ministerstwa Spraw Gospodarczych i Klimatu z tej formy pomocy częściej korzystały podmioty duże niż mikroprzedsiębiorcy. Ogółem odroczenie podatków wykorzystało 10,8% przedsiębiorców, przy czym w branży gastronomicznej – 26,6% (przy czym wśród podmiotów zatrudniających 10 i więcej osób – było to przeszło 60%), a w sektorze transportowym – 18,2% przedsiębiorców tej branży; zob. *ibidem*.

⁵⁵ European Union Agency for Fundamental Rights, *Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications. Country: The Netherlands*, 23.03.2020, s. 8–9; G. Antonides, E. van Leeuwen, *op. cit.*, s. 202.

uczyniono zobowiązanie pracodawcy, by skłaniał pracowników do podejmowania dodatkowych szkoleń dających im nowe kompetencje⁵⁶.

Już 9 października 2020 r. rząd holenderski ogłosił kolejną odsłonę NOW, tym razem rozbitą na trzy okresy, a mianowicie:

4. NOW 3.1 dla okresu od 1 października do końca roku (aplikacje były przyjmowane od 16 listopada do 13 grudnia włącznie)⁵⁷;
5. NOW 3.2 dla okresu od 1 stycznia 2021 r. do końca marca (aplikacje można było składać od 15 lutego do 14 marca)⁵⁸;
6. NOW 3.3 na okres od początku maja do końca czerwca 2021 r. (aplikowanie było możliwe od 17 maja do 13 czerwca 2021 r.)⁵⁹.

⁵⁶ W. Engelsman, *The Netherlands: NOW 2.0 – Emergency Scheme Extended by Three Months*, <https://www.littler.com/publication-press/publication/netherlands-now-20-emergency-scheme-extended-three-months> [dostęp: 25.11.2021]. Według Ministerstwa Spraw Gospodarczych i Klimatu z NOW 2 skorzystało 2,9% wszystkich holenderskich przedsiębiorców, w tym 9,1% mikroprzedsiębiorców, 25,7% małych przedsiębiorców, 22,7% średnich przedsiębiorców oraz 15% dużych przedsiębiorców. W szczególnie wrażliwym na obostrzenia covidowe sektorze gastronomicznym beneficjentami pomocy było 16,4% przedsiębiorców sektora, w tym 22,6 % mikroprzedsiębiorców, 54,2% małych przedsiębiorców, 69,5% średnich przedsiębiorców i 90,9% dużych przedsiębiorców tego sektora: *Ministerie van Economische Zaken en Klimaat: Monitoring gebruikers steunmaatregelen*, <https://www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl/corona/monitoring-gebruikers-steunmaatregelen> [dostęp: 27.11.2021].

⁵⁷ Z NOW 3.1 pomoc uzyskało 3,6% wszystkich przedsiębiorców, w tym 12,5% wszystkich holenderskich mikroprzedsiębiorców, 27,4% małych przedsiębiorców, 20,7% średnich przedsiębiorców oraz 13,7% dużych przedsiębiorców. W sektorze gastronomicznym stan rzeczy przedstawiał się następująco: 27,2% ogółem podmiotów z branży skorzystało z pomocy, a w tym: 4,3% samozatrudnionych w tym sektorze, 38% mikroprzedsiębiorców, 89,9% małych przedsiębiorców, 85,4% średnich przedsiębiorców oraz 100% dużych przedsiębiorców tego sektora: *ibidem*.

⁵⁸ W ramach NOW 3.2 3,5% wszystkich przedsiębiorców otrzymało pomoc, w tym 11,8% wszystkich mikroprzedsiębiorców, 27,2% małych przedsiębiorców, 20,1% średnich przedsiębiorców oraz 14% dużych przedsiębiorców. W sektorze gastronomicznych rozkład pomocy był następujący: 25,3% przedsiębiorców sektora uzyskało wsparcie, w tym 34,8% mikroprzedsiębiorców, 87,5% małych przedsiębiorców, 84,1% średnich przedsiębiorców oraz 90,9% dużych przedsiębiorców tej branży: *ibidem*.

⁵⁹ Z NOW 3.3 pomoc uzyskało 2% ogółu przedsiębiorców holenderskich, w tym 6,4% mikroprzedsiębiorców, 18,5% małych przedsiębiorców, 14,2% średnich przedsiębiorców oraz 9,4% dużych przedsiębiorców. Nadal bardzo duża część, tj. ogółem 19,5%, podmiotów sektora gastronomicznego otrzymywało pomoc, w tym zaś mieściło się 25,8% wszystkich mikroprzedsiębiorców tej branży, 73,1% małych przedsiębiorców, 73,2% średnich przedsiębiorców oraz 90,9% dużych przedsiębiorców: *ibidem*.

W porównaniu ze wcześniejszymi edycjami od wariantu NOW 3.2 zwiększano wielkość utraconego obrotu kwalifikującą do otrzymania pomocy, zmniejszając jednocześnie wielkość subsydiów. W NOW 3.2 i NOW 3.3 przewidziano bowiem, że minimalna utrata obrotu to 30%⁶⁰, natomiast o ile NOW 3.1 przewidywał możliwość otrzymania pomocy pokrywającej 80% kosztów płac, o tyle w NOW 3.2 było to 70%, a w NOW 3.3 – 60%. Zmniejszono też maksymalne miesięczne wynagrodzenie podlegające refundacji, które w NOW 3.3 wynosiło 4845 euro (połowę tego, co poprzednio). Jednocześnie nie przewidywano już ograniczeń w kwestii zwalniania pracowników z przyczyn ekonomicznych, obowiązujących przy dwóch pierwszych „edycjach” instrumentu NOW. Wprowadzono jednak obowiązek wspierania pracowników, w odniesieniu do których pracodawca występował do UWV o zgodę na zwolnienie z przyczyn ekonomicznych, w działaniach zmierzających do uzyskania nowych kwalifikacji (np. uczestnictwie w odpowiednich kursach). Jeżeli pracodawca nie skontaktował się z UWV w tej sprawie, kwota kompensacji była zmniejszana o 5%⁶¹. Kolejne wydanie schematu – nazwane NOW 4 – dotyczyło okresu od 1 lipca do 30 września 2021 r.⁶² Przewidywało ono możliwość pokrycia 85% kosztów płac, przy

⁶⁰ W przypadku wszystkich trzech transz edycji NOW 3 miesiącem referencyjnym, jeśli chodzi o obliczenie spadku obrotu, był czerwiec 2020 r. Jednocześnie, jeżeli określony podmiot korzystał z pomocy w ramach NOW 2, spadek obrotów musi dotyczyć okresu następującego bezpośrednio po okresie, który został uwzględniony w poprzedniej aplikacji.

⁶¹ *Breaking news: NOW 3.0 – Extension of the Dutch Temporary Emergency Measure for the Preservation of Jobs*, <https://www.jdsupra.com/legalnews/breaking-news-now-3-0-extension-of-the-89266/> [dostęp: 27.11.2021].

⁶² Ogólnie w porównaniu z wcześniejszymi schematami pomocowymi stonkowo mały odsetek przedsiębiorców skorzystał z NOW 4, gdyż ogółem było to 0,6%, przy czym w podziale na poszczególne kategorie przedsiębiorców dane odnośnie do pomocy przedstawiają się następująco: 1,8% mikroprzedsiębiorców, 4,9% małych przedsiębiorców, 4,2% średnich przedsiębiorców oraz 3% dużych przedsiębiorców. Natomiast w branży gastronomicznej odsetek pobierających pomoc nadal był znaczny: o ile ogólnie było to 4,4% przedsiębiorców sektora, o tyle wśród małych przedsiębiorców sektora – już 15,6% otrzymało pomoc, wśród średnich – 24,4%, a wśród dużych 45,5% przedsiębiorców zakwalifikowało się do wsparcia: *Ministerie van Economische Zaken en Klimaat: Monitoring gebruikers steunmaatregelen*, <https://www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl/corona/monitoring-gebruikers-steunmaatregelen> [dostęp: 27.11.2021].

czym za miesiąc odniesienia przyjęto luty 2021 r. Jednocześnie przewidziano maksymalny spadek obrotów wynoszący 80%, powyżej którego pomoc nie przysługiwała (uznając, że w przypadku tak dużego spadku obrotów działalność gospodarcza raczej powinna zostać zlikwidowana). W porównaniu z NOW 3 pozostawiono bez zmian leżący po stronie pracodawcy obowiązek wspierania pracowników, którzy przeznaczeni są do zwolnienia⁶³. Dopowiedzieć jeszcze należy, że schemat NOW 5 będzie realizowany od grudnia 2021 r.⁶⁴

Nadzwyczajna pomoc dla osób samozatrudnionych była również przedłużana na dalsze okresy. TOZO 2 obejmował okres od 1 czerwca do 30 września 2020 r.⁶⁵, TOZO 3 – od 1 października 2020 r. do 31 marca 2021 r.⁶⁶, TOZO 4 od 1 kwietnia do 31 czerwca 2021 r. (z podziałem na trzymiesięczne podokresy), TOZO 5 zaś od 1 lipca do 30 września 2021 r. W przypadku TOZO 4⁶⁷, o ile ogólna konstrukcja instrumentu i wielkość pomocy nie uległy zmianie, o tyle od kwietnia 2021 r. dodano kolejny warunek, a mianowicie ocenę

⁶³ *Netherlands: NOW 4 – Sixth Application Period for Subsidies Opened*, <https://knowledge.leglobal.org/netherlands-now-4-sixth-application-period-for-subsidies-opened/> [dostęp: 27.11.2021].

⁶⁴ *Corona crisis: temporary emergency bridging measure NOW*, <https://business.gov.nl/subsidy/corona-crisis-temporary-emergency-measure-now/> [dostęp: 27.11.2021].

⁶⁵ Ministerstwo Spraw Gospodarczych i Klimatu podało zbiorcze dane dotyczące schematów pomocowych TOZO 1 i TOZO 2. Pomoc z obu schematów objęła łącznie 17,2 samozatrudnionych, z czego 40,2% samozatrudnionych w sektorze gastronomicznym, 40,9% samozatrudnionych w pozostałych sektorach usług, 30,2% samozatrudnionych w sektorach kultury, sport i rekreacji, 27,1% – w sektorze transportu i magazynowania (tutaj zaliczone zostały m.in. osoby jeżdżące taksówkami) oraz 26,6% – w sektorze edukacyjnym: *Ministerie van Economische Zaken en Klimaat: Monitoring gebruikers steunmaatregelen*, <https://www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl/corona/monitoring-gebruikers-steunmaatregelen> [dostęp: 27.11.2021].

⁶⁶ Ministerstwo Spraw Gospodarczych i Klimatu zastrzegło, że jesienią 2021 r. dysponowało dopiero wstępnymi danymi dotyczącymi TOZO 3. Według nich 6,6% samozatrudnionych otrzymało pomoc w ramach tego schematu, w tym 22,3% samozatrudnionych w branży gastronomicznej, 15,8% samozatrudnionych w pozostałych sektorach usług, 13,5% – w sektorach kultury, sportu i rekreacji, 17% – w sektorze transportu i magazynowania oraz 9,3% – w sektorze edukacyjnym: *ibidem*.

⁶⁷ Już w odniesieniu do TOZO 3 rząd proponował wprowadzenie testu płynnych aktywów jako warunku ubiegania się o pomoc, jednakże na wniosek partnerów społecznych, z którymi konsultowano program pomocowy, ten test został usunięty.

kapitału, obejmującą m.in. rachunki bankowe, w tym oszczędnościowe, papiery wartościowe i własność pojazdów. Przekroczenie progu kapitału w wysokości 45 520 euro powodowało brak prawa do uzyskania pomocy⁶⁸. Poza tym ujęto jeszcze test dochodu partnera przy ubieganiu się o dofinansowanie dochodu⁶⁹. Od stycznia 2021 r. gminy, w których gestii jest instrument TOZO, oferują ponadto dodatkowe usługi dla osób samozatrudnionych, takie jak kursy doszkolające.

Instrument TOGS został zastąpiony przez nowy instrument adresowany również do przedsiębiorców z sektorów najbardziej dotkniętych epidemią, a obsługiwany przez Holenderską Agencję Przedsiębiorczości (*Rijksdienst voor Ondernemend Nederland*). Jest to dodatek do stałych obciążeń (*Tegemoetkoming Vaste Lasten*, w skrócie TVL). W pierwszym wariantcie tego instrumentu (TVL-1) uprawnieni do pomocy byli mali i średni przedsiębiorcy, którzy w okresie od 1 czerwca do 30 września 2020 r. zanotowali spadek obrotów przynajmniej o 30%⁷⁰. Lista sektorów, które obejmowała pomoc, pozostała niemal taka sama, jak w przypadku TOGS, choć dodano kilka nowych sektorów, np. lotnictwo rekreacyjne. Minimalna kwota pomocy wynosiła 750 euro, maksymalna kwota zaś 50 tys. euro na

⁶⁸ *Temporary subsidy for self-employed. Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandige Ondernemers (Tozo)*, https://static.eurofound.europa.eu/covid19db/cases/NL-2020-40_761.html [dostęp: 27.11.2021].

⁶⁹ Por. TOZO (*Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers*), <https://www.zzp-nederland.nl/corona/tozo> [dostęp: 27.11.2021].

⁷⁰ *Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 26 juni 2020, nr. WJZ/20146069, tot vaststelling van een tijdelijke subsidieregeling om getroffen MKB-ondernemingen in staat te stellen hun vaste lasten te betalen in verband met de maatregelen ter bestrijding van de verdere verspreiding van COVID-19 (Regeling subsidie financiering vaste lasten MKB COVID-19)*: Rozporządzenie Sekretarza Stanu do Spraw Gospodarczych i Klimatu z 26 czerwca 2020 r., nr WJZ/20146069, ustanawiające czasowy program subsydiów umożliwiających zapłatę kosztów stałych małym i średnim przedsiębiorcom dotkniętym w związku ze środkami służącymi zwalczaniu dalszego rozprzestrzeniania się COVID-19, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043735/2020-12-22> [dostęp: 27.11.2021]. Warunki uzyskania pomocy wskazane art. 2 rozporządzenia, które zostało wydane na podstawie delegacji zawartj w art. 3 Ustawy z 29 lutego 1996 r. ustanawiającej reguły uzyskiwania subsydiów od Ministra Spraw Gospodarczych (*Wet van 29 februari 1996, houdende vaststelling regels inzake de verstrekking van subsidies door de Minister van Economische Zaken*), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007919/2019-01-01/#Artikel3> [dostęp: 27.11.2021].

pokrycie części kosztów stałych, przy czym koszty stałe w rozumieniu tego instrumentu nie obejmowały wynagrodzeń, gdyż pomoc na pokrycie kosztów płac można było uzyskać z instrumentów NOW. Z danych Ministerstwa Spraw Gospodarczych i Klimatu wynika, że 5% wszystkich przedsiębiorców kwalifikujących się ze względu na spełnianie wymogów formalnych skorzystało z instrumentu TVL-1, choć w niektórych sektorach takich jak wesołe miasteczka, kręgielnie i kluby bilardowe czy kina ok. 50% podmiotów otrzymało pomoc⁷¹.

Nieco zmodyfikowany TVL został wprowadzony na ostatni kwartał 2020 r. (nosił on skróconą nazwę TVL Q4 2020). Uprawnionymi do pomocy byli mali i średni przedsiębiorcy, w których przypadku spodziewany spadek obrotów miał wynosić co najmniej 30%. W ramach TVL Q4 2020 maksymalna pomoc dla przedsiębiorcy na pokrycie części kosztów stałych wynosiła 90 tys. euro. Specjalny moduł pomocowy przeznaczony został ponadto dla przedsiębiorców sektora gastronomicznego, którzy dotknięci zostali przymusowym zamknięciem, a mianowicie prowadzących restauracje, podmioty *fast food*, stołówki, lodziarnie, stragany z jedzeniem, kantyny, kontraktowy *catering*, kawiarnie, dyskoteki i kluby nocne⁷² (ten moduł funkcjonuje pod nazwą: *Horeca Voorraad Aanpassingen*, czyli Korekta Zapasów Branży Hotelarsko-Gastronomicznej, w skrócie: HVA). Z tego modułu można było uzyskać dodatek w wysokości 5,6% utraconych obrotów, którego maksymalna kwota wynosiła 20 160 euro dla jednego przedsiębiorcy. Według Ministerstwa Spraw Gospodarczych i Klimatu z TVL Q4 2020

⁷¹ W przypadku sektora kręgielni i klubów bilardowych pomoc otrzymało 50% podmiotów, w tym 60% kręgielni i klubów bilardowych zatrudniających od 2 do 9 pracowników i 100% przedsiębiorców z tej branży zatrudniających od 10 do 249 pracowników; w odniesieniu do sektora wesołych miasteczek było to 54% podmiotów (w tym 71,8% zatrudniających od 2 do 9 osób), w sektorze kinowym z pomocy skorzystało 48% podmiotów (w tym 71,4% kin zatrudniających od 2 do 9 pracowników i tyle samo kin zatrudniających od 10 do 249 osób): *Ministerie van Economische Zaken en Klimaat: Monitoring gebruikers steunmaatregelen*, <https://www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl/corona/monitoring-gebruikers-steunmaatregelen> [dostęp: 27.11.2021].

⁷² W przyjętym w holenderskiej statystyce publicznej tzw. Standardowym Układem Podmiotów Gospodarczych (*Standaard Bedrijfsindeling*) te sektory zostały oznaczone następującymi kodami: 56.10.1, 56.10.2, 56.29 i 56.30.

skorzystało 79 500 (czyli 3,9%) przedsiębiorców, wśród których największą grupę stanowili mikroprzedsiębiorcy (86%)⁷³.

W pierwszym kwartale 2021 r. wprowadzony został nowy schemat pomocowy dla tych samych sektorów, określony jako TVL-Q1 2021. Rozszerzył pomoc na wszystkich przedsiębiorców, minimalny wielkość wydatków stałych została określona na 1500 euro miesięcznie, a tak mała kwota umożliwia dostęp do pomocy także dla bardzo niewielkich podmiotów. Dofinansowanie obejmowało 85% kosztów stałych, a maksymalna kwota to w przypadku przedsiębiorstw dużych 600 tys. euro, a małych i średnich przedsiębiorstw – 550 tys. euro. Z pomocy w ramach tego schematu skorzystało aż 99 tys. przedsiębiorców, co stanowiło 4,9% wszystkich przedsiębiorców spełniających warunki formalne⁷⁴.

W drugim kwartale 2021 r. pomoc na pokrycie wydatków stałych została rozszerzona⁷⁵. Kolejny schemat – nazwany TVL Q2 2021 – umożliwił otrzymanie maksymalnie 1,2 mln euro w przypadku

⁷³ Ogółem 16,4% holenderskich mikroprzedsiębiorców skorzystało z TVL Q4 2020. W sektorze gastronomicznym 36,6% podmiotów było beneficjentami tego programu (w tym 46,9% mikroprzedsiębiorców z tej branży, 85,3% podmiotów zatrudniających od 10 do 49 pracowników i 76,8% podmiotów zatrudniających między 50 a 249 pracowników). Natomiast w sektorze transportu i magazynowania 11,7% podmiotów było objętych programem: *Ministerie van Economische Zaken en Klimaat: Monitoring gebruikers steunmaatregelen*, <https://www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl/corona/monitoring-gebruikers-steunmaatregelen> [dostęp: 27.11.2021].

⁷⁴ W sektorze gastronomicznym 34,1 podmiotów uzyskało wsparcie (w tym 82,8% podmiotów zatrudniających od 10 do 49 osób i 74,4% podmiotów zatrudniających od 50 do 249 osób): *Ministerie van Economische Zaken en Klimaat: Monitoring gebruikers steunmaatregelen*, <https://www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl/corona/monitoring-gebruikers-steunmaatregelen> [dostęp: 27.11.2021].

⁷⁵ *Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 9 februari 2021, nr. WJZ/ 21022026, tot vaststelling van een tijdelijke subsidieregeling om getroffen ondernemingen in staat te stellen hun vaste lasten te betalen in verband met de maatregelen ter bestrijding van de verdere verspreiding van COVID-19 en ter vervanging van de Regeling subsidie financiering vaste lasten MKB-COVID-19 (Regeling subsidie vaste lasten financiering COVID-19): Rozporządzenie Sekretarza Stanu do Spraw Gospodarczych i Klimatu z 9 lutego 2021, nr WJZ/ 21022026, ustanawiające tymczasowy schemat dotacji umożliwiający poszkodowanym podmiotom pokrycie kosztów stałych w związku z działaniami na rzecz zwalczania dalszego rozprzestrzeniania się COVID-19 oraz zastąpienia rozporządzenia w sprawie schematu pomocowego MKB-COVID-19 na finansowanie kosztów stałych (program dotacyjny Covid-19 na koszty stałe)*, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044808/2021-06-26>

przedsiębiorców niebędących małymi i średnimi przedsiębiorcami (w odniesieniu do tych ostatnich maksymalna kwota pomocy nie uległa zmianie). W przeciwieństwie do wcześniejszych „edycji” tego instrumentu tym razem można było dofinansować nawet całość kosztów stałych. Zgodnie z danymi Ministerstwa Spraw Gospodarczych i Klimatu z pomocy skorzystało 48 tys. przedsiębiorców⁷⁶. Trzeci kwartał roku objęty został schematem pomocowym TVL Q3 2021, a ostatni kwartał – TVL Q4 2021. Schematy te także adresowano do wszystkich przedsiębiorców, warunki pozostały w zasadzie takie same, jak w przypadku TVL Q2 2021, a w ramach TVL Q2 2021 o pomoc mogli ubiegać się również przedsiębiorcy, których działalność dotknięta została skutkami mających miejsce w tym okresie powodzi⁷⁷.

Cechą charakterystyczną holenderskiego podejścia do zabezpieczenia zatrudnienia w okresie pandemii było to, że oparto je na regulacjach temporalnych, nie zmieniając unormowań dotyczących umów o pracę i zasiłków dla bezrobotnych. W literaturze zaznacza się, że w szczególnej sytuacji znaleźli się pracownicy należący do tzw. elastycznej siły roboczej (*flexible workforce*, inaczej określana jako „prekariat”), którzy mogą nie spełniać kryteriów przyznania pomocy, jak też uzyskania zasiłków dla bezrobotnych⁷⁸. Modyfikując programy pomocowe, operowano takimi parametrami, jak wielkość utraconego obrotu czy kwota pomocy będąca określonym procentem kosztów płac, nie zmieniając jednak zasadniczo konstrukcji prawnej tych programów.

[dostęp: 27.11.2021]. Podstawą prawną do wydania rozporządzenia był, jak poprzednio, art. 3 Ustawy z 29 lutego 1996 r. ustanawiającej reguły uzyskiwania subsydiów od Ministra Spraw Gospodarczych.

⁷⁶ *Ministerie van Economische Zaken en Klimaat: Monitoring gebruikers steunmaatregelen*, <https://www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl/corona/monitoring-gebruikers-steunmaatregelen> [dostęp: 27.11.2021].

⁷⁷ *Corona: Reimbursement Fixed Costs (TVL)*, <https://business.gov.nl/subsidy/corona-reimbursement-fixed-costs-smes/> [dostęp: 27.11.2021].

⁷⁸ H. Bennaars, *op. cit.*, s. 330–331.

VIII. Podsumowanie

W Holandii w pierwszym okresie pandemii ograniczanie praw podstawowych (w tym praw II generacji), odbywało się na podstawie regulacji przyjmowanych na poziomie lokalnym, tzn. regionów bezpieczeństwa (*Veiligheidsregio*). Prawo o organizacji zdrowia publicznego (*Wet Publieke Gezondheidszorg*) z 2008 r. przyznaje bowiem szerokie kompetencje w zakresie zwalczania chorób zakaźnych przewodniczącym tych regionów, w tym do wydawania zarządzeń nadzwyczajnych. Przy tym mieli oni obowiązek w swej działalności prawotwórczej realizować wytyczne Ministra Zdrowia Publicznego, Zabezpieczenia Socjalnego i Sportu, działającego również w imieniu Ministra Sprawiedliwości i Bezpieczeństwa. Od wejścia w życie Tymczasowej ustawy o środkach przeciwdziałania COVID-19 z 28 października 2020 r. ograniczanie praw podstawowych odbywało się w drodze rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości i Bezpieczeństwa wydanych wraz z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Stosunków Królewskich w porozumieniu z Ministrem Zdrowia Publicznego, Zabezpieczenia Socjalnego i Sportu. W odniesieniu do praw II generacji znaczenie mają kompetencje do ograniczenia w ten sposób swobody działalności gospodarczej i swobody wykonywania tych zawodów, w których nie ma możliwości utrzymania dystansu z klientem, a także prawa do uczestnictwa w kulturze wskutek zakazu organizacji wydarzeń określonego rodzaju.

Programy pomocowe zostały zaanonsowane już 17 marca 2020 r., kilka dni po wprowadzeniu pierwszego zamknięcia, i miały być swego rodzaju rekompensatą za wprowadzone ograniczenia swobody działalności gospodarczej. Dzięki nim – mimo dwóch „twardych” *lockdownów* trwających między marcem a majem 2020 r. i między grudniem 2020 r. a majem 2021 r. – według danych Ministerstwa Spraw Gospodarczych i Klimatu uniknięto w Holandii fali bankructw w całym okresie pandemii aż do początku jesieni 2021 r. Pierwszy program pomocowy – NOW – ukierunkowany był na ochronę miejsc pracy przez dofinansowanie kosztów wynagrodzeń, przy jednoczesnym zobowiązaniu pracodawcy do powstrzymania się od zwolnień. Stanowił on wyraz realizacji normy zawartej w art. 19 ust. 1 Konstytucji

Holandii, zobowiązującym władze do popierania „wystarczającego zatrudnienia”, a także element ochrony drugogeneracyjnego prawa do wynagrodzenia. W kolejnych „edycjach” programu NOW podnoszono wyrażoną w procentach wielkość utraconego obrotu kwalifikującą do otrzymania pomocy, a zarazem zmniejszono wielkość subsydiów do wynagrodzeń. Mniej restrykcyjnie podchodzono też do kwestii zwolnień, akcentując nie tyle samą trwałość zatrudnienia, ile obowiązek pracodawcy w zakresie pomocy zwalnianemu pracownikowi w zdobyciu nowych kwalifikacji. Takie podejście jest spójne z podkreślaną w holenderskich regulacjach z zakresu polityki społecznej orientacją nie na świadczenie, lecz na odnalezienie się na rynku pracy.

O ile wiosną 2020 r. kolejny instrument pomocowy – zwany TOGS – nastawiony był na pomoc mikroprzedsiębiorcom oraz małym i średnim przedsiębiorcom z sektorów dotkniętych ograniczeniami, o tyle instrumenty TVL, realizowane od drugiej połowy 2020 r. i zastępujące ów instrument, obejmowały dofinansowanie części kosztów stałych coraz szerszej grupie przedsiębiorców, tak iż od początku 2021 r. objął on wszystkich przedsiębiorców. Dużą grupę beneficjentów większości programów pomocowych stanowiły podmioty z sektora gastronomicznego. Istotnym elementem programów pomocowych była pomoc dla osób samozatrudnionych w ramach instrumentów TOZO, obsługiwanych przez gminy. Przy tym pomoc ta obejmowała albo niskooprocentowane pożyczki obrotowe, albo uzupełnienie dochodu jedynie do wysokości minimum socjalnego (w kolejnych „edycjach” wprowadzano dalsze ograniczenia dotyczące aktywów posiadanych przez samozatrudnionego, jak też dochodów jego partnera). Tym samym instrument ten nie miał na celu zastąpienia wysiłku danej jednostki w zapewnieniu sobie dochodu. Co istotne, specyfiką holenderskiego podejścia do pomocy w okresie pandemii jest to, że skupiono się na programach pomocowych, nie zmieniając przepisów z zakresu świadczeń dla bezrobotnych czy pomocy społecznej.

Bibliografia

Źródła prawa

- Besluit van 17 april 2020, houdende tijdelijke regels omtrent bijstandsverlening aan zelfstandigen die financieel getroffen zijn door de gevolgen van de crisis in verband met COVID-19 (Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers)*: Dekret z 17 kwietnia 2020 r., zawierający czasowe reguły dotyczące wsparcia dla osób samozatrudnionych, które zostały dotknięte pod względem finansowym przez konsekwencje kryzysu związanego z COVID-19 (Tymczasowy schemat pomostowy dla osób samozatrudnionych), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043402/2021-10-01> [dostęp: 25.11.2021].
- Besluit van 10 oktober 2003 tot vaststelling van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 7 van de Invoeringswet Wet werk en bijstand (Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004)*: Dekret z 10 października 2003 r. ustanawiający zarządzenie w radzie, o którym mowa w art. 7 ustawy wykonawczej do ustawy o pracy i pomocy społecznej (dekret o wsparciu socjalnym dla osób samozatrudnionych z 2004 r.), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0015711/2021-10-01> [dostęp: 25.11.2021].
- Konstytucja Królestwa Holandii (*Grondwet*), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2018-12-21> [dostęp: 29.11.2021].
- Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).
- Regeling van de Minister van Justitie en Veiligheid van 22 januari 2021, nr. 3192465, tot instelling van een landelijke avondklok ter bestrijding van de epidemie van covid-19 (Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19)*: Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości i Bezpieczeństwa z 22 stycznia 2021 r. nr 3192465 w sprawie ustanowienia krajowej godziny policyjnej w celu zwalczania epidemii COVID-19 (Rozporządzenie tymczasowe krajowej godziny policyjnej covid-19), „Staatscourant” 2021, nr 4191, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2021-4191.html> [dostęp: 29.11.2021].
- Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 31 maart 2020, 2020-000046630, tot vaststelling van een tijdelijke subsidieregeling*

tot tegemoetkoming in de loonkosten teneinde de werkgelegenheid onder buitengewone omstandigheden te behouden (Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor behoud van werkgelegenheid): Rozporządzenie Ministra Spraw Socjalnych i Zatrudnienia z 31 marca 2020 r., nr 2020-0000046630, w sprawie ustanowienia tymczasowego programu dopłat w celu zrekompensowania kosztów wynagrodzenia w celu utrzymania zatrudnienia w sytuacjach nadzwyczajnych (Tymczasowy środek nadzwyczajny pomostowy w celu utrzymania zatrudnienia), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043340/2021-10-26> [dostęp: 24.11.2021].

Regeling van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van 28 mei 2021, kenmerk 2349594-1007451-WJZ, houdende wijziging van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 in verband met het doorvoeren van stap 3 uit het openingsplan en het inzetten van coronatoegangsbewijzen: Rozporządzenie Ministra Zdrowia Publicznego, Zabezpieczenia Socjalnego i Sportu, Ministra Sprawiedliwości i Bezpieczeństwa oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Stosunków Królestwa z 28 maja 2021 r., nr 2349594-1007451-WJZ w sprawie zmiany rozporządzenia tymczasowego w sprawie środków COVID-19 w wykonaniu kroku 3 z planu otwarcia i przy wykorzystaniu biletów koronowych, „Staatscourant” 2021, nr 28167, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2021-28167.html> [dostęp: 29.11.2021].

Regeling van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 9 juli 2021, kenmerk 2349607-1007454-WJZ, houdende wijziging van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 in verband met strengere maatregelen voor horeca, cultuur en evenementen: Rozporządzenie Ministra Zdrowia Publicznego, Zabezpieczenia Socjalnego i Sportu, Ministra Sprawiedliwości i Bezpieczeństwa oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Stosunków Królestwa z 9 lipca 2021 r., nr 2349607-1007454-WJZ, zmieniające tymczasowe rozporządzenie w sprawie środków przeciwko COVID-19 w związku z bardziej rygorystycznymi środkami dotyczącymi branży hotelarsko-gastronomicznej, kultury i wydarzeń, „Staatscourant” 2021, nr 35720, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2021-35720.html> [dostęp: 29.11.2021].

Regeling van de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 14 december 2020, kenmerk 1800138-216052-WJZ tot wijziging van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 in verband met een verzekering van de maatregelen: Rozporządzenie Ministra Zdrowia Publicznego, Zabezpieczenia Socjalnego i Sportu, Sprawiedliwości i Bezpieczeństwa oraz Spraw Wewnętrznych i Stosunków Królestwa z 14 grudnia 2020 r., nr 1800138-216052-WJZ zmieniające rozporządzenie tymczasowe w sprawie środków przeciwko COVID-19 w związku z intensyfikacją środków, „Staatscourant” 2020, nr 66909, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-66909.html> [dostęp: 29.11.2021].

Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 9 februari 2021, nr. WJZ/ 21022026, tot vaststelling van een tijdelijke subsidieregeling om getroffen ondernemingen in staat te stellen hun vaste lasten te betalen in verband met de maatregelen ter bestrijding van de verdere verspreiding van COVID-19 en ter vervanging van de Regeling subsidie financiering vaste lasten MKB-COVID-19 (Regeling subsidie vaste lasten financiering COVID-19): Rozporządzenie Sekretarza Stanu do Spraw Gospodarczych i Klimatu z 9 lutego 2021, nr WJZ/ 21022026, ustanawiające tymczasowy schemat dotacji umożliwiający poszkodowanym podmiotom pokrycie kosztów stałych w związku z działaniami na rzecz zwalczania dalszego rozprzestrzeniania się COVID-19 oraz zastąpienia rozporządzenia w sprawie schematu pomocowego MKB-COVID-19 na finansowanie kosztów stałych (program dotacyjny COVID-19 na koszty stałe), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044808/2021-06-26> [dostęp: 27.11.2021].

Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 26 juni 2020, nr. WJZ/ 20146069, tot vaststelling van een tijdelijke subsidieregeling om getroffen MKB-ondernemingen in staat te stellen hun vaste lasten te betalen in verband met de maatregelen ter bestrijding van de verdere verspreiding van COVID-19 (Regeling subsidie financiering vaste lasten MKB COVID-19): Rozporządzenie Sekretarza Stanu do Spraw Gospodarczych i Klimatu z 26 czerwca 2020 r., nr WJZ/20146069, ustanawiające czasowy program subsydiów umożliwiających zapłatę kosztów stałych małym i średnim przedsiębiorcom

- dotkniętym w związku ze środkami służącymi zwalczaniu dalszego rozprzestrzeniania się COVID-19, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043735/2020-12-22> [dostęp: 27.11.2021].
- Wet Publieke Gezondheidsorg (Wet van 9 oktober 2008, houdende bepalingen over de zorg voor de publieke gezondheid)*: Akt z 9 października 2008 r. zawierający regulacje o publicznej ochronie zdrowia, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0024705/2021-09-01> [dostęp: 20.11.2021].
- Wet van 20 april 1988, houdende bepalingen betreffende de uitoefening van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en van het recht tot vergadering en betoging*: Ustawa z 20 kwietnia 1988 r. zawierająca przepisy dotyczące korzystania z wolności religii lub przekonań oraz prawa do zgromadzeń i demonstracji, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0004318/2010-10-10> [dostęp: 20.11.2021].
- Wet van 14 februari 1992, houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenten*: Ustawa z 14 lutego 1992 r. zawierająca nowe regulacje dotyczące gmin (ostatnie zmiany weszły w życie 1.01.2020 r.), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2020-01-01/> [dostęp: 20.11.2021].
- Wet van 29 februari 1996, houdende vaststelling regels inzake de verstrekking van subsidies door de Minister van Economische Zake*, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007919/2019-01-01/#Artikel3> [dostęp: 27.11.2021].
- Wet van 21 oktober 1996, houdende regeling van de taakuitoefening door het RIVM*: Ustawa z 21 października 1996 r. regulująca wykonywanie zadań przez RIVM, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008289/2020-03-19> [dostęp: 20.11.2021].
- Wet van 28 oktober 2020, houdende Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19)*: Ustawa z 28 października 2020 r., dotycząca tymczasowych regulacji dotyczących środków przeciwdziałania epidemii COVID-19 na dłuższy okres: Tymczasowa ustawa o środkach przeciwdziałania COVID-19, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044337/2021-07-17> [dostęp: 20.11.2021].
- Wet veiligheidsregio's (Wet van 11 februari 2010, houdende bepalingen over de brandweerzorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening)*: Ustawa z 11 lutego 2010 r. zawierająca przepisy o straży pożarnej, pomocy w przypadku klęsk, zarządzaniu

kryzysowym oraz pomocy medycznej, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2021-07-01> [dostęp: 20.11.2021].

Literatura

- Antonides G., Leeuwen E. van, *COVID-19 crisis in the Netherlands: “Only together we can control Corona”*, „Mind & Society” 2021, vol. 20.
- Bennaars H., *COVID-19 and labour law in the Netherlands*, „European Labour Law Journal” vol. 11, no. 3.
- Bergkamp L., *State Liability for Failure to Control the COVID-19 Epidemic: International and Dutch Law*, „European Journal of Risk Regulation” 2020, vol. 11, no. 2.
- Eleveld A., Vliet O. van, *The Dutch welfare state: recent reforms in social security and labour law*, „Diritto Pubblico Comparato ed Europeo” 2013, no. 4.
- Groeniger J.O., Noordzij K., Waal J. van der, Koster W. de, *Dutch COVID-19 lockdown measures increased trust in government and trust in science: A difference-in-differences analysis*, „Social Science & Medicine” 2021, vol. 275.
- Heeger-Hertter S., *Social Assistance Benefits in the Netherlands*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2019, r. 26, nr 1.
- Kalisz A., *Prawa socjalne. Ich miejsce w systemie prawa oraz znaczenie w społeczeństwie*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2014, t. III, nr 1.
- Konstytucja Królestwa Holandii*, przekład: A. Głowacki, Warszawa 2003.
- Kuiper M.E. i in., *The Intelligent Lockdown: Compliance with COVID-19 Mitigation Measures in the Netherlands*, „Amsterdam Law School Research Paper” 2020, no. 2020-20.
- Reiding H., *The Netherlands and the Development of International Human Rights Instruments*, Cambridge 2007.
- Wallenburg I. i in., *Unmasking a health care system: the Dutch policy response to the COVID-19 crisis*, „Health Economics, Policy and Law” 2021.

Netografia

- Aangescherpte maatregelen om het coronavirus onder controle te krijgen*, 23.03.2020, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/23/aangescherpte-maatregelen-om-het-coronavirus-onder-controle-te-krijgen> [dostęp: 21.11.2021].
- Breaking news: NOW 3.0 – Extension of the Dutch Temporary Emergency Measure for the Preservation of Jobs*, <https://www.jdsupra.com/legalnews/breaking-news-now-3-0-extension-of-the-89266/> [dostęp: 27.11.2021].
- Corona crisis: temporary emergency bridging measure NOW*, <https://business.gov.nl/subsidy/corona-crisis-temporary-emergency-measure-now/> [dostęp: 27.11.2021].
- Corona: Reimbursement Fixed Costs (TVL)*, <https://business.gov.nl/subsidy/corona-reimbursement-fixed-costs-smes/> [dostęp: 27.11.2021].
- Engelsman W., *The Netherlands: NOW 2.0 – Emergency Scheme Extended by Three Months*, <https://www.littler.com/publication-press/publication/netherlands-now-2-0-emergency-scheme-extended-three-months> [dostęp: 25.11.2021].
- European Union Agency for Fundamental Rights: Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications. Country: The Netherlands*, 23.03.2020, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/netherlands-report-covid-19-april-2020_en.pdf [dostęp: 30.11.2021].
- Gedeeltelijke lockdown om besmettingen terug te dringen*, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/10/13/gedeeltelijke-lockdown-om-besmettingen-terug-te-dringen> [dostęp: 29.11.2021].
- Kabinet verlengt verbod op eendaagse evenementen zonder vaste zitplaats tot 1 september, met uitzondering van kleinschalige evenementen buiten onder voorwaarden*, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/08/02/kabinet-verlengt-verbod-op-eendaagse-evenementen-zonder-vaste-zitplaats-tot-1-september> [dostęp: 29.11.2021].
- Kruse F., Abma I., Jeurissen P., *The impact of COVID-19 on long-term care in the Netherlands*. LTCcovid, International Long-Term Care Policy Network, CPEC-LSE, 26 May 2020, <https://www.lumc.nl/sub/9600/att/TheimpactofCOVID19longterm-care2ndwave> [dostęp: 30.11.2021].

- Lockdown om contacten tot een minimum te beperken*, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/12/14/lockdown-om-contacten-tot-een-minimum-te-beperken> [dostęp: 29.11.2021].
- Middelbare scholen en het middelbaar beroepsonderwijs gaan weer open*, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nieuws/2021/02/23/middelbare-scholen-en-het-middelbaar-beroepsonderwijs-gaan-weer-open> [dostęp: 29.11.2021].
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat: Monitoring gebruikers steunmaatregelen*, <https://www.bedrijvenbeleidnbeeld.nl/corona/monitoring-gebruikers-steunmaatregelen> [dostęp: 27.11.2021].
- Nederland blijft tot en met ten minste 9 februari in lockdown*, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/01/12/nederland-blijft-tot-en-met-ten-minste-9-februari-in-lockdown> [dostęp: 29.11.2021].
- Nederland verder open met coronatoegangsbewijs*, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nieuws/2021/09/14/nederland-verder-open-met-coronatoegangsbewijs> [dostęp: 29.11.2021].
- Nieuwe maatregelen tegen verspreiding coronavirus in Nederland*, 12.03.2020, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/12/nieuwe-maatregelen-tegen-verspreiding-coronavirus-in-nederland> [dostęp: 21.11.2021].
- Snelle toename besmettingen dwingt tot maatregelen in de zomer*, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nieuws/2021/07/09/snelle-toename-besmettingen-dwingt-tot-maatregelen-in-de-zomer> [dostęp: 29.11.2021].
- Stap 1: winkels en terrassen deels open, einde avondklok*, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nieuws/2021/04/20/stap-1-winkels-en-terrassen-deels-open-einde-avondklok> [dostęp: 29.11.2021].
- Temporary subsidy for self-employed. Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandige Ondernemers (Tozo)*, https://static.eurofound.europa.eu/covid19db/cases/NL-2020-40_761.html [dostęp: 27.11.2021].
- TOZO (Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers)*, <https://www.zzp-nederland.nl/corona/tozo> [dostęp: 27.11.2021].

Niemcy

I. Zagadnienia wprowadzające

Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r. (dalej: „UZ” lub „Ustawa Zasadnicza”), proklamując prawa podstawowe jako wiążące władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą prawo bezpośrednio obowiązujące (art. 1 ust. 3), nie wprowadza – w odróżnieniu od Konstytucji RP z 1997 r. – żadnej formalnej klasyfikacji (typologii) tych praw. Jak jednoznacznie wynika z lektury rozdziału I UZ, prawa i wolności w nim wymienione to w zdecydowanej większości „klasyczne” prawa pierwszej generacji. Jeśli uwzględnić, że Konstytucja Weimarska z 1919 r. zawierała szeroki katalog gwarancji socjalnych, to pominięcie ich w Ustawie Zasadniczej trudno uznać za przypadkowe. Oczywiście w sytuacji gospodarczej niedługo po II wojnie światowej konstytucyjne poręczenia praw socjalnych miałyby charakter iluzoryczny. Jednak decyzja twórców UZ podyktowana była przede wszystkim założeniem, w myśl którego efektywna ochrona praw podstawowych polega na otwarciu drogi sądowej w sytuacji, gdy władze publiczne (w tym również organy ustawodawcze) dopuszczają się ich naruszenia (art. 19 ust. 4 UZ). W przypadku praw podstawowych, których istotnym elementem byłoby roszczenie o różnego rodzaju świadczenia (pozytywne działania) ze strony władz publicznych, tego rodzaju ochrona jest o wiele mniej efektywna niż w przypadku praw wolnościowych. W odróżnieniu od tych drugich ich realizacja bezwzględnie wymaga

regulacji ustawowej, a tej nie mogą „zastąpić” orzeczenia sądowe, w tym również orzeczenia trybunału (sądu) konstytucyjnego¹.

W późniejszym czasie w Niemczech podejście do praw drugiej generacji uległo istotnym przemianom. Niemcy ratyfikowały najważniejsze akty prawa międzynarodowego dotyczące praw II generacji, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych z 1966 r. (w 1973 r.) i Europejską Kartę Socjalną z 1961 r. (w 1965 r.). Umowy te mają jednak w Niemczech rangę federalnych ustaw zwykłych, a więc nie mogą być traktowane jako źródło konstytucyjnych praw jednostki. Nie wyklucza to traktowania ich jako wskazówki przy dokonywaniu interpretacji przepisów konstytucyjnych.

Nie wnikając tu w bardzo skomplikowaną problematykę tzw. dogmatyki praw podstawowych stwierdzić można, że w drodze zabiegów interpretacyjnych podejmowanych przede wszystkim przez Federalny Trybunał Konstytucyjny (dalej: „FTK”) niektóre z praw podstawowych uzyskały z czasem także znaczenie zbliżone do praw drugiej kategorii. W pierwszej kolejności FTK wskazał, że poręczone w ustawie zasadniczej prawa podstawowe ucieleśniają również porządek wartości, który obowiązuje we wszystkich gałęziach prawa. Państwo jest zobowiązane nie tylko powstrzymać się od ograniczania tych praw, ale jest zobowiązane je chronić i zabezpieczać (popierać) możliwość ich faktycznej realizacji. Jest to nazywane przedmiotową treścią praw podstawowych. Jednym z jej elementów jest tzw. obowiązek ochrony, czyli konstytucyjnie uzasadniona powinność podjęcia działań prawodawczych, organizacyjnych czy finansowych, które byłyby niezbędne dla możliwie najdalej idącej praktycznej realizacji konkretnych praw, które *prima facie* mają wolnościowy charakter. Dalszym krokiem było „upodmiotowienie” w przypadku niektórych praw podstawowych tak rozumianego zakresu ochrony poprzez możliwość domagania się ochrony na drodze sądowej, w szczególności w drodze skargi konstytucyjnej (skierowanej zarówno przeciwko zaniechaniu ustawodawczemu, jak i niepełnej realizacji wymagań konstytucyjnych).

¹ Bliżej o koncepcji praw podstawowych w Ustawie Zasadniczej z Bonn i jej ewolucji zob. m.in. J.W. Tkaczyński, *Prawo ustrojowe Niemiec*, Kraków 2015, s. 85 i n.

Dla ustalenia, kiedy następuje i jak wygląda tego rodzaju „upodmiotowienie”, istotną rolę odgrywają przede wszystkim zasada równości (art. 3 UZ) oraz zasada państwa socjalnego (art. 20 ust. 1). Zasada państwa socjalnego, która – najogólniej rzecz ujmując – obejmuje dwa elementy bezpieczeństwa socjalnego i „wyrównanie socjalne” nakazuje państwu aktywne działania również dziedzinie praw podstawowych². W połączeniu z zasadą równości stanowi dyrektywę, która uzasadnia roszczenie jednostek o zapewnienie im pewnego minimalnego standardu (w tym minimalnych warunków instytucjonalnych i materialnych) możliwości korzystania z praw o *prima facie* wolnościowym charakterze na równych (zarówno pod względem formalnym, jak i materialnym) na wszystkich zasadach. Zastosowanie znajduje tutaj oczywiście zasada proporcjonalności jako metoda prowadząca do ustalenia, czy dokonane przez ustawodawcę różnicowanie w realizacji jest zgodne z UZ. Od lat 70. XX w. na określenie tego rodzaju sytuacji FTK używał określenia „prawa uczestnictwa” (*Teilhaberechte*), podkreślając w ten sposób, że jednostki mają konstytucyjne prawo do swego rodzaju „udziału” w działalności tworzonych przez ustawodawcę instytucji ustawodawcę w celu realizacji obowiązku ochrony i popierania praw podstawowych. Współcześnie częściej spotykany jest termin pochodne prawo do udziału w świadczeniach publicznych (*derivative Leistungsansprüche*)³. Niezależnie od kwestii terminologicznych, stwierdzić jednak można, że sytuacja w Niemczech w zakresie konstytucyjnych gwarancji dla praw drugiej generacji zbliża się do rozwiązań przyjętych w państwach takich jak Polska, w których gwarancje tych praw uzupełnione są szczególnymi zastrzeżeniami o wiodącej roli ustaw zwykłych co do konkretnego zakresu ich realizacji. Również FTK podkreśla bowiem, że z uwagi na związek z zasadą państwa socjalnego oraz zastrzeżeniem, że prawa socjalne mogą zapewnione tylko w granicach finansowych i organizacyjnych możliwości państwa, swoboda

² K.-P. Sommermann, [w:] *Das Bonner Grundgesetz. Kommentar*, H. v. Mangoldt, F. Klein, Ch. Strack (ed.), t. 2, München 2000, s. 53.

³ J.W. Tkaczyński, *op. cit.*, s. 59.

regulacyjna ustawodawcy ma inny (większy) wymiar niż w przypadku ograniczania praw wolnościowych.

W zawartych UZ regulacjach konstytucyjnych – dotyczących sytuacji nadzwyczajnych – nie ma wprost mowy o szczególnych zasadach ograniczenia podstawowych (konstytucyjnych) praw jednostki w stanach nadzwyczajnych. Oznacza to, że należy w tym zakresie stosować zasady ogólne (art. 19 ust. 1 i 2 UZ) i brak jakiegось generalnego upoważnienia do zawieszenia lub ograniczenia praw podstawowych w sytuacjach zaliczanych do stanów nadzwyczajnych. Jednak pamiętać należy, że wyraźne wskazanie w UZ ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz wolnościowego i demokratycznego porządku ustrojowego, jak również obrony państwa jako podstaw nadzwyczajnych działań władz publicznych wpływa na ocenę ograniczeń wprowadzonych w drodze ustaw zwykłych. Przesłanki, które uzasadniają podjęcie wyjątkowych środków, ustanawiają bowiem również pewne wartości konstytucyjne i elementy porządku konstytucyjnego w rozumieniu art. 2 ust. 1 UZ (np. porządek i bezpieczeństwo publiczne). Jako takie mogą one być ogólną podstawą ograniczeń praw podstawowych wprowadzanych w drodze ustaw, a ocena tych ograniczeń z punktu widzenia zachowania zasady proporcjonalności powinna tę okoliczność uwzględniać⁴.

Z punktu widzenia tematu niniejszych rozważań istotne znaczenie ma regulacja prawna dotycząca pojęcia „katastrof” i „środków ochrony” w przypadku ich wystąpienia. Katastrofy rozumiane są w Niemczech jako poważne zdarzenia (sytuacje), które powodują aktualne zagrożenie dla życia lub zdrowia znacznej liczby ludzi, środowiska naturalnego lub innych ważnych dóbr prawnych, a eliminacja zagrożenia lub przeciwdziałanie szkodom nie są możliwe za pomocą zwyczajnych środków, będących w gestii organów administracji, ale konieczna jest współpraca różnych władz publicznych, służb

⁴ P. Czarny, *Stany nadzwyczajne w Niemczech, Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka. T. IV*, Warszawa 2021 (w druku).

i organizacje pod kierunkiem specjalnego organu ochrony przed katastrofami (*Katastrophenschutzbehörde*)⁵.

Cechą charakterystyczną stanu katastrofy jest aktualizacja kompetencji organów ochrony (są nimi rządy krajowe lub krajowi ministrowie spraw wewnętrznych oraz organy jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego lub powiatowego) i do żądania od dowolnej osoby świadczenia usług lub pracy, dostarczenia materiałow, a także do nakazania właścicielowi lub innej osobie uprawnionej udostępnienia rzeczy do wykorzystania ich przez instytucje publiczne. Oprócz tego mogą być wprowadzane zakazy z korzystania z niektórych wolności konstytucyjnych.

II. Realizacja wybranych praw podstawowych o charakterze ekonomicznym, socjalnym i kulturalnych w okresie pandemii COVID-19

1. Prawo dostępu do usług ochrony zdrowia finansowanej ze środków publicznych

Artykuł 2 ust. 1 UZ poręcza każdemu prawo do życia oraz nietykalności osobistej (cielesnej). Jednak nietykalność cielesna jest w praktyce rozumiana szeroko jako pojęcie obejmujące również zdrowie w znaczeniu biologiczno-psychologicznym. W kontekście zarysowanej wcześniej dogmatyki praw podstawowych zauważyć trzeba, że z prawa do życia i integralności cielesnej nie wynika samodzielne roszczenie o świadczenia medyczne, jednak nie jest wykluczone roszczenie o odpowiednie „uczestnictwo” w działalności publicznych placówek medycznych oraz „odpowiednie” wyposażenie w środki finansowe państwowych kas chorych⁶. Przypomnieć tu należy, że Niemcy mają bardzo długie doświadczenia związane z funkcjonowaniem publicznego systemu ochrony zdrowia, którego powstanie łączy się z wprowadzeniem

⁵ Definicje tego rodzaju zawarte są specjalnych ustawach krajowych o przeciwdziałaniu katastrofom; zob. § 2 ust. 1 ustawy kraju Berlin z 7 czerwca 2021 r., <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-KatSchGBE2021rahmen> [dostęp: 21.10.2021].

⁶ H.D. Jarass, B. Pieroh, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, München 1989, s. 54.

obowiązkowych pracowniczych ubezpieczeń zdrowotnych jeszcze w II połowie XIX w. W czasie pandemii ze środków publicznych finansowane było nie tylko leczenie osób zakażonych, ale także przeprowadzenie testów oraz szczepienia ochronne.

Drażliwy problem stanowiło zagadnienie tzw. triażu (nazywanego w Polsce również segregacją pacjentów) rozumianego w tym przypadku jako przyznawanie priorytetu w leczeniu pacjentów według klinicznych szans na wyleczenie, w sytuacji zasoby środków i urządzeń medycznych są ograniczone. W czasie pandemii był to problem potencjalny, bowiem granice „wydolności” służby zdrowia nie zostały przekroczone. W zakresie w praktyce stosowane są w Niemczech wytyczne opracowane przez Niemieckie Interdyscyplinarne Stowarzyszenie Intensywnej Terapii i Medycyny Ratunkowej. Jednak przedmiotem kontrowersji stał się problem nie tyle problem medyczny, ale prawny, a mianowicie czy tego rodzaju wytyczne nie powinny być uregulowane w ustawie. W sprawie tej złożono szereg skarg konstytucyjnych, w których złożono również wnioski dotyczące natychmiastowego utworzenia *gremium*, które opracowałoby prawnie wiążące normy dotyczące triażu w kontekście pandemii COVID-19. FTK oddalił wnioski o wydanie zarządzenia tymczasowego, ale wyraźnie podkreślił, że co do istoty sprawa wymogu ustawowego uregulowania kwestii „segregacji medycznej” pozostaje otwarta⁷.

2. Prawo własności

UZ poręcza prawo własności i prawo dziedziczenia, wyraźnie zastrzegając, że ich treść i granice określają ustawy. Jednocześnie własność zobowiązuje do tego, by jej używanie służyło również dobru powszechnemu. Wywłaszczenie jest dopuszczalne dla dobra powszechnego, ale tylko na podstawie ustawy, która określa sposób i wymiar odszkodowania. Według FTK również szczególnie daleko idące ograniczenia

⁷ Postanowienie FTK z 16 czerwca 2020 r. (BVerfG, Az.: 1 BvR 1541/20), <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/bvg20-074.html> [dostęp: 20.10.2021].

prawa własności, choć nie są wyłączeniem, wymagają „świadczeń wyrównawczych”⁸.

Ta regulacja konstytucyjna powoduje, że stosunkowo łatwo jest w Niemczech uzasadnić zgodność z konstytucją ograniczeń prawa własności, wystarczy bowiem w istocie wykazać, że służy to interesowi publicznemu. Dodatkowo WFTK różnicuje konstytucyjną ochronę własności. Stoi bowiem na stanowisku, że w zakresie, w jakim „własność zabezpiecza wolność osobistą jednostki w sferze prawa własności, cieszy się szczególnie wyraźną ochroną”⁹. W przeciwieństwie do tego, wolność projektowania ustawodawcy jest większa, im silniejszy jest społeczny związek własności; w tym celu decydujące znaczenie ma jego charakter i funkcja¹⁰.

Ustawa federalna z 20 lipca 2000 r. o zapobieganiu i zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi (określana w skrócie jako „ustawa o ochronie przed infekcjami”) wskazuje wprost na możliwość wprowadzenia pewnych obowiązków właścicieli (§ 17), ale dotyczą one chorób przenoszonych przez zwierzęta. Przepisy tej ustawy nie wykluczają ograniczeń wprowadzonych w prawie krajów związkowych. Jednak nie oznacza to, że w związku z pandemią COVID-19 nie może dochodzić do takich ograniczeń, jednak są one z reguły powiązane z ograniczeniem wolności prowadzenia działalności zawodowej. Tytułem ilustracji wiele skarg do sądów administracyjnych, krajowych sądów konstytucyjnych i samego FTK złożyli właściciele hoteli, którym zabroniono udzielania noclegów gościom. Ogólnie podkreśla się, że ograniczenia w korzystaniu z własności są w okresie pandemii dopuszczalne, ale ustawodawca jest zobowiązany do uregulowania rodzaju i zakresu odszkodowania lub rekompensaty finansowej¹¹. Fakt wprowadzenia różnego rodzaju programów pomocowych dla przedsiębiorców

⁸ BVerfGE [Orzecznictwo Federalnego trybunału Konstytucyjnego], t. 100, s. 226.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Zob. m.in. BVerfGE, t. 42, s. 294 oraz BVerfGE, t. 53, s. 292.

¹¹ H.-J. Papier, *Umgang mit der Corona-Pandemie: Verfassungsrechtliche Perspektiven*, „Aus der Politik und Zeitgeschichte“ 2000, nr 35-37, <https://www.bpb.de/apuz/314341/verfassungsrechtliche-perspektiven#footnode11-11> [dostęp: 22.10.2021].

stanowił istotny argument dla niektórych sądów dla stwierdzenia zgodności wprowadzonych ograniczeń z UZ¹².

Zwrócić można też uwagę, że w świetle orzecznictwa sądowego pandemia nie zwalnia sama w sobie od wykonywania obowiązków związanych z własnością np. z obowiązkowych przeglądów kominiarskich¹³.

3. Wolność wykonywania zawodu oraz prowadzenia działalności gospodarczej

W art. 12 ust. 1 UZ poręczono wszystkim Niemcom prawo swobodnego wyboru zawodu, miejsca pracy i instytucji edukacyjnej. Wykonywanie zawodu może być uregulowane przez ustawę lub na podstawie ustawy. Pojęcie „zawodu” interpretowane jest szeroko jako każda względnie stała działalność, która zarówno w sensie materialnym, jak i niematerialnym służy zdobyciu i zachowaniu podstaw egzystencji. Zgodnie z art. 19 ust. 3 UZ, wolność wyboru zawodu odnosi się również do osób prawnych i chroni ich działalność, która ma cel zarobkowy. FTK stoi na stanowisku, że art. 12 ust. 1 gwarantuje swobodny wybór zawodu, swobodne podjęcie wykonywanie i zakończenie działalności zawodowej.

Oczywistym jest, że środki stosowane w ramach przeciwdziałania pandemii COVID-19 stanowiły daleko idące ograniczenie wolności zawodowej. Ustawa federalna o ochronie przed infekcjami wyraźnie wskazuje, że w okresie stanu epidemii o znaczeniu krajowym mogą zostać wprowadzone zakazy lub ograniczenia ofert noclegowych, prowadzenia lokali gastronomicznych oraz działalności handlowej typu detalicznego lub hurtowego. Oprócz tego na przedsiębiorców może zostać nałożony obowiązek przetwarzania danych osobowych klientów,

¹² Wyrok Wyższego Sądu Administracyjnego Saksonii-Anhalt z 14 listopada 2020 r., https://www.sachsen-anhalt.de/bs/pressemitteilungen/?no_cache=1&tx_tsarssinclude_pi1%5Buid%5D=140071&tx_tsarssinclude_pi1%5Baction%5D=single&tx_tsarssinclude_pi1%5Bcontroller%5D=Static&cHash=154ab22b74fdf6cdeca888bb9c216bac [dostęp: 25.10.2021].

¹³ <https://www.etl-rechtsanwalte.de/aktuelles/erste-gerichtsentscheidungen-zum-coronavirus> [dostęp: 20.10.2021].

gości lub uczestników wydarzenia w celu: prześledzenia możliwych łańcuchów infekcji i umożliwienia ich przerwania.

Ponadto właściwe organy mogą zakazać osobom chorym na chorobę zakaźną, podejrzanym o zachorowanie, podejrzanym o przenoszenie chorób zakaźnych, jak również „ozdrowieńcom”, wykonywania niektórych czynności zawodowych w całości lub w części.

Wykonywanie działalności zawodowej w rozumieniu art. 12 UZ ma jednak pierwszeństwo przed zakazem opuszczania miejsca zamieszkania lub zakwaterowania od godziny 22 do godziny 5 dnia następnego, który obowiązuje w lokalnym stanie szczególnego zagrożenia epidemiologicznego.

4. Prawo do nauki i prawa dziecka

Ustawa zasadnicza z Bonn nie wymienia prawa do nauki jako odrębnego prawa podstawowego, jednak jest ono w różny sposób poręczone niemal we wszystkich konstytucjach państw związkowych. Generalnie w Niemczech uważa się, że zamknięcie szkół (placówek oświatowych) jest dopuszczalne zarówno na podstawie regulacji krajowych, jak i przepisów federalnych. Zamknięcie szkół rozumiane jest nie tyle jako ingerencja w prawo do nauki, ale szczególna regulacja dotycząca wykonywania obowiązku szkolnego, która polega na zwolnieniu z wymogu fizycznej obecności w szkole podczas lekcji ujętych w planie nauczania.

Wspomnienia wymaga kwestia sposobu przeprowadzenia i terminów egzaminów. W Niemczech zakłada się bowiem, że z prawa do nauki można wyprowadzić uprawnienie do przystąpienia do egzaminu końcowego, jeśli pomyślnie ukończyło odpowiedni etap edukacji szkolnej. Ponieważ od wyniku egzaminu z reguły zależy możliwość kontynuowania nauki na wyższym szczeblu albo możliwość podjęcia działalności zawodowej, w której funkcjonuje wymaganie wykazania określonych kwalifikacji, zwraca się uwagę na konieczność zapewnienia równości szans. Z tego m.in. względu w Niemczech odrzucono zastosowany w niektórych państwach w 2021 r. system tzw. matury urzędowej. Zwraca się też uwagę, że z powodu mniejszej efektywności zdalnego nauczania daleko idące zróżnicowanie co do okresów

zamknięcia szkół w poszczególnych częściach państwa jest wysoce problematyczne. W orzecznictwie sądowym pojawiła się problematyka ustalenia terminu egzaminu, jednak przyjęto, że z prawa do nauki nie wynika roszczenie o przeprowadzenie egzaminu w konkretnym terminie, a więc poszczególni maturzyści nie mają roszczenia o przesunięcie terminu egzaminu dojrzałości¹⁴.

Jeśli chodzi natomiast o prawa dziecka, to nie są one wyrażone w UZ¹⁵. Jednak FTK już w 1968 r. stwierdził, że dzieci są istotami posiadającymi własną godność i prawo do rozwoju osobowości, a jednym z wyroków można z 2008 r. można przeczytać, że dziecko nie jest przedmiotem wykonywania władzy rodzicielskiej, ale podmiotem prawa, w tym praw podstawowych¹⁶. W szeregu analiz wyrażono opinie, że prawa dziecka nie były w okresie pandemii w pełni przestrzegane, zwłaszcza niedostateczne było informowanie ich w formie dostosowanej do stopnia rozwoju o zaistniałej sytuacji, a także w niepełnym stopniu stosowano indywidualizację świadczeń i ich dostosowanie do konkretnej sytuacji¹⁷.

5. Wolność działalności artystycznej i prawo dostępu do dóbr kultury

Art. 5 ust. 3 UZ zawiera lapidarną deklarację, że sztuka (tak jak nauka, badania naukowe i nauczanie) są wolne. W świetle orzecznictwa FTK wolność sztuki dotyczy w równym stopniu „obszaru tworzenia” i „obszaru oddziaływania” twórczości artystycznej. Obejmuje ona nie tylko stworzenie lub wykonanie dzieła sztuki, ale także jego wystawę lub prezentację publiczną.

¹⁴ Postanowienie Wyższego Sądu Administracyjnego Berlin-Brandenburg z 21 kwietnia 2020 r. (sygn. akt OVG 3 S 30/20), <https://dejure.org/corona-pandemie> [dostęp: 25.10.2021].

¹⁵ Są one jednak uwzględnione w 10 konstytucjach krajowych.

¹⁶ BVerfGE, t. 24, s. 144.

¹⁷ *Kinderrechte in Zeiten der Corona-Pandemie*, Deutsches Institut für Menschenrechte, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahme__Kinderrechte_in_der_Corona-Pandemie.pdf [dostęp: 30.10.2021].

Oczywistym jest, że wskazany w art. 28a ust. 17 ustawy o ochronie przed infekcjami zakaz lub ograniczenie wydarzeń kulturalnych lub działalności instytucji kultury stanowi ograniczenie wolności sztuki w tym drugim aspekcie.

FTK w jednym z orzeczeń z 2021 r. stwierdził jednak, że ograniczenie to służy realizacji konstytucyjnie legitymowanego celu, stanowi realizację obowiązku ochronnego państwa w zakresie ochrony życia i integralności cielesnej. Ten obowiązek ochrony polega również na działaniach, których celem jest utrzymanie funkcjonalności systemu ochrony zdrowia w celu zapewnienia opieki zdrowotnej.

Trybunał ustosunkował się także do zarzutu zróżnicowania statusu wydarzeń kulturalnych i nabożeństw religijnych. W ocenie FTK różnic między nabożeństwem podlegającym ochronie jako realizacją wolności wyznania (art. 4 UZ) a wydarzeniem kulturalnym – takim jak koncert – nie można sprowadzić do tego, że w obu przypadkach ludzie spotykają się we wspólnym celu i działają razem w zamkniętych pomieszczeniach. Uczestnicy nabożeństwa są sami podmiotami wolności wyznania, podczas gdy uczestnicy wydarzenia kulturalnego nie są w tym przypadku uważani za podmioty wolności sztuki¹⁸. To ostatnie zdanie pokazuje, że choć dostęp do dóbr kultury może być uważany za element prawa do nieskrępowanego rozwoju własnej osobowości (art. 2 ust. 1 UZ), ten aspekt zagadnienia nie odgrywał w okresie pandemii COVID-19 istotnej roli.

6. Prawo do zabezpieczenia społecznego

UZ nie wspomina w rozdziale I o prawie podstawowym do zabezpieczenia społecznego. Tym niemniej FTK stoi na stanowisku, że z art. 1 w zw. z art. 20 UZ wynika prawo podstawowe do zapewnienia pewnego minimum egzystencji zgodnej z godnością człowieka ludzkiej, a polega ono na zapewnieniu każdej osobie potrzebującej pomocy

¹⁸ Postanowienie FTK z 20 maja 2021 r. sygn. akt 1 BvR 928/21, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/05/rk20210520_1bvR092821.html [dostęp: 23.10.2021].

takich warunków materialnych, które są niezbędne do jej fizycznej egzystencji oraz do minimalnego poziomu uczestnictwa w życiu społecznym, kulturalnym i politycznym¹⁹.

Realizacja tego prawa uregulowana jest w wielu aktach prawnych, ale kluczowe znaczenie ma pomoc socjalna w rozumieniu księgi XII niemieckiego federalnego Kodeksu Socjalnego, której celem jest umożliwienie osobom uprawnionym do świadczeń prowadzenie życia odpowiadającego godności osoby ludzkiej.

Rozbudowany w Niemczech system pomocy społecznej nie wymagał w okresie pandemii COVID-19 zasadniczych zmian. Odnotować należy w szczególności zmiany w zakresie rozumienia zasady subsydiarności, zgodnie z którą pomoc ta ma być udzielana osobom, które nie są w stanie lub nie są w stanie w wystarczającym stopniu zaspokoić swoich uzasadnionych potrzeb z własnych zasobów i środków. Zmiany te polegały na uproszczeniach i ułatwieniach w staraniu się o świadczenia²⁰. W pierwszej kolejności wprowadzono zasadę, w myśl której w postępowaniach dotyczących przyznania równych form pomocy społecznej nie uwzględnia się (ale tylko przez pewien czas) stanu majątkowego, w szczególności dochodów z okresu sześciu miesięcy, chyba że starający się o pomoc posiada znaczny majątek. Po drugie, wprowadzono domniemanie, że wnioskujący o świadczenia nie posiada znacznego majątku, chyba że z treści wniosku wynika co innego. Po trzecie, zastrzeżono, że rzeczywiste wydatki na koszty utrzymania stanowią podstawę przy ustalaniu wysokości świadczeń. Po czwarte, wydłużono czas, na jaki przyznawane są świadczenia i poszerzono możliwości tymczasowego ich przyznawania. Z założenia regulacje miały mieć ograniczony czas obowiązywania

W sumie zmiany w zakresie pomocy społecznej ujęte zostały w tzw. trzech pakietach z marca 2000 r., maja 2000 r. oraz marca 2021 r. Przy tym dwa ostatnie polegały na przedłużeniu mocy obowiązującej

¹⁹ BVerfGE, t. 125, s. 175.

²⁰ Ustawa z 27 marca 2020 r. o ułatwionym dostępie do zabezpieczenia społecznego (*Gesetz vom 27.03.2020 für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 (Sozialschutz-Paket)*).

rozwiązań wprowadzonych w marcu 2000 r. oraz uregulowaniu niektórych kwestii dotyczących szczególnych świadczeń (np. dla dzieci i osób pracujących w niepełnym wymiarze).

7. Prawa osób niepełnosprawnych

W odniesieniu do osób niepełnosprawnych UZ ustanawia zasadę, zgodnie z którą nikt nie może być dyskryminowany z powodu swojej niepełnosprawności (art. 3 ust. zd. 2 UZ). Z zakazu tego wynika po pierwsze, prawo podmiotowe osób niepełnosprawnych, a po drugie, pośrednio również dopuszczalność uprzywilejowania takich osób. Jest to zatem dopuszczalne kryterium różnicowania statusu prawnego osób fizycznych, korzystniejszego traktowania osób niepełnosprawnych zgodnie z zasadą państwa socjalnego. Dodać należy, że Niemcy ratyfikowały Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych.

W tej dziedzinie pandemia COVID-19 przyniosła z sobą w Niemczech szereg problemów. W pierwszej kolejności chodziło o kwestię finansowania środków ochronnych (masek). W drugiej o zagadnienie priorytetu w szczepieniach. Nie wnikając w szczegóły, chodziło o to szczególne przepisy, które wprowadzając pierwszeństwo w dostępie do szczepień, precyzyjnie wymieniały schorzenia uprawniające do preferencyjnego potraktowania. Okazało się jednak, że występowały tam pewne luki.

Inna grupa problemów związana była z przymusową izolacją. Zwracano uwagę, że zakaz odwiedzin i zakaz opuszczania placówki opiekuńczej prowadziły do daleko idącej izolacji społecznej osób niepełnosprawnych, zgłaszano przypadki ich zamykania w pokojach. Tego rodzaju izolacja zmniejsza naturalnie ryzyko zakażenia, ale należy stosować tu zasadę proporcjonalności. W pewien sposób izolację tę mogą zmniejszyć regularne testowanie w krótkich odstępach czasu albo urządzenie w domach opieki specjalnych „pokojów wizyt”.

Wreszcie wskazuje się, że z uwagi na tempo podejmowania decyzji nie zawsze przestrzegano art. 4 ust. 3 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, zgodnie z którym w toku podejmowania decyzji w zakresie spraw związanych z osobami niepełnosprawnymi, Państwa

Strony będą ściśle konsultować się z osobami niepełnosprawnymi, a także angażować te osoby, w tym niepełnosprawne dzieci, w te procesy, za pośrednictwem reprezentujących je organizacji. Nie zawsze też przekazywano informacje osobom niepełnosprawnym przeznaczone dla ogółu społeczeństwa, w dostępnych dla nich formach i technologiach, odpowiednio do różnych rodzajów niepełnosprawności, na czas i bez dodatkowych kosztów.

III. Zróżnicowanie stanu prawnego w związku z federalną strukturą RFN

Federalna struktura państwa należy do najważniejszych zasad ustrojowych RFN. Podział państwa niemieckiego na kraje związkowe i ich udział w wykonywaniu władzy ustawodawczej należy do tzw. postanowień niezmiennialnych UZ (art. 79 ust. 3). Jednak w dyskusji nad przeciwdziałaniem pandemii COVID-19 pojawia się wielokrotnie zarzut, że federalizm wpływa w tym zakresie „hamująco”²¹. Istotnie nietypowa sytuacja, jaka ma miejsce od marca 2020 r., rodzi bowiem podstawowe w państwie federalnym pytanie, czy kompetentne do regulowania różnych aspektów walki z pandemią i eliminacji jej skutków są władze federalne czy też władze krajowe. UZ przyjmuje domniemanie właściwości krajów, ale zawiera również katalog spraw, w których uprawnienia ustawodawcze zostają przekazane federacji. Specyfiką niemieckiego federalizmu jest to, że obok wskazania w UZ obszaru wyłącznych kompetencji ustawodawczych federacji występuje również kategoria ustawodawstwa konkurencyjnego. W tym zakresie kraje związkowe są uprawnione do wydawania ustaw, o ile ustawodawca federalny nie skorzysta ze swoich uprawnień.

Z punktu widzenia tematu niniejszych rozważań istotne jest przytoczenie art. 74 ust. 1 pkt 19 UZ, zgodnie z którym sfera ustawodawstwa konkurencyjnego obejmuje dziedzinę przeciwdziałania groźnym dla ogółu chorobom zakaźnym, jak również sprawy aptek, leków produktów leczniczych i medycznych. Ta klauzula kompetencyjna nie jest

²¹ H.-J. Papier, *op. cit.*, *passim*.

rozumiana wąsko tylko jako zwalczanie wspomnianych chorób, ale obejmuje również działania zapobiegawcze. Skala pandemii COVID-19 pokazała, że art. 19 ust. 1 pkt 19 UZ może być traktowany jako podstawa ingerencji ustawodawczej w praktycznie wszystkie sfery życia społecznego i gospodarczego, stąd też prowadzić może do przejścia przez federację kompetencji ustawodawczych w dziedzinach należących *prima facie* do zakresu ustawodawstwa krajowego.

Już na wstępie wspomniano, że ochrona przed katastrofami (w czasie pokoju) należy do ustawodawstwa krajowego, ale choroby zakaźne mogą również przybierać rozmiary katastrofy²². Występuje więc poważny problem, czy i jak rozgraniczyć zakres ustawodawstwa federalnego i krajowego i tej sytuacji. Ogólnie wskazuje się, że wystąpienie w którymś z krajów związkowych stanu katastrofy wywołanej występowaniem choroby zakaźnej powoduje, że zastosowanie znajdujących zarówno przepisy ustaw krajowych, jak i federalnej ustawy o ochronie przed infekcjami. Szczególna sytuacja w tej materii miała miejsce w Bawarii, w której dwukrotnie (w okresie od 16 marca do 16 czerwca 2020 r. oraz od 9 grudnia 2020 r. do 6 stycznia 2021 r.) wprowadzono na podstawie ustawy krajowej stan katastrofy.

W praktyce doszło w tym zakresie do pewnego kompromisu, polegającego na tym, że kraje związkowe zachowują pewną samodzielność w stosowaniu zgodnie ze swoim ustawodawstwem środków zapobiegającym rozprzestrzenianiu się pandemii, ale ustawa o ochronie przed infekcjami wprowadza tzw. federalny hamulec bezpieczeństwa. Ma on dwie formy. Po pierwsze, chodzi o wariant ograniczony terytorialnie. Jeśli bowiem w powiecie (lub mieście na prawach powiatu) podana przez Instytut Roberta Kocha liczba nowych zakażeń koronawirusem SARS-CoV-2 przekracza przez trzy kolejne dni próg 100 na 100 tys. mieszkańców w ciągu siedmiu dni (tzw. zapadalność siedmiodniowa), obowiązują tam od następnego dnia *ex lege* określone w ustawie zakazy i ograniczenia. Charakterystyczne jest bardzo precyzyjne ustawowe

²² *Infektionsschutzgesetz und Katastrophenschutzgesetze der Länder*, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste 2020, bundestag.de/resource/blob/701832/7c581bd4ec19f16337d8021be8df5b51/WD-3-082-20-pdf-data.pdf [dostęp: 21.10.2021].

określenie, kiedy ta szczególna sytuacja występuje, ale również, kiedy się kończy. Następuje to automatycznie, jeśli przez pięć kolejnych zachorowalność siedmiodniowa spada poniżej granicy 100 nowych przypadków na 100 tys. mieszkańców.

Po drugie, szczególna interwencja federalna w zwalczanie pandemii może przybrać postać wprowadzenia stanu epidemii o narodowym zasięgu. Uchwałę w tej sprawie podejmuje *Bundestag*, gdy istnieje poważne zagrożenie dla zdrowia publicznego w całej RFN. Obowiązuje ona przez okres trzech miesięcy, chyba że *Bundestag* ją uchyli lub stwierdzi dalsze istnienie stanu epidemii. Jednym z istotnych skutków jego wprowadzenia jest aktualizacja upoważnienia dla federalnego ministra zdrowia uzyskuje specjalne pełnomocnictwa do wydawania rozporządzeń, wprowadzających środki mające na celu utrzymanie opieki zdrowotnej w różnych placówkach służby zdrowia, które różnią się od istniejących wymogów ustawowych.

IV. Instrumenty pomocy państwa w realizacji praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych

W Niemczech – podobnie jak w innych wysoko rozwiniętych państwach – zastosowano wiele różnych instrumentów wsparcia dla przedsiębiorców. W 2020 r. skalę pomocy „dla gospodarki” z budżetu federalnego szacowano na ponad 353 mld euro, a wartość gwarancji kredytowych na ponad 819 mld euro²³.

W toku przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19 zastosowano zarówno szereg nowych instrumentów, jak i zmieniono zasady korzystania ze znanych wcześniej form pomocy. Programy dopasowywano do zmieniającej się sytuacji, wprowadzając trzy programy Corona – pomoc pomostowa (*Corona-Überbrückungshilfe*)²⁴.

²³ <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Corona-Schutzschild/2020-03-13-Milliarden-Schutzschild-fuer-Deutschland.html> [dostęp: 31.11.2021].

²⁴ Część z nich dotyczyła również poszkodowanych przez powódź latem 2021 r.

Wcześniej była już mowa o ułatwieniach w realizacji prawa do egzystencjalnego minimum, ale zwrócić należy uwagę, że podobne ułatwienia zastosowano w odniesieniu do osób, których dochody w związku pandemią uległy zmniejszeniu (np. pracowników, którzy utracili pracę lub też w związku z przejściem na pracę w niepełnym wymiarze utraciły część swoich dochodów). Pracownicy lub osoby samozatrudnione, które z powodu nałożonego na nich urzędowo obowiązku kwarantanny lub zakazu działalności zawodowej mogą otrzymać z tego tytułu odszkodowanie.

W ramach niniejszego opracowania trudno byłoby nawet wymienić wszystkie wdrożone w Niemczech programy i formy pomocowe. Ich przegląd przygotowany przez Federalne Ministerstwo Gospodarki i Energii²⁵ pozwala na wyróżnienie zwłaszcza programu „Premia za restart” (pomocy w pokrywaniu kosztów osobowych dla firm, które zamierzają zatrudnić nowych pracowników lub przywrócić personel z pracy w niepełnym wymiarze do pełnego wymiaru), a także „Nowy start plus” przeznaczonego dla osób, które rozpoczynają samodzielną działalność zarobkową i nie zatrudniają więcej niż jednego pracownika i to w niepełnym wymiarze czasu pracy. Dla dużych firm pomoc świadczy specjalny fundusz stabilizacji gospodarki. Są także szczególne formy pomocy finansowej dla przedsiębiorców, którzy w wyniku pandemii i ograniczeń przez wywołanych ponieśli szczególnie „ciężkie” straty finansowe. Oprócz tego ułatwiono dostęp do tanich kredytów oraz poszerzono możliwości uzyskiwania gwarancji kredytowanych ze strony państwa.

Dokonano też zmian w prawie upadłościowym i naprawczym, które poprzez zmiany pewnych terminów i procedur miały na celu umożliwienie odzyskania płynności finansowej, np. poprzez skorzystanie z publicznych mechanizmów wsparcia. W dziedzinie podatków

²⁵ https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmenpaket-fuer-unternehmen-gegen-die-folgen-des-coronavirus.pdf?__blob=publicationFile&v=124 [dostęp: 3.11.2021].

zmniejszono przede wszystkim stawki podatku VAT z 19% do 16% i z 7% do 5%²⁶.

Wsparcie państwa dotyczyło nie tylko różnego rodzaju podmiotów gospodarczych, ale również działalności kulturalnej (utworzono specjalny fundusz dla imprez kulturalnych) czy też od października 2021 r. fundusz dla wystaw i targów.

V. Podsumowanie

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że w Niemczech w okresie pandemii COVID-19 bardzo poważnie wzrosło znaczenie praw o charakterze ekonomicznym i socjalnym. Kluczowego znaczenia nabrało poręczone w UZ prawo do ochrony życia i integralności cielesnej, które pojęciowo odpowiada prawu do ochrony zdrowia. Należy zaznaczyć, że do FTK wpłynęło ponad 400 skarg konstytucyjnych, w których kwestionowano zgodność z UZ ograniczeń wolności jednostki wprowadzonych w związku z realizacją szczególnego obowiązku ochrony zdrowia i życia w czasie pandemii, wraz z wnioskami o wydanie w drodze zarządzenia tymczasowego zakazu ich stosowania. W żadnym przypadku Trybunał nie przychylił się do takiego wniosku. Jednak ostateczna ocena konstytucyjności wprowadzonych w Niemczech obostrzeń dopiero nastąpi z tym zastrzeżeniem, że będzie ona miała w pewnym sensie historyczne znaczenie. Chodzi o to, że obostrzenia te miały na ogół ściśle określony krótki czas obowiązywania, a więc nawet orzeczenia, stwierdzające ich niezgodność z UZ nie będą prowadzić do utraty ich mocy obowiązującej.

Ogólnie rzecz biorąc, w Niemczech zarówno FTK, jak i inne sądy, generalnie zaakceptowały „politykę ustawodawczą” w zakresie przeciwdziałania pandemii COVID-19, której inicjatorem był w pierwszej kolejności rząd federalny. To on składał projekty ustaw, które w większości bez zmian były przyjmowane przez *Bundestag* (i *Bundesrat*).

²⁶ W odniesieniu do jedzenia w restauracjach i lokalach gastronomicznych stawki podatku zmniejszono z 19% do 7%.

Niewątpliwie nowych treści nabrała w wyniku pandemii zasada państwa socjalnego. Stanowi ona konstytucyjną podstawę bardzo różnorodnych form pomocy państwa, zwłaszcza w realizacji prawa do wyboru zawodu.

W Niemczech system źródeł prawa nie ma charakteru zamkniętego, ale niezależnie od tego pandemia COVID-19 doprowadziła pewnej relatywizacji relacji ustawa-rozporządzenie. W ustawie o przeciwdziałaniu infekcjom wprowadzono bowiem regulacje, które przewidują, że rozporządzenie może ograniczać prawa podstawowe. Należy podkreślić, że ma to oparcie w UZ, która w art. 19 ust. 1 wymaga, aby ograniczenia tych praw były wprowadzane w ustawie lub na podstawie ustawy. Jest to regulacja bardziej elastyczna niż treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Z perspektywy niemieckiego konstytucjonalizmu doszło do interesującej sytuacji, gdy prawa ekonomiczne i socjalne, które nie są wprost zagwarantowane w UZ, uzyskują w praktyce większe znaczenie niż klasyczne prawa wolnościowe, które są w niej wyrażone *expressis verbis*. Trudno odpowiedzieć na pytanie, czy doświadczenia pandemii COVID-19 przyczyniły się do spadku znaczenia zasady federalizmu. W każdym razie doprowadziły do faktycznego powiększenia się zakresu ustawodawstwa federalnego, ale nie zlikwidowało to względnej samodzielności krajów związkowych przynajmniej, jeśli chodzi o dopasowanie regulacji federalnych do sytuacji w danym kraju związkowym. Regulacja niemiecka w tym sensie różni się od obowiązującej w Polsce, albowiem w naszym kraju obowiązuje bardzo centralistyczny model, w którym jednostki samorządu terytorialnego właściwie nie mogą podejmować działań prawodawczych, które uzupełniałyby czy nawet modyfikowałyby rozstrzygnięcia podejmowane na szczeblu centralnym.

Z polskiej perspektywy istotne wydają się rozwiązania niemieckie dotyczące ograniczonego terytorialnie stanu epidemii. Wprowadzenie ścisłych ustawowych kryteriów, od których zależy wejście życie najdalej idących ograniczeń w życiu społecznym i gospodarczym (zob. pkt III) ma istotne znaczenie z punktu widzenia zasady zaufania do państwa i prawa i wyklucza stosowanie ocennych i uznaniowych kryteriów. Może wydawać się nadmiernie rygorystyczne i mało elastyczne, ale

zakres ograniczeń w takiej sytuacji można przecież nieco złagodzić w drodze aktów podustawowych.

Bibliografia

Źródła prawa

Ustawa o ochronie ludności w kraju związkowym, *Berlin Gesetz über den Katastrophenschutz im Land Berlin (Katastrophenschutzgesetz – KatSchG)* Vom 7. Juni 2021 <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-KatSchGBE2021rahmen> [dostęp: 21.10.2021]

Ustawa o ochronie przed infekcjami i ustawy o zwalczaniu klęsk żywiołowych krajów związkowych (Infektionsschutzgesetz und Katastrophenschutzgesetze der Länder, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste 2020), [bundestag.de/resource/blob/701832/7c581bd4ec19f16337d8021be8df5b51/WD-3-082-20-pdf-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/701832/7c581bd4ec19f16337d8021be8df5b51/WD-3-082-20-pdf-data.pdf) [dostęp: 21.10.2021].

Ustawa o ułatwionym dostępie do zabezpieczenia społecznego z 27 marca 2020 r., *Gesetz vom 27.03.2020 für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 (Sozialschutz-Paket)*.

Orzecznictwo

BVerfGE [Orzecznictwo Federalnego trybunału Konstytucyjnego], t. 100.

BVerfGE, t. 125.

BVerfGE, t. 24.

BVerfGE, t. 42.

BVerfGE, t. 53.

Postanowienie FTK z 16 czerwca 2020 r. (BVerfG, Az.: 1 BvR 1541/20), <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/bvg20-074.html> [dostęp: 20.10.2021].

Postanowienie FTK z 20 maja 2021 r., sygn. akt 1 BvR 928/21, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/05/rk20210520_1bvro92821.html [dostęp: 23.10.2021].

Postanowienie Wyższego Sądu Administracyjnego Berlin-Brandenburg z 21 kwietnia 2020 r. (sygn. akt OVG 3 S 30/20), <https://dejure.org/corona-pandemie> [dostęp: 25.10.2021].

Wyrok Wyższego Sądu Administracyjnego Saksonii-Anhalt z 14 listopada 2020 r., https://www.sachsen-anhalt.de/bs/pressemitteilungen/?no_cache=1&tx_tsarssinclude_pi1%5Buid%5D=140071&tx_tsarssinclude_pi1%5Baction%5D=single&tx_tsarssinclude_pi1%5Bcontroller%5D=Static&cHash=154ab22b74fdf6cdeca888bb9c216bac [dostęp: 25.10.2021].

Literatura

Czarny P., *Stany nadzwyczajne w Niemczech, Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka. T. IV*, Warszawa 2021 (w druku).

Jarass H.D., Pieroht B., *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, München 1989.

Papier H.-J., *Umgang mit der Corona-Pandemie: Verfassungsrechtliche Perspektiven*, „Aus der Politik und Zeitgeschichte“ 2000, nr 35–37, <https://www.bpb.de/apuz/314341/verfassungsrechtliche-perspektiven#footnode11-11> [dostęp: 22.10.2021].

Sommermann K.-P., [w:] *Das Bonner Grundgesetz. Kommentar*, H. v. Mangoldt, F. Klein, Ch. Strack (ed.), t. 2, München 2000.

Tkaczyński J.W., *Prawo ustrojowe Niemiec*, Kraków 2015.

Netografia

https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmenpaket-fuer-unternehmen-gegen-die-folgen-des-coronavirus.pdf?__blob=publicationFile&v=124 [dostęp: 3.11.2021].

<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Corona-Schutzschild/2020-03-13-Milliarden-Schutzschild-fuer-Deutschland.html> [dostęp: 31.11.2021]

<https://www.etl-rechtsanwaelte.de/aktuelles/erste-gerichtsentscheidungen-zum-coronavirus> [dostęp: 20.10.2021].

Kinderrechte in Zeiten der Corona-Pandemie, Deutsches Institut für Menschenrechte, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahme__Kinderrechte_in_der_Corona-Pandemie.pdf [dostęp: 30.10.2021].

Norwegia

I. Zagadnienia wprowadzające

W dyskusji dotyczącej COVID-19 toczącej się w Królestwie Norwegii wiele miejsca zajmowała kwestia realizacji podstawowych praw podmiotowych wynikających z Konstytucji Królestwa Norwegii z 17 maja 1814 r. (*Kongeriket Norges Grunnlov*, dalej *Grunnlov*)¹. Podkreśla się szczególnie ważne w tym zakresie znaczenie regulacji dotyczących stosunku władz do jednostki w kontekście stanowienia prawa (wprowadzania ograniczeń). Norwegia nie posiada jednolitego systemu reakcji na sytuację wywołaną pandemią COVID-19. W związku z tym wprowadzono wiele zmian do ustaw regulujących konkretne obszary funkcjonowania Królestwa. Z drugiej strony podejmowanych było szereg działań mających zapewnić stabilność gospodarki Królestwa oraz utrzymanie miejsc pracy. Pomoc ta była również widoczna w sektorze: kultury, sportu oraz wolontariatu.

II. Regulacja na poziomie ustawy zasadniczej

Kwestie dotyczące podstawowych praw i wolności obywateli zostały uregulowane w rozdziale E *Grunnlov*. Zgodnie z § 92 *Grunnlov*, instytucje państwowe powinny działać z poszanowaniem dla praw człowieka (wynikających przez *Grunnlov*) i zapewniać ich realizację.

¹ LOV-1814-05-17.

Przepis ten ma zastosowanie do organów państwowych w najszerszym możliwym rozumieniu (*videste forstand*), tj. przez parlament Królestwa Norwegii (*Storting*), rząd (*Regjeringen*), rządowe oraz samorządowe organy miejscowe, oraz sądy². Podkreślenia wymaga, że na ogólnym poziomie przepis ten jest w pierwszej kolejności skierowany do ustawodawcy jako najważniejszego ogniwa w stanowieniu prawa³. Warto zwrócić uwagę na szczegółowe uregulowania, np. § 93 (gwarantujący każdemu człowiekowi prawo życia oraz zakaz poddawania nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu, albo też karze) czy § 94 *Grunnlov* (mający szczególne znaczenie w przypadku przymusowej kwarantanny, bowiem nikt nie może być uwięziony albo pozbawiony swoich praw, chyba że przepis ustawy przewidywać sytuacje, w których to ograniczenie jest dopuszczalne).

Natomiast w § 95 przyznano każdemu obywatelowi prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezależny i bezstronny sąd, a w § 100 *Grunnlov* wolność słowa (nikt nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za otrzymanie albo wyrażenie opinii, informacji, wiadomości, jeśli nie przeczy ono podstawowym prawom takim jak wolność słowa, wolność w poszukiwaniu prawdy, demokracji oraz prawa do formowania własnej myśli), w § 101 zdanie drugie *Grunnlov* prawo do zgromadzeń (każdy ma prawo udziału w pokojowych zgromadzeniach i demonstracjach), w § 102 (prawo do prywatności i życia rodzinnego, prawo do komunikowania się i prywatności domu, rolą organów państwowych jest zapewnienie realizacji prawa do nietykalności cielesnej obywateli), w § 106 *Grunnlov* (prawo do swobodnego poruszania się po terytorium Królestwa, jeżeli przebywa się w nim legalnie).

² *Norges institusjon for menneskerettigheter, Ivaretakelsen av menneskerettigheter under covid-19-pandemien*, 06.04.2020, s. 2; Ot.prp. nr. 3 (1998–1999) *Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norskrett (menneskerettsloven)* rozdział 3.2.2; Ot.prp. nr. 93 (2008–2009) *Om lov om endringer i menneskerettsloven mv. (inkorporering av kvinneskreddiskrimineringskonvensjonen)* rozdział 4.2.

³ Ot.prp. nr. 3 (1998–1999) *Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norskrett (menneskerettsloven)* rozdział 3.2.2.

Prawo obywatela, a zarazem obowiązek państwa w sferze ekonomicznej został przewidziany w § 110 *Grunnloven*. Stanowi on, że organy państwowe są zobligowane do stworzenia warunków umożliwiających osobom zdolnym do pracy, na utrzymanie się z ich pracy albo działalności gospodarczej. Przy tym osoby, które nie są w stanie samodzielnie utrzymać się, są uprawnione do świadczeń ze strony państwa. Ostatni przepis relewantny z punktu widzenia reakcji na pandemię COVID-19 to § 113 *Grunnlov*. Stanowi on, że organy państwowe mogą wkraczać w prawa jednostki jedynie, gdy ustawa tak stanowi.

Wreszcie kwestia stanów nadzwyczajnych. Kwestia ta nie została uregulowana w Konstytucji Królestwa Norwegii⁴. Jako odpowiednik tego rodzaju instytucji wskazuje się § 68 *Grunnlov*, na podstawie którego posiedzenie *Stortingu* odbywa się zwykle w pierwszym tygodniu października. Jednocześnie ustawa zasadnicza przewiduje odstępstwo (Król wyznaczy inny miesiąc lub miasto na posiedzenie *Stortingu* w przypadku nadzwyczajnych zdarzeń). Pod pojęciem „nadzwyczajnych zdarzeń” rozumie się m.in. inwazję lub chorobę zakaźną. W tym przypadku w literaturze norweskiego prawa konstytucyjnego przyjęto określenie niepisanej zasady stanu konstytucyjnej konieczności. Typowym przykładem tego rodzaju zdarzenia, które jest często podawane w literaturze przedmiotu, jest przekazanie władzy przez Parlament na rzecz rządu na uchodźstwie w 1940 r. przy okazji okupacji niemieckiej⁵.

III. Regulacja na poziomie ustawowym

W literaturze norweskiej wskazywano na problematyczność istniejących w Królestwie Norwegii regulacji prawnych będących instrumentem

⁴ B.M. Høgberg, *Lockdown og kriseregulering i Norge*, SvJT 2020, s. 1130.

⁵ Venice Commission, *Observatory on emergency situations – Norway*, <https://www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/NOR-E.htm> [dostęp: 10.12.2021]; więcej o pojęciu „stanu nadzwyczajnego” w Królestwie Norwegii: H.P. Graver, *Pandemi og unntakstilstand hva covid-19 sier om den norske rettstaten*, Oslo 2020, *passim*.

reakcji na zagrożenie pandemią. Komentowano, że wiele regulacji kryzysowych w Norwegii jest rozproszonych w poszczególnych przepisach ustawowych i ma stosunkowo wąski zakres zastosowania. Oznacza to, że takie przepisy mają głównie na celu przeciwdziałanie kryzysom, które pojawiają się na określonej części terytorium państwa lub w konkretnym sektorze (np. takich jak pożary lasów, czy też ataki terrorystyczne). W przypadku kryzysów, które dotyczą całego kraju, praktycznie nie przewidziano żadnego aktu, który w sposób zupełny określałby procedury reakcji na takie zdarzenia⁶.

Prawo norweskie w zakresie gwarancji praw obywatelskich zawiera interesujące rozwiązanie, a mianowicie ustawę z 21 maja 1999 r. o prawach człowieka (*menneskerettsloven*)⁷. Jego oryginalność polega na tym, że zawiera wyliczenie konwencji, których stroną jest Królestwo Norwegii, a które regulują szeroko rozumiane prawa człowieka (§ 2)⁸. Zgodnie z tym unormowaniem wymienione tam akty prawa międzynarodowego są częścią norweskiego prawa i tym samym są wiążące. Jednocześnie podkreśla się w § 3 tej ustawy, że w przypadku sprzeczności ustawy norweskiej z konwencjami zawartymi w § 2, mają one moc nadrzędną w stosunku do aktów prawnych obowiązujących na terytorium Królestwa Norwegii.

Środki wpływające na prawa człowieka powinny w każdym przypadku zapewniać najmniej dotkliwą interwencję ze strony państwa. Dotyczy to również sytuacji, w których wymagana jest szybka reakcja, czyli np. pandemia COVID-19. Ograniczenia praw i wolności obywateli powinny być wprowadzane w myśl zasady najmniejszej ingerencji. W ramach ochrony przed zagrożeniem decyzje należy podejmować bez zwłoki i konstruować je w taki sposób, ażeby były dookreślone i jak najmniej dotkliwe z punktu widzenia celów, które mają one do spełnienia. W doktrynie podkreśla się w związku z tym, że ograniczenia takie

⁶ B.M. Høgberg, *op. cit.*, s. 1130.

⁷ *Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett, LOV-1999-05-21-30*.

⁸ Są to m.in.: Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 3 września 1953 r.; Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 23 marca 1976 r.

winy spełniać trzy podstawowe warunki. Pierwszym z nich jest fakt istnienia podstawy prawnej, która dopuszcza możliwość ograniczenia prawa. Kolejny warunek to dążenie do osiągnięcia prawem określonego celu, czyli np. przeciwdziałanie pandemii. Ostatnim warunkiem jest konieczność ograniczenia praw w sposób proporcjonalny, mając na uwadze cel ich wprowadzanych środków prawnych⁹. Wskazuje się również, że zagrożenia takie jak pandemia mogą prowadzić do kolizji praw, które będą wymagały ograniczenia jednego z podstawowych praw na rzecz drugiego. Dla przykładu prawo poruszania się może być ograniczane z uwagi na obowiązek organów administracji publicznej do ochrony zdrowia i życia obywateli, czego przykładem jest § 106 § 2 *Grunnlov*¹⁰.

Kolejnym aktem prawnym, który ma centralne znaczenie przy przeciwdziałaniu pandemii COVID-19 w Królestwie Norwegii, jest ustawa z 1 stycznia 1995 r. o przeciwdziałaniu chorobom zakaźnym (*Lov om vern mot smittsomme sykdommer; smittevernloven*)¹¹ (dalej: „SL”). Ustawa ta stanowi w rozdziale 1 § 1-1 SL, że celem jest zapewnienie ochrony populacji przed chorobami zakaźnymi poprzez przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się tych chorób. *Ratio* ustawy jest również przeciwdziałanie przedostaniu się takich chorób do Królestwa Norwegii albo też z Norwegii do innych państw. Jednocześnie ustawa stanowi, że organami, które zapewnią realizację wspomnianych zadań, są organy ochrony zdrowia, jak również inne organy zapewniające realizację wprowadzonych ograniczeń. Już na samym początku aktu, w ustępie 3 rozdziału 1 § 1-1 SL znalazło się uregulowanie, zgodnie z którym prawo zapewni bezpieczeństwo jednostki poddanej kontroli pod kątem występowania choroby zakaźnej. Jest to regulacja, która daje możliwość balansowania pomiędzy realizacją praw i wolności

⁹ *Noges institusjon for menneskerettigheter, Ivaretakelsen av menneskerettigheter under covid-19-pandemien*, 06.04.2020, s. 2, https://www.regjeringen.no/contentassets/f1260e6boe194f5f9dce85005b420ed2/norges-institusjon-for-menneskerettigheter.pdf?uid=Norges_institusjon_for_menneskerettigheter [dostęp: 10.10.2021].

¹⁰ *Ibidem*, s. 3.

¹¹ *Lov om vern mot smittsomme sykdommer [smittevernloven]*, LOV-1994-08-05-55.

obywateli a koniecznością wprowadzenia odpowiednich ograniczeń. Bezpośrednią realizacją tych założeń jest przepis rozdziału 1 § 1-5 SL. Stanowi on, że w przypadku wprowadzania środków mających na celu przeciwdziałanie chorobom zakaźnym, powinny one być oparte na wiedzy medycznej i uzasadnione na podstawie ogólnej oceny.

Uzupełnieniem zasady proporcjonalności stosowania ograniczeń wynikających z SL, jest rozdział 4 § 4-1 SL. Stanowi on, że ograniczenia mogą być wprowadzone przez organy samorządowe w przypadku, gdy mają one na celu przeciwdziałanie niebezpiecznym chorobom zakaźnym albo w celu zapobiegania ich rozprzestrzeniania się. Ustawa określa, że w stosunku do wszystkich osób zamieszkujących terytorium Królestwa Norwegii, których mogą być stosowane środki (1 § 1-2 SL).

Znaczenie miała także ustawa tymczasowa z 27 marca 2020 r. o tymczasowych uprawnieniach mających na celu zwalczanie konsekwencji COVID-19 (Ustawa COVID-19) (*Midlertidig lov om forskriftshjemma for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av COVID-19 (koronaloven)*)¹². Początkowo ustawa ta miała obowiązywać jedynie przez okres miesiąca, po czym 24 marca 2020 r. postanowiono, że okres jej obowiązywania powinien być wydłużony do 27 maja 2020 r.¹³ Zgodnie z § 4, wszelakie akty prawne przyjęte na podstawie niniejszej ustawy wchodzi w życie dzień po pisemnym powiadomieniu *Stortingu*.

Ustawa COVID-19 w § 1 przewidywała możliwość wprowadzenia usprawiedliwionych sytuacją, efektywnych i proporcjonalnych środków, które są niezbędne w celu zapewnienia funkcjonowania państwa w warunkach epidemii COVID-19, jak również w celu zapobiegnięcia wystąpieniu negatywnych następstw epidemii dla społeczeństwa oraz gospodarki. Przepis ten stanowi „bezpiecznik”, który przewiduje, że ustawa nie obejmuje zakresem swego działania sytuacji, w których cel może być osiągnięty za pośrednictwem procesu legislacyjnego przed *Stortingiem*. Jednocześnie, zgodnie z § 5 Ustawy COVID-19, jeśli członkowie *Stortingu*, reprezentujący 1/3 wszystkich członków *Stortingu*,

¹² *Midlertidig lov om forskriftshjemma for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koronaloven) LOV-2020-03-27-17.*

¹³ *Koronaloven*, <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Nyhetsarkiv/Hva-skjer-nyheter/2019-2020/skal-behandle-fullmaktslov/> [dostęp: 5.10.2021].

wyrażą pisemny sprzeciw wobec przyjętych na podstawie Ustawy COVID-19 zmian, przepis ten powinien być niezwłocznie uchylony przez Króla. Nie był to jedyny element kontroli zawarty w ustawie, ponieważ zgodnie z § 6 Ustawy COVID-19, w przypadku zaskarżenia decyzji wydanych na podstawie przepisów Ustawy COVID-19 do sądu, ostatnie badają legalność zarówno samej decyzji, jak i przepisów, na których jest ona oparta. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że celem ustawy jest zapewnienie możliwości organom służby zdrowia przedsięwzięcia niezbędnych środków kontroli chorób zakaźnych¹⁴.

Z § 2 SL wynika, że Król posiada prawo – w formie tymczasowych ustaw – uzupełniać albo zmieniać ustawy wymienione w tym przepisie, w sposób mający na celu zapewnienie realizacji zadań Ustawy COVID-19. Lista aktów prawnych jest dosyć rozbudowana i zawiera enumeratywne wyliczenie, na które składają się 62 akty prawne, wśród których wymienić należy chociażby ustawę z 13 sierpnia 1915 r. o sądach¹⁵, ustawę z 10 lutego 1967 r. o postępowaniu w sprawach administracyjnych¹⁶, ustawę z 22 maja 1981 r. o postępowaniu w sprawach karnych¹⁷ oraz ustawę z 5 sierpnia 1994 r. o przeciwdziałaniu chorobom zakaźnym.

Podkreślono jednak, że zmiany w ramach powyższego wykazu aktów prawnych nie mogą dotyczyć podstawowych zasad określoności prawa oraz niezawisłości sądownictwa oraz że nie mogą one być sprzeczne z *Grunnloven*¹⁸.

Po zakończeniu jej obowiązywania funkcjonowanie państwa oparto na SL. Takie rozwiązanie uzasadniano tym, że powrócono w maju 2020 r. do normalnego procedowania *Stortingu*. Skutkowało to wprowadzeniem szeregu zmian w normalnym procesie legislacyjnym do poszczególnych ustaw. Przy tym zmiany tego rodzaju nadal

¹⁴ Innst. 204 L (2019–2020) Innstilling til Stortinget fra den særskilte komité for å behandle spesielle saker vedrørende korona-krisen Prop. 56 L (2019–2020), s. 2.

¹⁵ Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven).

¹⁶ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven).

¹⁷ Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven).

¹⁸ Store norske leksikon – koronaloven, <https://snl.no/koronaloven> [dostęp: 10.10.2021].

mają tymczasowy charakter. Podkreśla się, że taki stan wykazuje większą normalizację sytuacji prawnej, która jednak nie rozwiązuje problemu rozproszoneści przepisów dotyczących reakcji na pandemię. W związku z tym akty prawne wydawane przez rząd na podstawie Ustawy COVID-19 zastąpiły tymczasowe przepisy i ustawy uchwalane przez Storting¹⁹.

IV. Realizacja wybranych praw podstawowych o charakterze ekonomicznym, socjalnym i kulturalnym w okresie pandemii COVID-19 na podstawie rozporządzenia z 27 marca 2020 r. o środkach kontroli infekcji COVID-19 (rozporządzenie COVID-19)20

1. Prawo do zgromadzeń i imprez masowych, prawo do spotkań w miejscach prywatnych i publicznych, zakaz gromadzenia się w grupie określonej wielkości. Ograniczenia dostępu do miejsc rekreacji i kultury

Ograniczenia dotyczące zgromadzeń i imprez masowych uregulowano w rozdziale 5 rozporządzenia COVID-19. Zgodnie z § 13, przez tego rodzaju „zgromadzenia” rozumie następujące zgromadzenia w miejscach publicznych, lokalach lub terenach zewnętrznych:

1. szeroko rozumiane imprezy sportowe,
2. imprezy kulturalne,
3. seminaria, konferencje, kursy. Punkt ten nie dotyczy jednak spotkań lub zgromadzeń w ramach zwykłej pracy lub nauczania w szkole lub na uniwersytecie,
4. ceremonie, w tym ślubne, pogrzeby, chrzty i bierzmowania,
5. spotkania prywatne; spotkania dla rodziny, przyjaciół i znajomych lub spotkania towarzyskie związane z pracą lub szkołą, w tym imprezy po ceremoniach
6. procesje kościelne.

¹⁹ B.M. Høgberg, *op. cit.*, s. 1130.

²⁰ *Forskrift om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften)*, FOR-2020-03-27-470.

W § 13a rozporządzenia COVID-19 ustanowiono konkretne ograniczenia odnośnie do ilości osób, które mogą brać udział w wybranych zgromadzeniach. Wprowadzono następujące liczby:

1. 20 osób na zamkniętym prywatnym spotkaniu,
2. 50 osób w ceremonii pogrzebowej, która odbywa się w zamkniętym pomieszczeniu,
3. 20 osób na imprezie halowej,
4. 600 osób na imprezach plenerowych. Z kolei, w przypadku wydarzeń, w których jednocześnie uczestniczy więcej niż 200 osób, należy je podzielić na grupy do 200 osób. Między grupami zawsze musi być odległość co najmniej dwóch metrów. Grupy do 200 osób mogą być wymieniane podczas imprezy, jeśli zostanie to zrobione w sposób profesjonalny.

Z rozporządzenia COVID-19 wynika, że przedszkola oraz zajęcia edukacyjno-szkoleniowe powinny być zorganizowane w sposób zapewniający bezpieczeństwo (§ 14b). Jednym z najważniejszych elementów jest wdrożenie procedur wprowadzających nieobecność osób chorych w pracy, na zajęciach itd.

W ramach wprowadzonych ograniczeń na podstawie SL wskazuje się, że są one akceptowane przez społeczeństwo i mieszkańcy przestrzegają ograniczeń. Jednakże krytykę wywołały przepisy dotyczące kwarantanny dla osób przyjeżdżających z zagranicy, ponieważ nie zrobiono m.in. wyjątku dla obywateli Norwegii podróżujących ze Szwecji. Konkretną grupą były osoby – obywatele Norwegii posiadający nieruchomości na terytorium Szwecji, czyli domki letniskowe. Niektórzy właściciele takich domków wnieśli nawet pozew przeciwko rządowi Norwegii w zakresie dotyczącym obowiązku poddania się kwarantannie w przypadku przyjazdu ze Szwecji²¹.

Z kolei uniwersytety i szkoły powinny – zgodnie z § 14c rozporządzenia COVID-19 – zapewniać dostęp do zdalnego nauczania. W praktyce uniwersytety w roku akademickim 2021/2022 prowadziły zajęcia tradycyjnie, wprowadzając jednocześnie odpowiednie ograniczenia w celu zapewnienia bezpieczeństwa studentom i pracownikom. Z uwagi

²¹ *Ibidem.*

na zaostrenie restrykcji, w grudniu 2021 r. wprowadzono możliwość zdalnego przeprowadzenia egzaminów pod warunkiem, że forma ta zapewni wysoki poziom akademicki, jak również zapewni rozwój studentom²².

Z kolei z § 14d rozporządzenia COVID-19 wynikało, że parki rozrywki, place zabaw, arkady są zamknięte, a w § 16 tego rozporządzenia przewidziano obowiązek noszenia maski w przypadku, gdy nie jest możliwe zachowanie odległości od innej osoby co najmniej jednego metra, jak również w sklepach, w częściach wspólnych galerii handlowych, w restauracjach, w środkach komunikacji miejskiej, na imprezach zamkniętych, w bibliotekach i muzeach. Obowiązek ten dotyczy również zakładów fryzjerskich, tatuażu i piercingu itd.

2. Ograniczenia dotyczące funkcjonowania miejsc handlu

Ograniczenia dotyczące miejsc handlu zostały również uregulowane w rozporządzeniu COVID-19. W § 14 tego aktu przewidziano ograniczenia dotyczące restauracji, kawiarni, barów i pubów, klubów nocnych, dyskotek. Stanowi on, że właściciel powinien m.in. zapewnić, ażeby goście i personel mogli zachować co najmniej jeden metr odległości od innych osób, wentylację w pomieszczeniu. Dodatkowo w przypadku *catering*u ilość osób w pomieszczeniu co do zasady nie może przekraczać 20 osób, z kolei na powietrzu – 50 osób.

W przypadku takich miejsc jak centra fitnessu, baseny, parki wodne, centra handlowe, sklepy, biblioteki, muzea i targi, zgodnie z § 14a rozporządzenia COVID-19, aby były otwarte, muszą zapewniać kontrolę zakażeń. Obsługa miejsca musi zapewnić zachowanie co najmniej jednego metra odległości między osobami. Dodatkowo w tego rodzaju miejscach należy określić maksymalną liczbę osób, które mogą przebywać w lokalu, obliczoną na podstawie wielkości lokalu.

²² *New measures: This is the consequence for UiB*, <https://www.uib.no/en/corona/150325/new-measures-consequence-uib> [dostęp: 15.12.2021].

3. Ograniczenia w przemieszczaniu się

Zgodnie z § 4 rozporządzenia COVID-19, osoby w wieku powyżej 18 lat, które przybyły do Norwegii z obszaru objętego obowiązkiem kwarantanny, były poddawane kwarantannie wjazdowej na okres 10 dni. Jeśli osoba przybywa przez obszar nieobjęty kwarantanną, okres kwarantanny skraca się o czas, w którym osoba przebywała na obszarze wolnym od kwarantanny. Przy tym czas przebywania na pokładach statków w drodze do Norwegii nie jest brany pod uwagę przy obliczaniu okresu kwarantanny. Jednocześnie w oparciu o § 4a rozporządzenia COVID-19 osoby w wieku powyżej 18 lat, które przybywają do Norwegii i nie zostały w pełni zaszczepione lub w ciągu ostatnich sześciu miesięcy przeszły COVID-19, muszą posiadać zaświadczenie wykazujące negatywny wynik testu COVID-19. Test należało wykonać w ciągu ostatnich 24 godzin przed przyjazdem do Norwegii. Na podstawie § 4i rozporządzenia COVID-19, osoby, które miały bliski kontakt z osobą, u której potwierdzono zakażenie COVID-19 w okresie 48 godzin przed wystąpieniem u zarażonej osoby pierwszych objawów zakażenia lub od czasu wykonania u niej testu, osoba, która miała z nią kontakt, podlegają kwarantannie przez 10 dni po ostatnim bliskim kontakcie.

V. Odpowiedzialność za naruszenie nakazów i zakazów pandemicznych

Podstawowym przepisem przewidującym odpowiedzialność karną za naruszenie zakazów przewidzianych w SL jest rozdział 8 § 8-1 SL. Przewiduje on możliwość skazania na karę grzywny albo kary pozbawienia wolności na okres do dwóch lat, z kolei jeśli naruszenie skutkuje utratą życia lub znacznym uszczerbkiem na zdrowiu, kara ta ma formę grzywny lub też pozbawienia wolności do lat czterech. Jednocześnie wskazano w tym przepisie, że umyślne naruszenie przepisów mających na celu zapobieganie lub przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się COVID-19, podlega karze grzywny lub karze pozbawienia wolności do sześciu miesięcy.

Powtórzeniem rozwiązań SL jest § 24 rozporządzenia COVID-19. Zgodnie z nim, umyślne i rażące naruszenie postanowień zawartych w tym akcie prawnym podlega karze pozbawienia wolności do sześciu miesięcy lub też karze grzywny w przypadku naruszenia zasad dotyczących wjazdu do Królestwa Norwegii.

VI. Wsparcie finansowe państwa w okresie pandemii

1. Wsparcie dla przedsiębiorstw i pracowników

Opracowany został system kompensacji finansowej w Królestwie Norwegii, na podstawie którego wypłacano świadczenia pomocy w okresie od początku pandemii do marca 2022 r. Uprawnione do pomocy były w pierwszej kolejności przedsiębiorstwa, które odnotowały spadek dochodu o 30% w porównaniu z rokiem 2019. W początkowych rozwiązaniach podmiot uprawniony powinien był wykazać stratę w wysokości, które zakładały stratę w wysokości 40%²³. Przewidziano również ograniczenie w zakresie wysokości jednorazowej kompensacji w wysokości 15 mln NOK²⁴ w okresie od 1 listopada do 31 grudnia 2021 r.²⁵ W poprzednio obowiązujących rozwiązaniach jednorazowa pomoc wynosiła 20 mln NOK. Z kolei maksymalna otrzymana od państwa nie może wynosić 120 mln NOK²⁶.

Podkreślano, że pomoc przedsiębiorcom jest aktualna z uwagi na zaostrzenia wynikające z potrzeby przeciwdziałania COVID-19. Pomoc ta dotyczy zarówno przedsiębiorców, jak i pracowników, których dotknęły ograniczenia. Celem pomocy finansowej jest zapewnienie bezpieczeństwa finansowego dla spółek i pracowników, cytując

²³ *Flere tiltak for økonomisk trygghet*, 14.12.2021, źródło: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/flere-tiltak-for-okonomisk-trygghet/id2892080/> [dostęp: 15.12.2021].

²⁴ Kurs NBP: 1 NOK – 0,4564 PLN.

²⁵ *Støtteordninger for næringsliv og kultur*, <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/stotteordninger-for-naeringsliv-og-kultur/id2694423/?expand=all-in-group-2841756> [dostęp: 8.12.2021].

²⁶ *Flere tiltak for økonomisk trygghet*, 14.12.2021, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/flere-tiltak-for-okonomisk-trygghet/id2892080/> [dostęp: 15.12.2021].

wypowiedź ministra finansów Trygve Slagsvold Veduma „ażeby utrzymać w ruchu gospodarkę mimo wprowadzonych ograniczeń”²⁷. Wskazywano, że najważniejszym zadaniem rządu w okresie pandemii jest dążenie do utrzymania miejsc pracy²⁸.

Wsparcie finansowe jest udzielane od początku pandemii również spółkom kolejowym, spółkom zajmującym się transportem autobusowym, jak również zrezygnowano z wprowadzenia podatku pasażera lotniczego aż do 1 kwietnia 2022 r.²⁹

W ramach pomocy pracownikom, osobom samozatrudnionym, małym i średnim przedsiębiorstwom przyjęto ustawę z 27 marca 2020 r. o systemie gwarancji państwowych w ramach kredytowania małych i średnich przedsiębiorstw (*Lov om statlig garantiordning for lån til små og mellomstore bedrifter*)³⁰ oraz minister finansów wydał rozporządzenie z 27 marca 2020 r. o państwowej pomocy w formie pożyczek dla małych i średnich przedsiębiorstw (*Forskrift til lov om statlig garantiordning for lån til små og mellomstore bedrifter*)³¹. Ustawa oraz rozporządzenie obowiązywały początkowo do 31 października 2021 r., po czym okres ich obowiązywania wydłużono do połowy 2022 r. W ramach ustanowionej w nich pomocy firmy, które utraciły płynność finansową w wyniku pandemii oraz z uwagi na ich stan finansowy nie mogły liczyć na kredyt bankowy, są uprawnione do ubiegania się za pośrednictwem banków o pomoc finansową państwa. Kredyt ten jest udzielany na okres sześciu lat z możliwością jego wydłużenia na dłuższy okres³².

²⁷ *Regjeringen med flere økonomiske kompensasjonstiltak*, 07.12.2021 źródło: regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-foreslar-flere-okonomiske-kompensasjonstiltak/id2891397/ [dostęp: 8.12.2021].

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Lov om statlig garantiordning for lån til små og mellomstore bedrifter*, LOV-2020-03-27-14.

³¹ *Forskrift til lov om statlig garantiordning for lån til små og mellomstore bedrifter*, FOR-2020-03-27-490.

³² *Garantiordningen for banklån til bedrifter gjeninnføres*, 14.12.2021 r., regjeringen.no/no/aktuelt/garantiordningen-for-banklan-til-bedrifter-gjeninnfores/id2892081/ [dostęp: 15.12.2021].

Wybór kategorii podmiotów, które mogą ubiegać się o pomoc, oparto na sektorach gospodarki najbardziej dotkniętych pandemią. Początkowo do dofinansowania nie były uprawnione osoby zatrudnione na pół etatu albo na mniejszą część etatu. Ostatecznie wskazano, że w ramach rozwiązań mających na celu wsparcie pracowników, należy uwzględnić również i tą kategorię osób, co za tym idzie obniżono progi dochodowe uprawniające do otrzymania środków od państwa³³.

W praktyce po okresie letnim 2020 r. podmioty uprawnione nie korzystały z tej pomocy, ponieważ banki zaczęły ponownie udzielać zwykłych pożyczek i tym samym trudno było spełnić warunki otrzymania pożyczki od państwa. Z uwagi jednak na nowe obostrzenia Ustawa będzie dalej obowiązywać. Środki na pożyczki są podzielone między banki, które są odpowiedzialne za ocenę spełniania wymogów przez wnioskujących. Państwo w najnowszej transzy przeznaczony na okres od stycznia do marca 2022 r. przeznaczyło na tego rodzaju pomoc 50 mld NOK³⁴.

Wsparcie przedsiębiorstw dotyczy również wypłat środków dla sklepów, firm cateringowych oraz restauracji, które doznały strat z uwagi na potrzebę wyrzucenia i utylizacji przeterminowanego produktów, produktów o krótkim terminie przydatności, kwiatów czy też utylizacji napojów alkoholowych, których termin przydatności minął. W tym przypadku pomoc finansowa ze strony państwa pokrywa całość strat poniesionych w wyniku ograniczeń związanych z pandemią pod warunkiem, że dany podmiot ucierpiał finansowo w zestawieniu z okresem przed pandemią³⁵.

³³ *Forlenger koronaordninger ut februar og gir lavtlønte rett til dagpenger*, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forlenger-koronaordninger-ut-februar-og-gir-lavtlønte-rett-til-dagpenger/id2892106/> [dostęp: 14.12.2021].

³⁴ *Garantiordningen for banklån til bedrifter gjeninnføres*, 14.12.2021 r., www.regjeringen.no/no/aktuelt/garantiordningen-for-banklån-til-bedrifter-gjeninnføres/id2892081/ [dostęp: 15.12.2021].

³⁵ *Dekker utgifter for bedrifter som må kaste varer som har gått ut på dato*, <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/nfd/pressemeldinger/2021/dekker-utgifter-for-bedrifter-som-må-kaste-varer-som-har-gått-ut-på-dato/id2842139/> [dostęp: 10.12.2022].

Na koniec rozważań dotyczących pomocy przedsiębiorstwom i pracownikom wspomnieć należy o pomocy rodzicom, którzy pozostają w domach z uwagi na chorobę dzieci. Początkowo okres rodzicielskiego świadczenia opiekuńczego wynosił 20 dni, natomiast poczynając od grudnia 2021 r. zostało on wydłużony do 40 dni. Z kolei w przypadku rodzin, które posiadają więcej niż dwójkę dzieci, dzieci z przewlekłymi chorobami, dzieci niepełnosprawne, przysługują im dodatkowe dni³⁶.

2. Wsparcie dla samorządów terytorialnych

W ramach pakietów pomocowych przewidziano wsparcie finansowe samorządom terytorialnym z uwagi na większe wydatki związane z ograniczeniami dotyczącymi transportu, jak również wynikające z innych ograniczeń mających na celu przeciwdziałanie pandemii. W ramach pomocy samorzady otrzymały już kilka transz pomocy, przy czym najbliższa w wysokości 200 mln NOK będzie wypłacona do końca lutego 2022 r. Przewidziano również fundusz rezerwowy w wysokości 1 mld NOK na pomoc samorządom w przypadku, gdy wybrane sektory funkcjonowania samorządu nie zostaną objęte innymi programami pomocy³⁷.

Pomoc dla samorządów uzasadniano faktem wydatków poniesionych przez nie na szczepienia obywateli, działań wynikających z wprowadzenia ograniczeń, kontrolą nad ilością zakażeń. Podkreślono również, że wprowadzenie ograniczeń miało negatywny wpływ na transport publiczny finansowany przez samorzady, w związku z czym państwo przeznaczy środki na ten sektor. W ramach dofinansowania na rzecz samorządów wypłacano środki na rzecz pracowników instytucji samorządowych. W pierwszej kolejności pomoc ta jest wypłacana od

³⁶ *Dobler kvoten med omsorgspenger i 2022*, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dobler-kvoten-med-omsorgspenger-i-2022/id2891399/> [dostęp: 8.12.2021].

³⁷ *Regjeringen med flere økonomiske kompensasjonstiltak*, 07.12.2021 [regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-foreslar-flere-okonomiske-kompensasjonstiltak/id2891397/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-foreslar-flere-okonomiske-kompensasjonstiltak/id2891397/) [dostęp: 08.12.2021].

początku pandemii na rzecz pracowników szkół, przedszkoli, szpitali oraz urzędów samorządu terytorialnego³⁸.

3. Wsparcie sektora edukacji

Rząd również podjął szereg działań na rzecz zapewnienia wystarczającej ilości kadry w szkołach, przedszkolach oraz w sektorze ochrony zdrowia. W tym celu wprowadzono m.in. wynagrodzenia dla emerytowanych nauczycieli w celu zachęcenia ich do brania zastępstw w szkołach. Wprowadzono również ulgi podatkowe w roku 2022 dla studentów, którzy pracują w sektorze edukacji³⁹.

Program pomocy dotyczy również studentów uczelni wyższych, którzy są uprawnieni do otrzymania pożyczki w wysokości 3 tys. NOK na pokrycie kosztów energii elektrycznej. Przy tym 1200 NOK otrzymanych w ramach tej pożyczki może być przekształconych w stypendium. Wnioski o przyznanie pożyczki studenckiej rozpatruje Norweski Państwowy Fundusz Pożyczek Edukacyjnych (*Statens lånekasse for utdanning, Lånekassen*)⁴⁰. Nie jest to jednak jedyny instrument pomocy studentom, ponieważ osoby, które otrzymały państwowy kredyt studencki na kształcenie w Norwegii lub za granicą, są również uprawnione do otrzymania dodatkowych środków. Zgodnie z § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji z 1 lipca 2020 r. o tymczasowych zasadach wsparcia edukacji w wyniku pandemii COVID-19 (*Forskrift om midlertidige regler for utdanningsstøtte som følge av utbruddet av covid-19*)⁴¹, osoba uprawniona do otrzymania pożyczki studenckiej może wnioskować o zwiększenie pożyczki o 26 tys. NOK. Uprawnioną do otrzymania dodatkowych środków jest osoba, dochód

³⁸ *Kommunene blir kompensert for koronatiltak*, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kommunene-bli-kompensert-for-koronatiltak/id2891403/> [dostęp: 8.12.2022].

³⁹ *Regjeringen med flere økonomiske kompensasjonstiltak*, 07.12.2021, [regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-foreslar-flere-okonomiske-kompensasjonstiltak/id2891397/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-foreslar-flere-okonomiske-kompensasjonstiltak/id2891397/) [dostęp: 8.12.2021].

⁴⁰ *Government to provide student support for electricity costs*, <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/government-to-provide-student-support-for-electricity-costs/id2891421/> [dostęp: 14.12.2022].

⁴¹ FOR-2020-07-01-1459.

której zmniejszył się w wyniku pandemii. Jednocześnie wskazano, że kwota pożyczki w wysokości do 10400 NOK może być przekształcona w stypendium.

4. Wsparcie instytucji kultury oraz organizacji społecznych

Podjęto szereg kroków mających na celu zapewnienie wsparcia sektorowi kultury, wolontariatu oraz sportu. Na ten cel przeznaczono 1,7 mld NOK. W ramach podziału środków 1,1 mld NOK przeznaczono na kulturę, natomiast 600 mln NOK przeznaczono na sport i działalność wolontariacką⁴².

Z puli środków przeznaczony na wsparcie kultury 400 mln NOK rozdysponowano na rzecz pomocy w ramach wydarzeń kulturalnych, które odbędą się do lata 2022 r. Kolejne 300 mln NOK zostanie przekazanych za pośrednictwem działalności Norweskiego Funduszu na rzecz Kultury (*Norsk kulturfond*) oraz Funduszu na rzecz Dźwięku i Wizji (*Fond for lyd og bilde*). W dalszej części 100 mln NOK zostanie przekazanych w ramach wsparcia dla sektora muzycznego i sztuk scenicznych. Podstawą udzielanej pomocy dla organizatorów wspomnianych wydarzeń będą ich wyniki finansowe w latach 2017–2019, przy czym zakres wsparcia zostanie ograniczony do 70% otrzymywanego dochodu. Jednocześnie pomoc nie wyłącza możliwości pozyskiwania dochodu przez beneficjentów, z jedynym ograniczeniem polegającym na zakazie wypłaty dywidendy. System pomocy dla kultury rozpoczął swoje funkcjonowanie od 1 listopada 2021 r. i potrwa do 31 marca 2022 r. Pomoc jest rozdzielana przez Norweską Radę Kultury (*Norsk kulturråd*)⁴³.

W przypadku wsparcia sportu i działalności wolontariackiej dofinansowanie wynosi 70% kosztów poniesionych na zorganizowanie

⁴² *Forbedrer kompensasjonsordningene for kultur, frivillighet og idrett, og viderefører stimuleringsordningen for kulturlivet*, 14.12.2021, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forbedrer-kompensasjonsordningene-for-kultur-frivillighet-og-idrett-og-viderefører-stimuleringsordningen-for-kulturlivet/id2892105/> [dostęp: 15.12.2021].

⁴³ *Ibidem*.

wydarzenia sportowego. Bez znaczenia w tym przypadku jest czy wydarzenie sportowe zostało odwołane czy też ograniczone w rozmiarze. W początkowym okresie pandemii zakładano, że kompensacja wynosić będzie 50%, przy czym jedynie w przypadku odwołania wydarzenia. Za dystrybucję środków odpowiedzialny jest Norweski Urząd ds. Loterii i Fundacji (*Lotteri- og stiftelsestilsynet*)⁴⁴.

W ramach planowanych działań, podkreśla się, że przyjęte rozwiązania mająca na celu przeciwdziałanie skutkom pandemii opierają się na poziomie zakażeń. W przypadku, gdy państwo zapanuje nad rozprzestrzenianiem się pandemii odpowiednie ograniczenia będą zniesione i tym samym pomoc państwa będzie powoli ulegać zmniejszeniu⁴⁵.

VI. Podsumowanie

W Królestwie Norwegii proces wprowadzania rozwiązań w celu przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się COVID-19 można podzielić na trzy etapy. Pierwszym z nich był etap sprzed wprowadzenia ustawy COVID-19. Były to w większości przepisy obowiązujące przed pandemią, które okazały się jednak niewystarczające. Drugim etapem było przyjęcie ustawy COVID-19. Mimo że obowiązywała ona przez krótki czas, pozwoliła na utworzenie mechanizmu szybkiej reakcji oraz przyjęcie szeregu nowelizacji w innych ustawach, które obowiązują do dziś. Trzeci etap, który aktualnie obowiązuje, to zmiany wprowadzane w zwykłym procesie legislacyjnym m.in. do SL i dążenie się do utworzenia spójnego systemu reakcji prawnej na pandemię.

W praktyce najważniejszym aktem dotyczącym funkcjonowania Norwegii w okresie pandemii COVID-19 było rozporządzenie COVID-19. Wprowadzało ono dosyć restrykcyjne ograniczenia praw i wolności obywateli. Jednakże z uwagi na rozwiązania przyjęte w *Grunnlov*, w tym m.in. warunki wprowadzenia ograniczeń,

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ *Ibidem*.

jak również możliwość odwołania się do sądu od decyzji wydanej w ramach przepisów dotyczących przeciwdziałaniu pandemii, uznaje się, że bezpieczeństwo dla praw i wolności obywateli jest dostatecznie zapewnione.

Królestwo Norwegii w odpowiedzi na COVID-19 i związane z nim ograniczenia skonstruowało sprawny i elastyczny system pomocy finansowej sektorom najbardziej dotkniętym ograniczeniami. Przy tym przedstawiona w tym opracowaniu analiza wykazuje, że rozwiązania te są dokładnie dopasowane do każdego z sektorów państwa i podlegają ciągłym zmianom wynikającym chociażby z ciągłych konsultacji z przedstawicielami przedsiębiorców, pracowników czy też samorządów terytorialnych.

W ramach pomocy przedsiębiorstwom wprowadzono odrębne akty prawne, które mają zapewnić ciągłość ich funkcjonowania, poprzez umożliwienie otrzymywania kredytów oraz zwrotów za straty wynikłe w wyniku braku sprzedaży zakupionych wyrobów, dla których minął termin przydatności. Przy czym jest to pomoc, która ma być jedynie ostateczną alternatywą dla standardowych rozwiązań takich jak np. kredyty bankowe.

Jednocześnie w Królestwie Norwegii zauważono potrzebę wsparcia osób pracujących na pół etatu lub w zmniejszonym wymiarze godzinowym, jak również studentów oraz rodziców, co tylko podkreśla szeroki zakres udzielanego wsparcia ze strony państwa.

Działania podejmowane w Królestwie Norwegii mają wieloaspektowy charakter. W pierwszej kolejności dąży się do zapewnienia proporcjonalnego ograniczenia praw i wolności obywateli w stosunku do celu, którym jest przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się COVID-19, a z drugiej strony podejmuje się szereg działań mających na celu zapewnienie stabilności gospodarki Królestwa.

Bibliografia

Źródła prawa

Grunnlov, LOV-1814-05-17.

Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett, LOV-1999-05-21-30.

Lov om vern mot smittsomme sykdommer [smittevernloven], LOV-1994-08-05-55.

Midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av COVID-19 mv. (koronaloven) LOV-2020-03-27-17.

Forskrift om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften), FOR-2020-03-27-470.

Lov om statlig garantiordning for lån til små og mellomstore bedrifter, LOV-2020-03-27-14.

Forskrift til lov om statlig garantiordning for lån til små og mellomstore bedrifter, FOR-2020-03-27-490.

Literatura

Graver H.P., *Pandemi og unntakstilstand hva covid-19 sier om den norske rettstaten*, Oslo 2020.

Høgberg B.M., *Lockdown og kriseregulering i Norge*, SvJT 2020.

Innst. 204 L (2019–2020) *Innstilling til Stortinget fra den særskilte komité for å behandle spesielle saker vedrørende korona-krisen Prop. 56 L (2019–2020)*.

Ot.prp. nr. 3 (1998–1999) *Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)*.

Ot.prp. nr. 93 (2008–2009) *Om lov om endringer i menneskerettsloven mv. (inkorporering av kvinnekrimineringskonvensjonen)*.

Netografia

Flere tiltak for økonomisk trygghet, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/flere-tiltak-for-okonomisk-trygghet/id2892080/> [dostęp: 14.12.2021].

Flere tiltak for økonomisk trygghet, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/flere-tiltak-for-okonomisk-trygghet/id2892080/> [dostęp: 14.12.2021].

- Forbedrer kompensasjonsordningene for kultur, frivillighet og idrett, og viderefører stimuleringsordningen for kulturlivet*, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forbedrer-kompensasjonsordningene-for-kultur-frivillighet-og-idrett-og-viderefører-stimuleringsordningen-for-kulturlivet/id2892105/> [dostep: 14.12.2021].
- Garantiordningen for banklån til bedrifter gjeninnføres*, [regjeringen.no/no/aktuelt/garantiordningen-for-banklan-til-bedrifter-gjeninnføres/id2892081/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/garantiordningen-for-banklan-til-bedrifter-gjeninnføres/id2892081/) [dostep: 14.12.2021].
- Koronaloven*, <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Nyhetsarkiv/Hva-skjer-nyheter/2019-2020/skal-behandle-fullmaktslov/> [dostep: 5.10.2021].
- New measures: This is the consequence for UiB*, <https://www.uib.no/en/corona/150325/new-measures-consequence-uib> [dostep: 14.12.2021].
- Norges institusjon for menneskerettigheter, Ivaretagelsen av menneskerettigheter under covid-19-pandemien*, 06.04.2020, https://www.regjeringen.no/contentassets/f1260e6boe194f5f9dce85005b420ed2/norges-institusjon-for-menneskerettigheter.pdf?uid=Norges_institusjon_for_menneskerettigheter [dostep: 14.12.2021].
- Regjeringen med flere økonomiske kompensasjonstiltak*, [regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-foreslar-flere-okonomiske-kompensasjonstiltak/id2891397/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-foreslar-flere-okonomiske-kompensasjonstiltak/id2891397/) [dostep: 14.12.2021].
- Regjeringen med flere økonomiske kompensasjonstiltak*, [regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-foreslar-flere-okonomiske-kompensasjonstiltak/id2891397/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-foreslar-flere-okonomiske-kompensasjonstiltak/id2891397/) [dostep: 14.12.2021].
- Store norske leksikon – koronaloven*, <https://snl.no/koronaloven> [dostep: 14.12.2021].
- Støtteordninger for næringsliv og kultur*, <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/stotteordninger-for-naeringsliv-og-kultur/id2694423/?expand=all-in-group-2841756> [dostep: 14.12.2021].
- Venice Commission, Observatory on emergency situations – Norway*, <https://www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/NOR-E.htm> [dostep: 14.12.2021].

Słowacja

I. Zagadnienia wprowadzające

1. Stany kryzysowe na Słowacji

Obowiązujące na terytorium Słowacji przepisy przewidują cztery możliwe tzw. stany kryzysowe, do których należą: wojna (*vojna*), stan wojenny (*vojnový stav*), stan wyjątkowy (*výnimočný stav*), stan nadzwyczajny (*nudzový stav*) oraz dodatkowo tzw. sytuację szczególną (*mimoriadna situácia*). Powyższa systematyka nie została w żaden sposób zmieniona w związku z pandemią COVID-19 ani w 2020 r., ani w 2021 r. Słowacki ustawodawca korzystał bowiem z dotychczasowych rozwiązań ustrojowych podczas wprowadzania środków mających zapobiec rozprzestrzenianiu się wirusa SARC-CoV-2.

Pojęcie „stanu kryzysowego” (*krízový stav*) nie występuje w obowiązujących słowackich przepisach prawnych, Jego wyjaśnienie znalazło się w dokumencie „Słownik terminologiczny zarządzania kryzysowego i zasady jego stosowania” (*Terminologický slovník krízového riadenia a zásady jeho používania*), który został zatwierdzony Uchwałą Rządu Republiki nr 523 z 6 lipca 2005 r.¹ Stosownie do tej definicji przez „stan kryzysowy” należy rozumieć stan prawny ogłoszony przez właściwy organ administracji publicznej na określonym terenie w celu rozstrzygnięcia sytuacji kryzysowej będącej w bezpośredniej zależności od jej charakteru i zasięgu (wojna, stan wojenny, stan wyjątkowy, stan nadzwyczajny). Związany jest ze zniesieniem ogólnie obowiązujących

¹ *Uznesenie Vlády Slovenskej Republiky č. 523 zo dňa 06.07.2005.*

procedur, narzędzi i mechanizmów zarządzania oraz z potrzebą stosowania zasad zarządzania kryzysowego, w tym tymczasowego ograniczenia podstawowych praw i wolności². Zatem pojęcie „stanu kryzysowego”, w przeciwieństwie do „sytuacji kryzysowej” (*krízová situácia*), obejmuje swoim zakresem także czas wojny i stan wojenny.

Definicja „sytuacji kryzysowej” znalazła się natomiast w art. 1 ust. 4 słowackiej ustawy konstytucyjnej z 11 kwietnia 2002 r. o bezpieczeństwie państwa w czasie wojny, stanu wojennego, stanu wyjątkowego i stanu nadzwyczajnego³. Stosownie do tego przepisu sytuacja kryzysowa oznacza okres, w którym bezpieczeństwo państwa jest bezpośrednio zagrożone lub zakłócone, a organy konstytucyjne, po spełnieniu warunków określonych we wspomnianej ustawie konstytucyjnej, w celu jej rozstrzygnięcia mogą wypowiedzieć wojnę, ogłosić stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan nadzwyczajny⁴. Wspomniana ustawa jest uzupełniana przez ustawę z 21 czerwca 2002 r. o zarządzaniu państwem w sytuacjach kryzysowych oprócz wojny i stanu wojennego⁵. W myśl przepisu § 2 lit. a ZarzKryzysUst sytuacja kryzysowa poza okresem wojny i stanem wojennym jest okresem, w którym bezpieczeństwo państwa jest bezpośrednio zagrożone lub zakłócone,

² Oryg. brzmienie: *Právny stav vyhlásený kompetentným orgánom verejnej správy na určitom území na riešenie krízovej situácie v priamej závislosti od jej charakteru a rozsahu (vojna, vojnový stav, výnimočný stav, núdzový stav). Je spojený so zlyhaním všeobecne platných postupov, nástrojov a mechanizmov riadenia a s potrebou aplikovania zásad krízového riadenia vrátane dočasného obmedzenia základných práv a slobôd.*

³ Ústavný zákon zo dňa 11.04.2002 o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu, Zák. č. 227/2002 Z. z., dalej jako: „Bez-UstSłow”.

⁴ Oryg. brzmienie: *Krízová situácia je obdobie, počas ktorého je bezprostredne ohrozená alebo narušená bezpečnosť štátu a ústavné orgány môžu po splnení podmienok ustanovených v tomto ústavnom zákone na jej riešenie vypovedať vojnu, vyhlásiť vojnový stav alebo výnimočný stav, alebo núdzový stav.*

⁵ Zákon zo dňa 11.04.2002 o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu, Zák. č. 387/2002 Z. z., dalej jako: „ZarzKryzysUst”.

a organy konstytucyjne mogą ogłosić stan wyjątkowy, stan nadzwyczajny lub sytuację szczególną⁶.

Szczegółowe uregulowanie warunków i sposobu ogłaszania stanu wyjątkowego i stanu nadzwyczajnego znalazło wyraz bezpośrednio w przepisach ustawy konstytucyjnej o bezpieczeństwie państwa w czasie wojny, stanu wojennego, stanu wyjątkowego i stanu nadzwyczajnego. Stan wyjątkowy, na podstawie przepisu art. 4 ust. 2 BezpUstSłow, może zostać ogłoszony najdłużej na 60 dni. Jednakże w przypadku zaistnienia nowych okoliczności bezpośrednio związanych z przyczynami ogłoszenia stanu wyjątkowego może on zostać przedłużony w niezbędnym zakresie i na niezbędny okres, który nie może być dłuższy niż 30 dni. Zgodnie z art. 4 ust. 1 BezpUstSłow, stan wyjątkowy może ogłosić jedynie Prezydent na wniosek Rządu. Ponadto, może on zostać ogłoszony tylko pod warunkiem, że doszło do zamachu terrorystycznego lub jego nieuchronności lub innych zbiorowych aktów przemocy i bezprawnych zachowań, które ze względu na swoją wielkość lub konsekwencje w istotny sposób zagrażają lub szkodzą porządkowi publicznemu i bezpieczeństwu publicznemu, chyba że można temu zapobiec poprzez działanie władz publicznych i uniemożliwić skuteczne wykorzystanie środków prawnych. W odniesieniu do stanu nadzwyczajnego, stosownie do przepisu art. 5 ust. 1 BezpUstSłow, może on zostać ogłoszony przez Rząd jedynie pod warunkiem, że doszło do zagrożenia albo istnieje bezpośrednio zagrożenie życia i zdrowia osób, które są w związku przyczynowym z wywołaną pandemią, zagrożeniem środowiska albo zagrożeniem mienia znacznych rozmiarów w wyniku klęski żywiołowej, katastrofy, awarii przemysłowej, transportowej lub innej awarii operacyjnej. Ponadto stan nadzwyczajny można ogłosić tylko na obszarze zagrożonym lub bezpośrednio zagrożonym, którym może być całe terytorium Republiki Słowackiej. Stan ten można ogłosić w niezbędnym zakresie i na niezbędny czas, maksymalnie na

⁶ Oryg. brzmienie: *krízovou situáciou mimo času vojny a vojnového stavu (ďalej len „krízová situácia“)* obdobie, počas ktorého je bezprostredne ohrozená alebo narušená bezpečnosť štátu a ústavné orgány môžu po splnení podmienok ustanovených v ústavnom zákone alebo osobitnom zákone na jej riešenie vyhlásiť výnimočný stav, núdzový stav alebo mimoriadnu situáciu.

90 dni, jednakże gdy został on ogłoszony z powodu zagrożenia życia i zdrowia osób z uwagi na związek przyczynowy z pandemią może on zostać przedłużony maksymalnie o kolejne 40 dni, nawet wielokrotnie. Wspomniane przedłużenie stanu nadzwyczajnego musi zostać uprzednio zatwierdzone przez Radę Narodową w terminie 20 dni od pierwszego dnia przedłużonego stanu nadzwyczajnego.

Z zamiarem przeciwdziałania skutkom pandemii COVID 19 Rząd w drodze uchwały z 11 marca 2020 r.⁷ ogłosił na terytorium Słowacji wspomnianej powyżej tzw. sytuacji szczególnej (*mimoriadna situácia*). W dalszej kolejności w okresie trwającej sytuacji szczególnej Rząd już od 16 marca 2020 r. ogłosił stan nadzwyczajny⁸, który został następnie przedłużony do 13 czerwca 2020 r.⁹ Następne ogłoszenie stanu nadzwyczajnego miało miejsce na mocy uchwały Rządu Republiki Słowackiej z 30 września 2020 r.¹⁰ Obowiązywał on od 1 października 2020 r. początkowo przez 45 dni. Rząd kilkakrotnie go przedłużał i wskutek kolejnych przedłużeń miał trwać do 28 maja 2021 r.¹¹, jednakże Rząd przedwcześnie zniósł stan nadzwyczajny po tym, jak Rada Narodowa Republiki Słowackiej zatwierdziła nowelizację ustawy o mobilizacji gospodarczej¹². Wskutek tej nowelizacji Rada Ministrów zaczęła dysponować narzędziami do podejmowania środków mobilizacji gospodarczej bez konieczności ogłaszania stanu nadzwyczajnego. Pomimo to 24 listopada 2021 r. ogłoszono po raz kolejny na terytorium Republiki Słowackiej stan nadzwyczajny¹³.

⁷ *Uznesenie Vlády Slovenskej Republiky č. 111 zo dňa 11.03.2020 Z. z.*

⁸ *Uznesenie Vlády Slovenskej Republiky č. 114 zo dňa 15.03.2020, č. 45/2020 Z. z.*

⁹ *Uznesenie Vlády Slovenskej Republiky č. 366 zo dňa 10.06.2020, č. 147/2020 Z. z.*

¹⁰ *Uznesenie Vlády Slovenskej Republiky č. 587 zo dňa 30.09.2020, č. 268/2020 Z. z.*

¹¹ *Uznesenie Vlády Slovenskej Republiky č. 260 zo dňa 14.05.2021, č. 175/2021 Z. z.*

¹² *Zákon zo dňa 14. mája 2021 ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 179/2011 Z. z. o hospodárskej mobilizácii a o zmene a doplnení zákona č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnoveho stavu v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov.*

¹³ *Uznesenie Vlády Slovenskej Republiky č. 694 zo dňa 24.11.2021, č. 428/2021 Z. z.*

2. Możliwość ograniczenia podstawowych praw i wolności w okresie pandemicznym

Na temat podstawowych praw i wolności traktuje Rozdział II Konstytucji Republiki Słowackiej¹⁴ zatytułowany wprost „Podstawowe prawa i wolności” (*Základné práva a slobody*). Stosownie do art. 12 ust. 1 zd. 2 Konstytucji Republiki Słowackiej podstawowe prawa i wolności nie mogą być odbierane, zbywane, nie ulegają przedawnieniu i zniesieniu¹⁵. Ponadto, w myśl przepisu art. 12 ust. 2 Konstytucji – podstawowe prawa i wolności są gwarantowane na terytorium Republiki Słowackiej każdemu, bez względu na płeć, rasę, kolor skóry, język, religię i przekonania, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, narodowość lub przynależność etniczną, majątek, płeć lub inną pozycję. Z tych powodów nikt nie może być poszkodowany, uprzywilejowany ani pokrzywdzony¹⁶. Zgodnie z art. 12 ust. 4 Konstytucji, nikt nie może ponieść uszczerbku w swoich prawach ze względu na to, że korzysta ze swoich podstawowych praw i wolności. Wszelkie obowiązki mogą być nakładane wyłącznie na podstawie ustawy, w jego granicach i z zachowaniem podstawowych praw i wolności (art. 13 ust. 1 Konstytucji). Granice podstawowych praw i wolności mogą być dostosowywane na warunkach określonych w Konstytucji wyłącznie w drodze ustawy (art. 13 ust. 2 Konstytucji). Ponadto, ustawowe ograniczenia podstawowych praw i wolności muszą obowiązywać jednakowo w stosunku do wszystkich przypadków, które spełniają ustalone warunki, a przy ograniczaniu podstawowych praw i wolności należy przestrzegać ich istoty i znaczenia (art. 13 ust. 3 i 4 Konstytucji).

¹⁴ Słowacka Konstytucja (*Ústava Slovenskej republiky*) z 1 września 1992 r., *Zák. č. 460/1992 Z. z.*

¹⁵ Oryg. brzmienie: *Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.*

¹⁶ Oryg. brzmienie: *Základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmysľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvyhodňovať alebo znevýhodňovať.*

W świetle powyższego wszelkie ograniczenia podstawowych praw i wolności powinny być dokonywane przy zachowaniu zasady proporcjonalności (*princíp proporcionality*)¹⁷, która będzie opierać się na kryterium celu ograniczenia i istocie korzystania z praw i wolności¹⁸.

W celu eliminacji obciążenia zdrowotnego i ekonomicznego ludności ze względu na pandemię oraz zmniejszenie jej wpływu na gospodarkę i życie publiczne, 11 sierpnia 2020 r. na terytorium Republiki Słowackiej został przyjęty przez Komisję pandemiczną Rządu (*Pandemická komisia vlády Slovenskej republiky*) tzw. Plan pandemiczny dla przypadku pandemii w Republice Słowackiej (*Pandemický plán pre prípad pandémie v Slovenskej republike*)¹⁹. Plan określa obecnie jasne zasady działania i zapewnia gotowość Republiki Słowackiej nie tylko na wypadek pandemii COVID-19, ale także na każdą poważną pandemię ostrych chorób układu oddechowego. Wskazuje także zadania organów administracji państwowej, organów samorządu terytorialnego oraz organów zawodowych, które kierują, zapewniają i wykonują czynności związane z zapewnieniem ochrony zdrowia publicznego, zarówno w ramach przygotowań do pandemii, jak i w czasie ogłoszonej pandemii. Składa się on z czterech części. W pierwszej części znalazło się wyjaśnienie pojęć, którymi posłużono się w ramach Planu. W drugiej części przedstawiono wykaz ministerstw, instytucji i urzędów oraz ich kompetencje, zadania i sposób funkcjonowania w okresie przygotowania do pandemii. Trzecia część została podzielona na pięć fragmentów, w ramach których omawiane są poszczególne fazy rozwoju pandemii wraz z określeniem celów i zadań Komisji pandemicznej oraz organów administracji państwowej. Czwartą część Planu

¹⁷ Więcej na temat zasady proporcjonalności w przypadku ograniczania korzystania z praw i wolności – zob. *Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 12/01 zo 4.12. 2007 uverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 14/2008, čiastka 8* (wyrok Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 4 grudnia 2007 r., sygn. akt PL. ÚS 12/01, opublikowany w Dzienniku Ustaw Republiki Słowackiej pod nr 14/2008, część 8).

¹⁸ Art. 13 ust. 4 *in fine* Konstytucji Republiki Słowackiej.

¹⁹ Dalej jako: „Plan”. Pełny tekst Planu pandemicznego dostępny pod adresem: https://korona.gov.sk/wp-content/uploads/2020/08/pandemicky_plan_pre_pripad_pandemie_v_slovenskej_republike.pdf [dostęp: 28.11.2021].

stanowi wykaz załączników, w ramach których znalazł się m.in. wykaz zakładów opieki zdrowotnej, które prowadzą oddziały ze specjalizacją z infekologii, infektologii dziecięcej, chorób zakaźnych czy schemat zgłaszania chorób zakaźnych na szczeblu krajowym i międzynarodowym. Należy zaznaczyć, że w ramach Planu wspomniano o właściwości poszczególnych ministerstw i instytucji w zakresie ewentualnej pomocy przedsiębiorcom, ich pracownikom, ale również pozostałym mieszkańcom Słowacji. Powyższe zostało jednakże uregulowane na pewnym poziomie ogólności, jak np. to, że Ministerstwo Gospodarki Republiki Słowackiej proponuje i we współpracy z przedsiębiorstwami podejmuje środki celem ograniczenia ich działalności w ramach przemysłu, handlu i usług²⁰.

3. Wybrane ograniczenia praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych w okresie pandemii COVID-19

Należy podkreślić, że problematyka podstawowych praw i wolności została uregulowana bezpośrednio na poziomie konstytucyjnym. Słowacki ustrojodawca poświęcił temu zagadnieniu Rozdział Drugi, który zatytułował wprost „Podstawowe prawa i wolności” (*Základné práva a slobody*). Poszczególne prawa i wolności zostały zasadniczo uregulowane w art. 12–54 Konstytucji. Natomiast, co istotne, kwestię praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych w sposób szczegółowy przedstawia bezpośrednio Podrozdział Piąty Konstytucji Republiki Słowackiej zatytułowany „Prawa gospodarcze, socjalne i kulturalne” (*Hospodárske, sociálne a kultúrne práva*). Niezależnie od systematyki przyjętej w słowackiej Konstytucji szczególne środki podjęte w okresie pandemii choroby COVID-19 oddziaływały także na inne prawa i wolności zagwarantowanych przez słowackiego ustrojodawcę bezpośrednio w Konstytucji. Dokonywane ograniczenia oddziaływały m.in. na takie prawa i wolności jak: wolność przemieszczania się (art. 23 Konstytucji); prawo do uczestniczenia w praktykach religijnych i obrzędach (art. 24 Konstytucji); wolność zgromadzeń (art. 28 Konstytucji);

²⁰ *Ibidem*, s. 12.

prawo do swobodnego wykonywania działalności gospodarczej (art. 35 ust. 2 Konstytucji) czy prawo do nauki (art. 42 Konstytucji).

Na mocy uchwały Rządu z 15 marca 2020 r. został ogłoszony stan nadzwyczajny. Co istotne, wspomniana uchwała została zmieniona Uchwałą Rządu Nr 115 z 18 marca 2020 r.²¹ w ten sposób, że dotychczasowe stwierdzenie, że ogłasza się „na terenie powiatów objętych właściwością miejscową starostw powiatowych (określonych w przedmiotowej uchwale) stan nadzwyczajny” zastąpiono słowami „Republiki Słowackiej”. Podczas zmiany pominięto jednak stwierdzenie „stan nadzwyczajny”. Formalnym skutkiem powyższej zmiany było to, że na dzień 19 marca 2020 r. na terytorium Republiki Słowackiej lub jej części nie był już właściwie ogłoszony żaden formalny stanu nadzwyczajny. Powyższy błąd został jednak naprawiony na mocy uchwały Rządu z 27 marca 2020 r., na mocy której dodano po słowach „Republiki Słowackiej” sformułowanie „stan nadzwyczajny”²².

Bez względu na powyższe niedopatrzenie jeszcze w pierwotnym tekście uchwały z 15 marca 2020 r., w jej punkcie C nałożono na poszczególne resorty obowiązek podjęcia odpowiednich kroków w zakresie koordynacji działań mających na celu rozwiązanie zaistniałej sytuacji kryzysowej. W związku ze skoordynowaną akcją zapobiegania rozprzestrzeniania się koronawirusa COVID-19 na terytorium Słowacji, w związku z przedstawioną powyżej delegacją koordynacyjną Urząd Zdrowia Publicznego Republiki Słowackiej (*Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej Republiky*) wydał 24 marca 2020 r. zarządzenie o środkach bezpieczeństwa (*opatrenie*)²³, z datą wejścia w życie od 25 marca 2020 r., w którym zakazał aż do odwołania poruszać się w miejscach publicznych bez zakrywania górnych dróg oddechowych. Następnym krokiem było wydanie przez ten Urząd 29 marca 2020 r. kolejnego zarządzenia o środkach bezpieczeństwa²⁴, w którym zarządzono zamknięcie wszystkich placówek handlowo-usługowych ze skutkiem od 30 marca 2020 r. od godz. 06:00, z wyjątkiem tych, które

²¹ *Uznesenie Vlády Slovenskej Republiky č. 115 zo dňa 18.03.2020, č. 49/2020 Z. z.*

²² *Uznesenie Vlády Slovenskej Republiky č. 69 zo dňa 27.03.2020, č. 64/2020 Z. z.*

²³ *Opatrenie Úradu verejného zdravotníctva zo dňa 24.03.2020 č. OLP/2732/2020.*

²⁴ *Opatrenie Úradu verejného zdravotníctva zo dňa 29.03.2020 č. OLP/2777/2020.*

zostały tam wymienione taksatywnie. W dniu 21 kwietnia 2020 r. zatwierdzono pierwszą fazę uwalniania działalności handlowej (wprowadzono zakaz handlu w niedzielę, tzw. dzień sanitarny/*sanitárny deň*), a w godz. 9:00 do 11:00 w tygodniu wprowadzono godziny dla seniorów). Następnie 20 maja 2020 r. otworzono sklepy detaliczne i centra handlowe, przy czym liczba klientów w przestrzeni handlowej nie mogła przekraczać jednego klienta na 15 m². W dniu 20 czerwca 2020 r. został natomiast zniesiony dzień sanitarny. Od 1 lipca 2020 r. zostały otworzone wszystkie sklepy detaliczne i centra handlowe, jednakże w związku z drugą falą pandemii już od 15 października 2020 r. zaczęto wprowadzać wcześniejsze ograniczenia (godzina dla seniorów, maksymalna liczba klientów – 1 na 15 m²). Od 24 października 2020 r. został wprowadzony zakaz wychodzenia z domu z wyjątkiem wyjścia do pracy i najbliższych sklepów, aptek, stacji benzynowych. Natomiast od 1 stycznia 2021 r. zaczął obowiązywać ścisły zakaz poruszania się (wychodzenia z domów). Szereg ograniczeń w zakresie swobodnego wykonywania działalności gospodarczej, przemieszczania się i gromadzenia się obowiązywał w mniejszym lub większym zakresie do 15 maja 2021 r.²⁵

Istotnym – z punktu widzenia realizacji praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych – było zarządzenie o środkach bezpieczeństwa Urzędu Zdrowia Publicznego Republiki Słowackiej z 23 marca 2020 r.²⁶ W myśl jego postanowień zakazano wszystkim osobom fizycznym, osobom fizycznym będącym przedsiębiorcami i osobom prawnym organizacji zgromadzeń i wydarzeń o charakterze sportowym, kulturalnym i społecznym. W dniu 27 marca 2020 r. Ministerstwo Sportu Republiki Słowackiej wydało ogłoszenie uściślające, w którym wskazało, że w związku z powyższym zarządzeniem o środkach

²⁵ Szczegółowy wykaz środków mających zapobiec rozprzestrzenianiu się pandemii choroby COVID-19 i ograniczeń funkcjonowania sklepów i punktów usługowych dostępny w: Slovak Business Agency, *Vývoj maloobchodu v SR s dôrazom na pandémiu COVID-19*, s. 9–12, http://monitoringmsp.sk/wp-content/uploads/2021/06/V%C3%B-Dvoj-maloobchodu-v-SR-s-d%C3%B4razom-na-pand%C3%A9miu-COVID-19_final.docx.pdf [dostęp: 28.11.2021].

²⁶ *Opatrenie Úradu verejného zdravotníctva zo dňa 23.03.2020 č. OLP/2731/2020.*

bezpieczeństwa zakazuje organizacji jakichkolwiek zawodów stosownie do § 3 lit. a ustawy o sporcie oraz że nie rekomenduje wykonywania jakichkolwiek czynności sportowych przez osoby, jeżeli nie zostanie utrzymana odległość przynajmniej dwóch metrów od siebie²⁷.

Wspomniane zarządzenie o środkach bezpieczeństwa zostało zmodyfikowane 5 maja 2020 r. w zakresie uczestnictwa w nabożeństwach religijnych przez kolejne zarządzenie o środkach bezpieczeństwa Urząd Zdrowia Publicznego Republiki Słowackiej²⁸. Stosownie do jego postanowień przewidziano, że dotychczasowe ograniczenia w zakresie organizacji zgromadzeń i wydarzeń o charakterze sportowym, kulturalnym i społecznym nie obejmują prowadzenia nabożeństw, udzielania pierwszej komunii, bierzmowania, ślubu (w tym cywilnego), jeżeli zostaną dotrzymane m.in. takie warunki jak to, że: wstęp i pobyt w kościele lub urzędzie stanu cywilnego będzie umożliwiony jedynie z zakrytymi górnymi drogami oddechowymi; przy wejściu do kościoła lub urzędu stanu cywilnego zostanie zaaplikowany środek do dezynfekcji na ręce albo że zostaną wykorzystane jednorazowe rękawiczki; zostanie zachowany odstęp pomiędzy osobami (z wyjątkiem członków wspólnego gospodarstwa domowego) przynajmniej dwóch metrów; będą organizowane osobne nabożeństwa dla osób starszych niż 65 lat i będących w grupach szczególnego ryzyka; będą dezynfekowane przedmioty wykorzystywane w nabożeństwie; podczas wyjścia z kościoła lub urzędu stanu cywilnego zostaną zachowane przynajmniej dwumetrowe odstępy i będzie zakazane gromadzenie się.

²⁷ Tekst ogłoszenia dostępny pod adresem: <https://www.minedu.sk/usmerenie-ministerstva-skolstva-vedy-vyskumu-a-sportu-slovenskej-republiky-v-svislosti-s-ochorenim-covid-19-sposobenym-koronavirusom-sars-cov-2-pre-oblast-sportu/> [dostęp: 28.11.2021].

²⁸ *Opatrenie Úradu verejného zdravotníctva zo dňa 5.05.2020 č. OLP/3796/2020.*

II. Ochrona i wsparcie dla wykonywania publicznych praw podmiotowych w okresie pandemii COVID-19 na Słowacji

Rząd wraz z podległymi mu ministerstwami i urzędami, aby zapobiec negatywnym skutkom pandemii dla krajowej gospodarki, zaczął wprowadzać już w początkowym okresie pandemii zestaw różnych programów pomocowych. Przygotowano i wdrożono szereg przedsięwzięć mających na celu wsparcie pracodawców, pracowników, przedsiębiorców, zarówno tych, którzy prowadzili jednoosobową działalność gospodarczą, jak i pozostałych, którzy zostali dotknięci skutkami pandemii.

Pierwszy program pomocowy został przyjęty przez Rząd w drodze uchwały już 31 marca 2020 r. i został nazwany jako pakiet „Pierwszej pomocy” (*baliík „Prvej pomoci“*). Został on sfinansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego, przy czym miał na celu zrekompensowanie utraty dochodów i wynagrodzeń przedsiębiorców, przedsiębiorców jednoosobowych i pracowników²⁹. Z powyższego programu podczas pierwszej fali pandemii mogli korzystać przedsiębiorcy, których przedsiębiorstwa musiały zostać zamknięte z powodu wprowadzenia ograniczeń zapobiegających rozprzestrzenianiu się pandemii choroby COVID-19. W celu otrzymania wsparcia w formie kompensacji wynagrodzeń dla pracowników lub kompensacji strat w dochodach w czasie całkowitego albo częściowego ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej, przedsiębiorcy mogli składać wnioski w ramach sześciu grup środków pomocowych. Pierwsza grupa była przeznaczona na skompensowanie wynagrodzeń dla pracowników tych pracodawców, którzy musieli zamknąć swoje przedsiębiorstwa bądź ograniczyć ich działalność. O pomoc w ramach tej grupy mogli się także ubiegać przedsiębiorcy jednoosobowi. Wysokość wsparcia nie mogła jednakże przekraczać 80% wynagrodzenia brutto pracownika i nie więcej niż 880 euro. W ramach drugiej grupy środków pomocowych pakietu Pierwszej pomocy o wsparcie finansowe mogli ubiegać się

²⁹ Więcej informacji na temat tego i kolejnych programów pomocowych zob. <https://www.pomahameludom.sk/> [dostęp: 28.11.2021].

przedsiębiorcy jednoosobowi w związku z zamknięciem lub ograniczeniem działalności ich przedsiębiorstwa w przypadku utraty utargu, który ponieśli wskutek wprowadzenia zarządzeń o środkach bezpieczeństwa przez Urząd Zdrowia Publicznego Republiki Słowackiej. Przy tym wspomniana strata w utargu powinna być większa niż 20% dotychczasowej wysokości. Dodatkowo, wysokość wsparcia została ustalona w kwotach od 270 do 810 euro i była zależna od procentowej utraty wspomnianego utargu. W przypadku strat przekraczających 80% utargu kompensacja w ramach tej grupy środków pomocowych była przyznawana w maksymalnej wysokości, tj. 810 euro³⁰. Trzecia grupa środków pomocowych w ramach pakietu „Pierwszej pomocy” została podzielona na dwie kategorie. Pierwsza kategoria w ramach tej grupy została zadedykowana dla pracodawców, którzy utrzymują miejsca pracy pomimo zamknięcia swoich przedsiębiorstw lub ograniczenia ich działalności. Wysokość możliwego wsparcia wynosiła do 80% średniego wynagrodzenia brutto, ale maksymalnie do 880 euro na jednego pracownika. Druga kategoria w ramach tej grupy została również przeznaczona na rzecz pracodawców, którzy utrzymują miejsca pracy pomimo zamknięcia swoich przedsiębiorstw lub ograniczenia ich działalności w związku z ogłoszonym stanem nadzwyczajnym. W zakresie tej kategorii pracodawcy mogli się ubiegać o wypłatę ryczałtu na wynagrodzenia pracowników w zależności od wysokości strat w utargu, które nie mogły być mniejsze niż 20%. W przypadku strat przekraczających 80% pracodawcy przysługiwała rekompensata w maksymalnej wysokości, tj. 810 euro na jednego pracownika. Czwarta grupa środków pomocowych – podobnie jak trzecia – została również podzielona na dwie kategorie. W pierwszej kategorii o pomoc finansową mogli się ubiegać przedsiębiorcy jednoosobowi, którzy utracili dochód wskutek przyjętych w związku z pandemią COVID-19 środków bezpieczeństwa. Pomoc była wypłacana w zryczałtowanej formie w wysokości 210 euro. Druga kategoria pomocy finansowej w ramach tej grupy była dedykowana jednoosobowym spółkom z ograniczoną odpowiedzialnością.

³⁰ Slovak Business Agency, *Vývoj maloobchodu v SR s dôrazom na pandémiu COVID-19*, s. 32.

Wysokość możliwej do otrzymania pomocy finansowej była identyczna jak w kategorii pierwszej.

Wysokość możliwych do uzyskania pomocowych środków finansowych od czasu pierwszej fali pandemii zmieniła się parokrotnie. Wraz z nadejściem drugiej fali pandemii, we wrześniu 2020 r. wysokość dopłat w poszczególnych działaniach pakietu Pierwsza Pomoc wzrastała. Obecnie (tj. na moment przygotowania niniejszego opracowania) program w swoim pierwotnym kształcie nadal obowiązuje pod nazwą „Pierwsza pomoc +”. W ramach pierwszej grupy środków pomocowych o pomoc mogą ubiegać się pracodawcy oraz przedsiębiorcy jednoosobowi będący pracodawcami, którzy musieli swoje przedsiębiorstwa zamknąć bądź ograniczyć w związku z zarządzeniem Urzędu Zdrowia Publicznego Republiki Słowackiej. Takie podmioty muszą jednakże spełniać warunki formalne, do których należą utrzymanie miejsc pracy przynajmniej przez okres dwóch miesięcy następujących po miesiącu, w którym zostało udzielone wsparcie finansowe w ramach programu „Pierwsza pomoc +”. Ponadto, wnioskodawcą może być jedynie taki pracodawca, który podjął się prowadzenia działalności gospodarczej najpóźniej do 1 października 2021 r. maksymalna kwota dofinansowania wynosi również 80% wynagrodzenia brutto pracownika, ale już nie więcej niż 1100 euro. W ramach drugiej grupy środków pomocowych o pomoc mogą ubiegać się jedynie przedsiębiorcy jednoosobowi w związku z zamknięciem lub ograniczeniem działalności ich przedsiębiorstwa w związku z zarządzeniem o środkach bezpieczeństwa Urzędu Zdrowia Publicznego Republiki Słowackiej. W przypadku skorzystania z tej pomocy przez przedsiębiorców, którzy ograniczyli swoją działalność, warunkiem jest, aby strata w utargu była większa niż 20% dotychczasowej wysokości. Dodatkowo wnioskodawcą może być jedynie taki przedsiębiorca jednoosobowy, który podjął się prowadzenia działalności gospodarczej najpóźniej do 1 października 2021 r. Trzecia grupa pomocowa, podobnie jak w przypadku pakietu „Pierwsza pomoc”, została przeznaczona dla pracodawców, którzy utrzymują miejsca pracy pomimo zamknięcia swoich przedsiębiorstw lub ograniczenia ich działalności. Warunkiem formalnym jest, aby miejsca pracy zostały utrzymane przynajmniej przez okres dwóch miesięcy

następujących po miesiącu, w którym zostało udzielone wsparcie finansowe. Maksymalna kwota dofinansowania w tej kategorii wynosi również 80% wynagrodzenia brutto pracownika, ale już nie więcej niż 1100 euro. W ramach czwartej grupy o pomoc finansową mogą się ubiegać przedsiębiorcy jednoosobowi oraz jednoosobowe spółki z o.o., w których jedynym wspólnikiem jest osoba fizyczna. Kryterium formalnym dla uzyskania wsparcia w zakresie tej grupy jest to, że wskutek pandemii choroby COVID-19 podmioty te albo zawiesiły albo ograniczyły wykonywanie swojej działalności i skutkiem tego nie powstał obowiązek odprowadzania składek zdrowotnych i społecznych. Z tego sposobu pomocy mogą korzystać jedynie wspomniane podmioty, które podjęły się prowadzenia działalności gospodarczej najpóźniej do 1 października 2021 r. Beneficjenci w ramach tej grupy mogą obecnie liczyć na pomoc finansową w zryczałtowanej miesięcznej wysokości 315 euro³¹.

Kolejnym programem pomocowym, który cieszył się zainteresowaniem, był program na dotację czynszu (*nájomné*) dla przedsiębiorców. Z inicjatywy Ministerstwa Gospodarki Republiki Słowackiej zostało uchwalonych i podpisanych (w okresie od 26 czerwca 2020 r. do 22 marca 2021 r.) 18999 umów o dofinansowanie w łącznej wysokości 39 392 464,93 euro, przy czym średnia wartość dofinansowania na jedno przedsiębiorstwo kształtowała się na poziomie ok. 2073,40 euro³².

W ramach walki z możliwymi skutkami ekonomicznymi pandemii został wprowadzonych przez Ministerstwo finansów Republiki Słowackiej szereg ulg podatkowych. Wspomniane ulgi w głównej mierze były skierowane do małych i średnich przedsiębiorstw oraz przedsiębiorców jednoosobowych. Pierwsze programy pomocowe w zakresie ulg podatkowych zostały już wprowadzone ustawą z 9 lipca 2020 r. potocznie

³¹ Więcej na temat sposobu realizacji poszczególnych planów pomocowych w ramach pakietu „Pierwsza pomoc +” zob. https://www.pomahameludom.sk/pp_plus_docs/dec_2021_2/Oznamenie_PP+_november2021.pdf [dostęp: 29.11.2021].

³² Dane za: Slovak Business Agency, *Vývoj maloobchodu v SR s dôrazom na pandémie COVID-19*, s. 37.

nazywaną „Lex Korona”³³. Ustawa w obecnym brzmieniu jest rezultatem współpracy aż dziesięciu ministerstw. Największa część rozwiązań mających na celu poprawę gospodarki została zaproponowana przez Ministerstwo Gospodarki. Na przestrzeni rozwoju pandemii zaproponowano szereg takich ułatwień podatkowych jak m.in.: odroczenie płatności zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych i prawnych, możliwość odliczenia strat podatkowych w ogólnej wysokości 1 mln euro; wydłużenie terminów na składanie zeznań podatkowych; odroczenie płatności podatku z pojazdów silnikowych; odroczenie egzekucji podatkowych i wiele innych³⁴.

W okresie pandemicznym wprowadzone zostały programy gwarancyjne kredytowo-pożyczkowe w postaci odroczenia spłat rat kredytów, rat leasingowych, bankowych gwarancji i preferencyjnych kredytów oraz pożyczek. Na podstawie ustawy nr 67/2020 o szczególnych środkach w sferze finansowej w związku z szerzeniem niebezpiecznej zaraźliwej choroby COVID-19³⁵ mali i średni przedsiębiorcy oraz przedsiębiorcy jednoosobowi mogą wnioskować o odroczenie spłat rat kredytów na maksymalny okres dziewięciu rat. Odroczenie spłat banki są zobowiązane udzielić nieodpłatnie. Wspomniana ustawa wprowadziła ponadto możliwość odroczenia spłat rat leasingu na maksymalny okres trzech miesięcy z możliwością przedłużenia o kolejne trzy miesiące. Ponadto, przedsiębiorcy działający na Słowacji mogą ubiegać się o preferencyjne kredyty ze Słowackiego Banku Gwarancji i Rozwoju (*Slovenská záručná a rozvojová banka*). Pomoc finansowa udzielana jest w formie maksymalnej gwarancji kredytu do 90% udzielonej kwoty, przy czym maksymalna kwota pożyczki wynosi 2 mln euro.

³³ *Zákon zo dňa 9.07.2020 ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v súvislosti so zlepšovaním podnikateľského prostredia zasiahnutým opatreniami na zamedzenie šírenia nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19, Zák. č. 198/2020 Z. z.*, dalej jako: „LEX Korona”.

³⁴ Szczegółowy wykaz aż 115 ułatwień i ulg podatkowych jest dostępny pod adresem: <https://www.economy.gov.sk/uploads/files/cia6VyjZ.pdf> [29.11.2021].

³⁵ *Zákon zo dňa 2.04.2020 o niektorých mimoriadnych opatreniach vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19, Zák. 67/2020 Z. z.*

W odniesieniu do osób trudniących się działalnością kulturalną, jak również osób pracujących w tzw. przemyśle kreatywnym (*kreatívny priemysel*) wprowadzona została możliwość uzyskania dodatkowych dotacji. Celem wspomnianych dotacji dla profesjonalistów pracujących w kulturze i przemysłach kreatywnych jest ich dodatkowe wsparcie finansowe na pracę i działalność w kulturze i przemysłach kreatywnych w okresie pandemii COVID-19 obok wspomnianych wcześniej programów pomocowych (tj. „Pierwsza pomoc”/„Pierwsza pomoc +”, program na dotację czynszu). Wnioskodawcą o świadczenie na podstawie dotacji w ramach tego programu mogła być jedynie osoba fizyczna wpisana do rejestru artystów profesjonalnych lub innych osób wykonujących zawody w kulturze (*evidencia profesionálnych umelcov alebo v evidencii iných profesionálov v kultúre*). Wysokość dotacji możliwej do uzyskania w ramach tego programu wynosiła 4000 euro w przypadku, gdy wnioskodawca nie zapłacił składek na ubezpieczenia społeczne z tytułu samozatrudnienia w wysokości co najmniej sześciokrotności minimalnej składki na ubezpieczenia społeczne za 2020 r. albo 6000 euro w przypadku, gdy wnioskodawca zapłacił składki na ubezpieczenia społeczne z tytułu samozatrudnienia w wysokości co najmniej sześciokrotności minimalnej składki na ubezpieczenia społeczne.

W przypadku zabezpieczenia społecznego na uwagę zasługuje fakt, że 10 kwietnia 2021 r. weszła w życie ustawa nr 130/2021 nowelizująca ustawę o ubezpieczeniu społecznym³⁶. Na jej mocy ze skutkiem od 1 maja 2021 r. umożliwiono słowackiemu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (*Sociálna poisťovňa*) wydłużenie okresu wsparcia w pobieraniu zasiłku chorobowego pod warunkiem, że okres wsparcia upłynął w sytuacji kryzysowej lub w ciągu sześciu miesięcy od jej zakończenia. Jeżeli pracownikowi, osobie prowadzącej jednoosobową działalność gospodarczą albo osobie dobrowolnie ubezpieczonej zostanie przedłużony okres pobierania zasiłku chorobowego, który upłynął w sytuacji kryzysowej lub w ciągu sześciu miesięcy po jej ustaniu pracownik,

³⁶ Zákon č. 130/2021 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov.

osoba prowadząca jednoosobową działalność gospodarczą albo osoba dobrowolnie ubezpieczona zostanie zwolniona z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie chorobowe, składki na ubezpieczenie emerytalne i na wypadek bezrobocia aż do dnia upływu przedłużonego okresu wsparcia³⁷.

III. Wnioski

Środki podjęte przez Rząd, jego poszczególne ministerstwa oraz właściwe urzędy już od pierwszych dni pandemii były przemyślane i wzajemnie skoordynowane. Istotny wpływ na taki odbiór miało niewątpliwie stosowanie się do wyżej wspomnianego Planu pandemicznego, który określał sposób funkcjonowania poszczególnych resortów przed i w trakcie pandemii. Poszczególne środki pomocowe były nadzorowane przez poszczególne ministerstwa, jednakże szereg pakietów pomocowych został uregulowanych na poziomie ustawowym. Taki działanie należy uznać za uzasadnione z uwagi na fakt, że większa część programów była przeznaczona dla przedsiębiorców. Realizacja programów w zakresie ulg podatkowych była w głównej mierze nadzorowana przez Ministerstwo Finansów, natomiast programy dotacji i dofinansowań były koordynowane przez Ministerstwo Gospodarki.

Oceniając omówione wyżej programy i działania pomocowe podejmowane w okresie pandemii choroby COVID-19 na terytorium Republiki Słowackiej, wypada zauważyć, że miały one na celu ograniczenie do minimum negatywnych konsekwencji pandemii na rozwój gospodarczy kraju. Rozwiązania pomocowe i ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej były wprowadzane przy dochowaniu należytej staranności z zachowaniem zasady proporcjonalności, przewidując przy tym możliwe skutki dla gospodarki państwa.

³⁷ Więcej informacji na ten temat zob.: <https://www.socpoist.sk/ako-je-to-s-platenim-poisneho-pocas-predlzeneho-podporneho-obdobia-na-vyplatu-nemoenskeho-mgl/68646s#8> [dostęp: 30.11.2021].

Trzeba podkreślić, że rozwiązania pomocowe przyjęte przez rząd Republiki Słowackiej w okresie pandemii nie wywoływały większych wątpliwości wśród opinii publicznej. Pewne zastrzeżenia zostały podniesione, ale w odniesieniu do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego przez rząd Republiki Słowackiej. Wniosek w tym przedmiocie został złożony do Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej przez Prokuratora Generalnego Republiki Słowackiej i połączony wraz z wnioskiem grupy posłów Rady Narodowej Republiki Słowackiej. Sąd Konstytucyjny jednakże stwierdził w swoim wyroku z 14 października 2020 r.³⁸, że uchwała o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego została podjęta w zgodzie z przepisami Konstytucji oraz ustawy konstytucyjnej o bezpieczeństwie państwa w czasie wojny, stanu wojennego, stanu wyjątkowego i stanu nadzwyczajnego. Co istotne, Sąd Konstytucyjny zauważył, że z przepisów ustawy konstytucyjnej o bezpieczeństwie państwa w czasie wojny, stanu wojennego, stanu wyjątkowego i stanu nadzwyczajnego wynika, że rząd podczas stanu nadzwyczajnego może ograniczyć podstawowe prawa, jak to miało miejsce na podstawie jego uchwały nr 114/2020, ale nie jest zobowiązany tego robić³⁹. Z powyższego więc wpływała kompetencja rządu do ograniczenia podstawowych praw i wolności w takim zakresie, w jakim miało to służyć ochronie zdrowia publicznego.

W piśmiennictwie słowackim nie zostały jak dotąd podniesione szczególne obiekcje co do uchwalonych i przyjętych programów pomocowych. Jak zostało to wcześniej zaznaczone, za powyższym może przemawiać fakt, że działania podjęte przez poszczególne organy państwowe cechowała niezbędność i wyważenie. Dodatkowo należy stwierdzić, że były one przyjmowane zgodnie z wytycznymi zaproponowanymi na poziomie Planu pandemicznego przy zachowaniu kompetencji i równowagi pomiędzy poszczególnymi władzami.

³⁸ *Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 22/2020-104 zo 14.10.2020* (wyrok Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 14 października 2020 r., sygn. akt PL. ÚS 22/2020-104).

³⁹ Por. pkt 60 uzasadnienia wyroku Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 14 października 2020 r., sygn. akt PL. ÚS 22/2020-104.

Bibliografia

Žródła prawa

Słowacka Konstytucja (*Ústava Slovenskej republiky*) z 1 września 1992 r., *Zák. č. 460/1992 Z. z.*

Ústavný zákon zo dňa 11.04.2002 o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu, Zák. č. 227/2002 Z. z.

Zákon zo dňa 11.04.2002 o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu, Zák. č. 387/2002 Z. z.

Zákon zo dňa 14. mája 2021 ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 179/2011 Z. z. o hospodárskej mobilizácii a o zmene a doplnení zákona č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov.

Zákon zo dňa 2.04.2020 o niektorých mimoriadnych opatreniach vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19, Zák. 67/2020 Z. z.

Zákon zo dňa 9.07.2020 ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v súvislosti so zlepšovaním podnikateľského prostredia zasiahnutým opatreniami na zamedzenie šírenia nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19, Zák. č. 198/2020 Z. z.

Zákon č. 130/2021 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov.

Uznesenie Vlády Slovenskej Republiky č. 111 zo dňa 11.03.2020 Z. z.

Uznesenie Vlády Slovenskej Republiky č. 114 zo dňa 15.03.2020, č. 45/2020 Z. z. Uznesenie Vlády Slovenskej Republiky č. 115 zo dňa 18.03.2020, č. 49/2020 Z. z.

Uznesenie Vlády Slovenskej Republiky č. 69 zo dňa 27.03.2020, č. 64/2020 Z. z.

Uznesenie Vlády Slovenskej Republiky č. 260 zo dňa 14.05.2021, č. 175/2021 Z. z.

Uznesenie Vlády Slovenskej Republiky č. 366 zo dňa 10.06.2020, č. 147/2020 Z. z.

Uznesenie Vlády Slovenskej Republiky č. 523 zo dňa 06. 07. 2005.

Uznesenie Vlády Slovenskej Republiky č. 587 zo dňa 30.09.2020, č. 268/2020 Z. z.

Uznesenie Vlády Slovenskej Republiky č. 694 zo dňa 24.11.2021, č. 428/2021 Z. z.

Opatrenie Úradu verejného zdravotníctva zo dňa 23.03.2020 č. OLP/2731/2020.

Opatrenie Úradu verejného zdravotníctva zo dňa 24.03.2020 č. OLP/2732/2020.
Opatrenie Úradu verejného zdravotníctva zo dňa 29.03.2020 č. OLP/2777/2020.
Opatrenie Úradu verejného zdravotníctva zo dňa 5.05.2020 č. OLP/3796/2020.

Orzeczenia

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 12/01 zo 4.12. 2007 uverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 14/2008, čiastka 8 (wyrok Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 4 grudnia 2007 r., sygn. akt PL. ÚS 12/01, opublikowany w Dzienniku Ustaw Republiki Słowackiej pod nr 14/2008, część 8).

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 22/2020-104 zo 14.10.2020 (wyrok Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 14.10.2020 r., sygn. akt PL. ÚS 22/2020-104).

Netografia

Slovak Business Agency, Vývoj maloobchodu v SR s dôrazom na pandémie COVID-19, http://monitoringmsp.sk/wp-content/uploads/2021/06/V%C3%BDvoj-maloobchodu-v-SR-s-d%C3%B4razom-na-pand%C3%A9miu-COVID-19_final.docx.pdf [dostęp: 28.11.2021].

<https://www.minedu.sk/usmernenie-ministerstva-skolstva-vedy-vyskumu-a-sportu-slovenskej-republiky-v-suvvislosti-s-ochorenim-covid-19-sposobenym-koronavirusom-sars-cov-2-pre-oblast-sportu/> [dostęp: 28.11.2021].

<https://www.pomahameludom.sk/> [dostęp: 28.11.2021].

<https://www.socpoist.sk/ako-je-to-s-platenim-poistneho-pocas-predlzeneho-podporneho-obdobia-na-vyplatu-nemocenskeho-mgl/68646s#8> [dostęp: 30.11.2021].

Szwajcaria

I. Wprowadzenie

Pandemia COVID-19 wpłynęła nie tylko na podstawowe prawa człowieka, w tym związane z jego życiem czy zdrowiem, ale – poprzez ograniczenia faktyczne i prawne – dotknęła sfery praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Z jednej strony było to spowodowane rozprzestrzenianiem się wirusa, który ograniczył kontakty społeczne, z drugiej stosowane przez władze publiczne instrumenty prawne ograniczały działalność gospodarczą, funkcjonowanie na rynku pracy. Nie były też obojętne dla twórczości artystycznej, zwłaszcza tej związanej z występami dla publiczności, a także z funkcjonowaniem szkół i uczelni wyższych.

O ile analizy dotyczące ograniczeń praw człowieka, zwłaszcza praw osobistych, podczas pandemii, stały się przedmiotem wielu opracowań i raportów, o tyle mniej uwagi poświęca się wpływie COVID-19 na realizację praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Oczywiście, podczas analizy ograniczeń wolności osobistej, wolności przemieszczania się i prawa do prywatności, gdzieś pośrednio uwzględniano perspektywę praw drugiej generacji. Jednakże uporządkowanie danych zagadnień w tym obszarze wydaje się zasadne z punktu widzenia poznawczego i aplikacyjnego, szczególnie przy poznawaniu rozwiązań stosowanych w innych niż Polska państwach. Wartością dodaną analizy porównawczej jest bowiem to, że można w oparciu o doświadczenia innych rozpoznać, czy dane rozwiązania są adekwatne dla polskiego

systemu prawnego i będą odpowiadały na problemy, które mogą być rozwiązane przez polską legislację.

Wobec tego przedmiotem niniejszego opracowania stała się próba ramowego – z uwagi na ograniczenia wynikające z tej formy wypowiedzi – przedstawienia, w jaki sposób prawa i wolności ekonomiczne, socjalne i kulturalne w okresie pandemii COVID-19 były realizowane w Szwajcarii¹. W szczególności należało wskazać, w jakim zakresie zostały one ograniczone, a także poprzez jakie instrumenty władze publiczne starały się łagodzić konsekwencje pandemii – zarówno te wynikające z działania wirusa na społeczeństwo, jak i te związane z ograniczeniami wprowadzаныmi podczas pandemii.

Podstawowym źródłem wiedzy dla niniejszego opracowania były akty normatywne wydawane przez organy władzy publicznej w Szwajcarii. Pomocniczo zostaną wykorzystane publikacje, zwłaszcza internetowe dotyczące omawianych zagadnień.

II. Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne w konstytucji Konfederacji Szwajcarskiej

Ustrojodawca w Konstytucji Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej z 18 kwietnia 1999 r.² określił katalog praw podstawowych, wśród których znajdują się także prawa o charakterze ekonomicznym, socjalnym i kulturalnym. W szczególności należało zwrócić uwagę na art. 12, zgodnie z którym „Każdy, kto jest w potrzebie i nie jest w stanie o siebie zadbać, ma prawo do pomocy i opieki oraz do zasobów niezbędnych do godnego życia”, będący odpowiednikiem prawa do zabezpieczenia społecznego, art. 19 stanowiący, że „Gwarantuje się prawo do odpowiedniej i bezpłatnej nauki w szkole podstawowej”, art. 20 gwarantujący wolność nauczania akademickiego i badań naukowych, art. 21 stanowiący o wolności sztuki.

¹ Opracowanie uwzględnia okoliczności zaistniałe do 30 października 2021 r.

² Tekst oficjalny ze strony Rady Federalnej: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de> [dostęp: 15.10.2021], dalej: „Konstytucja Szwajcarii”, tłumaczenie własne.

Wśród wolności ekonomicznych Konstytucja Szwajcarii zagwarantowała ochronę własności. Wywłaszczenie i ograniczenie własności równoważne wywłaszczeniu mogły być dokonane jedynie za pełnym odszkodowaniem (art. 26). Art. 27 stanowił o ochronie wolności gospodarczej. Art. 27 ust. 2 wskazywał, że wolność ta obejmuje w szczególności wolny wybór zawodu oraz swobodny dostęp i swobodę prowadzenia prywatnej działalności gospodarczej.

W art. 36 Konstytucji zawarta została klauzula limitacyjna, zgodnie z którą ograniczenia praw podstawowych wymagają podstawy prawnej. Poważne ograniczenia muszą być przewidziane w samym prawie. Wyjątkiem są przypadki poważnego, bezpośredniego i nieuniknionego zagrożenia. Ograniczenia praw podstawowych muszą być uzasadnione interesem publicznym lub ochroną praw podstawowych osób trzecich. Ograniczenia praw podstawowych muszą być proporcjonalne. Podstawowa treść praw podstawowych jest nienaruszalna.

Wiele elementów statusu jednostki dotyczących praw II generacji ukształtowano jako zasady polityki państwa. W tym kontekście należało zwrócić uwagę na art. 41, w którym wskazano, że oprócz osobistej odpowiedzialności i prywatnej inicjatywy, Konfederacja i kantony zobowiązują się do zapewnienia, że: a) każdy jest objęty ubezpieczeniem społecznym; b) każdy otrzymuje opiekę niezbędną dla jego zdrowia; c) rodziny są chronione i objęte opieką jako wspólnoty dorosłych i dzieci; d) osoby zdolne do pracy mogą zarabiać na życie pracując w godziwych warunkach; e) osoby poszukujące mieszkania mogą znaleźć odpowiednie mieszkanie dla siebie i swojej rodziny na przystępnych warunkach; f) dzieci i młodzież, a także osoby w wieku produkcyjnym mogą kształcić się, szkolić i dalej kształcić się zgodnie ze swoimi umiejętnościami; g) dzieci i młodzież zachęca się do rozwijania się w osoby niezależne i odpowiedzialne społecznie oraz wspiera ich integrację społeczną, kulturową i polityczną.

Ponadto trzeba było podkreślić zobowiązanie Konfederacji i kantonów do zapewnienia każdemu człowiekowi ochrony przed ekonomicznymi skutkami starości, niepełnosprawności, choroby, wypadku, bezrobocia, macierzyństwa, sieroctwa i wdowieństwa.

W świetle Konstytucji, zadaniem państwa i jego części składowych jest też dążenie do realizacji celów społecznych w ramach konstytucyjnych kompetencji i dostępnych środków. Ustrojodawca zaznaczył jednak, że z celów społecznych (zasad polityki państwa) nie można wywodzić bezpośrednich roszczeń do świadczeń państwowych. Interesujące jest to, że już w samej konstytucji ustrojodawca przewidział dość szczegółowe regulacje dotyczące funkcjonowania systemu edukacji, szkolnictwa wyższego, prowadzenia badań naukowych. Określił też kierunki działań dotyczących kultury i sportu (zob. Sekcja 3 pt. „Edukacja, badania naukowe i kultura”). Zadania w tym zakresie są realizowane w ramach kantonów, z tym, że w sytuacjach spornych, albo w razie braku określonych regulacji Rada Federalna podejmuje określone działania, w szczególności w zakresie legislacji.

W Konstytucji Szwajcarii zawarto przepisy dotyczące ustroju gospodarczego państwa. W szczególności afirmowała ona wolność działalności gospodarczej (art. 94 ust. 1). Zasadą jest, że Konfederacja i kantony chronią interesy całej szwajcarskiej gospodarki i wraz z sektorem prywatnym przyczyniają się do dobrobytu i bezpieczeństwa ekonomicznego ludności. W ramach swoich zadań zapewniają korzystne warunki ramowe dla sektora prywatnego. Odstępstwa od zasady wolności gospodarczej, w szczególności środki skierowane przeciwko konkurencji, są dopuszczalne tylko wtedy, gdy są przewidziane w Konstytucji Federalnej lub uzasadnione kantonalnymi przepisami o randze ustawowej.

Konfederacja może wydawać regulaminy prowadzenia prywatnej działalności gospodarczej. Zapewnia też, że osoby z wykształceniem naukowym lub kwalifikacjami uznawanymi na poziomie federalnym lub kantonalnym mogą wykonywać swój zawód w dowolnym miejscu w Szwajcarii (art. 94 ust. 2–4).

W Konstytucji Szwajcarii uregulowano też zasady dotyczące szwajcarskich spółek akcyjnych notowanych w Szwajcarii. Ma to na celu ochronę gospodarki, własności prywatnej i akcjonariuszy. Leży to także w interesie zrównoważonego ładu korporacyjnego (art. 95). Określono też zasadę ochrony konkurencji i konsumentów (art. 96 i 97).

W ramach zabezpieczenia społecznego (art. 112 ust. 2–5) Rada Federalna ma obowiązek kształtowania systemu prawnego w ten sposób, że ubezpieczenie jest obowiązkowe. Świadczenia mogą mieć charakter pieniężny i rzeczowy. Emerytury muszą odpowiednio pokrywać potrzeby utrzymania. Maksymalna emerytura to maksymalnie dwukrotność emerytury minimalnej. Ubezpieczenie jest finansowane poprzez składki ubezpieczonych, przy czym pracodawcy płacą połowę składek za swoich pracowników; za pośrednictwem służb federalnych. Świadczenia federalne wynoszą maksymalnie połowę wydatków. Pokrywane są one przede wszystkim z dochodu netto z podatku od wyrobów tytoniowych, podatku od wody destylowanej oraz opłaty z tytułu prowadzenia kasyn.

Ustrojodawca określił także kryteria kształtowania ubezpieczeń na wypadek bezrobocia (art. 114)³, zasiłki rodzinne i macierzyńskie (art. 116), ubezpieczenia zdrowotnego i wypadkowego (art. 117 i 117a). Zgodnie z art. 117a ust. 1 Konstytucji, Konfederacja i kantony zapewniają, w ramach swoich kompetencji, odpowiednią, wysokiej jakości podstawową opiekę medyczną, dostępną dla wszystkich. Uznają i promują medycynę ogólną jako istotną część tej podstawowej opieki.

W świetle art. 118 Konstytucji, Konfederacja podejmuje działania na rzecz ochrony zdrowia w zakresie swoich zadań. W związku z tym wydaje przepisy dotyczące: a) obchodzenia się z żywnością, a także produktami leczniczymi, narkotykami, organizmami, chemikaliami i przedmiotami, które mogą zagrażać zdrowiu; b) zwalczania chorób zakaźnych, rozpowszechnionych lub złośliwych u ludzi i zwierząt; c) ochrony przed promieniowaniem jonizującym. Konstytucja Szwajcarii obejmuje ochroną także osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami (art. 112b i 112c).

Powyższe pokazuje, że Konstytucja Szwajcarii dość szczegółowo odnosi się do praw II generacji. Może nie wszystkie są ujęte jako prawa podmiotowe, ale nawet możliwość wywiedzenia tych praw z celów państwa i zasad jego polityki pozwala na stwierdzenie, że prawa

³ Zgodnie z art. 115 Konstytucji, „Osoby w potrzebie są wspierane przez swój kanton zamieszkania. Rada Federalna reguluje wyjątki i obowiązki”.

ekonomiczne, socjalne i kulturalne zajmują ważne miejsce w systemie prawnym Szwajcarii. Stanowi to perspektywę dla organów tworzących prawo i planujących politykę państwa. Ma także znaczenie z punktu widzenia oceny reakcji władz publicznych na zagrożenia, które mogą naruszać te prawa.

III. Normatywne podstawy reakcji władz publicznych na zagrożenia związane z pandemią COVID-19

W Konstytucji Szwajcarii zawarto ogólne zasady reagowania na sytuacje kryzysowe i zagrożenia. Z punktu widzenia pandemii istotny był art. 61 ust. 2, zgodnie z którym „Konfederacja wydaje przepisy dotyczące korzystania z ochrony ludności w przypadku katastrof i sytuacji nadzwyczajnych”. Ponadto w świetle art. 173 lit. c Konstytucji, Zgromadzenie Federalne, jeżeli wymagają tego nadzwyczajne okoliczności, może wydawać rozporządzenia lub proste dekrety federalne w celu ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego, niezależności i neutralności Szwajcarii albo w celu utrzymania bezpieczeństwa wewnętrznego.

Należy też wskazać, że również Rada Federalna podejmuje działania zapewniające bezpieczeństwo zewnętrzne, niezależność i neutralność Szwajcarii. Zgodnie z art. 185 ust. 3 ustawy zasadniczej, Szwajcarska Federalna Rada może wydawać rozporządzenia i akty administracyjne w celu przeciwdziałania istniejącym lub bezpośrednio zagrożenie poważnym zakłóceniem porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego lub zewnętrznego. Dotyczy to także podejmowania środków w zakresie polityki zagranicznej (np. w odniesieniu do zamykania granic)⁴.

Konkretyzacją przepisów konstytucyjnych jest federalna ustawa o epidemiach, która rozróżnia normalne, specjalne i nadzwyczajne

⁴ F. Uhlmann, *Concentration of Powers in the Federal Executive: The Application of Emergency Powers in Switzerland*, https://intr2dok.vifa-recht.de/servlets/MCRFileNodeServlet/mir_derivate_00008397/Concentration_of_Powers_in_the_Federal_Executive_The_Application_of_Emergency_Powers_in_Switzerland.pdf [dostęp: 12.09.2021], s. 1.

sytuacje epidemiologiczne. Im poważniejsza sytuacja, tym bardziej restrykcyjne środki może podjąć Rada Federalna.

Szwajcarska ustawa o epidemiach z 28 września 2012 r. (EpA) różni normalne, specjalne i wyjątkowe sytuacja, jeśli chodzi o choroby zakaźne. W dniu 16 marca 2020 r. Rada Federalna zastosowała poziom sytuacji wyjątkowych. Działała tu w oparciu o art. 7 EpA, zgodnie z którym jeśli wymaga tego wyjątkowa sytuacja, Rada Federalna może zarządzić niezbędne środki dla całego kraju lub dla poszczególnych części kraju⁵. Na podstawie EpA Rada Federalna przyjęła rozporządzenie dotyczące COVID-19⁶. W przeciwieństwie do tego, co wydarzyło się w kontekście II wojny światowej, szwajcarski parlament nie przyjął żadnego *Vollmachtenbeschluss*. Obecnie Federalna Rada działa na podstawie Konstytucji i ustawy o epidemiach (EpA).

W trakcie trwania pandemii Rada Federalna uchwaliła kilka rozporządzeń w sprawie koronawirusa. Kluczowe było tzw. rozporządzenie COVID-19.2 w sprawie środków zwalczania koronawirusa (*COVID-19 Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus*)⁷. W akcie tym uregulowano różne ograniczenia w związku z pandemią. Należy podkreślić, że rozporządzenie było mniej rygorystyczne niż w niektórych innych krajach. W szczególności nie przewidziano godziny policyjnej, ale zachęcano ludzi, by pozostali w domu.

Należy też zwrócić uwagę na rolę Zgromadzenia Federalnego podczas pandemii. W marcu 2020 r. obie izby (Rada Narodowa i Rada Kantonów) zdecydowały o przerwaniu sesji. Zawieszono również wszystkie posiedzenia komisji. Co interesujące, odbycia sesji nadzwyczajnej

⁵ *The Swiss Epidemics Act of September 28, 2012 (EpA; Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 28. September 2012, Epidemienengesetz, EpG)*; <https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2015/297/20170101/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-2015-297-20170101-de-pdf-a.pdf> [dostęp: 10.09.2021].

⁶ Zob. O. Ammann, *Regulatory Uncertainty Over Emergency Powers in Switzerland*, „The Regulatory Review” 2020, <https://www.theregreview.org/2020/05/29/ammann-regulatory-uncertainty-over-emergency-powers-switzerland/> [dostęp: 15.10.2021].

⁷ Tekst rozporządzenia: <https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2020/141/20200430/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-2020-141-20200430-de-pdf-a.pdf> [dostęp: 10.10.2021].

zażądała w pierwszej kolejności Rada Federalna, a nie posłowie. Nie oznacza to, że Zgromadzenie Federalne było całkowicie bezczynne podczas pandemii. Musiało ono działać w razie nagłych wydatków. Ponadto w przypadku wydania nadzwyczajnego rozporządzenia przez Radę Federalną musiało ono być ratyfikowane przez Zgromadzenie Federalne najpóźniej po sześciu miesiącach (art. 7d ustawy o organizacji administracji z 21 marca 1997 r., GAOA)⁸.

Zgromadzenie Federalne ma własną klauzulę umożliwiającą mu uchwalanie przepisów nadzwyczajnych⁹. Prawodawstwo może zostać uznane za pilne bezwzględna większością głosów członków każdego dwóch izb. Przy wskazanych procedurach – inaczej niż w przypadku innych ustaw federalnych – czasowo zawieszono prawo do referendum. Co najważniejsze, przepisy nadzwyczajne Zgromadzenia Federalnego nie muszą mieć podstawy konstytucyjnej. To znaczy, że działania *praeter constitutionem* są możliwe, ale przepisy zakładają ich epizodyczność. Zgromadzenie Federalne poprzez uchwalanie przepisów nadzwyczajnych może również skorygować wszelkie sprzeczności między istniejącymi federalnymi ustawami a rozporządzeniami wykonawczymi.

Wyżej wskazany kontekst normatywny stanowił podstawę działań organów władzy publicznej w związku z prawami II generacji. W oparciu o przytoczone podstawy prawne z jednej strony dokonywano ograniczenia korzystania w wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, a z drugiej strony tworzono instrumenty, które miały łagodzić wprowadzane ograniczenia.

W szczególności rola Parlamentu Federalnego polegała na tym, że 25 września 2020 r. uchwalił on federalną ustawę COVID-19¹⁰. Pozwo-

⁸ Tekst ustawy: https://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Switzerland/2.%20Government%20and%20Administration%20Organisation%20Act%20of%201997_FRA.pdf [dostęp: 10.02.2022].

⁹ Zob. klauzule z art. 165 oraz art. 173 lit. c Konstytucji Szwajcarii. Druga z nich jest jednak mniej jasna co do jej zakresu. Z tego względu druga klauzula jest rzadko używana.

¹⁰ *Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz) vom 25. September 2020 (Stand am 19. Oktober 2021)*; tekst dostępny na <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/711/de> [dostęp: 14.10.2021].

liła ona Radzie Federalnej na utrzymanie środków niezbędnych do zarządzania pandemią COVID-19 wprowadzonych rozporządzeniem nadzwyczajnym COVID-19.2. Ustawa COVID-19 reguluje specjalne uprawnienia Rady Federalnej w zakresie zwalczania epidemii COVID-19 i radzenia sobie ze skutkami środków kontroli dla społeczeństwa, gospodarki i władz. Rada Federalna może korzystać z tych uprawnień tylko w zakresie niezbędnym do radzenia sobie z epidemią COVID-19. Zatem nie może używać powierzonych jej uprawnień, jeśli jakiś cel można osiągnąć w zwykłej lub pilnej procedurze ustawodawczej. Stosuje przy tym zasadę pomocniczości i proporcjonalności.

Wobec powyższego podstawowymi aktami normatywnymi, w oparciu o które działały władze Szwajcarii podczas pandemii były ustawa EpA, rozporządzenie Rady Federalnej COVID-19.2 (określające m.in. zakres ograniczeń związanych z pandemią) oraz ustawa COVID-19 autoryzująca nadzwyczajne działania podejmowane przez Radę Federalną, w tym te, wynikające z rozporządzenia COVID-19.2¹¹. Nie jest celem niniejszego opracowania omawianie szczegółowe wskazanych aktów prawnych. Stanowią one jednak punkt odniesienia do analizy o ograniczeniach praw II generacji w COVID-19 i z tego względu zostały przywołane.

IV. Realizacja wybranych praw podstawowych o charakterze ekonomicznym, socjalnym i kulturalnych w okresie pandemii COVID-19

Dokonując przeglądu działań władz publicznych w Szwajcarii związanych z pandemią, należy zwrócić uwagę, że wpłynęły one na realizację wolności i praw o charakterze ekonomicznym, socjalnym i kulturalnym. W szczególności oddziaływały na wolność działalności gospodarczej oraz wolność wykonywania zawodu, a także na realizację prawa do nauki i działalność kulturalną. W mniejszym stopniu działania

¹¹ Ustawa ta była kilkakrotnie nowelizowana w związku z reakcją na pandemię. Zob. informacje nt. przebiegu procesu legislacyjnego: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20210066> [dostęp: 15.01.2022].

władz ograniczały prawo do zabezpieczenia społecznego lub prawo do ochrony zdrowia. Przeciwnie, właśnie te prawa socjalne stawały się usprawiedliwieniem podejmowanych interwencji normatywnych. Modyfikacja przepisów z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych stanowiła sposób łagodzenia negatywnych skutków pandemii. Należy bowiem pamiętać, że działania podejmowane w czasie pandemii miały służyć ochronie życia i zdrowia ludności. Wprowadzane ograniczenia wolności i praw były uzasadniane właśnie tymi względami. I tak np. Federalny Urząd Zdrowia Publicznego wydał ogólne zalecenia dotyczące ograniczenia korzystania z transportu publicznego, jednak zalecenia te nie zabraniały prawnie osobom korzystania z niego. W odniesieniu do wolności zgromadzeń, ograniczono zebrania najpierw do 1000, potem do 100, a następnie do 5 osób. Limity te usprawiedliwiano celami ochrony zdrowia jednostki i zdrowia publicznego. Nie były to ograniczenia o charakterze generalnym.

1. Ograniczenia w zakresie praw ekonomicznych

Rozporządzenie COVID-19.2 przewidywało możliwość ograniczeń w obrocie gospodarczym. W celu utrzymania zdolności Szwajcarii do radzenia sobie z pandemią COVID-19, a w szczególności w celu zapewnienia warunków odpowiedniego zaopatrzenia ludności w opiekę zdrowotną i produkty lecznicze, w art. 1 ust. 2 rozporządzenia COVID-19.2 przesądzono, że należy podjąć w szczególności środki ograniczające wjazd osób z krajów lub regionów ryzyka, jak również import i eksport towarów, kontrolę eksportu podstawowych artykułów opieki zdrowotnej, środki mające na celu zapewnienie dostaw ważnych towarów medycznych. W odniesieniu do funkcjonowania przedsiębiorców w art. 6 ust. 3 rozporządzenia COVID-19.2 wskazano, że restauracje, bary, dyskoteki i kluby nocne, wraz z personelem, nie mogą przyjąć jednocześnie więcej niż 50 osób.

Prowadzone analizy pierwszego etapu pandemii wskazały, że do połowy marca 2020 r. publikowane oferty pracy na szwajcarskim rynku pracy spadły o 45%. Załamanie popytu na pracę doprowadziło do zastosowania systemu skróconego czasu pracy na bezprecedensowym

poziomie, obejmującego do końca maja 37% siły roboczej. Program został rozszerzony, aby objąć również zatrudnienie na czas określony i pracę tymczasową. Stopa bezrobocia wzrosła porównywalnie umiarkowanie do 3,4%, przy czym najmocniej ucierpiała młodzież. Na wsparcie gospodarki Konfederacja Szwajcarska uruchomiła programy wsparcia i na gwarancje zabezpieczające kredyty biznesowe¹².

Stosowanie ograniczeń podczas pandemii stopniowano. W okresie większego ryzyka zakażeń środki zaostrzano, a w miesiącach letnich łagodzone. Dotyczyło to zarówno obowiązku zasłaniania twarzy w miejscach publicznych, jak i dostępu do gastronomii, imprez czy rekreacyjnych zajęć sportowych i kulturalnych. To niewątpliwie wpływało na realizację praw II generacji przez obywateli, zwłaszcza jeśli chodzi o uczestnictwo w życiu kulturalnym.

W dniu 12 maja 2021 r. Rada Federalna przyjęła model trójfazowy działania w pandemii. Był on związany po pierwsze z przeprowadzeniem akcji szczepień, po drugie, z osiągnięciem odporności populacyjnej i po trzecie przechodzeniem od fazy ochrony, przez fazę stabilizacji aż po fazę otwarcia.

2. Ograniczenia w korzystaniu z prawa do nauki

W art. 5 rozporządzenia COVID-19.2 zakazano spotkań stacjonarnych w szkołach i uniwersytetach. Ograniczono też możliwość przeprowadzania planowanych badań lekarskich. Zdecydowano, że są one dopuszczalne, gdy podjęto odpowiednie środki ochronne (art. 5 ust. 2).

Realizację zadań z zakresu szkolnictwa, w tym obowiązek zapewnienia opieki nad dziećmi w szkołach podstawowych powierzono kantonom (art. 5 ust. 3).

Od 11 maja 2020 r. dopuszczono zajęcia stacjonarne w szkołach obowiązkowych (poziom I stopnia podstawowego i średniego) zajęcia stacjonarne dla grup do 5 osób (łącznie z nauczycielem) w szkołach ponadgimnazjalnych, wyższych i innych placówkach oświatowych

¹² P. Arni, *Crisis Response Monitoring*, IZA Institute of Labour Economics, 4.12.2020, <https://covid-19.iza.org/crisis-monitor/switzerland/> [dostęp: 12.10.2021].

(szkoła jazdy, kursy językowe), a także amatorskie bezkontaktowe zajęcia sportowe uprawiane indywidualnie lub w grupach nie większych niż pięć osób (w tym trener, trener lub superwizor); w tym korzystanie z obiektów i placówek niezbędnych do tego celu, pod warunkiem, że plany ochrony istnieją i są respektowane.

W październiku 2020 r. ponownie wprowadzono pewne ograniczenia, które zaczęto likwidować dopiero na wiosnę 2021 r., w szczególności z powodu przeprowadzenia szczepień.

3. Prawa kulturalne

Na podstawie art. 6 rozporządzenia COVID-19.2 zakazano organizowania imprez publicznych lub prywatnych, w których uczestniczy jednocześnie 100 lub więcej osób. Dozwolono organizację wydarzeń z udziałem mniej niż 100 osób, jeśli przestrzegane będą środki zapobiegawcze i mające na celu wykluczenie osób chorych lub z objawami choroby z udziału w imprezie i zastosowanie środków ochrony higieniczno-sanitarnej.

Nakazano też dostosowanie warunków przestrzennych do przestrzegania zasad higieny (art. 6 ust. 2 lit. d). Wymogi te miały mieć zastosowanie do różnych obiektów, w tym do instytucji rozrywkowych i rekreacyjnych takich jak muzea, ośrodki sportowe, ośrodki fitness, baseny i ośrodki odnowy biologicznej.

Podobnie jak w przypadku innych ograniczeń, po odwilży z maja 2020 r., ponowne ograniczenia wprowadzono w październiku 2020 r. i z modyfikacjami obowiązywały one do lata 2021 r. Wobec przyjęcia innej polityki działania w czasie pandemii związanej ze szczepieniami, również ograniczenia dotyczące działalności kulturalnej, przynajmniej dla niektórych podmiotów, zostały złagodzone lub zniesione.

4. Uwagi dodatkowe

W świetle art. 7 rozporządzenia COVID-19.2 właściwy organ kantonalny mógł przewidzieć wyjątki od wprowadzonych zakazów. Musiały one spełniać pewne wymogi, a mianowicie być usprawiedliwione

ważnym interesem publicznym np. w przypadku wydarzeń służących korzystaniu z praw politycznych lub edukacji. Od instytucji szkoleniowej, organizatora lub operatora wymagano udowodnienia, że zapewnia środki ochronne wymagane omawianym rozporządzeniem.

Jednocześnie w art. 8 rozporządzenia COVID-19.2 wskazano, że właściwe władze kantonalne mogą w każdej chwili przeprowadzać niezapowiedziane inspekcje w firmach i na miejscu wydarzeń (ust. 1). Przedsiębiorcy i organizatorzy wydarzeń zostali zaś zobowiązani do udostępnienia uprawnionym władzom kantonalnemu lokalu lub miejsca imprezy (ust. 2). Dopuszczalność wyżej wskazanych działań potwierdziła zaś ustawa COVID-19.

V. Publicznoprawne instrumenty wsparcia w realizacji praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych

Główną drogą regulacyjną, z której skorzystała Szwajcarska Rada Federalna w odpowiedzi na pandemię COVID-19, było wydawanie rozporządzeń federalnych skutecznych na całym terytorium Szwajcarii. W związku z szybkim wzrostem liczby pozytywnych przypadków COVID-19, Szwajcarska Rada Federalna wydała swoje pierwsze rozporządzenia związane z COVID-19 już 28 lutego 2020 r. Uzasadnieniem tego działania było uznanie, że państwo znajduje się w „szczególnej sytuacji”. Wprowadzono wówczas zakaz zgromadzeń powyżej 1000 osób.

Wzrost liczby zakażeń spowodował, że Rada Federalna 13 marca ogłosiła „nadzwyczajną sytuację”, zgodnie z art. 7 EpA i wydała drugie rozporządzenie (rozporządzenie COVID-19.2), które było wielokrotnie zmieniane. Zawierało ono określenie jednolitych środków działania w związku z pandemią w całym kraju. Wprowadzało m.in. wspomniane wcześniej ograniczenia takie jak zakaz zgromadzeń ponad 100 osób, zamknięcie wszystkich szkół, sklepów, restauracji i innych nieistotnych przedsiębiorstw. Obejmowało też inne ograniczenia nałożone na osoby fizyczne, instytucje oraz przedsiębiorstwa publiczne

i prywatne. W realizacji zadań w nadzwyczajnej sytuacji miała pomóc armia szwajcarska.

Co ciekawe, przeciwko legalności rozporządzenia COVID-19.2 wniesiono dwie skargi: jedną do Głównego Trybunału Administracyjnego, a drugą do Szwajcarskiego Trybunału Federalnego. Trybunały oddaliły skargi, gdyż uznano, że nie mogą podlegać kontroli abstrakcyjnej, a nie podano konkretnych podstaw zaskarżenia. Trybunały nie odniosły się do zarzutów merytorycznych podnoszonych przeciwko aktowi, a dotyczących ingerencji w wolności i prawa osobiste oraz ekonomiczne i kulturalne¹³.

Szwajcaria jest państwem federalistycznym. Nie jest to model państwa federalnego tożsamy z tym, z jakim mamy do czynienia w przypadku Stanów Zjednoczonych Ameryki czy Republiki Federalnej Niemiec. Kraje związkowe w wymienionych państwach mają bowiem mniejsze kompetencje niż kantony szwajcarskie.

Rozporządzenie COVID-19.2 dotyczące koronawirusa wywołało jednak debatę na temat uprawnień kantonów w związku z reakcją na pandemię. Z aktu tego wynikało bowiem, że kantony mogą nadal regulować kwestie nieobjęte rozporządzeniem. Problem pojawił się w sferach, w które nie zostały szczegółowo uregulowane przez Radę Federalną. Jako przykład można podać, że Rada Federalna rozwiązała jeden konflikt z kantonem Ticino (graniczącym z Włochami), który wprowadził surowsze środki reakcji na pandemię niż na szczeblu federalnym. Z prawnego punktu widzenia było to wątpliwe, ale Rada Federalna z mocą wsteczną wprowadziła klauzulę dopuszczanie takich wyjątków. O ile rozporządzenie COVID-19.2 nie stanowiło inaczej, kantony zachowywały swoje kompetencje. Problematyczne stało się jednak, z uwagi na redakcję rozporządzenia COVID-19.2, czy niektóre jej normy były wyczerpujące, czy też nie. Z tego względu, kantony mogły dość swobodnie rozwijać przepisy związane z reakcją na pandemię. Niektóre z nich przyjęły środki wykraczające poza to,

¹³ G.L. Burci, J. Hasselgard-Rowe, *Switzerland's Response to the COVID-19 Pandemic*, „Bill of Health”, 14.05.2020 r.; <https://blog.petrieflom.law.harvard.edu/2020/05/14/switzerland-global-responses-covid19/> [dostęp: 25.09.2021].

co wynikało z rozporządzenia COVID-19.2. Na przykład w kantonie Genewa zamknięto wszystkie place budowy. Kanton Uri nałożył godzinę policyjną na osoby powyżej 65 roku życia. W obu przypadkach Rada Federalna na mocy rozporządzenia doprowadziła do zmian w tych decyzjach. Z kolei Kanton Ticino nakazał zamknięcie placów budowy i przedsiębiorstw przemysłowych świadczących usługi nieistotne. Mimo że szef Federalnego Urzędu Sprawiedliwości uznał te środki za niezgodne z prawem, rząd kantonu odmówił ich cofnięcia.

Powyższe sytuacje były podstawą nowelizacji rozporządzenia COVID-19.2. Kantony uzyskały możliwość wprowadzania zakazów lub ograniczeń działalności w określonych sektorach gospodarki przez ograniczony czas. Nie jest jasne, czy władze w Ticino mogłyby ukarać osobę, która zlekceważyła kantonalny środek, który przed tą poprawką był sprzeczny z prawem federalnym.

Wskazane przykłady stały się też okazją do postawienia pytania, czy Rada Federalna, stosując legislację nadzwyczajną (tu: wydając rozporządzenie nadzwyczajne COVID-19.2) może działać wbrew Konstytucji i przepisom. W tym zakresie można z jednej strony uznać, że władza wykonawcza, jako segment władzy publicznej zobowiązana do przestrzegania prawa i działania w sposób legalny, powinna zawsze działać zgodnie z Konstytucją Szwajcarii. Z drugiej strony możliwe jest przyjęcie założenia, że władza wykonawcza powinna mieć możliwość ograniczania kompetencji kantonalnych – tworząc w ten sposób pewne napięcia z prawem konstytucyjnym – oraz zastępować istniejące prawodawstwo, by realizować konstytucyjne zadania państwa, w tym ochronę bezpieczeństwa, życia i zdrowia obywateli.

W debacie publicznej prowadzone są także rozważania o rodzajach interesów, które pozwalają Radzie Federalnej ingerować w prawa podstawowe. Istnieje co do zasady zgoda, że oprócz ochrony tradycyjnych interesów publicznych (*Polizeigüter*), do których należy zdrowie publiczne, Rada Federalna musi uwzględnić konsekwencje gospodarcze i społeczne istniejących zagrożeń. Jedną z form działania jest w tym zakresie podejmowanie środków mających na celu złagodzenie ekonomicznych skutków pandemii. Kompetencja Rady do zajęcia się pośrednimi skutkami zagrożeń pozostaje dyskusyjna. Pojawia się

np. pytanie, czy Rada Federalna powinna przyjąć rozporządzenie w sprawie wstrzymania biegu terminów w postępowaniu cywilnym i administracyjnym, czy też należy pozostawić takie sprawy do decyzji parlamentu.

W literaturze podnoszono, że pandemia wywołująca chorobę COVID-19 kwalifikuje się jako bezpośrednie zagrożenie mogące doprowadzić do zakłócenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego lub zewnętrznego, zgodnie z art. 185 ust. 3 Konstytucji Szwajcarii. Nie jest jednak rozstrzygnięte, czy Konstytucja umożliwia jedynie podejmowanie środków o charakterze władczym (policyjnym), czy także finansowych, których zadaniem byłoby zaradzenie problemom społecznym i trudnościom ekonomicznym wynikającym z zastosowanych ograniczeń¹⁴.

Po decyzji Rady Federalnej o stopniowym znoszeniu restrykcyjnych środków z dniem 27 kwietnia 2021 r. między kantonami doszło do nieporozumień dotyczących np. ponownego otwarcia szkół publicznych i egzaminów końcowych. Pandemia uwidoczniła też inne problemy z zakresu spraw socjalnych np. dotyczące nielegalnych migrantów i pracowników nieformalnych, znanych władzom federalnym i lokalnym, ale wykorzystywanych jako tania nieuregulowana siła robocza. Osoby te nie mogły korzystać ze wspólnego pakietu pomocy gospodarczej Konfederacji i Kantonów, wprowadzonych, aby pomóc krajowi wyjść z ekonomicznych skutków kryzysu i polegać na indywidualnych działaniach charytatywnych i doraźnych gmin. Pandemia zaostrzyła również istniejące wcześniej problemy, takie jak przeludnienie w więzieniach, np. w kantonie Genewa, co w połączeniu z nieodpowiednią opieką zdrowotną i środkami zdrowia publicznego stanowi poważne ryzyko łamania praw człowieka w więzieniach.

¹⁴ F. Uhlmann, *op. cit.*, s. 1, <https://covid19policy.adb.org/policy-measures/SWI> [dostęp: 20.10.2021].

Jako odpowiedź na ograniczenia praw II generacji, władze publiczne Szwajcarii podjęły środki mające łagodzić skutki pandemii zwłaszcza w sferze przedsiębiorczości, prawa pracy i zabezpieczenia społecznego¹⁵.

W szczególności Rada Federalna zatwierdziła wiosną 2020 r. kilka pakietów środków o wartości ok. 60 mld CHF na złagodzenie ekonomicznych skutków rozprzestrzeniania się koronawirusa. Środki te miały na celu ochronę miejsc pracy, zagwarantowanie wynagrodzeń i wsparcie osób samozatrudnionych. Podjęto również działania w dziedzinie kultury i sportu, aby zapobiec upadłości i złagodzić konsekwencje finansowe¹⁶. Ponadto przyjęto przepisy o opóźnianiu lub czasowym zrzeczeniu się odsetek za zwłokę od składek na ubezpieczenie społeczne i różnych podatków¹⁷. Środki te miały ograniczyć negatywne skutki pandemii¹⁸.

W dniu 25 marca 2020 r. Szwajcarski Bank Narodowy (*Die Schweizerische Nationalbank* – SNB) wprowadził linię refinansową o nazwie SNB COVID-19 (CRF), mającą na celu wzmocnienie podaży kredytu dla gospodarki szwajcarskiej poprzez zapewnienie systemowi bankowemu

¹⁵ Zob. o podejmowanych działaniach i przyjętych aktach prawnych: <https://covid19policy.adb.org/policy-measures/SWI> [dostęp: 1.10.2021]; wykaz podjętych aktów prawnych: <https://www.whitecase.com/publications/alert/covid-19-swiss-government-financial-assistance-measures> [dostęp: 1.10.2021].

¹⁶ Zob. o wsparciu dla kultury i sportu w następujących rozporządzeniach Rady Federalnej: *Ordonnance sur les mesures d'accompagnement dans le domaine du sport visant à atténuer les conséquences des mesures prises par la Confédération pour lutter contre le coronavirus*, <https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2020/161/20200601/fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-2020-161-20200601-fr-pdf-a.pdf> [dostęp: 10.02.2022].

Ordonnance sur l'atténuation du coronavirus (COVID-19) dans le secteur de la culture, tekst rozporządzenia: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/60732.pdf> [dostęp: 10.02.2022].

¹⁷ Zob. np. ułatwienia podatkowe w oparciu o *Ordonnance sur la renonciation temporaire aux intérêts moratoires en cas de paiement tardif d'impôts, de taxes d'incitation et de droits de douane ainsi que sur la renonciation au remboursement du prêt par la Société suisse de crédit Hôtelier*, tekst rozporządzenia: <https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2020/163/20200321/fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-2020-163-20200321-fr-pdf-a.pdf> [dostęp: 20.02.2022].

¹⁸ KPMG Switzerland, <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/switzerland-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html> [dostęp: 10.11.2021].

dodatkowej płynności. W dniu 1 lipca 2020 r. Rada Federalna postanowiła wesprzeć Szwajcarskie Koleje Federalne (SBB) w uzupełnieniu niedoboru płynności finansowej dodatkowymi 550 mln CHF w formie pożyczki do jednego roku według rynkowych stóp procentowych. W dniu 11 maja 2020 r. linia refinansowa SNB COVID-19 została poszerzona o gwarancje kredytowe kantonów oraz solidarne gwarancje kredytowe dla startupów¹⁹.

W ramach nadzoru Szwajcarski Organ Nadzoru Rynku Finansowego (FINMA) wprowadził tymczasowe wyłączenie depozytów przechowywanych w banku centralnym z kalkulacji wskaźnika dźwigni banków.

Firmy dotknięte kryzysem mogły wystąpić o czasowe odroczenie opłacania składek na ubezpieczenie społeczne. Od 20 września 2020 r. nie naliczano odsetek za zwłokę od płatności ratalnych. W przypadku znacznego spadku kosztów wynagrodzeń można było zażądać korekty zwyczajowej wysokości zaliczek wpłacanych w ramach tych ubezpieczeń. Ponadto do czerwca 2020 r. nie wysyłano wezwań do zapłaty. Działania te dotyczyły również osób samozatrudnionych, których obroty spadły. Ponadto pracodawcy mogli tymczasowo wykorzystać zgromadzone przez siebie rezerwy składek pracodawcy do opłacania składek pracodawcy do pracowniczych funduszy emerytalnych. Zastosowano instrumenty skróconego czasu pracy i uproszczono procedury. W szczególności wydłużono uprawnienie do rekompensaty za skrócony czas pracy i ułatwiono możliwość egzekwowania tego uprawnienia. Dopuszczono, by praca w skróconym wymiarze czasu mogła być przyznana pracownikom z ograniczonym okresem zatrudnienia oraz osobom w służbie organizacji pracy tymczasowej²⁰.

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ Zob. *Ordinance on the measures in relation to the coronavirus (COVID-19) on the indemnity in case of reduced working hours and contribution statements to the social insurances (ordonnance sur les mesures en lien avec le coronavirus (COVID-19) concernant l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et le décompte des cotisations aux assurances sociales).*

Zmieniono kwalifikację utraty pracy oraz rozumienie praca w skróconym wymiarze czasu pracy. Zniesiono okres oczekiwania na decyzję o świadczeniu pracy w skróconym wymiarze czasu pracy²¹.

Wprowadzono odszkodowanie z tytułu utraty zarobków dla osób prowadzących działalność na własny rachunek.

Osoby prowadzące działalność na własny rachunek, które utraciły zarobki z powodu zastosowanych przez władze publiczne ograniczeń mających na celu zwalczanie pandemii, mogły otrzymać odszkodowanie, jeśli nie otrzymały odszkodowania lub świadczeń ubezpieczeniowych. Odszkodowanie przysługiwało w szczególności w razie zamknięcia szkół oraz kwarantanny zleconej przez lekarza.

Przepisy ochronne objęły także niezależnych artystów, którzy stracili zarobki, ponieważ ich występy zostały odwołane z powodu środków zapobiegania pandemii lub dlatego, że musieli odwołać niezależnie zorganizowane wydarzenie.

Wprowadzono odprawy z tytułu utraty dochodów dla pracowników. Rodzicom, którzy musieli przerwać działalność zawodową, aby zaopiekować się dziećmi, przyznano odszkodowanie. To samo dotyczyło przerwy w pracy spowodowanej kwarantanną zleconą przez lekarza. W przypadku osób prowadzących działalność na własny rachunek wypłacano odszkodowanie jako zasiłki z tytułu utraty zarobków. Odpowiadały one 80% wynagrodzenia i były ograniczone do 196 CHF dziennie.

Wprowadzono też dodatkowe środki związane z ustawą o pracy. Ze względu na nadzwyczajne obciążenie pracą szpitali i ograniczoną liczbę pracowników nie było możliwe zatrudnienie personelu zgodnie ze wszystkimi przepisami prawa. Wobec tego wprowadzono rozwiązania zapewniające elastyczność w zakresie godzin pracy i okresów odpoczynku. Priorytetem było zapewnienie wystarczającej ochrony personelowi medycznemu i pielęgniarskiemu, opiekunom i wszystkim

²¹ Zob. o ułatwieniach w zakresie prawa pracy, zwłaszcza w zakresie dotyczącym ochrony zatrudnienia *Ordinance on measures relating to unemployment insurance in relation to the coronavirus (ordonnance sur les mesures dans le domaine de l'assurance-chômage en lien avec le coronavirus (COVID-19))*.

innym zaangażowanym osobom, które wnoszą swój cenny wkład w zarządzanie tą wyjątkową sytuacją.

W Szwajcarii powstał program gwarancyjny o wartości ok. 60 mld CHF w celu zapewnienia, że poszkodowane firmy jednoosobowe, spółki osobowe i osoby prawne otrzymają przejściowe kredyty bankowe. Program ten opierał się na istniejących strukturach organizacji poręczających²².

Wprowadzone rodzaje wsparcia nie miały charakteru bezwzględ- nego i były obwarowane określonymi warunkami. Wprowadzono ograniczenia dla firm, które uzyskują kredyt na COVID-19. Starano się bowiem zapobiec sytuacji, w której przedsiębiorcy wykorzystując sytuację, będą korzystać z preferencyjnych pożyczek, podczas gdy jedynym celem pożyczki (pomostowej) COVID-19 miało być pokrycie kosztów bieżących. Wykluczono zatem z kredytów na COVID-19 wypłatę dywidend, spłatę wkładów kapitałowych, refinansowanie pożyczek wspólników, zaliczki z funduszy COVID-19 na rzecz zagranicznych spółek zależnych czy nowe inwestycje w środki trwałe niebędące inwestycjami odtworzeniowymi.

Kwota 280 milionów CHF została przeznaczona na natychmiastową pomoc i odszkodowanie za anulowanie wydarzeń kulturalnych takich jak sztuki sceniczne, projektowanie, film, sztuki wizualne, literatura, muzyka i muzea²³.

Szwajcaria zobowiązała się do zapewnienia środków finansowych na natychmiastową pomoc przedsiębiorstwom kulturalnym i artystom: przedsiębiorstwa kulturalne *non-profit* (np. fundacje) borykające się z problemami z płynnością są w stanie uzyskać nieoprocentowane, zwrotne pożyczki. Artyści ze swojej strony mogą ubiegać się o bezzwrotną pomoc w nagłych wypadkach w celu zaspokojenia najpilniejszych potrzeb życiowych pod warunkiem, że nie są one objęte nowymi

²² O prawnych rozwiązaniach dotyczących kredytów zob. *Ordinance on the granting of credits and joint and several guarantees following the coronavirus (ordonnance sur l'octroi de crédits et de cautionnements solidaires à la suite du coronavirus)*.

²³ Zob. więcej na KPMG Switzerland, <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/switzerland-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html> [dostęp: 10.10.2021].

zasiłkami wypłacanymi na podstawie systemu zasiłku z tytułu utraty zarobków. Za wdrożenie tego działania odpowiedzialne są kantony (w przypadku przedsiębiorstw kulturalnych) oraz stowarzyszenie *Suisseculture Sociale* (w przypadku artystów)²⁴.

Przedsiębiorstwa kulturalne i artyści mogli dochodzić od kantonów odszkodowania za straty finansowe spowodowane w szczególności odwołaniem lub przełożeniem wydarzeń lub zamknięciem placówek. Rekompensata ta obejmuje maksymalnie 80% szkody. Amatorskie zespoły muzyczne i teatralne mogły otrzymać wsparcie finansowe na pokrycie kosztów odwołania lub przełożenia wydarzeń.

Już w lutym 2020 r. wdrożono nadzwyczajne środki w ramach instrumentów promocji turystyki. Były to głównie działania informacyjno-doradcze oraz działania mające na celu przezwyciężenie niedoborów płynności. W ramach wsparcia umorzono np. spłatę zaległego salda dodatkowej pożyczki udzielonej *Swiss Hotel Credit Corporation* (SCH). Konfederacja Szwajcarska umożliwia kantonom większą elastyczność w zarządzaniu możliwościami odroczenia płatności w sektorze turystycznym. Powinno to pomóc m.in. kolejom linowym w szczególności w perspektywie krótkoterminowej, gdy spłaty często przypadają po sezonie zimowym²⁵.

Wprowadzono ułatwienia w zakresie spraw podatkowych. Zdecydowano, że przedsiębiorcy powinni mieć możliwość wydłużenia terminów płatności VAT, ceł, specjalnych podatków akcyzowych i zachęt motywacyjnych, bez konieczności płacenia odsetek za zwłokę. Oprocentowanie obniżono do 0,0% w okresie od 21 marca 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. W tym okresie nie były naliczane odsetki za zwłokę.

Konkludując, od połowy marca 2020 r. Rada Federalna wprowadziła szereg środków w celu złagodzenia negatywnego wpływu COVID-19 na szwajcarską gospodarkę. Najważniejszy środek został ogłoszony 20 marca 2020 r., aby pomóc MŚP przetrwać krótkoterminowe skutki

²⁴ Zob. szerzej na temat działań *Suisseculture Sociale*: <https://www.suisseculture-resociale.ch> [dostęp: 10.10.2021].

²⁵ Zob. więcej na KPMG Switzerland, <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/switzerland-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html> [dostęp: 10.10.2021].

COVID-19 poprzez zapewnienie pomocy w zakresie przepływu środków pieniężnych. Środki objęły pożyczki gwarantowane przez państwo dla MŚP. Ponadto Rada Federalna przyjęła też środki mające na celu walkę ze znaczącym wzrostem bezrobocia (np. poprzez umożliwienie przedsiębiorstwom otrzymywania rekompensat za częściowe bezrobocie). Wreszcie Rada Federalna podjęła kilka innych środków, aby pomóc szwajcarskiej gospodarce, w tym środki mające na celu uniknięcie masowych bankructw i bezpośrednią pomoc dla sektorów szczególnie dotkniętych COVID-19.

Program pożyczek gwarantowanych przez państwo zapewniły istotną pomoc dla szwajcarskiej gospodarki, zwłaszcza w kontekście zachowania płynności finansowej przedsiębiorstw.

Zasady wprowadzania wyżej wskazanych tych środków zostały określone w ustawie COVID-19, co powoduje, że legitymacja Rady Federalnej do podejmowania określonych działań jest większa niż wtedy, gdy opierała ona swoje kompetencje jedynie na ogólnym przepisie konstytucyjnym, z którego nie wynikał precyzyjny zakres kompetencji tego organu w nadzwyczajnych sytuacjach.

VI. Podsumowanie

Podsumowując, należy wskazać, że przed pandemią uznawano, że awaryjne (nadzwyczajne) uprawnienia Rady Federalnej są środkiem wyjątkowym i powinny być stosowane w sposób powściągliwy. Bardziej rozbudowane uprawnienia nadzwyczajne zostały odrzucone przez parlament podczas dyskusji nad nową Konstytucją Szwajcarii z 1999 r. Zakładano, że Rada Federalna jest związana konstytucją, gdy powołuje się na swoje uprawnienia nadzwyczajne. Przyjęto, że Rada Federalna może powoływać się na uprawnienia awaryjne tylko wtedy, gdy brakuje podstawy prawnej w obowiązującym systemie. Podkreślano też, że nie może stworzyć podstawy prawnej sprzecznej z istniejącym prawem federalnym (*praeter legem, nie contra legem*). Kryzys wywołany pandemią spowodował jednak, że Rada Federalna często zmieniała prawo federalne. W tym wypadku wyraźnie wskazywała, które

przepisy prawa federalnego nie mają zastosowania lub które należy stosować inaczej na mocy rozporządzeń federalnych. Rada Federalna tym samym przejęła uprawnienia, które były zwykle zarezerwowane dla Zgromadzenia Federalnego. Co więcej, niektóre działania Rady Federalnej wyraźnie wchodziły w kompetencje kantonów. Choć w literaturze nie ma jeszcze szczegółowych opracowań w tym zakresie, coraz częściej podnosi się, że działania Rady podczas stosowania środków nadzwyczajnych (zwłaszcza w zakresie legislacji) stanowiły przekroczenie konstytucyjnych granic jej uprawnień nadzwyczajnych. Wyżej wskazana ocena nie jest jednak jednoznaczna. Wobec rozszerzania wykładni dotyczącej uprawnień awaryjnych Rady Federalnej i objęcia nimi środków mających na celu rozwiązanie problemów ekonomicznych i społecznych wywołanych nadzwyczajnymi okolicznościami należy rozważyć możliwość usprawiedliwienia wykorzystywania określonych instrumentów publicznoprawnych.

Za dopuszczalnością danych działań przemawia także to, że jedną z podstaw kompetencyjnych Rady Federalnej podczas pandemii była ustawa o epidemiach. Z aktu tego wynikało upoważnienie (udzielone przez Zgromadzenie Federalne) do określonej aktywności Rady. Można zatem uznać, że w ten sposób Zgromadzenie Federalne zaakceptowało daleko idące środki podjęte przez Radę Federalną podczas pandemii. Potwierdzeniem tego jest również ustawa COVID-19²⁶.

Należy podkreślić, że w przeciwieństwie do Włoch czy Francji, ani rozporządzenie COVID-19.2, ani potwierdzająca je ustawa COVID-19 nie nałożyły ogólnej kwarantanny w całym kraju. Federalny Urząd Zdrowia Publicznego wydał jedynie zalecenia dotyczące izolowania się ludzi i poddawania ich kwarantannie, jeśli to konieczne. Decyzje o zamknięciu określonych przestrzeni publicznych oraz trybach indywidualnych i zbiorowych środków ograniczających indywidualne wolności i swobodę przemieszczania się pozostawiono kantonom.

²⁶ Zob. szerzej: <https://www.bag.admin.ch/bag/en/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/massnahmen-des-bundes.html#-2056515727> [dostęp: 3.11.2021].

Podczas pandemii Rada Federalna dążyła do osiągnięcia akceptowalnej równowagi między wprowadzanymi ograniczeniami a konstytucyjnym prawem do wolności osobistej i swobody przemieszczania się przynajmniej w obrębie kraju. Nałożono jednak rygorystyczne krajowe środki kontroli granicznej, ograniczając w ten sposób prawo obywateli Szwajcarii do swobodnego opuszczania lub wjazdu do swojego kraju.

Ustawa COVID-19 pozwoliła Radzie Federalnej ustalać kryteria i punkty odniesienia dla ograniczeń i ułatwień w życiu gospodarczym i społecznym. Oprócz sytuacji epidemiologicznej musiała ona uwzględnić również konsekwencje ekonomiczne i społeczne pandemii. W ustawie stwierdzono, że jeżeli dorosła część populacji, która chce się zaszczepić, została odpowiednio zaszczepiona, należy znieść ograniczenia w odniesieniu do publicznie dostępnych obiektów i firm, a także imprez i prywatnych spotkań. Odpowiednie koncepcje ochrony przed zakażeniem uzależniano od spełnienia wymogu proporcjonalności.

Szwajcaria obrała ścieżkę działania podczas pandemii poprzez organ władzy wykonawczej – by uzyskać legitymizację swoich działań, które w pewnym zakresie były uzasadnione kompetencjami konstytucyjnymi, uzyskała potwierdzenie od Zgromadzenia Federalnego w postaci ustawy COVID-19. Ustawa ta nie tylko dała Radzie Federalnej kompetencje do szerokich działań w zakresie ograniczenia praw człowieka, ale także określiła zasady łagodzenia negatywnych skutków pandemii, w tym zwłaszcza tych skutków, które zostały spowodowane ograniczeniem wolności działalności gospodarczej i wolności prowadzenia działalności artystycznej.

Co ważne, równoległe z ograniczeniami, Rada Federalna wprowadzała środki wsparcia przedsiębiorców, pracodawców, pracowników, rodziców. Były to środki o charakterze materialnym i niematerialnym. Jednocześnie wraz z rozwojem sytuacji, władze Szwajcarii dostosowywały działania do zagrożeń, opierając się na zasadach pomocniczości i proporcjonalności. Proces szczepień wpłynął na stopień ingerencji w wolności i prawa, także te z II generacji. I choć nadal dyskusyjne – w kontekście demokratycznych i partycypacyjnych doświadczeń ustrojowych Szwajcarii – jest przyznanie tak szerokich uprawnień Radzie Federalnej, z pominięciem instrumentów demokracji bezpośredniej, to

należy stwierdzić, że przyjęta metoda działania okazała się skuteczna tak w wymiarze walki z zagrożeniem epidemicznym, jak i w kontekście równoważenia negatywnych skutków pandemii dla społeczeństwa i gospodarki. Tym bardziej warto to odnotować, że zastosowane restrykcje nie były tak poważne jak w innych państwach.

Porównanie sytuacji pandemii w Szwajcarii z sytuacją Polską jest trudne. Pierwszą barierą jest kwestia ustrojowa: Szwajcaria ma strukturę federalną – choć specyficzną, a Polska jest państwem unitarnym. Podział odpowiedzialności za zwalczanie zagrożeń jest zatem inny i trudno go porównać. Można jedynie rozważyć, na ile w Polsce nie powinno się uwzględnić roli samorządu terytorialnego w realizowaniu określonych zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa mieszkańcom na poziomie lokalnym lub regionalnym. To oczywiście wymagałoby dokonania zmian w prawie i wzmocnienia charakteru aktów prawa miejscowego. Wydaje się, że działanie takie nie jest wykluczone i to bez zmiany Konstytucji RP i w tym zakresie można byłoby odwołać się do zasady pomocniczości i decentralizacji zadań władzy publicznej.

Druga bariera, również ustrojowa, wynika z braku stosownych upoważnień dla Rady Ministrów do działania w sytuacjach nadzwyczajnych na poziomie konstytucyjnym. Należy bowiem podkreślić, że choć zgodnie z art. 146 ust. 1 Konstytucji RP, Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej oraz zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny, to już w sytuacjach nadzwyczajnych może jedynie wprowadzić stan klęski żywiołowej²⁷, który nie zawsze będzie adekwatnym środkiem działania z uwagi na przesłanki jego wprowadzenia. Nawet i w tym wypadku Rada Ministrów jest ograniczona Konstytucją i ustawami. To bowiem ustawodawca determinuje treść kompetencji Rady Ministrów w trakcie trwania stanu klęski żywiołowej. Także ustawodawca określa zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Są to ograniczenia

²⁷ W celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia (art. 232 Konstytucji RP).

dotyczące wolność działalności gospodarczej, wolności osobistej, nienaruszalności mieszkania, wolności poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, prawa do strajku, prawa własności, wolność pracy, prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz prawa do wypoczynku²⁸. Konstytucja RP nie przewiduje, by Rada Ministrów mogła wydawać rozporządzenia nadzwyczajne, a to powoduje, że jej możliwości skutecznego funkcjonowania i reagowania na zagrożenia – bez udziału parlamentu – są ograniczone. Wprowadzenie rozwiązań szwajcarskich wymagałoby zmiany Konstytucji RP i wprowadzenia nowego źródła prawa powszechnie obowiązującego.

Trzecią barierą – równie istotną – jest stopień zamożności obu państw. O ile sytuacja ekonomiczna pozwalała Szwajcarii na transfer określonych znacznych środków finansowych w celu wsparcia gospodarki i społeczeństwa, a zatem łagodzenia ingerencji w prawa ekonomiczne i socjalne, o tyle sytuacja budżetowa Polski – z oczywistych względów – nie pozwalała na wsparcie oczekiwane przez otoczenie społeczno-gospodarcze.

Realizacja praw II generacji jest zależna przede wszystkim od sytuacji finansowej państwa. Wobec tego ważne jest to, że państwo nie tylko proporcjonalnie do ograniczeń, ale też adekwatnie do swoich możliwości budżetowych i organizacyjnych stara się tworzyć instrumenty wspierające te prawa. Zastosowanie rozwiązań szwajcarskich w Polsce w pewnym zakresie byłoby możliwe. Wymagałoby jednak zmiany w prawie na poziomie ustawowym, a w niektórych przypadkach także w Konstytucji RP.

Bibliografia

Źródła prawa

Ustawa z 21 marca 1997 r. o organizacji rządu i administracji (LOGA) *Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)*, <https://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Switzerland/2.%20>

²⁸ Por. art. 233 ust. 3 Konstytucji RP.

Government%20and%20Administration%20Organisation%20Act%20of%201997_FRA.pdf [dostęp: 10.02.2022].

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

Konstytucja Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej z 18 kwietnia 1999 r., <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de> [dostęp: 15.10.2021].

Ustawa z 28 września 2012 r. o epidemiach (*Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 28. September 2012, Epidemien-gesetz*), <https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2015/297/20170101/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-2015-297-20170101-de-pdf-a.pdf> [dostęp: 10.09.2021].

Rozporządzenie Rady Federalnej z 13 marca 2020 r. w sprawie środków zwalczania COVID-19 (*Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus*), <https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2020/141/20200430/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-2020-141-20200430-de-pdf-a.pdf> [dostęp: 10.10.2021].

Rozporządzenie Rady Federalnej z 20 marca 2021 r. w sprawie środków towarzyszących w dziedzinie sportu w celu złagodzenia skutków środków podjętych przez Konfederację w celu zwalczania koronawirusa (*Ordonnance sur les mesures d'accompagnement dans le domaine du sport visant à atténuer les conséquences des mesures prises par la Confédération pour lutter contre le coronavirus (Ordonnance COVID-19 sport) du 20 mars 2020 (Etat le 1er juin 2020)*).

Rozporządzenie Rady Federalnej z 20 marca 2020 r. w sprawie łagodzenia skutków gospodarczych koronawirusa (COVID-19) w sektorze kultury (*Ordonnance sur l'atténuation des conséquences économiques du coronavirus (COVID-19) dans le secteur de la culture (Ordonnance COVID dans le secteur de la culture) du 20 mars 2020*), <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/60732.pdf> [dostęp: 10.02.2022].

Ustawa federalna z 25 września 2020 r. o podstawie prawnej rozporządzeń Rady Federalnej wydawanych w celu zwalczania epidemii COVID-19 (*Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der COVID-19-Epidemie (COVID-19-Gesetz) vom 25. September 2020, Stand am 19. Oktober 2021*), <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/711/de> [dostęp: 14.10.2021].

Rozporządzenie Rady Federalnej z 20 marca 2020 r. w sprawie tymczasowego umorzenia odsetek za zwłokę w przypadku opóźnień w płatnościach podatków, podatków motywacyjnych oraz należności celne oraz zwolnienie ze zwrotu pożyczki udzielonej przez Swiss Hotel Credit Company (*Ordonnance sur la renonciation temporaire aux intérêts moratoires en cas de paiement tardif d'impôts, de taxes d'incitation et de droits de douane ainsi que sur la renonciation au remboursement du prêt par la Société suisse de crédit Hôtelier du 20 mars 2020*), <https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2020/163/20200321/fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-2020-163-20200321-fr-pdf-a.pdf> [dostęp: 10.02.2022].

Literatura

- Uhlmann F., *Concentration of Powers in the Federal Executive: The Application of Emergency Powers in Switzerland*, https://intr2dok.vifa-recht.de/servlets/MCRFileNodeServlet/mir_derivate_00008397/Concentration_of_Powers_in_the_Federal_Executive_The_Application_of_Emergency_Powers_in_Switzerland.pdf [dostęp: 12.09.2021].
- Ammann O., *Regulatory Uncertainty Over Emergency Powers in Switzerland*, „The Regulatory Review” 29.05.2020, <https://www.theregreview.org/2020/05/29/ammann-regulatory-uncertainty-over-emergency-powers-switzerland/> [dostęp: 15.10.2021].
- Arni P., *Crisis Response Monitoring*, IZA Institute of Labour Economics, 4.12.2020, <https://covid-19.iza.org/crisis-monitor/switzerland/> [dostęp: 12.10.2021].
- Burci G.L., Hasselgard-Rowe J., *Switzerland's Response to the COVID-19 Pandemic*, „Bill of Health”, 14.05.2020 r., <https://blog.petrieflom.law.harvard.edu/2020/05/14/switzerland-global-responses-covid19/> [dostęp: 25.09.2021].
- Coronavirus: Measures and ordinances*, <https://www.bag.admin.ch/bag/en/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/massnahmen-des-bundes.html#-2056515727> [dostęp: 3.11.2021].

Netografia

- Parliament.ch*, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20210066> [dostęp: 15.01.2022].
- ADB COVID-19 Policy Database*, <https://covid19policy.adb.org/policy-measures/SWI> [dostęp: 3.10.2021].
- COVID-19: Swiss Government Financial Assistance Measures*, <https://www.whitecase.com/publications/alert/covid-19-swiss-government-financial-assistance-measures> [dostęp: 1.10.2021].
- KPMG Switzerland*, <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/switzerland-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html> [dostęp: 10.11.2021].
- Suisseculture Sociale*, <https://www.suisseculturesociale.ch> [dostęp: 10.10.2021].

Szwecja

I. Zagadnienia wprowadzające

Celem niniejszego opracowania było podjęcie próby przedstawienia problematyki realizacji praw i wolności ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych w okresie pandemii COVID-19 w Królestwie Szwecji. Wymagało to analizy unormowań prawnych mających centralne znaczenie w przeciwdziałaniu pandemii COVID-19. Rozwiązania szwedzkie są szczególnie interesujące, ponieważ opierają się wyłącznie na aktach prawnych obowiązujących przed pandemią. Ustawy zasadnicze przewidują jedynie instytucje: stanu wojny i stanu zagrożenia wojną. Stąd już na początkowych etapach podejmowanych działań w celu przeciwdziałania pandemii COVID-19 najważniejszym aktem prawnym stanowiącym podstawę do działania była ustawa stanowiąca o przeciwdziałaniu chorobom zakaźnym oraz instrukcje i wytyczne wydawane przez rząd i Agencje Zdrowia Publicznego (*Folkhälsomyndigheten*).

W roku 2021 nastąpiła zmiana podejścia do pandemii i przyjęto odrębny akt prawny, który w założeniu miał zapewniać realizację praw i wolności obywateli w przypadku wprowadzenia ograniczeń wynikających z funkcjonowania w okresie pandemii. Ustawa z 8 stycznia 2021 r. o wybranych ograniczeniach w celu przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się COVID-19 (dalej: ustawa COVID-19)¹, nie precyzuje

¹ *Lag (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.*

wprawdzie, w jakim stopniu prawa i wolności obywateli zawarte w ustawach zasadniczych mogą być ograniczone, ale wskazuje jakie ograny i w jakich obszarach mogą wprowadzić określone restrykcje. Warto szczególne zaakcentowanie jest przyjęte przez ustawodawcę szwedzkiego rozwiązanie, wyłączenia w tym zakresie spod jurysdykcji ustawy dotyczącej ochrony zdrowia.

II. Regulacja na poziomie ustaw zasadniczych

Konstytucja Królestwa Szwecji – odmiennie od Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.² – składa się z czterech ustaw³. Centralne znaczenie dla niniejszego opracowania ma w pierwszej kolejności Instrument Rządzenia (*Regeringsformen*, dalej: RF). Akt ten nie przewiduje odrębnych regulacji dotyczących stanów nadzwyczajnych. Jedyną instytucją stanowiącą odpowiedź na zdarzenia o wyjątkowym charakterze w Królestwie jest stan wojenny (*krig*) oraz stan zagrożenia wojennego (*krigsfara*). Stany te zostały uregulowane w rozdziale 15 RF, dotyczącym wytycznych w obszarze funkcjonowania państwa, a w szczególności Parlamentu Królestwa Szwecji (*Riksdag*) w okresie wojny albo zagrożenia wojną⁴. Dostrzec można, że istnienie tylko jednego stanu będącego odpowiedzią na niespodziewane zagrożenia jest poddawane krytyce i coraz częściej podkreśla się potrzebę wprowadzenia dalszych rozwiązań⁵.

Rozdział 15 RF stanowi, że w przypadku, gdy Królestwo Szwecji znajdzie się w stanie wojny, marszałek parlamentu, a w przypadku braku takiej możliwości – rząd, zgodnie z rozdziałem 15 § 1 RF, zwołuje

² Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

³ Zob. np. K. Dembiński, M. Grzybowski, *Konstytucja Królestwa Szwecji*, Warszawa 2000, *passim*.

⁴ *States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States III*, EPRS European Parliamentary Research Service, 2020, s. 10; [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651972/EPRS_BRI\(2020\)651972_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651972/EPRS_BRI(2020)651972_EN.pdf) [dostęp: 19.10.2021].

⁵ Więcej zob. artykuły: <https://sverigesradio.se/artikel/7454661> [dostęp: 19.10.2021].

nadzwyczajne posiedzenie Parlamentu (*Riksdag*). Jeśli sytuacja tego wymaga, w jego trakcie może być wybrana Delegacja parlamentu na okres wojny (*Krigsdelegationen*; Delegacja). Pełni ona istotną ustrojową funkcję, tj. parlamentu w okresie stanu wojny albo stanu zagrożenia wojennego.

Jak już wspomniano, Instrument Rządzenia nie zawiera odpowiednich rozwiązań dotyczących stanu wyjątkowego. Punktem wyjścia w tym przypadku, jest rozdział 20 § 20 RF. Unormowanie to ma charakter ramowy, określa sposób oraz katalog praw i wolności obywateli, które mogą być ograniczone (w tym również w ramach rozdziału 20 § 24 RF mającego centralne znaczenie dla walki z pandemią). Rozdział 20 § 20 RF stanowi, że ograniczone mogą być m.in. prawo do wypowiedzi, prawo do informacji, prawo do zgromadzeń, prawo do demonstracji i prawo zrzeszania się, prawo przemieszczania się, nietykalność cielesna.

RF przyznaje parlamentowi uprawnienia w zakresie ograniczenia swobody zrzeszania się w przypadku zaistnienia zagrożenia epidemiologicznego, w celu ograniczenia rozprzestrzeniania się epidemii (rozdział 2 § 24 RF). Dopuszczono możliwość ograniczenia praw uregulowanych w rozdziale 2 RF, m.in. prawa do poruszania (*mötesfriheten*), prawa do zrzeszania się (*demonstrationsfriheten*)⁶. Co więcej, paragraf ten stanowi, że wolności i prawa obywateli mogą być ograniczone, w celu m.in. przeciwdziałania „zarazie” (*farsot*). Zwrócić należy uwagę, że przepis ten ma charakter blankietowy i jego założenia zostały rozwinięte m.in. w ustawie o ochronie przed chorobami zakaźnymi (*Smittskyddslag*, dalej: SSL)⁷, która odgrywa ważną rolę w odpowiedzi Szwecji na pandemię.

⁶ Więcej o rozdziale 2 zob.: L. Carlson, *The Fundamentals of Swedish Law: A Guide for Foreign Lawyers and Students*, Stockholm 2012, s. 62–76.

⁷ *Smittskyddslag* (2004:168).

III. Regulacja na poziomie ustawowym

Centralne znaczenie w odniesieniu do ochrony praw i wolności obywateli w Królestwie Szwecji przy zagrożeniu pandemią odgrywa wspomniana SSL, jak również ustawa COVID-19.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na rozwiązania zawarte w SSL. Mają one centralne znaczenie dla sektora ochrony zdrowia, w tym kwarantanny, szczepień itd. *Ratio* wspomnianej regulacji było zapewnienie ochrony mieszkańców Szwecji przed rozprzestrzenieniem się chorób zakaźnych (rozdział 1 § 1 SSL). W tym celu ustawodawca szwedzki przewidział, że działania mające na celu kontrolę i zapobieganie chorobom zakaźnym powinny być odpowiednio uzasadnione badaniami naukowymi i powodować zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi rozdziale (1 § 4 SSL). W związku z tym dopuszczono możliwość ograniczenia praw i wolności obywateli, wprowadzając jednocześnie zasadę, że ograniczenia te powinny być podejmowane z poszanowaniem godności i integralności cielesnej jednostki. Innymi słowy przepis ten stanowi, że są one ostatecznością i powinny być stosowane w razie sprzeciwu konkretnej jednostki (§ 4 SSL).

Kluczowe znaczenie z punktu widzenia ograniczenia praw i wolności obywateli w okresie pandemii miał rozdział 2 zatytułowany „Środki zapobiegawcze i zgłaszanie przypadków zachorowań” (*Förebyggande åtgärder och anmälan av sjukdomsfall*). Rozdział 2 § 1 SSL ustanawia ogólny obowiązek każdego mieszkańca Królestwa Szwecji do wykonywania działań takich jak m.in. podejmowanie środków ostrożności, przyczyniających się do zapobiegania rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych. Obywatele byli zobowiązani do odpowiednich zachowań, w przypadku, jeśli podejrzewają, że oni albo ktoś w ich otoczeniu mogą być nosicielami choroby zakaźnej (rozdział 2 § 2 SSL). System ten był również uzupełniony (w rozdziale 2 § 3 SSL) o obowiązek niezwłocznego zawiadomienia lekarza-epidemiologa o objawach choroby

zakaźnej. Może on również zwrócić się do sądu administracyjnego w celu wykonania przymusowego badania⁸.

Agencja Zdrowia Publicznego jako centralny organ państwowy oraz lekarze-epidemiolodzy mogła skierować osobę przybywającą do Szwecji na badanie mające na celu wykazanie zarażenia chorobą zakaźną (rozdział 3 § 8 SSL). Szczególną podstawą takiego skierowania jest przybycie do Szwecji z regionów, na których występuje ognisko choroby zakaźnej. Rozwinięcie tego stanowi rozdział 3 § 10 SSL, na podstawie tego Agencja Zdrowia Publicznego może poddać kwarantannie obszar państwa, w którym zaobserwowano ognisko zarażenia albo dopóki nieznane jest źródło choroby zakaźnej. Z kolei instrumentem wykorzystywanym w okresie pandemii COVID-19 była możliwość skierowania przez lekarza-epidemiologa osoby na kwarantannę (rozdział 3 § 9 SSL).

SSL obok przepisów skierowanych do specjalistów w zakresie medycyny zawiera również szereg rozwiązań dotyczących funkcjonowania państwa w dobie pandemii. Dla przykładu rząd (zgodnie z rozdziałem 9 § 2 SSL) mógł wydać odpowiednie rozporządzenie, w przypadku, gdy parlament Królestwa nie może znowelizować SSL, o dodaniu nowej choroby do Załącznika 1 lub Załącznika 2 SSL. Na marginesie należy wskazać, że taka sytuacja miała też miejsce przy okazji pandemii COVID-19⁹. Rząd jest uprawniony do wydania przepisów mających na celu realizację zadań przewidzianych w SSL w celu utrzymania skutecznej kontroli zakażeń (rozdział 9).

W odpowiedzi na wyzwania stawiane w związku z funkcjonowaniem państwa w okresie pandemii w dniu 7 kwietnia 2020 r. wpłynął do parlamentu projekt nowelizacji SSL, zakładający wprowadzenie do rozdziału 9 nowych regulacji (tj. § 6a, 6b, 6c). Projekt nowelizacji został przyjęty przez parlament 16 kwietnia 2020 r.¹⁰ W uzasadnieniu do projektu wskazano, że są to przepisy przejściowe i w założeniu

⁸ U. Berg i in., *Kommentar till Brottsbalken. Del III (25-38 kap.). Påföljder m.m. Följdförfattningar*, Stockholm 1994, s. 23.

⁹ *Förordning (2020:20) om att bestämmelserna i smittskyddslagen (2004:168) om allmänfarliga och samhällsfarliga sjukdomar ska tillämpas på infektion med 2019-nCoV*.

¹⁰ *Lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)*.

miały obowiązywać od 18 kwietnia do 30 czerwca¹¹. Obowiązywanie tej nowelizacji wykazało na potrzebę uszeregowania uprawnień rządu, które miały pomóc w przeciwdziałaniu COVID-19. W związku z tym przegłosowano nową ustawę (ustawa COVID-19), która była przyjęta wyłącznie na potrzeby przeciwdziałania pandemii. Jej celem było wzmocnienie i wyjaśnienie praw obywateli z punktu widzenia podejmowanych w dobie pandemii kroków medycznych (rozdział § 1). Jednocześnie w uzasadnieniu do ustawy wskazano, że ma ona stworzyć elastyczne i długotrwałe środki przeciwdziałania skutkom epidemii COVID-19¹². Jedną z najważniejszych kwestii jest wzmocnienie zasady proporcjonalności stosowanych środków mających na celu zmniejszenie zagrożenia dla praw i wolności obywateli. Tym samym ma być zapewniona zgodność ustawy z ustawami zasadniczymi, a w szczególności z RF. Proporcjonalność jest rozumiana jako stosowanie środków, mających na celu odwrócenie bezpośrednich albo też pośrednich zagrożeń, wyłącznie jako reakcji na zmieniającą się rzeczywistość pandemiczną¹³. Wyrazem wzmocnienia zasady proporcjonalności jest § 6 ustawy COVID-19, zgodnie z którym wszelakie ograniczenia związane z pandemią mogą być wprowadzone jedynie, gdy są konieczne dla zapobieżenia rozprzestrzenianiu się COVID-19. Co więcej, rozwiązania mające na celu przeciwdziałanie pandemii mogą być przyjęte wyłącznie, gdy jest to uzasadnione ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia obywateli. Co do zasady ustawa powinna być uzupełnieniem i doprecyzowaniem istniejących rozwiązań, co też w wielu miejscach zostało podkreślone chociażby poprzez odwołanie się w § 1 ustawy COVID-19 do SSL czy też ustawy z 16 grudnia 1993 r. prawo o porządku publicznym (*Ordningsslag*, dalej: OL)¹⁴.

W § 5 ustawy COVID-19 określono obszary obowiązywania tej ustawy. W pierwszej kolejności wskazywano, że niniejsza ustawa uprawnia do wprowadzenia ograniczeń w sferze zgromadzeń i imprez publicznych, w sferze korzystania z obiektów przeznaczenia publicznego,

¹¹ *Regeringens proposition 2019/20:155*.

¹² *Lagrådsremiss Covid-19-lag*, ss. 20–21.

¹³ *Ibidem*, s. 27.

¹⁴ *Ordningsslag (1993:1617)*.

takich, jak siłownie i inne obiekty sportowe, łaźnie, biblioteki, muzea, ogrody zoologiczne, pola namiotowe oraz inne miejsca wypoczynku lub działalności kulturalnej. Kolejno, ograniczeniu podlegać może wstęp do miejsc handlu i przykładowo wymieniono galerie handlowe, domy towarowe, sklepy, zakłady usługowe, jak również miejsca indywidualnego spotkania. Ograniczenia dotknąć mogą również transportu publicznego, krajowego transportu lotniczego.

IV. Realizacja wybranych praw podstawowych o charakterze ekonomicznym, socjalnym i kulturalnym w okresie pandemii COVID-19 na podstawie ustawy z 8 stycznia 2021 r. o wybranych ograniczeniach w celu przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się COVID-19

1. Prawo do zgromadzeń i imprez masowych, prawo do spotkań w miejscach prywatnych i publicznych, zakaz gromadzenia się w grupie określonej wielkości

Ograniczenia dotyczące zgromadzeń i imprez publicznych zostały uregulowane w § 7 ustawy COVID-19. Na jego podstawie rząd lub inny uprawniony do tego organ (którym w pierwszej kolejności jest Agencja Zdrowia Publicznego, mogą wydać przepisy stanowiące o potrzebie podjęcia odpowiednich środków bezpieczeństwa w ramach przeciwdziałania COVID-19 przez organizatorów zgromadzeń albo imprez masowych. Zgodnie z tym unormowaniem ograniczenia mogą dotyczyć liczby uczestników takich wydarzeń, odległości pomiędzy uczestnikami imprez masowych lub zgromadzeń. W dalszej kolejności zgromadzenia lub imprezy masowe mogą zostać w drodze przepisów ograniczone co do potencjalnego czasu ich trwania. Co więcej, w trakcie imprez przewidziane mogą być dodatkowe ograniczenia, celem których jest zapobiegnięcie rozprzestrzenianiu się infekcji. W drugiej części tego przepisu wprowadzono możliwość całkowitego zakazu imprez masowych i zgromadzeń w przypadku, gdy pozostałe środki nie są wystarczające dla przeciwdziałania pandemii¹⁵.

¹⁵ *Regeringens proposition 2020/21:79, s. 30.*

Warto zwrócić także uwagę na § 7 ustawy COVID-19, stanowiący doprecyzowanie OL (konkretnie rozdziału 2 § 15). Przewidywał on możliwość ograniczenia prawa do wszelakiego rodzaju zgromadzeń w celu przeciwdziałania pandemii. Wprowadzenie stosownego przepisu do ustawy COVID-19 miało na celu nadanie rządowi szczególnych uprawnień, co umożliwiło lepszą reakcję na pandemię. Wątpliwości budził jednak fakt, czy na podstawie OL możliwe było podejmowanie odpowiednich decyzji przez Agencję Zdrowia Publicznego. Dotyczyło to w szczególności formalnych wymogów takich jak odpowiednie zgody na zorganizowanie imprezy, wdrażanie odpowiednich procedur. Analizowany paragraf przewidywał w pierwszej kolejności wprowadzenie procedur zapewniających bezpieczeństwo funkcjonowania imprez masowych albo zgromadzeń poprzez określanie układu, organizacji ruchu itd. Stosowanie środków ograniczających rozprzestrzenianie się pandemii w przypadku zgromadzeń i imprez masowych powinno być wprowadzone w takim stopniu, w jakim jest to konieczne i proporcjonalne. Stanowisko to jest dodatkowo podkreślone przez fakt, że zakazy albo ograniczenia w ramach zgromadzeń mogą dotyczyć m.in. spotkań w celu praktykowania religii, spotkań w ramach wydarzeń kulturalnych, manifestacji i tym samym dotyczą praw, które mają centralne znaczenie z punktu widzenia RF¹⁶. Podkreśla się, że wytyczne odnośnie do ograniczeń imprez i zdarzeń, powinny być jasne, możliwe w wykonaniu, jak również łatwe do weryfikacji¹⁷.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy ograniczenia mogły mieć różne postacie. Może to być forma odpowiedniej odległości, ograniczenia czasu trwania imprezy, obowiązki umycia lub dezynfekcji rąk, noszenia maseczek. Środki te powinny być zależne od aktualnego wskaźnika zachorowalności¹⁸. W związku z uwagami przedstawionymi przez Radę Prawa (*Lagråder*) wprowadzono do tego przepisu dokładne określenie podstawy możliwości wprowadzenia całkowitego zakazu zgromadzeń i imprez masowych. Rada Prawa podkreśliła jednak, że

¹⁶ *Ibidem*, s. 32.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Lagrådsremiss Covid-19-lag*, ss. 31–33.

całkowity zakaz, jest ostatecznością¹⁹. W przypadku wprowadzenia ograniczeń w zakresie zgromadzeń albo imprez masowych powinny one być zatwierdzone przez Parlament. Powstała wątpliwość i pytanie ze strony Ombudsmana Parlamentarnego oraz Stowarzyszenia Przedsiębiorców czy w okresie od wprowadzenia do zatwierdzenia zakazu przez Parlament zakaz ten jest wiążący. W odpowiedzi wyjaśniono, że będą one obowiązywały również i przed zatwierdzeniem z uwagi na chęć zapewnienia elastyczności reakcji na zmieniającą się sytuację pandemiczną²⁰.

Przechodząc do ograniczeń odnośnie do prywatnych spotkań, należy podkreślić, że zostały one uregulowane w § 11 ustawy COVID-19. Zgodnie z tym przepisem, ograniczenia dotyczyć mogą również prywatnych lokali przeznaczonych na mniejsze spotkania, które są wykorzystywane do działalności gospodarczej albo też są wynajmowane na prywatne wydarzenia albo prywatne spotkania. Ograniczenia te mogą dotyczyć liczby uczestników, czasu przebywania w takich pomieszczeniach, jak również obejmować inne środki, które zostaną uznane za konieczne z uwagi na przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się COVID-19. Co ciekawe, najdalej idącym ograniczeniem w tym zakresie był również zakaz użytkowania lub dzierżawy pomieszczeń w celu organizacji prywatnych wydarzeń lub spotkań prywatnych, który musi być zatwierdzony przez *Riksdag*. W praktyce wskazuje się, że pod pojęciem „prywatnych wydarzeń lub spotkań” rozumie się przyjęcia lub też imprezy okolicznościowe takie, jak m.in. obiady, urodziny i imprezy studenckie²¹.

Kolejnym ograniczeniem w zakresie szeroko rozumianych zgromadzeń była regulacja zawarta w § 12 ustawy COVID-19. Uprawniała ona rząd do wydania przepisów zakazujących gromadzenia się osób w grupie o określonej wielkości w miejscach, do których przewidziano wolny dostęp. Uzupełnieniem tego przepisu był § 13 ustawy COVID-19

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Regeringens proposition 2020/21:79*, s. 34.

²¹ *Ibidem*, s. 48.

dotyczący zakazu przebywania w większych grupach w określonych miejscach, takich jak parki, kąpieliska lub inne podobne miejsca²².

2. Wsparcie instytucji kultury, miejsc rekreacji i organizacji społecznych

Kolejną sferą podlegającą ograniczeniu w ramach ustawy COVID-19 był dostęp do miejsc rekreacji i kultury. Rząd (lub inny organ) posiadają legitymację do wydania przepisów, zgodnie z którymi każdy, kto prowadzi działalność rekreacyjną albo kulturalną, powinien podjąć odpowiednie kroki w celu zapewnienia bezpieczeństwa osobom korzystającym z takich usług (§ 8 ustawy COVID-19). Przepisy te stanowiły podstawę do nakładania obowiązków w zakresie ograniczenia liczby zwiedzających, ograniczenia godzin otwarcia, jak również inne środki, pozwalające na zapobiegnięcie rozprzestrzenianiu się pandemii. Podobnie jak przy zgromadzeniach albo imprezach masowych rząd mógł całkowicie zamknąć miejsca rekreacji lub działalności kulturalnej, jeśli inne środki zostaną uznane za niewystarczające.

Podkreślano, że kategoria miejsc rekreacji i kultury jest trudna do zdefiniowania. Rozważano wprowadzenie enumeratywnego wyliczenia, ale uznano ostatecznie, że będzie to niebezpieczne, ponieważ istnieje ryzyko pominięcia poszczególnych miejsc. W związku z tym w uzasadnieniu projektu podkreślono, że ogólne ujęcia i podział na dwa rodzaje sprawiają, że regulacja dotyczyć będzie praktycznie wszystkich miejsc o przeznaczeniu rekreacyjnym lub kulturowym. Rozważano wprowadzenie przykładowego wyliczenia i wskazania w nim siłowni i obiektów sportowych, łaźni, bibliotek, muzeów, ogrodów zoologicznych i kempingów. Rozwiązanie takie budziło dyskusje odnośnie do określenia konkretnych miejsc, takich jak np. „biblioteka” czy też „muzeum”. Aktualna wersja przepisu zawiera jedynie określenie wspomnianych dwóch kategorii²³. Podkreślano także, że ograniczenia te powinny mieć charakter proporcjonalny i konieczny do zagrożenia

²² *Ibidem*, s. 52.

²³ *Ibidem*, s. 37.

pandemicznego, które obowiązuje w Królestwie. Jest to szczególnie ważne, z uwagi na fakt, że ograniczenia takie wpływają w pewnym stopniu na prawo do prowadzenia działalności gospodarczej, jak również prawo ochrony własności²⁴.

W praktyce § 8 ustawy COVID-19 wyłączał lub ograniczał obowiązywanie rozdziału 1 § 1 ustawy z 31 października 2013 r. prawo biblioteczne (*Bibliotekslag*)²⁵, który ustanawiał prawo dostępu wszystkich osób do bibliotek publicznych. Zwrócić należy też uwagę na ograniczenie realizacji § 7 ustawy z 8 sierpnia 2017 o muzeach (*Museilag*), zapewniającego prawo dostępu do muzeów²⁶. Podkreślano, że ograniczenia w zakresie dostępu do bibliotek miały kluczowe znaczenie z punktu widzenia edukacji, dostępu do informacji i zdobywania wiedzy²⁷. Zgodnie z prawem, w przypadku ograniczeń rząd lub inny organ powinien wskazać odpowiednie regulaminy zawierające odpowiednie procedury²⁸.

Warto też zwrócić uwagę na działania w przypadku podjęcia przez rząd decyzji o zamknięciu miejsc rekreacji lub miejsc kultury. Decyzja taka, z uwagi na swój drastyczny charakter, powinna być zatwierdzona przez Parlament. Rada Prawa zaproponowała wprowadzenie do przepisu sformułowania, że rozwiązanie takie może mieć miejsce, jedynie, gdy pozostałe środki nie będą wystarczające. Oznacza to, że rząd powinien rozważyć, czy istnieją inne rozwiązania niż zamknięcie wspomnianych sektorów gospodarki. Ograniczenia takie mogą mieć również charakter regionalny i w takim przypadku odpowiednie regulaminy i wytyczne wydają organy samorządowe²⁹. Rada Prawa podkreślała w opinii dotyczącej projektu ustawy COVID-19, że ograniczenia nie powinny być nadmierne i tym samym, ażeby m.in. przedsiębiorcy

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Bibliotekslag* (2013:801).

²⁶ *Museilag* (2017:563).

²⁷ *Regeringens proposition 2020/21:79*, s. 38.

²⁸ *Ibidem*, s. 37.

²⁹ *Ibidem*.

nie byli zmuszeni do dotrzymywania ograniczeń, których nie wymaga sytuacja pandemiczna w kraju³⁰.

W ramach programu wsparcia dla kultury, w tym dla instytucji kultury, jak i samych artystów. Podkreślono, że na potrzeby niwelowania skutków wspomnianych ograniczeń państwo podjęło kroki mające zapewnić możliwość dalszego funkcjonowania przez ośrodki kultury i artystów. W związku z tym przeznaczono dodatkowe kwoty w wysokości 65 mln SEK rocznie na rok 2022 oraz 2023. Organem odpowiedzialnym za podział środków jest Komitet ds. Grantów dla Sztuki (*Konstnärsmännen*). Przewidziano również program wsparcia dla kultury, w tym dla instytucji kultury, jak i samych artystów. W tym przypadku za podział środków odpowiedzialna jest Fundusz Szwedzkich Autorów (*Sveriges Författarfond*)³¹.

Dostrzec można szczególne podejście do kultury w okresie pandemii COVID-19. W związku z tym uznano, że centralne znaczenie powinno mieć wsparcie instytucji kultury w wysokości 550 mln SEK, wypłacane do 2023 r. Co ciekawe, szwedzki rząd przeznaczył 100 mln SEK na rzecz wzmocnienia modelu współpracy w ramach samej kultury, a 50 mln przeznaczono na wsparcie i rozwój sektora filmowego. Wspomniane transze pomocy mają wspierać również współpracę między niezależną sztuką a sektorem kultury i organizacjami kultury m.in. w celu popularyzacji sztuki w szczególności poprzez sprawniejszy rozwój produkcji cyfrowej oraz jej dystrybucję, tworzenie nowych modeli wynagradzania artystów itd.³² Podkreślano również, że ograniczenia związane z pandemią najbardziej dotknęły wydarzenia, które opierają się na fizycznej obecności odwiedzających. W celu utrzymania i zwiększenia bazy osób korzystających z oferty instytucji kultury wprowadzono tzw. vouchery kultury o wartości 150 SEK każdy, które przysługują osobie, która ukończyła 18 lat i jest obywatelem albo rezydentem Królestwa Szwecji. Początkowy koszt voucherów to 585 mln SEK³³.

³⁰ *Ibidem*, s. 38.

³¹ *Restarting the Arts and Culture in Sweden*, SOU 2021:77, s. 11.

³² *Ibidem*, ss. 12–13.

³³ *Ibidem*.

Pomoc ze strony państwa dotyczy również sektora muzycznego. Wsparcie zakłada rozwój dostępu do muzyki w formie online, dywersyfikację dostępu do występów na żywo. Środki w wysokości 20 mln SEK rozdysponuje Szwedzki Komitet ds. Kultury (*Kulturrådet*)³⁴. Podjęto również działania mające na celu długofalowe wsparcie dla rozwoju artystów poprzez zwiększenie indywidualnych grantów oraz stypendia długoterminowe dla artystów do roku 2024 łącznie. Organem odpowiedzialnym za podział środków jest wspomniany Szwedzki Komitet ds. Grantów Artystycznych. Zwiększenie środków na granty dotyczy muzyków, aktorów, tancerzy i osób zaangażowanych w kinematografię³⁵.

W ramach programów pomocowych szeroko rozumianemu sektorowi kultury przeznaczono 16 mln SEK na rok 2022 na rzecz wymiany i współpracy międzynarodowej. Ma to przyczynić się do dywersyfikacji sektora kultury w Królestwie³⁶. Zwrócono również uwagę na fakt, że pandemia COVID-19 uwidoczniała trudności związane ze świadczeniami socjalnymi dla artystów. W związku z tym planowany jest system uwzględniający specyfikę wynagrodzeń dla artystów, czyli ich niepewność, grantowy charakter. W ramach wsparcia wspomniana specyfika zawodu artysty będzie wzięta pod uwagę przy okazji przyznawania zasiłków chorobowych i zasiłków w ramach bezrobocia³⁷.

Wsparcie sektora kultury zakłada również pomoc finansową dla samorządowych szkół muzycznych i szkół dla artystów. Przeznaczono na ten cel 200 mln SEK wypłacanych od 2023 r. Zaproponowano również stworzenie systemu weryfikacji potrzeb edukacji w zakresie kultury³⁸.

³⁴ *Ibidem*, s. 13.

³⁵ *Ibidem*, ss. 13–14.

³⁶ *Ibidem*, s. 14.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*, s. 18.

3. Ograniczenia oraz wsparcie dotyczące funkcjonowania miejsc handlowych

Zgodnie z § 9 ustawy COVID-19, rząd lub odpowiedni organ delegowany przez rząd (w pierwszej kolejności Agencja Zdrowia Publicznego) posiadały legitymację do wydawania regulacji prawnych, na podstawie których osoby prowadzące działalność gospodarczą w zakresie handlu będą zobligowane do podejmowania określonych środków bezpieczeństwa mających na celu przeciwdziałanie pandemii. W ramach tego przepisu mogły być wprowadzone środki ograniczające liczbę odwiedzających, wprowadzające ograniczone godziny otwarcia oraz nakładające inne obowiązki, mające na celu przeciwdziałanie rozprzestrzenieniu się infekcji. Podobnie jak przy innych sektorach, rząd był uprawniony do zamknięcia handlu, pod warunkiem, że inne środki nie są wystarczające do przeciwdziałania zagrożeniu wynikającemu z pandemii. W uzasadnieniu projektu ustawy COVID-19 podkreślono, że miejsca handlu, takie jak centra handlowe, sklepy i inne miejsca handlu sprzyjają długoterminowemu przebywaniu w jednym miejscu wielu osób. Podkreśla się, że wprawdzie przebywanie np. w jednym sklepie w centrum handlowym nie trwa długo, jednakże przebywanie w centrum jako takim może już być dłuższe, co więcej przebywa tam jednocześnie wiele osób, co stwarza zwiększone ryzyko zarażenia się COVID-19. W związku z tym rząd powinien być uprawniony do ograniczenia handlu w takich miejscach³⁹.

W pierwszej kolejności zastanawiano się nad definicją „miejsca handlu” i wskazano, że są to centra handlowe, domy towarowe, galerie handlowe, sklepy i punkty usługowe. Podkreślono, że przede wszystkim są to miejsca, które są otwarte dla publiczności. Co ciekawe, w uzasadnieniu podkreślono, że różne rodzaje działalności handlowej reprezentują różne rodzaje ryzyka zarażenia, co powinno być uwzględniane w odpowiednich wytycznych i instrukcjach rządu albo delegowanego przez niego organu⁴⁰.

³⁹ *Regeringens proposition 2020/21:79*, s. 39.

⁴⁰ *Ibidem*, ss. 39–40.

Poza wątpliwością pozostaje fakt, że ograniczenia wynikające § 9 ustawy COVID-19 powinny być w swojej dolegliwości proporcjonalne i konieczne. Jest to szczególnie ważne w kontekście prowadzenia działalności gospodarczej i prawa do ochrony własności. W ostateczności rząd miał prawo zdecydować o zamknięciu handlu w miejscach handlu. Podkreślono, że wyjątek w tym zakresie stanowią m.in. sklepy spożywcze oraz apteki. Przy tym całkowite wyłączenie możliwości handlu w wybranych miejscach powinno być zatwierdzone przez Parlament⁴¹. W ramach środków ograniczających funkcjonowanie miejsc handlu rząd w uzasadnieniu projektu wskazał na Agencję Zdrowia Publicznego jako organ kompetentny do wydawania instrukcji mający na celu ograniczenie występowania zakażeń w takich miejscach jak np. centra handlowe⁴².

Dostrzegalne jest stopniowe wychodzenie społeczeństwa Królestwa Szwecji z kryzysu spowodowanego pandemią. W tym celu państwo opracowało propozycję programu pomocowego mającego przede wszystkim pobudzić rynek pracy, innowacje naukowe i wzmocnienie przedsiębiorców. W ramach pomocy zaproponowano wydzielenie kwoty 8 mld SEK⁴³, z czego 502 mln SEK przeznaczono w budżecie państwa na rzecz Urzędu Pośrednictwa Pracy (*Arbetsförmedlingen*), w ramach pomocy na rzecz osób bezrobotnych przeznaczono 2,5 mld SEK⁴⁴. Co więcej, w celu zmniejszenia wpływu epidemii na gospodarkę planowane jest skrócenie czasu kwarantanny do 2 dni w 2022 r. Rząd zaproponował wydłużenie okresu ułatwień i możliwości otrzymania wsparcia przez przedsiębiorców. Rząd przewiduje również uelastycznienie przepisów dotyczących wsparcia finansowego dla firm, umożliwiając przedsiębiorcom podejmowanie działań marketingowych w okresie pobierania pomocy finansowej na pracowników⁴⁵.

⁴¹ *Ibidem*, s. 40.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Korony szwedzkie, kurs 1 SEK – 46 groszy, kurs NBP na dzień 21.10.2021 r.

⁴⁴ *Komunikat prasowy 8 miljarder för att jobba Sverige ur krisen*, 7.09.2021 r., <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2021/09/8-miljarder-for-att-jobba-sverige-ur-krisen/> [dostęp: 10.10.2021].

⁴⁵ *Ibidem*.

Plany dotyczące odbudowy gospodarki sięgają 2023 r., mają one na celu podwyższenie kompetencji pracowniczych obywateli, jak również ukształtowanie uczniów, wyposażając ich w umiejętności, które sprawią, że będą oni bardziej atrakcyjni na rynku pracy. Pomoc w tym zakresie ma również dotyczyć kursów letnich przeznaczonych dla zamieszkujących na terytorium Królestwa Szwecji imigrantów. Przewidziano również zwiększenie finansowań dla nauki w ramach grantów⁴⁶. Analizując przyjęte rozwiązania w sektorze gospodarczym, powstaje wrażenie, że szwedzki ustawodawca dąży do wykorzystania pandemii w celu stworzenia jeszcze mocniejszej gospodarki i wykwalifikowanych pracowników.

Wspomnieć również należy o systemie kredytowania podmiotów gospodarczych. Ustanowiono system kredytowania firm, powierzając 500 mld SEK do podziału przez Szwedzką Agencję ds. Kredytów Eksportowych. Pomoc dotyczy zarówno dużych, jak i małych spółek. Celem wsparcia jest wzmocnienie instytucji udzielających kredytów tego rodzaju spółkom, co ma zapewnić dostęp do środków potrzebnych do ich funkcjonowania i dalszego rozwoju⁴⁷.

4. Ograniczenia w przemieszczaniu się

Zgodnie z § 10 ustawy COVID-19, rząd lub odpowiedni organ przez niego delegowany mogły wydać przepisy zobowiązujące osoby prowadzące transport publiczny lub lotniczy krajowy do podjęcia odpowiednich środków mających na celu przeciwdziałanie pandemii. W ramach tych przepisów mogły być nałożone ograniczenia w zakresie liczby osób mogących jednocześnie korzystać z odpowiedniego środka transportu.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ COVID-19: Swedish Government Financial Assistance Measures, [https://www.whitecase.com/publications/alert/covid-19-swedish-government-financial-assistance-measures#:~:text=The%20Swedish%20Government%20\(the%20Government,to%20facilitate%20access%20to%20ofinancing.&text=In%20addition%2C%20the%20bank%20will%20pay%20a%20guarantee%20fee%20to%20Riksg%C3%A4lden](https://www.whitecase.com/publications/alert/covid-19-swedish-government-financial-assistance-measures#:~:text=The%20Swedish%20Government%20(the%20Government,to%20facilitate%20access%20to%20ofinancing.&text=In%20addition%2C%20the%20bank%20will%20pay%20a%20guarantee%20fee%20to%20Riksg%C3%A4lden) [dostęp: 20.02.2022].

Kolejno ograniczeniu podlegać mogą również liczba osób w lokalach lub obszarach przeznaczonych do użytku przez osoby podróżujące. Ograniczenie dotyczyło również czasu, w którym prowadzony jest ruch w transporcie naziemnym lub lotniczym. Jednocześnie ustawodawca przewiduje możliwość wprowadzenia innych ograniczeń, które przyczynią się do zapobiegania rozprzestrzenianiu się pandemii.

Zgodnie z drugą częścią § 10 ustawy COVID-19, najdalej idącym ograniczeniem, które mógł wprowadzić rząd było zamknięcie transportu publicznego i krajowego ruchu lotniczego. Podkreślono, że ograniczenia w zakresie transportu publicznego i krajowego transportu lotniczego są brane pod uwagę w ramach ustawy COVID-19, ponieważ są to miejsca wysokiego ryzyka pandemii. O ile w transporcie publicznym ludzie co do zasady nie pozostają przez długi okres, to w godzinach szczytu korzysta z niego wiele osób i ryzyko zarażenia jest bardzo wysokie. Podkreśla się, że transport publiczny jest interpretowany najszerszej jak to możliwe. Jako przykładowe środki transportu publicznego wskazuje się autobus, tramwaj, metro, pociąg podmiejski czy też transport wodny, taksówki, transport szkolny. W przypadku ruchu lotniczego zdecydowano się na transport krajowy, ponieważ na poziomie międzynarodowym kwestie te są uregulowane chociażby poprzez obowiązek odbycia kwarantanny w przypadku osób przyjeżdżających z innych państw do Królestwa Szwecji⁴⁸.

Jak już wspomniano, ograniczenia z § 10 ustawy COVID-19 dotyczyć mogły też miejsc przeznaczonych do użytku podróźnych takich jak np. perony, przystanki autobusowe, budynki dworców i lotniska. W przypadku lotnisk rozważano czy pod tym pojęciem rozumie się jedynie lotniska krajowe czy również międzynarodowe. Ostatecznie regulacja dotyczy zarówno lotnisk krajowych, jak i międzynarodowych⁴⁹. Szwedzka Agencja Transportu Publicznego podkreśliła, że transport publiczny jest krytycznie ważny dla funkcjonowania państwa, ponieważ umożliwia on dostanie się do pracy czy też do miejsca edukacji. Co więcej, przepisy te mocno wkraczały w konstytucyjne

⁴⁸ *Regeringens proposition 2020/21:79*, s. 42.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 43.

prawo do przemieszczania się oraz swobody działalności gospodarczej i ograniczenia w tym zakresie powinny być proporcjonalne do rzeczywistości⁵⁰.

Najdalej idącym środkiem może być tymczasowe zamknięcie transportu publicznego i transportu lotniczego. Przy tym z uwagi na specyficzny charakter transportu publicznego rząd powinien wydać odpowiednie instrukcje lub wytyczne przy wprowadzaniu określonych ograniczeń⁵¹.

Analizowane ograniczenia, zgodnie z § 14 ustawy COVID-19, mogą być wprowadzone przez rząd na poziomie ogólnopaństwowym, jak i w ramach konkretnych części kraju. Podkreślano, że jest to niezwykle ważne rozwiązanie, ponieważ pozwoli ono elastycznie reagować na rozwój pandemii w poszczególnych częściach kraju. Tym samym ograniczenia mogą być wprowadzone w tych miejscach, w których jest to niezbędne. Rząd w celu lepszego dostosowania środków do przepisów może delegować obowiązki do organów samorządu terytorialnego⁵².

V. Skarga na wprowadzone ograniczenia, obowiązek zatwierdzenia zakazów przez Parlament

Zgodnie § 15 ustawy COVID-19, zakazy zgromadzeń, imprez masowych, zamknięcie miejsc handlu, zakaz poruszania się transportem publicznym lub lotniczym jako środki najdalej idące wymagały zatwierdzenia przez parlament. Mechanizm ten został zapożyczony z SSL i pełni *stricte* gwarancyjny charakter. *Riksdag* w każdym przypadku powinien zatwierdzić tak daleko idące ograniczenia. Przy tym kontroli podlegało jedynie wprowadzenie zakazu, natomiast całkowite lub częściowe zniesienie zakazu nie wymaga zatwierdzenia przez Parlament Królestwa⁵³. W związku z tym przewidziano system, zgodnie z którym ograniczenie praw przez rząd lub delegowany przez niego

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Ibidem*, ss. 43–44.

⁵² *Ibidem*, s. 57.

⁵³ *Ibidem*, ss. 50–60.

organ nie wymaga zatwierdzenia przez parlament, z kolei całkowity zakaz i tym samym uniemożliwienie korzystania z określonego prawa wymaga takiego zatwierdzenia. W pozostałym zakresie od decyzji wprowadzających określone ograniczenia nie przysługuje skarga. Wyjątek stanowią § 15 ustawy COVID-19, który dopuszcza możliwość zaskarżenia do sądu apelacyjnego jedynie wybranych decyzji organów samorządowych lub policji.

VI. Podsumowanie

Królestwo Szwecji – w porównaniu z innymi państwami – od początku pandemii przewidywało odmienne rozwiązania mające na celu przeciwdziałanie pandemii COVID-19. Aktualnie rząd Szwecji realizuje 4 i 5 etap planu, który zakłada powrót do normalności. Od początku września 2021 r. realizowany jest krok 4, który zakłada rezygnację z ograniczeń w zakresie zgromadzeń publicznych i imprez masowych, zgromadzeń prywatnych itd. Z kolei ostatni krok – 5, zakłada rezygnację z pozostałych ograniczeń.

Zniesienie ograniczeń wynikających z pandemii stanowi jeden z aspektów przeciwdziałania skutkom pandemii. Rząd w ramach podejmowanych kroków zakłada, że należy wdrożyć system wsparcia gospodarki nie tylko poprzez wsparcie finansowe przedsiębiorstw, ale i poprzez podnoszenie kwalifikacji pracowników, ożywienie nauki itd.

Jednocześnie pozostawiono w mocy ustawę COVID-19, mimo że ma tymczasowy charakter. Rozwiązanie takie ma zapewnić dostępność instrumentów umożliwiających reakcję na dynamicznie zmieniający się stan pandemii. Utrzymano w związku z tym system, w którym ustawa COVID 19, jako ustawa czasowa, dotyczy określonych sektorów funkcjonowania państwa w okresie pandemii, uzupełniając obowiązujące rozwiązania. Z kolei kwestie związane z sektorem ochrony zdrowia oparto na SSL oraz ustawach dotyczących ochrony zdrowia i praw pacjenta.

Należy podkreślić, że w latach 2020–2021 Królestwo Szwecji przeszło niebywałą transformację ustawodawstwa ukierunkowanego na

niwelowanie skutków COVID-19. Proces ten był nieco inny niż w pozostałych państwach, ponieważ opierał się w całości na już obowiązujących przepisach. Z kolei nowe przepisy były jedynie doprecyzowaniem mającym na celu zapewnienie realizacji praw i wolności obywateli, które doznały daleko idących ograniczeń w porównaniu z okresem sprzed pandemii. Takie podejście pozwoliło w dużym stopniu uniknąć chaosu legislacyjnego oraz niepewności ustawodawczej. Za słuszne należy uznać pozostawienie w rękach rządu wyjątkowych uprawnień wynikających m.in. z ustawy COVID-19. Przy tym mechanizm czasowości tej ustawy zmusza rząd i parlament do ciągłej współpracy i jest bezpiecznikiem realizacji konstytucyjnych praw i wolności obywateli.

Bibliografia

Źródła prawa

Bibliotekslag (2013:801).

Förordning (2020:20) om att bestämmelserna i smittskyddslagen (2004:168) om allmänfarliga och samhällsfarliga sjukdomar ska tillämpas på infektion med 2019-nCoV.

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

Lag (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168).

Lagrådsremiss Covid-19-lag.

Museilag (2017:563).

Ordningslag (1993:1617).

Regeringens proposition 2019/20:155.

Regeringens proposition 2020/21:79.

Restarting the Arts and Culture in Sweden, SOU 2021:77.

Smittskyddslag (2004:168).

Literatura

- Berg U. i in., *Kommentar till Brottsbalken. Del III (25-38 kap.). Påföljder m.m. Följdförfattningar*, Stockholm 1994.
- Carlson L., *The Fundamentals of Swedish Law: A Guide for Foreign Lawyers and Students*, Stockholm 2012.
- Dembiński K., Grzybowski M., *Konstytucja Królestwa Szwecji*, Warszawa 2000.
- Holmberg E., N. Stjernquist, G. Regner, M. Eliasson, M. Isberg, *Grundlagarna RF, RO, SO*, Stockholm 2012.

Netografia

- Komunikat prasowy 8 miljarder för att jobba Sverige ur krisen*, 7.09.2021 r., <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2021/09/8-miljarder-for-att-jobba-sverige-ur-krisen/> [dostęp: 10.10.2021].
- States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States III*, EPRS European Parliamentary Research Service, 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651972/EPRS_BRI\(2020\)651972_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651972/EPRS_BRI(2020)651972_EN.pdf) [dostęp: 19.10.2021].

Włochy

I. Wprowadzenie

W dniu 31 stycznia 2020 r. we Włoszech ogłoszono stan zagrożenia (*stato di emergenza*) na terenie całego kraju. Instytucja ta jest uregulowana w ustawie Kodeks obrony cywilnej z 2018 r.¹, który pozwala na wprowadzenie tego stanu w nadzwyczajnych sytuacjach z zakresu obrony cywilnej. Stan zagrożenia przedłużono dwukrotnie w 2020 r. i dwukrotnie w 2021 r. – ostatecznie na czas aż do 31 marca 2022 r. Ogłoszenie stanu zagrożenia uprościło i przyspieszyło sposób przyjmowania środków mających na celu uporanie się ze skutkami pandemii. To dzięki niemu premier został upoważniony do wydawania swoich „słynnych” dekretów², które zwłaszcza w pierwszej fazie odegrały pierwszoplanową rolę w zarządzaniu walką z pandemią; to dzięki niemu także powołano specjalne instytucje do walki z rozprzestrzenianiem się koronawirusa: komisarza nadzwyczajnego (*Commissario straordinario*) oraz Komitet Naukowo-Techniczny (*Comitato tecnico scientifico*).

¹ *Decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1. Codice della protezione civile.*

² Chodzi mianowicie o *decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri* (DPCM), czyli dekrety Prezesa Rady Ministrów. Są to akty o randze podustawowej. To za ich pomocą w pierwszej fazie pandemii wprowadzono większość obostrzeń i ograniczeń praw jednostki, co spotkało się z falą krytyki w doktrynie prawa konstytucyjnego.

Konstytucja Republiki Włoskiej³ zapewnia i reguluje różne kategorie praw socjalnych, kulturalnych i ekonomicznych, zaliczanych tradycyjnie do praw drugiej generacji. Są to m.in.: prawo do pracy (art. 4, 35, 36 i 37); prawo do ochrony zdrowia (art. 32); prawo do nauki (art. 33, 34); prawo do utrzymania i do opieki społecznej (art. 38); prawa rodziny (art. 29, 30, 31); prawo organizowania związków zawodowych (art. 39) oraz prawo do strajku (art. 40). Na szczególną uwagę zasługują też przepisy takie jak: art. 36, gwarantujący pracownikowi „prawo do wynagrodzenia proporcjonalnego do ilości i jakości swojej pracy, a w każdym razie wystarczającego do zapewnienia sobie i rodzinie egzystencji swobodnej i godnej”; a także art. 41, wysławiający zasadę swobodnej inicjatywy gospodarczej.

Jeśli chodzi o próbę zagwarantowania we Włoszech praw drugiej generacji podczas pandemii COVID-19, to można wskazać, że w dziedzinie kultury, edukacji i szkolnictwa wyższego podjęte środki musiały dotyczyć przede wszystkim konsekwencji zamknięcia ośrodków i zawieszenia wszystkich działań kulturalnych, w różnych formach i w różnych miejscach, oraz zawieszenia działalności edukacyjnej w szkołach i na uniwersytetach. W pierwszej fazie pandemii (pierwsza połowa 2020 r.) sposobem zagwarantowania wszystkim konstytucyjnie gwarantowanych praw (takich jak prawo do nauki) było zapewnienie nauczania i kształcenia na odległość.

Z kolei od drugiej połowy 2021 r. dostęp do usług w obszarze kultury i rozrywki zapewniono w drodze swoistej „reglamentacji” – tylko tym osobom, które posiadały odpowiednią przepustkę sanitarną.

Wielość środków finansowych skierowanych zarówno do pracowników i ich rodzin, a także do pracodawców – właścicieli prywatnych przedsiębiorstw, miało na celu zagwarantowanie wynagrodzenia zapewniającego „egzystencję swobodną i godną” oraz zapewnienie,

³ Konstytucja Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r., (według stanu prawnego na dzień 1 stycznia 2004 r.) – zob. *Konstytucja Włoch*, tłum. Z. Witkowski, Warszawa 2004, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wlochy.html> [dostęp: 10.02.2022]. Wszystkie tłumaczenia, z wyjątkiem cytowanych w tekście przepisów Konstytucji Włoskiej, pochodzą od autorów.

a właściwie przywrócenie, przestrzegania zasady swobody prowadzenia działalności gospodarczej, a której mowa w art. 41 włoskiej Konstytucji.

Prawa socjalne są tradycyjnie określane w doktrynie włoskiej jako prawa do otrzymania określonych świadczeń, przysługujące podmiotom prywatnym w stosunku do państwa lub struktur władzy publicznej⁴. Ich podstawową cechą jest to, że ich zagwarantowanie uruchamia odpowiednie obowiązki Republiki Włoskiej, która nie tylko „uznaje”, ale też „gwarantuje nienaruszalne prawa człowieka” (art. 2 Konstytucji), a ponadto podejmuje zadanie „usuwania przeszkód natury ekonomicznej i społecznej, które ograniczając faktycznie wolność i równość obywateli, krępują pełny rozwój osoby ludzkiej i efektywny udział wszystkich pracujących w politycznej, gospodarczej i społecznej organizacji kraju” (art. 3 ust. 2 Konstytucji). Aby ten pełen rozwój jednostki był możliwy, ochrona każdego prawa socjalnego jest powiązana z określonymi obowiązkami Republiki Włoskiej⁵. Z przywołanych przepisów zrodził się pogląd w doktrynie, zgodnie z którym państwo włoskie musi służyć człowiekowi, a konstytucyjna ochrona praw socjalnych jest wyrazem zasady równości⁶.

Warto również dodać, że faktyczna realizacja praw socjalnych we Włoszech przeszła swoistą ewolucję. Normy konstytucyjne wysławiające prawa socjalne były bowiem początkowo, tj. w pierwszych latach obowiązywania włoskiej Konstytucji, postrzegane wyłącznie jako normy programowe, by dopiero z czasem stać się normami egzekwawalnymi w procesie sądowym⁷. Z kolei w ostatnich dekadach, na skutek polityki oszczędnościowej (*politica di austerità*), obserwuje się stopniowe obniżenie poziomu świadczeń socjalnych.

⁴ C. Marchese, *Diritti sociali e vincoli di bilancio. Ricerca di dottrina*, „Corte Costituzionale. Servizi di studio” 2015, https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_272.pdf [dostęp: 10.01.2022], s. 13.; R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Torino 2017, s. 585.

⁵ A. Poggia, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Torino 2017, s. 5.

⁶ C. Marchese, *op. cit.*, s. 14.

⁷ R. Bin, G. Pitruzzella, *op. cit.*, s. 586.

O poziomie dopuszczalnych ograniczeń w korzystaniu z praw jednostki doktryna włoska wypowiedziała się przy okazji ograniczeń wprowadzonych z powodu pandemii COVID-19 w 2020 r. Uwaga badaczy skupiła się wówczas głównie na prawach pierwszej generacji. Z kolei o ewentualnym poziomie ograniczeń w korzystaniu z praw socjalnych doktryna włoska wypowiadała się już w latach 80. i 90. XX w. Do rozważań tych powrócono przy okazji kryzysu nadmiernego zadłużenia publicznego w strefie euro, rozpoczętego w 2007 r. Nałożone wówczas przez Unię Europejską na Republikę Włoską wymogi dyscypliny finansowej i prowadzona w konsekwencji tych wymogów polityka ograniczenia wydatków publicznych spowodowały obniżenie poziomu świadczeń socjalnych dostarczanych przez państwo z uwagi na brak wystarczających środków finansowych, zwłaszcza w sektorze edukacji i służby zdrowia⁸. Poczynione przez państwo włoskie starania o zmniejszenie wydatków w szczególności „odbiły się” na prawach socjalnych.

Jak zauważono w literaturze, prawa socjalne stanowią sytuacje prawne, które wymagają działalności prawodawczej i wiążą się z kosztami dla Skarbu Państwa; ustawodawca, przyjmując odpowiednie ustawy, rozdziela na poszczególne podmioty struktury publicznej zadania, o których mówi Konstytucja Republiki Włoskiej. Ustawy zwykle zatem „przekształcają” prawa socjalne w poszczególne świadczenia i usługi⁹. Ten sam ustawodawca, w czasie kryzysu ekonomicznego, z pewnych świadczeń i usług musi zrezygnować. Jak zatem zachować równowagę między zagwarantowaniem praw socjalnych a dyscypliną finansów publicznych? Zagadnienie to rozważał także włoski Sąd Konstytucyjny, który kilkakrotnie wypowiadał się na temat natury praw socjalnych, potwierdzając, że są to nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, nawet jeśli możliwość ich realizacji jest silnie

⁸ D. Tega, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Diletta_Tega_-_I_diritti_sociali_nella_dimensione_multilivello_tra_tutele_giuridiche_e_crisi_economica.pdf [dostęp: 5.01.2022].

⁹ R. Bin, G. Pitruzzella, *op. cit.*, s. 587.

uwarunkowana posiadaniem odpowiednich zasobów do ich realizacji¹⁰. Prawa te, podobnie jak prawa pierwszej generacji, dysponują swoistym progiem ich ograniczeń, określanym jako tzw. „istotny poziom”, który jest bezpośrednio chroniony przez Konstytucję. Wymogi finansów publicznych mogą determinować i w gruncie rzeczy determinują poziom dostarczanych świadczeń socjalnych; nie mogą tylko doprowadzić do takiego ograniczenia praw socjalnych, które naruszałoby ich „niezbędne minimum” (*contenuto minimo*, *Wesensgehalt*)¹¹. Zarówno konieczność zapewnienia równowagi finansów publicznych, jak i prawa socjalne, podlegają tej samej ochronie prawnej zagwarantowanej przez Konstytucję¹².

II. „Inicjatywa” pro-szczepionkowa we Włoszech

We Włoszech ani przed wybuchem pandemii, ani w jej trakcie, nie wprowadzono ustawowego obowiązku szczepień (*obbligo vaccinale*). Jednakże, jak zauważono w literaturze¹³, brak bezpośredniego obowiązku w gruncie rzeczy zastąpiono „środkiem o równoważnym charakterze” w stosunku do obowiązku szczepień, wprowadzonym na mocy *decreto-legge* nr 111 z 6 sierpnia 2021 r.¹⁴

Chodzi mianowicie o obowiązek posiadania odpowiedniego certyfikatu, tzw. zielonej przepustki, tj. przepustki sanitarnej zwanej we Włoszech *Green Pass*. Jej posiadanie od 6 sierpnia 2021 r. zaczęło gwarantować swobodny dostęp do większości usług publicznych w obszarze kultury, a także wakacyjnych „rozrywek”, w tym m.in.: możliwość konsumpcji wewnątrz lokalu gastronomicznego; wstęp na

¹⁰ C. Marchese, *op. cit.*, s. 14.

¹¹ R. Bin. G. Pitruzzella, *op. cit.*, s. 585, 586.

¹² Na temat potrzeby wyważania obu tych dóbr chronionych konstytucyjnie wypowiedział się włoski Sąd Konstytucyjny w wyroku nr 275/2016. Mówi o tym: P. Caretti, U. De Siervo, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino 2017, s. 547.

¹³ A. Mangia, *Si caelum digito tetigeris. Osservazioni sulla legittimità costituzionale degli obblighi vaccinali*, „Rivista AIC” 2021, fasc. 3, https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2021_21_Mangia.pdf [dostęp: 30.12.2021].

¹⁴ *Decreto legge n. 111 del 6 agosto 2021 (c.d. obbligo di Green Pass)*.

spektakle, koncerty, pokazy oraz wydarzenia i zawody sportowe; wstęp do muzeów, miejsc kultury (w tym kin, sal koncertowych, teatrów itd.) i wystaw; basenów, pływalni, sportu drużynowego, SPA (również na terenie obiektów wypoczynkowych lub noclegowych) – wyłącznie w odniesieniu do aktywności w przestrzeniach zamkniętych; targów, festiwali i wydarzeń wystawienniczych, kongresów i konferencji; uzdrowisk, parków tematycznych i rozrywki; centrów kulturalnych, społecznych i rekreacyjnych – wyłącznie w odniesieniu do przestrzeni zamkniętych i z wyłączeniem centrów przeznaczonych dla małych dzieci, w tym ośrodków letnich, oraz powiązanych z ich działalnością usług gastronomicznych; salonów gier, zakładów bukmacherskich, sal bingo i kasyn; konkursów publicznych¹⁵.

Obowiązek weryfikacji posiadania ważnego certyfikatu nałożono na organizatorów wydarzeń lub personel obiektów, co wywołało wątpliwości włoskich konstytucjonalistów, którzy wskazywali na rozproszenie uprawnień kontrolnych (tzw. *poteri di polizia*) i nałożenie ich na podmioty prywatne. Za naruszenie przepisów prawnych dotyczących certyfikatów groziła „kara mandatu karnego w wysokości 400–1000 euro zarówno dla prowadzącego działalność lub organizującego wydarzenie, jak i osoby, która nielegalnie skorzystała z usługi lub uczestniczyła w wydarzeniu”¹⁶.

Green Pass można było wówczas otrzymać po spełnieniu, alternatywnie, jednej z trzech przesłanek: 1) zaszczepienie przeciw COVID-19; 2) posiadanie statusu ozdrowieńca; 3) posiadanie negatywnego wyniku testu z ostatnich 48 godzin. W istocie te właśnie przesłanki sprawiły, że posiadanie ważnego certyfikatu stało się swoistym faktycznym, a nie prawnym, obowiązkiem szczepienia. Jeśli bowiem dana osoba nie zachorowała na COVID-19 ani nie zamierzała co 48 godzin wykonywać testu, za który musiała sama płacić (państwo bowiem nie refundowało wówczas kosztów testów), to *de facto* nie miała dostępu do większości

¹⁵ Wyciszenie podane w całości za: *Informacje dla podróżujących do Włoch*, 06.12.2021, <https://www.gov.pl/web/wlochy/informacje-dla-podrozujacych-do-wloch> [dostęp: 06.12.2021].

¹⁶ *Ibidem*.

wydarzeń kulturalnych, a zatem jej prawa kulturalne zostały poważnie ograniczone.

Wkrótce rząd Mario Draghiego, chcąc zmusić jeszcze większą liczbę osób do szczepień, rozszerzył listę miejsc, w których przepustka stała się obowiązkowa. We wrześniu 2021 r. wymóg posiadania przepustki zaczął dotyczyć całego personelu szkolnego. Z kolei od 15 października 2021 r. wszyscy pracownicy sektora publicznego i prywatnego na terenie całych Włoch musieli posiadać ważny certyfikat, aby móc świadczyć pracę w swoim zakładzie pracy. Wymóg ten dotyczył każdej osoby podejmującej jakąkolwiek aktywność zawodową, niezależnie od podstawy prawnej zatrudnienia. Brak ważnej przepustki oznaczał dla pracowników utratę wynagrodzenia „za okres do momentu uregulowania swojej sytuacji”¹⁷. Obowiązek kontroli przepustek nałożono na pracodawców, a za brak kontroli groziła im kara od 400 do 1000 euro. Kary dla pracowników, którzy weszliby na teren miejsca pracy bez przepustki, wynosiły zaś od 600 do 1500 euro. „Aby zapewnić wszystkim łatwiejszy dostęp do tych testów, podpisany został protokół z aptekami, na mocy którego ceny testów zostały obniżone; z ponad 20 euro do 15”¹⁸.

III. Formy bezwrotnej pomocy finansowej kierowane do włoskich rodzin

W 2020 r. na mocy art. 82 *decreto-legge* nr 34 z 2020 r.¹⁹ rząd wprowadził tzw. dochód nadzwyczajny (*reddito di emergenza – Rem*). Była to nadzwyczajna forma pomocy finansowej skierowana do rodzin, które znalazły się w trudnej sytuacji materialnej wywołanej epidemią.

¹⁷ *Włosi wprowadzają przepustki sanitarne we wszystkich miejscach pracy. Będzie „czarny piątek”?*, 11.10.2021, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8268303,wlochy-przepustki-sanitarne-miejsce-pracy-pracownicy-koronawirus.html> [dostęp: 10.10.2022].

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Decreto legge n. 34 del 19 maggio 2020 (c.d. Decreto Rilancio)*, dalej jako: „dekret 34/2020”.

Początkowo świadczenie to było wypłacane w dwóch miesięcznych kwotach (ratach), z których każda wynosiła od 400 do 800 euro. Wysokość tego świadczenia zależała od wielkości rodziny i obecności w niej osób niepełnosprawnych lub niesamodzielnych (w tym ostatnim przypadku wysokość świadczenia mogła być podniesiona do kwoty 840 euro)²⁰. Następnie, na mocy art. 23 *decreto-legge* nr 104 z 2020 r.²¹, wprowadzono możliwość wnioskowania o wypłacenie świadczenia *Rem* w kolejnych miesiącach. Wreszcie art. 14 *decreto-legge* nr 137 z 2020 r.²² przyznał ostatnie kwoty tego świadczenia za miesiące: listopad i grudzień 2020 r.²³ O świadczenie można się było również ubiegać w roku 2021²⁴. *Rem* był wypłacany przez INPS²⁵, na wniosek, rodzinom spełniającym określone ustawowo (art. 82 ust. 2, 3 i 6 dekretu 34/2020) warunki socjalno-materialne. Podobnie jak w przypadku tzw. dochodu obywatelskiego (*reddito di cittadinanza*), beneficjentem świadczenia nie była osoba ubiegająca się o świadczenie, ale cała jej rodzina²⁶. Nie mógł być wpłacany tym rodzinom, których członkowie otrzymywali jeden z zasiłków przewidzianych przez inne dekrety: nr 18 z 2020 r.²⁷ i 34/2020, jak na przykład wspomniany dochód obywatelski lub renta inwalidzka (*pensione di invalidità*)²⁸.

²⁰ *Politiche sociali per fronteggiare l'emergenza coronavirus*, 28.07.2021, <https://temi.camera.it/leg18/temi/politiche-sociali-per-fronteggiare-l-emergenza-coronavirus.html> [dostęp: 1.01.2022].

²¹ *Decreto legge n. 104 del 14 agosto 2020 (c.d. Decreto agosto)*.

²² *Decreto legge n. 137 del 2020 (c.d. Decreto ristoro)*.

²³ *Politiche sociali per fronteggiare l'emergenza coronavirus...*, *passim*.

²⁴ *Emergenza Coronavirus: agevolazioni economiche per imprese e lavoratori. Provvedimenti per il sostegno delle famiglie e delle imprese*, <http://www.comune.torino.it/torinogiovani/salute-e-vita-affettiva/agevolazioni-economiche-emergenza-coronavirus> [dostęp: 1.01.2022].

²⁵ *Istituto nazionale della previdenza sociale – INPS (Narodowy Zakład Zabezpieczenia Społecznego)*.

²⁶ *Reddito di Emergenza*, <https://www.inps.it/prestazioni-servizi/reddito-di-emergenza> [dostęp: 1.01.2022].

²⁷ *Decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020 (c.d. Decreto Cura Italia)*, dalej jako: „dekret 18/2020”.

²⁸ *Emergenza Coronavirus: agevolazioni economiche per imprese e lavoratori...*, *passim*.

Kolejne formy bezzwrotnej pomocy finansowej miały na celu wsparcie pracujących rodziców w czasie zamknięcia placówek szkolnych, tj. po 5 marca 2020 r. Tego dnia bowiem na obszarze całych Włoch zostały zamknięte szkoły i ośrodki wczesnej edukacji. Pierwszy rodzaj tej pomocy stanowił specjalny urlop rodzicielski (*congedo parentale*), przysługujący w wysokości 50% wynagrodzenia rodzicom wychowującym dzieci w wieku do lat 14 lub dzieci niepełnosprawne, za przerywany lub nieprzerywany okres absencji w pracy, w maksymalnym wymiarze 15 dni. Mogli z niego skorzystać oboje rodzice w sposób naprzemienny (tzn. w tym samym dniu tylko jeden opiekun mógł przebywać na tym urlopie), zatrudnieni w sektorze publicznym lub prywatnym, którzy nie mieli możliwości świadczenia pracy w formie zdalnej²⁹.

Jako alternatywę dla korzystania z dodatkowych 15 dni urlopu rodzicielskiego wprowadzono możliwość wybrania drugiej formy pomocy, którą był voucher na zakup usług opieki nad dzieckiem (*bonus per l'acquisto di servizi di baby-sitting*). Pierwotnie, mocą przepisów dekretu 18/2020, mógł on być przeznaczony wyłącznie na pokrycie kosztu wynagrodzenia osoby zatrudnionej w sposób regularny do sprawowania opieki nad dzieckiem. Z kolei dekret 34/2020 wprowadził przepisy stanowiące, że voucher mógł być wykorzystany także na pokrycie opłat za pobyt dziecka na letnich obozach lub półkoloniach, a także na pokrycie innych opłat za usługi opieki nad dziećmi, za czas od zamknięcia szkół do 31 sierpnia 2020 r. Przysługiwał on w głównej mierze osobom zatrudnionym na etacie w sektorze prywatnym oraz osobom samozatrudnionym i tylko tym rodzicom, którzy oboje pracowali (drugi z rodziców nie mógł korzystać w tym czasie z innych zabezpieczeń lub urlopu rodzicielskiego). Był wystawiany przez INPS w kwocie do 600 euro. Voucher wrastał jednak aż do kwoty 1000 euro w przypadku szeroko pojętego personelu medycznego (zarówno sektora prywatnego, jak i publicznego) lub służb porządkowych (*forze dell'ordine*), tj. dla osób zaangażowanych „na pierwszej linii” w walkę z pandemią. Przysługiwał rodzicom dzieci do

²⁹ *Lavoratori dipendenti: nuovo congedo parentale COVID-19*, <https://www.inps.it/news/lavoratori-dipendenti-nuovo-congedo-parentale-covid-19> [dostęp: 3.01.2022].

lat 12 (z wyjątkiem dzieci niepełnosprawnych, które były zapisane do jakiegokolwiek szkoły – w ich przypadku nie obowiązywał limit wieku). Niezależnie od liczby dzieci w rodzinie, kwoty 600 i 1000 euro stanowiły górną granicę wysokości przyznanego świadczenia³⁰. Z kolei rodzice dzieci w wieku od 14. do 16. roku życia mogli skorzystać z prawa powstrzymania się od świadczenia pracy, choć bez prawa otrzymywania z tego tytułu żadnych świadczeń ani wynagrodzenia³¹.

Następną formą bezzwrotnej pomocy finansowej dla pracowników, których umowy zostały zawieszony z powodu ograniczeń wprowadzonych w walce z pandemią, oraz samozatrudnionym, którzy utracili dochody, były zasiłki dla bezrobotnych (odszkodowania). Były one skierowane do konkretnych grup zawodowych. Pierwszą ze wspomnianych form pomocy stanowił tzw. zasiłek dla pracowników domowych (*indennità COVID-19 per lavoratori domestici*). Ustanowiono go na mocy art. 85 dekretu 34/2020 w celu wsparcia pracowników domowych³², którzy zamieszkiwali u swojego pracodawcy i którzy na dzień 23 lutego 2020 r. mieli zawartą jedną lub więcej umów o pracę na łączny czas trwania powyżej 10 godzin tygodniowo. Zasiłek ten był

³⁰ *Congedo parentale Covid Inps 2021: domande, a chi spetta, come funziona, novità*, 07.07.2021, <https://www.ticonsiglio.com/congedo-parentale-straordinario-inps-covid19/>, 02.01.2022; *Bonus baby-sitting e centri estivi (emergenza COVID-19)*, <https://www.inps.it/prestazioni-servizi/bonus-baby-sitting-e-centri-estivi-emergenza-covid-19> [dostęp: 2.01.2022].

Wyżej opisane świadczenia dla pracowników wychowujących małoletnie dzieci zostały tu przedstawione w ich pierwotnym kształcie – późniejsze dekrety z mocą ustawy, także te wydawane w roku 2021, nieznacznie je modyfikowały. Przykładowo, podniesione zostały kwoty na voucher: odpowiednio z 600 euro na 1200 euro oraz z 1000 na 2000 euro, ponieważ wouchery te wypłacono później na okres dwóch miesięcy wakacji – lipiec i sierpień 2020 r. Zaś wspomniany urlop rodzicielski w 2021 r. mógł być wybierany także w formie godzinowej, a pierwotnie odbierano go wyłącznie w formie całego dnia pracy.

³¹ *Emergenza Coronavirus: agevolazioni economiche per imprese e lavoratori...*, *passim*.

³² Chodziło o ściśle określoną kategorię ubezpieczonych pracowników, których we Włoszech określa się mianem: „colf” oraz „badante”, a zatem, odpowiednio, osoby podejmujące się świadczenia usług polegających na sprzątaniu mieszkań oraz opieki nad osobami starszymi. Usługi te we Włoszech w znacznej mierze wykonują obcokrajowcy.

przyznawany przez INPS jednorazowo za miesiąc: marzec i kwiecień 2020 r. w wysokości 500 euro za każdy miesiąc³³.

Dekrety nr 18/2020 oraz 34/2020 wprowadziły z kolei zasiłki na rzecz innych kategorii pracowników, w tym dla osób samozatrudnionych (*indennità COVID-19*). Byli to m.in. rybacy pracujący na własny rachunek, w tym członkowie spółdzielni; pracownicy tymczasowi w branży turystycznej i uzdrowiskowej; osoby samozatrudnione zarejestrowane jako płatnicy VAT (*liberi professionisti con partita IVA*); pracownicy sezonowi w sektorach turystyki; pracownicy sezonowi w sektorach innych niż turystyka; pracownicy rolni zatrudnieni na czas określony; pracownicy w sektorze rozrywkowy; pracownicy dorywczy; okazjonalnie samozatrudnieni; pracownicy odpowiedzialni za sprzedaż obwoźną. Wysokość tego zasiłku zasadniczo wynosiła 600 euro za miesiąc i w większości przypadków wypłacano go za marzec, kwiecień i maj 2020 r. Były też możliwe inne konfiguracje; przykładowo dla rybaków przewidziany był zasiłek tylko za maj 2020 r. w wysokości 950 euro, a niektóre grupy mogły go otrzymać tylko w marcu i kwietniu tamtego roku³⁴.

³³ Więcej informacji na temat szczegółowych wymogów otrzymania tej formy pomocy dostępna jest w poradniku opracowanym przez INPS: *Guida all'uso del servizio per richiedere l'indennità COVID-19 lavoratori domestici previsto nel decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (decreto Rilancio)*, https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/AllegatiNews/2020-5-27_Tutorial_Indennit%C3%A0oCOVID.pdf [dostęp: 1.01.2022].

Przykładowo, o tę formę pomocy nie mogły się ubiegać osoby z rodzin, które korzystały z innych form pomocy finansowej, jak na przykład dochodu nadzwyczajnego (*Rem*) albo dochodu obywatelskiego.

³⁴ *Indennità COVID-19 (decreti 2020)*, <https://www.inps.it/prestazioni-servizi/indennita-covid-19-decreti-2020> [dostęp: 4.01.2022].

Szczegółowa tabela przyznany zasiłków dostępna jest tutaj: https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Prestazioni_e_servizi/Tabella_importi_COVID-19.pdf [dostęp: 4.01.2022].

IV. Formy pomocy kierowane do przedsiębiorców (aiuti per imprese) ukierunkowane na utrzymanie płynności przedsiębiorstw

Formy pomocy dla przedsiębiorców ukierunkowane na utrzymanie płynności przedsiębiorstw obejmowały:

1. zawieszenie spłat zadłużenia (*moratoria del debito*) – zamrożenie do 30 września 2020 r. zobowiązań kredytowych MŚP oraz zawieszenie płatności podatków i składek na ubezpieczenia społeczne³⁵;
2. ulgi podatkowe na dostosowanie działalności do wymogów sanitarnych, tj. na pokrycie kosztów ponoszonych na dezynfekcję w miejscu pracy³⁶;
3. „anulowanie regionalnego podatku od działalności gospodarczej za czerwiec i umożliwienie odliczenia od podatku 60% kosztów najmu lokalu w przypadku wykazania min. 50% strat w wyniku pandemii”³⁷;
4. zmiany rozszerzające działalność i dostęp do Funduszu Gwarancyjnego dla MŚP (*Fondo di Garanzia per le PMI*)³⁸ w okresie

³⁵ M. Popławski, *Włoska koncepcja odbudowy gospodarki*, „Biuletyn PISM” 2020, nr 56, s. 1, https://www.pism.pl/publikacje/Wloska_koncepcja_odbudowy_gospodarki [dostęp: 4.01.2022].

³⁶ *Ibidem*; Bank Gospodarstwa Krajowego, *Przegląd pakietów pomocowych oferowanych przez wybrane państwa europejskie w odpowiedzi na kryzys COVID-19. Styczeń 2021 r.*, s. 19, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Analizy_ekonomiczne/raport_BGK_narzedzia_pomocowe_COVID_styczen2021.pdf [dostęp: 4.01.2022].

³⁷ M. Popławski, *op. cit.*, s. 1.

³⁸ Za pomocą Funduszu Gwarancyjnego dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw Unia Europejska i państwo włoskie wspierają firmy i specjalistów, którzy mają trudności z dostępem do kredytu bankowego z powodu nieposiadania wystarczających gwarancji. W praktyce gwarancja publiczna (poręczenie) zastępuje kosztowne poręczenia wymagane zwykle do uzyskania pożyczki. Gwarancja publiczna Funduszu to instrument Ministerstwa Rozwoju, współfinansowany ze środków europejskich, który może być uruchamiany wyłącznie pod zaciągnięte pożyczki udzielone przez banki, firmy leasingowe i innych pośredników finansowych. Fundusz nie ingeruje bezpośrednio w relacje między bankiem a klientem. Oprocentowanie, terminy spłaty

od 17 marca 2020 r. do 17 grudnia 2020 r. objęły działania, które skutkowały m.in. tym, że³⁹:

- a) automatycznie przedłużano gwarancję publiczną na kredyty objęte moratorium bankowym,
- b) udzielanie gwarancji publicznej przez Fundusz stało się nieodpłatne (*gratuità della garanzia*),
- c) podniesiono kwotę gwarancji publicznej udzielanej na rzecz pojedynczego przedsiębiorstwa z 2,5 do 5 mln euro (*innalzamento dell'importo massimo garantito*),
- d) w dostępie do gwarancji publicznej udzielanej osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą zlikwidowana została wstępna ocena (kwalifikacja) dokonywana przez Fundusz⁴⁰,
- e) podniesiono maksymalną kwotę operacji mikrokredytowych (*operazioni di microcredito*) z 25 tys. do 40 tys. euro.

Udzielanie gwarancji publicznej na operacje mikrokredytowe miało na celu wsparcie rozwoju mikroprzedsiębiorczości poprzez ułatwienie dostępu do źródeł finansowania. Beneficjentami Funduszu były przedsiębiorstwa już założone lub specjaliści już zarejestrowani jako płatnicy

itp. pozostawia się do negocjacji między stronami. Nie można jednak uzyskać gwarancji rzeczywistych, ubezpieczeniowych ani bankowych z części gwarantowanej przez Fundusz.

Decreto-legge nr 23 z 8 kwietnia 2020 r., zwany Dekretem Płynności (*Decreto-legge n. 23 dell'8 aprile 2020, cd. „Decreto Liquidità”*) zmienił zasady funkcjonowania Funduszu Gwarancyjnego poprzez: uproszczenie procedur dostępu do gwarancji Funduszu, zwiększenie środków na udzielenie gwarancji oraz zwiększenia liczby beneficjentów.

Informacje w przypisie podane w całości za: *Fondo di garanzia*, <https://www.fondidigaranzia.it/conosci-il-fondo/> [dostęp: 5.01.2022].

³⁹ Zmiany wprowadzone do Funduszu podane za: *Fondo di Garanzia, le misure introdotte dal Decreto Cura Italia*, <https://www.mise.gov.it/index.php/it/normativa/notifiche-e-avvisi/2040904-fondo-di-garanzia-le-misure-introdotte-dal-decreto-cura-italia-dl-17-03-2020-n-18> [dostęp: 5.01.2022].

⁴⁰ Dekret Płynności wprowadził zasadę, zgodnie z którą w celu uzyskania uprawnień do gwarancji, zarządca Funduszem nie przeprowadzał oceny zdolności kredytowej beneficjenta końcowego. W przypadku transakcji do 30 tys. euro wymagana była automatyczna zgoda zarządcy Funduszu: wnioskodawcy (banki, powiernicy itp.) mogły zatem udzielać pożyczek jeszcze przed przyznaniem gwarancji (poręczenia) przez Fundusz.

podatku VAT, w obu przypadkach nie dłużej niż 5 lat⁴¹. Fundusz jest dedykowany dla MŚP, ale został rozszerzony na przedsiębiorstwa zatrudniające do 500 pracowników (powstał fundusz przyznający pożyczki do kwoty 5 mln euro dla przedsiębiorstw zatrudniających do 500 osób)⁴².

V. Formy bezzwrotnej pomocy finansowej dla przedsiębiorców

Specjalny fundusz wsparcia dla zamkniętej działalności gospodarczej (*Fondo per il sostegno delle attività economiche chiuse*) został ustanowiony na mocy art. 2 ust. 1-4 *decreto-legge* nr 73 z 25 maja 2021 r.⁴³ Jego celem było zapewnienie ciągłości działalności gospodarczej, która z powodu restrykcji pandemicznych w okresie od 1 stycznia do 25 lipca 2021 r. została zamknięta na łączny okres co najmniej 100 dni⁴⁴. Całkowita wartość budżetu Funduszu wyniosła 140 mln euro. Zgodnie z art. 11 *decreto-legge* nr 105 z 23 lipca 2021 r.⁴⁵, z Funduszu wydzielono kwotę w wysokości 20 mln euro przeznaczoną, jako priorytet, dla podmiotów, które prowadzą dyskoteki, sale taneczne, kluby nocne i podobną działalność⁴⁶.

⁴¹ *Emergenza Coronavirus: agevolazioni economiche per imprese e lavoratori..., passim.*

⁴² M. Popławski, *op. cit.*, s. 1.

⁴³ *Decreto-legge n. 73 del 25 maggio 2021 (c.d. „Decreto Sostegni-bis”).*

⁴⁴ *Fondo per il sostegno delle attività economiche chiuse*, <https://www.mise.gov.it/index.php/it/incentivi/impresa/fondo-per-il-sostegno-delle-attivita-economiche-chiuse> [dostęp: 4.01.2022]; *Contributo a fondo perduto per attività chiuse - Che cos'è*, <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/contributo-fondo-perduto-attivita-chiuse/infogen-contributo-fondo-perduto-attivita-chiuse-imprese> [dostęp: 4.01.2022].

⁴⁵ *Decreto-legge n. 105 del 23 luglio 2021.*

⁴⁶ *Fondo per il sostegno delle attività economiche chiuse..., passim.*

VI. Mechanizmy pomocy publicznej we Włoszech w dobie pandemii COVID-19 – próba oceny

Pandemia COVID-19 miała poważne konsekwencje gospodarcze-ekonomiczne dla pracowników i przedsiębiorstw. Aby zminimalizować skutki nagłego spadku dochodów, włoski rząd – począwszy od marca 2020 r. – wprowadzał różne mechanizmy wsparcia, podobne jak robiły to inne rządy w państwach europejskich. Próba określenia skuteczności zaproponowanych środków pomocy publicznej – tym bardziej w obliczu narastającego kryzysu – stwarza problemy⁴⁷.

Pierwszym wyodrębnionym rodzajem pomocy publicznej był państwowy program dofinansowania w ramach wsparcia zatrudnienia, zwany „kasą integracyjną”⁴⁸, polegającej na dopłacie do wynagrodzeń pracowników (w tym wypadku świadczenie to określono jako *cassa integrazione guadagni COVID-19*). Według danych podanych przez INPS, łączny koszt pomocy przyznanej z tego tytułu wyniósł około 32 mld euro. Szacowana liczba przedsiębiorstw uratowanych z bankructwa dzięki tej pomocy wyniosła 15 725 (co stanowi 10% firm, które w przeciwnym razie nie wywiązałyby się ze swoich zobowiązań), podczas gdy szacowana liczba zachowanych miejsc pracy wyniosła 280 924 (co stanowiło 20% wszystkich zagrożonych miejsc pracy). Szacunkowy średni koszt ratowania pojedynczej firmy to 2 mln euro, co przekłada się na szacunkowy koszt ratowania jednego miejsca pracy

⁴⁷ B. Buchetti, A. Parbonetti, A. Pugliese, *Aiuti alle imprese: facciamo i conti*, 21.12.2021, <https://www.lavoce.info/archives/91782/aiuti-alle-imprese-facciamo-i-conti/> [dostęp: 1.01.2022].

⁴⁸ „*Cassa integrazione* przysługuje w przypadku, gdy nie z winy pracodawcy, jego firma ma trudności, np. ekonomiczne, i nie mogą poradzić sobie z nimi musi zawiesić działalność. Celem przejścia do *cassa integrazione* jest podniesienie spółki poprzez czasową przerwę w pracy, pozwalając pracownikom do ponownego rozpoczęcia pracy, po uporaniu się z trudnościami. *Cassa integrazione* jest rodzajem pomocy ekonomicznej, która wypłacana jest przez INPS i jej zadaniem jest przejęcie wypłaty wynagrodzenia pracownikom zawieszonym w pracy. Wypłacana kwota to 80% łącznego wynagrodzenia, które należałoby się pracownikom za nieprzepracowane godziny”. Podano za: *Jak funkcjonuje cassa integrazione?*, 03.06.2010., <http://www.naszswiat.net/poradniki/poradniki/ekspert-odpowiada/jak-funkcjonuje-cassa-integrazione.html> [dostęp: 1.01.2022].

na 113 tys. euro. Co ciekawe, dostęp do *cassa integrazione* nie ograniczał się tylko do firm znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej: dostęp, pod warunkiem uiszczenia dodatkowej opłaty, otrzymali również ci przedsiębiorcy, którzy nie odczuli spadku obrotów w 2020 r.⁴⁹

Drugim analizowanym mechanizmem pomocy publicznej było zawieszenie amortyzacji, które pozwalało przedsiębiorcom dobrowolnie zdecydować się na zawieszenie lub wydłużenie kosztów związanych z amortyzacją i zmniejszeniem wartości środków trwałych. Ten rodzaj pomocy publicznej miał charakter „czysto księgowy”: zwalniał sprawozdania finansowe przedsiębiorstw z kosztów niefinansowych. Był to „najtańszy” środek dla państwa zarówno na poziomie pojedynczej „zaoszczędzonej” firmy (577 tys. euro), jak i skutków dla pracowników (50 tys. euro na pracownika). Jednak jego długofalowe skutki i związane z nimi koszty pośrednie wynikające z mniejszej przejrzystości sprawozdań finansowych dla uznaniowych decyzji spółek są trudne do oszacowania⁵⁰.

Trzeci i czwarty rodzaj pomocy publicznej to pomoc w postaci wkładu finansowego (*contributo finanziario*) przeznaczony na zrekompensovanie: spadku przychodów i kosztów najmu. Każda z nich kosztowała państwo włoskie po ok. 3 mld euro. Te dwa mechanizmy pomocowe przyniosły dwa bardzo różne efekty w zakresie wsparcia biznesu. Pierwszy z nich, pomoc z tytułu utraconych dochodów (*contributo per mancati ricavi*), pozwolił na uratowanie nieco ponad 2 tys. firm, a koszt na pojedynczą firmę wyniósł 1,5 mln euro, podczas gdy „uratowane” miejsce pracy kosztowało 265 tys. euro. Mechanizm ten dotyczył dużej liczby firm o przychodach poniżej 5 mln euro, które stanowią większość firm włoskich, i przewidywał jako wymóg dostępu do tych środków co najmniej 30% redukcję przychodów w kwietniu 2020 r. w porównaniu z tym samym miesiącem w roku ubiegłym. Jednym z zagrożeń było jednak to, że wiele firm, które z niego korzystały, mogło odzyskać straty poniesione w pierwszych miesiącach 2020 r. w następnych miesiącach tego roku: również w tym przypadku można

⁴⁹ B. Buchetti, A. Parbonetti, A. Pugliese, *op. cit.*, *passim*.

⁵⁰ *Ibidem*.

dostrzec, że nawet przy wysokich kosztach dla państwa wpływ na firmy znajdujące się w rzeczywistych trudnościach był minimalny⁵¹.

Całkowity koszt wszystkich bezpośrednich form pomocy publicznej dla państwa został oszacowany na 49 mld euro. Mechanizmy tej pomocy umożliwiły uratowanie 28% przedsiębiorstw zagrożonych upadłością i 40% miejsc pracy. Szacunki te nie uwzględniają kosztów w alternatywnej hipotezie braku pomocy publicznej (np. niższe wpływy z podatków)⁵².

Włochy jako pierwszy kraj członkowski UE złożyły do Komisji Europejskiej wstępny wniosek o wsparcie z Funduszu Solidarności Unii Europejskiej z tytułu zagrożenia zdrowia publicznego⁵³.

We wrześniu 2020 r. Komisja Europejska zatwierdziła pierwszy plan pomocy publicznej dla włoskich linii lotniczych Alitalia na kwotę 199 mln euro za straty poniesione w okresie od 1 marca 2020 r. do 15 czerwca 2020 r.⁵⁴ W grudniu 2020 r. zatwierdziła kolejny plan pomocy, tym razem na kwotę 73,02 mln euro za straty poniesione w okresie od 16 czerwca do 31 października 2020 r.; w marcu 2021 r. – na kwotę 24,7 mln euro za straty poniesione w okresie od 1 listopada do 31 grudnia 2020 r.; w maju 2021 r. – na kwotę 12,835 mln euro za straty poniesione w okresie od 1 do 31 stycznia 2021 r.⁵⁵ W lipcu 2021 r. Komisja zatwierdziła następny plan pomocy publicznej dla Alitalii, tym razem na kwotę 39,7 mln euro w postaci dotacji bezpośredniej

⁵¹ *Ibidem.*

⁵² *Ibidem.*

⁵³ *Koronawirus: Pierwszy wstępny wniosek o wsparcie z Funduszu Solidarności Unii Europejskiej z tytułu zagrożenia zdrowia publicznego wpływa do Komisji z Włoch*, 27.04.2020, https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/newsroom/news/2020/04/27-04-2020-coronavirus-commission-receives-first-preliminary-application-for-support-from-the-eu-solidarity-fund-for-health-emergency-from-italy [dostęp: 1.01.2022]

⁵⁴ *State aid: Commission approves €199.45 million Italian support to compensate Alitalia for damages suffered due to coronavirus outbreak*, 04.09.2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_1538 [dostęp: 2.01.2022].

⁵⁵ *Aiuti di Stato: la Commissione approva un aiuto di 39,7 milioni di € stanziato dall'Italia per compensare Alitalia per gli ulteriori danni subiti a causa della pandemia*, 02.07.2021, https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/aiuti-di-stato-la-commissione-approva-un-aiuto-di-397-milioni-di-eu_it [dostęp: 2.01.2022].

(*sovvenzione diretta*) jako rekompensatę za szacowane straty poniesione w okresie od 1 marca do 30 kwietnia 2021 r. z powodu ograniczeń wynikających z pandemii COVID-19⁵⁶.

VII. Wnioski

Republika Włoska była jedynym z państw, które najboleśniej odczuło społeczne i gospodarcze skutki pandemii COVID-19. Nie dziwi zatem fakt, że włoski rząd w latach 2020-2021 systematycznie podejmował działania zmierzające do minimalizowania negatywnego wpływu pandemii na realizację konstytucyjnych praw jednostki w sferze społecznej, ekonomicznej i kulturalnej. Oczywiście nie sposób było przedstawić w niniejszym opracowaniu wszystkich programów wsparcia uruchomionych przez włoski rząd w celu przeciwdziałania społecznym i gospodarczym skutkom COVID-19. Z tego względu Autorzy skupili swoją uwagę na analizie programów, które w praktyce odgrywały najważniejszą rolę w stopniowym przywracaniu „do życia” włoskiego społeczeństwa oraz gospodarki. Podobnie jak w pozostałych państwach członkowskich Unii Europejskiej, także we Włoszech nie wszystkie podjęte środki przeciwdziałania skutkom COVID-19 spotkały się z pozytywnym odbiorem ze strony społeczeństwa. Niemniej podkreślić należy dojrzałość włoskiego społeczeństwa i gotowość do częściowego ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności jednostki, tak aby chronić najważniejsze wartości w życiu każdej jednostki – jej życie i zdrowie.

⁵⁶ KE zatwierdziła 39,7 mln euro pomocy publicznej dla włoskiej Alitalii, 05.07.2021, <https://serwis.gazetaprawna.pl/transport/artykuly/8203564,ke-pomoc-publiczna-alitalia.html> [dostęp: 2.01.2022].

Bibliografia

Źródła prawa

- Konstytucja Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r.
Decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1. Codice della protezione civile.
Decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020 (c.d. Decreto Cura Italia).
Decreto-legge n. 23 dell'8 aprile 2020 (c.d. Decreto Liquidità).
Decreto legge n. 34 del 19 maggio 2020 (c.d. Decreto Rilancio).
Decreto legge n. 137 del 2020 (c.d. Decreto ristoro).
Decreto legge n. 104 del 14 agosto 2020 (c.d. Decreto agosto).
Decreto-legge n. 73 del 25 maggio 2021 (c.d. Decreto Sostegni-bis).
Decreto-legge n. 105 del 23 luglio 2021.
Decreto legge n. 111 del 6 agosto 2021 (c.d. Obbligo di Green Pass).

Orzecznictwo

Wyrok włoskiego Sądu Konstytucyjnego nr 275/2016.

Literatura

- Bin R., Pitruzzella G, *Diritto costituzionale*, Torino: G. Giappichelli editore 2017.
- Caretti P., De Siervo U., *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino 2017.
- Mangia A., *Si caelum digito tetigeris. Osservazioni sulla legittimità costituzionale degli obblighi vaccinali*, „Rivista AIC” 2021, fasc. 3, https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2021_21_Mangia.pdf [dostęp: 30.12.2021].
- Marchese C., *Diritti sociali e vincoli di bilancio. Ricerca di dottrina*. Corte Costituzionale. Servizi di studio, 2015, https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_272.pdf [dostęp: 10.01.2022].
- Poggia A., *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Torino 2017.
- Popławski M., *Włoska koncepcja odbudowy gospodarki*, Biuletyn PISM 2020, nr 56.
- Tega D., *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, <https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/>

Diletta Tega - I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica.pdf [dostęp: 5.01.2022].

Netografia

- Aiuti di Stato: la Commissione approva un aiuto di 39,7 milioni di € stanziato dall'Italia per compensare Alitalia per gli ulteriori danni subiti a causa della pandemia*, 02.07.2021, https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/aiuti-di-stato-la-commissione-approva-un-aiuto-di-397-milioni-di-eu_it [dostęp: 2.01.2022].
- Bank Gospodarstwa Krajowego, *Przegląd pakietów pomocowych oferowanych przez wybrane państwa europejskie w odpowiedzi na kryzys COVID-19. Styczeń 2021 r.*, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Analizy_ekonomiczne/raport_BGK_narzedzia_pomocowe_COVID_styczen2021.pdf [dostęp: 4.01.2022].
- Buchetti B., Parbonetti A., Pugliese A., *Aiuti alle imprese: facciamo i conti*, 21/12/2021, <https://www.lavoce.info/archives/91782/aiuti-alle-imprese-facciamo-i-conti/> [dostęp: 1.01.2022].
- Congedo parentale COVID Inps 2021: domande, a chi spetta, come funziona, novità*, 07.07.2021, <https://www.ticonsiglio.com/congedo-parentale-straordinario-inps-covid19/> [dostęp: 2.01.2022].
- Bonus baby-sitting e centri estivi (emergenza COVID-19)*, <https://www.inps.it/prestazioni-servizi/bonus-baby-sitting-e-centri-estivi-emergenza-covid-19> [dostęp: 2.01.2022].
- Contributo a fondo perduto per attività chiuse - Che cos'è*, <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/contributo-fondo-perduto-attivita-chiuse/infogen-contributo-fondo-perduto-attivita-chiuse-imprese> [dostęp: 4.01.2022].
- Emergenza Coronavirus: agevolazioni economiche per imprese e lavoratori. Provvedimenti per il sostegno delle famiglie e delle imprese*, <http://www.comune.torino.it/torinogiovani/salute-e-vita-affettiva/agevolazioni-economiche-emergenza-coronavirus> [dostęp: 1.01.2022].
- Fondo di garanzia*, <https://www.fondidigaranzia.it/conosci-il-fondo/> [dostęp: 5.01.2022].

- Fondo di Garanzia, le misure introdotte dal Decreto Cura Italia*, <https://www.mise.gov.it/index.php/it/normativa/notifiche-e-avvisi/2040904-fondo-di-garanzia-le-misure-introdotte-dal-decreto-cura-italia-dl-17-03-2020-n-18> [dostęp: 5.01.2022].
- Fondo per il sostegno delle attività economiche chiuse*, <https://www.mise.gov.it/index.php/it/incentivi/impresa/fondo-per-il-sostegno-delle-attivita-economiche-chiuse> [dostęp: 4.01.2022].
- Indennità COVID-19 (decreti 2020)*, <https://www.inps.it/prestazioni-servizi/indennita-covid-19-decreti-2020> [dostęp: 4.01.2022].
- Informacje dla podróżujących do Włoch*, 06.12.2021, <https://www.gov.pl/web/wlochy/informacje-dla-podrozujacych-do-wloch> [dostęp: 6.12.2021].
- Jak funkcjonuje cassa integrazione?*, 03.06.2010., <http://www.naszswiat.net/poradniki/poradniki/ekspert-odpowiada/jak-funkcjonuje-cassa-integrazione.html> [dostęp: 1.01.2022].
- Koronawirus: Pierwszy wstępny wniosek o wsparcie z Funduszu Solidarności Unii Europejskiej z tytułu zagrożenia zdrowia publicznego wpływa do Komisji z Włoch*, 27.04.2020, https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/newsroom/news/2020/04/27-04-2020-coronavirus-commission-receives-first-preliminary-application-for-support-from-the-eu-solidarity-fund-for-health-emergency-from-italy [dostęp: 1.01.2022].
- KE zatwierdziła 39,7 mln euro pomocy publicznej dla włoskiej Alitalii*, 05.07.2021, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/transport/artykuly/8203564,ke-pomoc-publiczna-alitalia.html> [dostęp: 2.01.2022].
- Lavoratori dipendenti: nuovo congedo parentale COVID-19*, <https://www.inps.it/news/lavoratori-dipendenti-nuovo-congedo-parentale-covid-19> [dostęp: 3.01.2022].
- Politiche sociali per fronteggiare l'emergenza coronavirus*, 28.07.2021, <https://temi.camera.it/leg18/temi/politiche-sociali-per-fronteggiare-l-emergenza-coronavirus.html> [dostęp: 1.01.2022].
- Reddito di Emergenza*, <https://www.inps.it/prestazioni-servizi/reddito-di-emergenza> [dostęp: 1.01.2022].
- State aid: Commission approves €199.45 million Italian support to compensate Alitalia for damages suffered due to coronavirus outbreak*, 04.09.2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_1538 [dostęp: 2.01.2022].

Włosi wprowadzają przepustki sanitarne we wszystkich miejscach pracy. Będzie „czarny piątek”?, 11.10.2021, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8268303,wlochy-przepustki-sanitarne-miejsce-pracy-pracownicy-koronawirus.html> [dostęp: 10.01.2022].

Zjednoczone Królestwo

I. Zagadnienia wprowadzające

Status praw drugiej generacji w warunkach nadzwyczajnych zagrożeń publicznych został uregulowany przez ustawodawcę w ustawie o zagrożeniach cywilnych z 2004 r.¹ Przede wszystkim w ramach stanu nadzwyczajnego ograniczone jest korzystanie z tych praw z uwagi na dopuszczalność wprowadzenia zakazów (np. zakaz przemieszczania się, zakaz zgromadzeń określonego rodzaju, w określonych miejscach lub w określonym czasie, czy zakaz podróżowania o określonych porach)².

Niektóre z kwestii ujętych w ramach praw drugiej generacji nie mogą zostać uregulowane podczas stanu nadzwyczajnego. Do takich należy przykładowo zakaz udziału w strajku lub innej akcji protestacyjnej lub jakiegokolwiek działalności związanej ze strajkiem lub inną akcją protestacyjną³, czy wprowadzenie zmian w ustawie o prawach człowieka z 1998 r.⁴ Dodatkowo zabronione jest penalizowanie zachowania innego rodzaju niż niestosowanie się do regulacji stanu nadzwyczajnego, niestosowanie się do wydanej na jej podstawie dyrektywy

¹ *An Act to make provision about civil contingencies*, 18 November 2004, *UK Public General Acts, 2004 Chapter 36*, dalej: *Civil Contingencies Act 2004*, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/contents> [dostęp: 22.09.2021].

² *Ibidem*, sek. 23 (5) (a) (b).

³ *Ibidem*, sek. 23(2), <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/section/23> [dostęp: 22.09.2021].

⁴ *Ibidem*, sek. 23 (5) (a) (b).

lub rozkazu lub utrudnianie ich wykonywania⁵. Aktem odnoszącym się jednak bezpośrednio do pandemii COVID-19 było rozporządzenie o ochronie zdrowia (ograniczeniu koronawirusa) (Anglia) 2020 [*The Health Protection (Coronavirus Restrictions) (England) Regulations 2020*]⁶. Akt ten został wydany przez Sekretarza Stanu (*Secretary of State*) i przedłożony Parlamentowi zgodnie z art. 45R ustawy o zdrowiu publicznym (kontroli chorób) z 1984 r. (c. 22).⁷ Rozporządzenie to weszło w życie 26 marca 2020 r., a podobne regulacje przyjęto w Walii, Szkocji i Irlandii Północnej.⁸

II. Obszary ochrony i wsparcia dla wykonywania publicznych praw podmiotowych

1. Ochrona własności, wolności wykonywania zawodu oraz prowadzenia działalności gospodarczej

W Wielkiej Brytanii wprowadzono szereg programów w zakresie ochrony zatrudnienia i powadzenia działalności gospodarczej. Status tych programów jako tymczasowych był tak z góry ustalony. Jak

⁵ *Ibidem*, sek. 23(4) w zw. z sek. 22 (3) I, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/section/23>, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/section/22> [dostęp: 22.09.2021].

⁶ *Health Protection (Coronavirus Restrictions) (England) Regulations 2020, 26 March 2020, Statutory Instruments, 2020 N. 350*, dalej: *Health Protection (Coronavirus Restrictions) (England) Regulations 2020*, <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/350/contents/made> [dostęp: 22.09.2021].

⁷ *An Act to consolidate certain enactments relating to the control of disease and to the establishment and functions of port health authorities, including enactments relating to burial and cremation and to the regulation of common lodging-houses and canal boats, with amendments to give effect to recommendations of the Law Commission, 26 June 1984, UK Public General Acts, 1984 Chapter 22*, dalej: *Public Health (Control of Disease) Act*, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/22/section/45C> [dostęp: 22.09.2021].

⁸ Więcej informacji na temat Ustawy o zagrożeniach cywilnych z 2004 r. oraz Rozporządzenia o ochronie zdrowia (ograniczeniu koronawirusa) zob. M. Moulin-Stożek, *Ograniczenia praw i wolności w okresie pandemii COVID-19 w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, [w:] *Ograniczenia praw i wolności w okresie pandemii COVID-19 na tle porównawczym. Pierwsze doświadczenia*, K. Dobrzeńcki K., B. Przywora (red.), Warszawa 2021, *passim*.

stwierdził Kanclerz w dniu 8 lipca 2020 r.: „Musimy być szczerzy: pozostawienie tych programów otwartych na zawsze daje ludziom fałszywą nadzieję, że zawsze będzie można wrócić do pracy, którą mieli wcześniej. Im dłużej ludzie uczestniczą w programie, tym bardziej prawdopodobne jest, że ich umiejętności zanikną i będzie im trudniej uzyskać nowe możliwości. Nie jest w niczym długoterminowym interesie, aby programy trwały wiecznie, a już najmniej w przypadku osób uwięzionych w takiej pracy, która może istnieć tylko dzięki dotacjom rządowym. Więc program będzie się kończyć, elastycznie i stopniowo, wspierając firmy i ludzi do października”⁹.

Jednym z najpopularniejszych tego typu programów jest *Coronavirus Job Retention Scheme*¹⁰. Początkowo program ten umożliwił pracodawcom ubieganie się o 80% zarobków swoich pracowników (do 2500 GBP miesięcznie), włączając w to wszelkie składki na ubezpieczenie społeczne i emerytalne pracodawców w przypadku, gdy nie mogli oni kontynuować wykonywania pracy z powodu pandemii.

Program miał z początku objąć okres od 1 marca 2020 r. do 31 maja 2020 r. Był wielokrotnie przedłużany, a jego warunki zmieniane. Przykładowo 1 lipca 2020 r. wprowadzono „elastyczne urlopy” (*flexible furlough*) umożliwiające pracownikom powrót w niepełnym wymiarze godzin. Pracodawcy zostali zobowiązani do wypłacenia pracownikom pełnej zapłaty za przepracowane godziny, ale fundusze z programu pozostały dostępne dla godzin nieprzepracowanych. W styczniu 2021 r. program przedłużono ponownie do 30 września 2021 r., a od 1 lipca 2021 r. obowiązują nowe zmiany, zgodnie z którymi pracodawcy są zobowiązani wpłacać 10% składek w lipcu i 20% w sierpniu i wrześniu, czyli do końca trwania programu¹¹.

⁹ United Kingdom Parliament, *Economic Update*, Vol. 678, 8 lipca 2020, <https://hansard.parliament.uk/commons/2020-07-08/debates/BE9ECA8F-A74C-4431-88C7-3CE4E524DA7E/EconomicUpdate> [dostęp: 22.09.2021].

¹⁰ HM Revenue & Customs, *Job Retention Scheme*, <https://www.gov.uk/government/collections/coronavirus-job-retention-scheme> [dostęp: 22.09.2021].

¹¹ HM Revenue & Customs, *Changes to the Coronavirus Job Retention Scheme from July 2021*, <https://www.gov.uk/government/publications/changes-to-the-coronavirus-job-retention-scheme/changes-to-the-coronavirus-job-retention-scheme> [dostęp: 22.09.2021].

W celu zapewnienia wsparcia osobom samozatrudnionym powołano inny program, tj. *Self-Employment Income Support Scheme*¹². Obejmuje on zarówno jednoosobowych przedsiębiorców, jak i osoby będące partnerami w spółkach osobowych, których firmy ucierpiały w wyniku pandemii 13 lipca 2020 r. lub wcześniej. Dotacje oparte są o kalkulację do 80% średnich zarobków. Program został ogłoszony 26 marca 2020 r. i od tego czasu udostępniano dalsze fundusze na ten cel.

Dla osób w wieku 16–24 lat przeznaczono fundusze w ramach programu *Kickstart*¹³. Program ten zapewnia finansowanie pracodawcom na tworzenie nowych miejsc pracy dla tych młodych ludzi, którzy korzystają z Universal Credit i są zagrożeni długotrwałym bezrobociem. Fundusze pokrywają 100% minimalnej płacy krajowej za 25 godzin tygodniowo przez łącznie sześć miesięcy, a także składki na ubezpieczenie społeczne pracodawcy. Program *Kickstart* ma trwać do grudnia 2021 r.

2. Prawo do nauki i prawa dziecka

System edukacji w Wielkiej Brytanii, tak jak na całym świecie, znacznie doświadczył pandemii COVID-19. Podobnie jak w innych krajach odpowiedzią na pandemię była edukacja prowadzona zdalnie, co obnażyło wiele problemów wpływających na dostęp do edukacji¹⁴. Podobnie jak w Polsce jednym z najjaskrawszych efektów ubocznych wpływu COVID-19 na system edukacyjny były trudności związane

¹² HM Revenue & Customs, *Guidance. Check if you can claim a grant through the Self-Employment Income Support Scheme*, <https://www.gov.uk/guidance/claim-a-grant-through-the-coronavirus-covid-19-self-employment-income-support-scheme> [dostęp: 22.09.2021].

¹³ Department for Work and Pensions, *Kickstart Scheme*, https://www.gov.uk/government/collections/kickstart-scheme?utm_source=9110972d-4588-4bc2-a272-6bb7dao82115&utm_medium=email&utm_campaign=govuk-notifications&utm_content=immediate [dostęp: 22.09.2021].

¹⁴ Por. na temat podobnych problemów w polskim systemie edukacyjnym w początkowym okresie pandemii: M. Moulin-Stożek, *Polish education law: Evaluation of its response to COVID-19*, [w:] *Yearbook of Education Law*, C. Russo (ed.), University of Virginia Press 2020, *passim*.

z komunikacją w drodze cyfrowej. W Wielkiej Brytanii ponadto zaznaczyły się różnice klasowe, z powodu których dzieci znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji życiowej miały ograniczony dostęp do komputerów i Internetu, co mogło uniemożliwić zdalną naukę.

Departament Edukacji stworzył specjalny program, w ramach którego dostarczano rodzinom znajdującym się w niekorzystnej sytuacji laptopy, routery internetowe czy opłacano dostęp do Internetu¹⁵. Zgodnie z raportem Sutton Trust, 23% uczniów codziennie brało udział w lekcjach na żywo i nagranych on-line¹⁶. Jednakże w przypadku uczniów z domów plasujących się w ramach klasy średniej było to znacznie bardziej prawdopodobne, gdyż aż 30% z nich codziennie brało udział w lekcjach na żywo i nagranych on-line w porównaniu do 16% uczniów należących do klasy robotniczej¹⁷. Nierówności jeszcze bardziej były uwidocznione w przypadku różnic pomiędzy szkołami prywatnymi a państwowymi. W szkołach prywatnych aż 51% uczniów szkół podstawowych i 57% uczniów szkół średnich codziennie korzystało z lekcji on-line, dwukrotnie częściej niż w szkołach państwowych¹⁸. Pomimo funkcjonowania programu rządowego w zakresie dostępu do sprzętu elektronicznego i Internetu, według raportu Sutton Trust, aż 15% nauczycieli w najuboższych szkołach zgłosiło, że ponad 1/3 ich uczniów nie miała dostępu do urządzeń elektronicznych lub szybkiego dostępu do Internetu w porównaniu do zaledwie 2% w najbogatszych szkołach¹⁹.

Innym problemem, z jakim zmagają się rodziny w Wielkiej Brytanii i który narusza podstawowe prawa człowieka oraz uniemożliwia dostęp do edukacji, jest – podobnie jak w Polsce – problem przemocy w rodzinie. Organizacja *Refuge*, która prowadzi pomoc telefoniczną dla

¹⁵ Department for Education, *Guidance. Get help with technology for remote education*, <https://www.gov.uk/guidance/get-help-with-technology-for-remote-education> [dostęp: 22.09.2021].

¹⁶ C. Cullinane, R. Montacute, *COVID-19 and Social Mobility Impact Brief #1: School Closures, Research Brief*, April 2020. <https://www.suttontrust.com/wp-content/uploads/2021/01/School-Shutdown-Covid-19.pdf> [dostęp: 22.09.2021].

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

ofiar tego typu przemocy, odnotowała o 66% wzrost zapotrzebowania na infolinię oraz o ponad 300% wzrost liczby odwiedzin na swojej stronie internetowej w porównaniu do danych sprzed pandemii²⁰. Jak przypomina jednak organizacja *Refuge*, to nie pandemia czy zamknięcie wywołuje agresję, ale jedynie może prowadzić do pogorszenia się wcześniejszych agresywnych zachowań wobec członków rodziny, włączając w to dzieci²¹.

3. Prawo dostępu do dóbr kultury, wolność działalności artystycznej, prawo do korzystania z postępu naukowego oraz prawo dostępu do usług ochrony zdrowia finansowanej ze środków publicznych

Pandemia COVID-19 nie tylko przyczyniła się do znacznej liczby zgonów w Wielkiej Brytanii, zapaści w służbie zdrowia czy kryzysu ekonomicznego, ale dotknęła także innych sfer życia, takich jak życie kulturalne. Z jednej strony działalność kulturalna została znacznie ograniczona poprzez pandemię, z drugiej strony jednak, w związku z izolacją, wzrosło zapotrzebowanie na kulturę. Podczas pandemii korzystanie z praw kulturowych miało więc kluczowe znaczenie – kultura odegrała rolę w budowaniu rezyliencji oraz przekazywania komunikatów dotyczących aspektów zdrowotnych związanych z pandemią²².

Zwraca się uwagę również na to, iż problemy z zatrudnieniem wśród osób pracujących w sektorze kultury, takich jak artyści, animatorzy kultury, pracownicy kultury, prowadzą jednocześnie do ograniczenia praw kulturalnych wszystkich innych osób podczas pandemii COVID-19²³. Wielu artystów straciło życie podczas pandemii oraz zostało dotkniętych kryzysem gospodarczym i bezrobociem. Zamknięte zostały domy

²⁰ *Refuge, Refuge reports further increase in demand for its National Domestic Abuse Helpline services during lockdown*, <https://www.refuge.org.uk/refuge-reports-further-increase-in-demand-for-its-national-domestic-abuse-helpline-services-during-lockdown/> [dostęp: 22.09.2021].

²¹ *Ibidem*.

²² Special Rapporteur in the field of cultural rights, *Report on the impact of the COVID-19 pandemic on cultures and cultural rights*, 4 February 2021, A/HRC/46/34, <https://undocs.org/en/A/HRC/46/34> [dostęp: 22.09.2021].

²³ *Ibidem*.

kultury, hale, muzea, galerie sztuki, biblioteki i księgarnie. Szczególnie dotknięci pandemią zostali pracownicy właśnie tych ośrodków, które zostały zamknięte podczas pandemii lub nawet na stałe, a także ci artyści, których praca polega na występach na żywo.

W Wielkiej Brytanii sektor kultury ucierpiał znacząco w porównaniu do innych sektorów gospodarki²⁴. Oszacowano, iż przemysł muzyczny z uwagi na brak możliwości wykonywania muzyki na żywo mógł stracić co najmniej 3 mld funtów brutto (czyli 50%) i 114 tys. miejsc pracy, czyli 60%²⁵. Już w 2019 r. rząd brytyjski utworzył fundusz inwestycyjny o wartości 250 mln funtów dla sektora kultury, ale nie była to jedyna odpowiedź na problemy w tym sektorze²⁶. Dodatkowo, jak można przeczytać na stronie internetowej Izby Lordów, rząd ogłosił szereg dalszych środków wsparcia w wysokości 160 mln funtów obejmujących wszystkie organizacje zajmujące się sztuką i rozrywką²⁷. Następnie od 5 lipca 2020 r. ogłoszono pakiet ratunkowy o wartości 1,57 mld funtów, w tym 1,15 mld funtów dla organizacji kulturalnych (granty i pożyczki), 100 mln funtów ukierunkowanego wsparcia dla narodowych instytucji kultury, 120 mln funtów na budowę infrastruktury kulturalnej oraz projekty związane z budową dziedzictwa kulturowego w Anglii oraz inne dotacje i inwestycje²⁸.

Innym istotnym zagadnieniem jest prawo do nauki i badań naukowych oraz prawo do korzystania z postępu naukowego. Skuteczna reakcja na pandemię jest niezwykle istotna z punktu widzenia przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się choroby. W Wielkiej Brytanii, podobnie jak w Polsce, istnieją jednak społeczności promujące dezinformację na temat COVID-19, negując fakty naukowe, a nawet sam fakt wystąpienia pandemii. Szczególnie jest to problematyczne, gdy w kampaniach dezinformacji uczestniczą osoby pełniące funkcje

²⁴ M. Brown, *UK creative industries facing £74bn drop in income after lockdown*, www.theguardian.com/culture/2020/jun/17/uk-creative-industries-facing-74bn-drop-in-income-after-lockdown [dostęp: 22.09.2021].

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ House of Lords, *Covid-19: Impact on the UK cultural sector*, <https://lordslibrary.parliament.uk/covid-19-impact-on-the-uk-cultural-sector/> [dostęp: 22.09.2021].

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

państwowo. Tymczasem dostęp do faktów naukowych na temat pandemii ma istotne znaczenie dla realizacji prawa do zdrowia, w szczególności, iż mamy do czynienia z chorobą zakaźną. Dostęp też jest związany z możliwością korzystania z mediów, Internetu, służby zdrowia. W Wielkiej Brytanii szczególnie istotne jest, aby te informacje były udostępniane również z językach mniejszości, gdyż nie wszyscy mieszkańcy władają językiem angielskim.

Realizacja prawa dostępu do usług ochrony zdrowia finansowanej ze środków publicznych wymaga od państwa podjęcia pozytywnych działań i zaangażowania zasobów finansowych i ludzkich. Zostało to wyraźnie podkreślone w lipcu 2020 r. we wniosku eksperckim zaadresowanym do Parlamentarnego Wspólnego Komitetu Praw Człowieka (*Parliamentary Joint Committee of Human Rights*)²⁹. We wniosku zarekomendowano również prawo dostępu do innych świadczeń zdrowotnych, np. badań przesiewowych w kierunku raka, czy świadczeń takich jak opieka społeczna, a także zwrócono uwagę na ochronę grup szczególnie podatnych oraz na współpracę międzynarodową³⁰. W Wielkiej Brytanii odnotowano także w kilku dokumentach dyskryminację w odniesieniu do prawa dostępu do świadczeń zdrowotnych, także nierówności społeczne zwiększają ryzyko COVID-19³¹.

²⁹ J. Bueno De Mesquita, C. Lougarre, L. Montel, S. Sekalala, *The Government's response to COVID-19: How to further realise the right to health*, UK Parliament Committee of Human Rights, lipiec 2020, <https://www.lshtm.ac.uk/media/41016> [dostęp: 22.09.2021].

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Zob. np. Public Health England, *Beyond the data: Understanding the impact of COVID-19 on BAME groups*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/892376/COVID_stakeholder_engagement_synthesis_beyond_the_data.pdf, [dostęp: 22.09.2021]; L. Montel, A. Kapilashrami, M.P. Coleman, C. Allemani, *The Right to Health in Times of Pandemic: What Can We Learn from the UK's Response to the COVID-19 Outbreak?*, „Health and human rights” 2020, vol. 22(2), 227–241; E.J. Williamson i in., *Factors associated with COVID-19-related death using OpenSAFELY*, „Nature” 2020, no. 584, s. 430–436.

III. Ocena zastosowanych mechanizmów prawnych przeciwdziałania pandemii i wsparcia w obrębie praw socjalnych, kulturalnych i ekonomicznych oraz rekomendacje dla polskiego ustawodawcy

W świetle poczynionych ustaleń – jak podkreślano w literaturze³² – przyjęte w Wielkiej Brytanii regulacje prawne są niekiedy sprzeczne z wytycznymi rządowymi, oświadczeniami przedstawicieli rządu, jak i wewnątrznie sprzeczne. Jednocześnie nasuwają się wnioski, iż w Wielkiej Brytanii regulacje prawne ograniczyły znacznie korzystanie z praw podstawowych (w tym praw drugiej generacji). Ograniczenia te są egzekwowane za pomocą aparatu państwowego przy użyciu prawa i niezastosowanie się do wydanych rozporządzeń może skutkować poważnymi konsekwencjami dla jednostki. Doprowadziło to do naruszenia zasady sprawiedliwości, proporcjonalności i bezpieczeństwa prawnego. Brak proporcjonalności i bezpieczeństwa prawnego w szczególności dotknęły osoby zmarginalizowane.

Podstawowym problemem, z jakimi się zmagają się Wielka Brytania z powodu pandemii, oprócz aspektów zdrowotnych, było pogłębienie się zjawiska nierówności w społeczeństwie, w tym w takich kwestiach jak: płaca i zatrudnienie, pochodzenie etniczne, nierówności pokoleniowe i związane z płcią. Ze względu na to, że Polska zmagają się z podobnymi problemami, niektóre z zastosowanych rozwiązań i wynikających z nich rekomendacji przedstawionych poniżej mogłyby mieć zastosowanie również do polskiego porządku prawnego.

Istotną kwestią wydaje się być konieczność zwrócenia większej uwagi na osoby zmarginalizowane: mniejszości narodowe i etniczne, osoby niepełnosprawne, osoby starsze, osoby o niskim statusie

³² Por. M. Moulin-Stożek, *Ograniczenia praw i wolności...*, *passim*; *Briefing on the Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020*, 27 marca 2020 r., Garden Court Chambers, *Briefing on the Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020* <https://www.gardencourtchambers.co.uk/news/briefing-on-the-health-protection-coronavirus-restrictions-england-regulations-2020> [dostęp: 22.09.2021]; E. Hitchings, M. Maclean, *Unprecedented times: some thoughts on the consequences of the COVID-19 pandemic from a family and social welfare law perspective*, „Journal of Social Welfare and Family Law” 2020, vol. 42, no. 3, s. 277–280.

społecznym, kobiety i dzieci, oraz podjęcie kroków na rzecz zmniejszenia zmarginalizowania w związku z pandemią. Zasadne jest także podjęcie działań w celu zminimalizowania nierówności społecznych poprzez np. stworzenie bezpłatnych lub z dofinansowaniem programów udostępniania Internetu. Dotyczy to zwłaszcza uczniów i nauczycieli (w tym akademickich), ale także innych grup. Ograniczony dostęp do Internetu lub jego brak stanowi przejaw wykluczenia społecznego. Zachodzi także potrzeba umożliwienia dostępu do informacji osobom z upośledzeniem słuchu lub wzroku oraz osobom, które nie posługują się językiem dominującym.

Wyzwaniem pozostaje także odpowiedź na problemy uczniów znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji. Konieczne pozostaje podjęcie działań w związku z nasileniem nękania, mowy nienawiści, ukazywania treści pornograficznych i molestowania seksualnego dzieci w cyberprzestrzeni, a także szkolenie nauczycieli z nowoczesnych technologii, w szczególności z uwagi na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa uczniom podczas lekcji on-line. Także zasadne jest zintensyfikowanie działań na rzecz zapobiegania przemocy w rodzinie, zapewnienie finansowania środków pomocy dla pracodawców i osób samozatrudnionych oraz dostęp do opieki zdrowotnej i ubezpieczenia społecznego szczególnie wśród osób zmarginalizowanych. Wreszcie rolą państwa pozostaje zapewnienie finansowania na rzecz sektora kultury, mając na względzie jego wpływ na rezyliencję oraz przekaz informacji z zakresu zdrowia publicznego. Istotnym wyzwaniem jest również kontynuacja badań naukowych nad pandemią i dysseminacji wyników tych badań, szczególnie wśród osób zmarginalizowanych, a także oparcie polityki względem pandemii COVID-19 na badaniach naukowych. Przy zapewnieniu dostępu do praw człowieka drugiej generacji niezbędna jest ocena wpływu tego dostępu na zdrowie publiczne (np. organizacja wydarzeń kulturalnych na zewnątrz, korzystanie z masek ochronnych i płynów dezynfekujących).

Bibliografia

Źródła prawa

- Civil Contingencies Act 2004*, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/section/23> [dostęp: 22.09.2021].
- Health Protection (Coronavirus Restrictions) (England) Regulations 2020*, <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/350/regulation/6/made> [dostęp: 22.09.2021].
- Public Health (Control of Disease) Act 1984*, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/22/section/45C> [dostęp: 22.09.2021].

Literatura

- Hitchings E., Maclean M., *Unprecedented times: some thoughts on the consequences of the COVID-19 pandemic from a family and social welfare law perspective*, „Journal of Social Welfare and Family Law” 2020, vol. 42, no. 3.
- Montel L., Kapilashrami A., Coleman M.P., Allemani C., *The Right to Health in Times of Pandemic: What Can We Learn from the UK's Response to the COVID-19 Outbreak?*, „Health and human rights” 2020, no. 22(2).
- Moulin-Stożek M., *Ograniczenia praw i wolności w okresie pandemii COVID-19 w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, [w:] *Ograniczenia praw i wolności w okresie pandemii COVID-19 na tle porównawczym, Pierwsze doświadczenia*, K. Dobrzeńiecki, B. Przywora (red.), Warszawa 2021.
- Moulin-Stożek M., *Polish education law: Evaluation of its response to COVID-19*, [w:] *Yearbook of Education Law*, C. Russo (ed.), University of Virginia Press 2020.
- Williamson E.J. i in., *Factors associated with COVID-19-related death using OpenSAFELY*, „Nature” 2020, no. 584.

Netografia

- Garden Court Chambers, *Briefing on the Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020*, 27 marca 2020 r., <https://>

- www.gardencourtchambers.co.uk/news/briefing-on-the-health-protection-coronavirus-restrictions-england-regulations-2020 [dostęp: 22.09.2021].
- Cullinane C., Montacute R., *COVID-19 and Social Mobility Impact Brief #1: School Closures, Research Brief*, 2020, <https://www.suttontrust.com/wp-content/uploads/2021/01/School-Shutdown-COVID-19.pdf> [dostęp: 22.09.2021].
- Department for Education, *Guidance. Get help with technology for remote education*, <https://www.gov.uk/guidance/get-help-with-technology-for-remote-education> [dostęp: 22.09.2021].
- Department for Work and Pensions, *Kickstart Scheme*, https://www.gov.uk/government/collections/kickstart-scheme?utm_source=9110972d-4588-4bc2-a272-6bb7dao82115&utm_medium=email&utm_campaign=govuk-notifications&utm_content=immediate [dostęp: 22.09.2021].
- Bueno De Mesquita J., Lougarre C., Montel L., Sekalala S., *The Government's response to COVID-19: How to further realise the right to health*, UK Parliament Committee of Human Rights, lipiec 2020, <https://www.lshrm.ac.uk/media/41016> [dostęp: 22.09.2021].
- HM Revenue & Customs, *Changes to the Coronavirus Job Retention Scheme from July 2021*, <https://www.gov.uk/government/publications/changes-to-the-coronavirus-job-retention-scheme/changes-to-the-coronavirus-job-retention-scheme> [dostęp: 22.09.2021].
- HM Revenue & Customs, *Guidance. Check if you can claim a grant through the Self-Employment Income Support Scheme*, <https://www.gov.uk/guidance/claim-a-grant-through-the-coronavirus-covid-19-self-employment-income-support-scheme> [dostęp: 22.09.2021].
- HM Revenue & Customs, *Job Retention Scheme*, <https://www.gov.uk/government/collections/coronavirus-job-retention-scheme> [dostęp: 22.09.2021].
- House of Lords, *COVID-19: Impact on the UK cultural sector*, <https://lord-slibrary.parliament.uk/covid-19-impact-on-the-uk-cultural-sector/> [dostęp: 22.09.2021].
- M. Brown, *UK creative industries facing £74bn drop in income after lockdown*, www.theguardian.com/culture/2020/jun/17/

uk-creative-industries-facing-74bn-drop-in-income-after-lockdown [dostęp: 22.09.2021].

Public Health England, *Beyond the data: Understanding the impact of COVID-19 on BAME groups*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/892376/COVID_stakeholder_engagement_synthesis_beyond_the_data.pdf [dostęp: 22.09.2021].

Refuge, *Refuge reports further increase in demand for its National Domestic Abuse Helpline services during lockdown*, <https://www.refuge.org.uk/refuge-reports-further-increase-in-demand-for-its-national-domestic-abuse-helpline-services-during-lockdown/> [dostęp: 22.09.2021].

Special Rapporteur in the field of cultural rights, *Report on the impact of the COVID-19 pandemic on cultures and cultural rights*, 4 February 2021, A/HRC/46/34, <https://undocs.org/en/A/HRC/46/34> [dostęp: 22.09.2021].

United Kingdom Parliament, *Economic Update*, Vol. 678, 8 lipca 2020, <https://hansard.parliament.uk/commons/2020-07-08/debates/BE9ECA8F-A74C-4431-88C7-3CE4E524DA7E/EconomicUpdate> [dostęp: 22.09.2021].

Spółeczeństwo, gospodarka, kultura w warunkach pandemii COVID-19 – uwagi podsumowujące w ujęciu porównawczym

I.

Zarówno zagrożenia naturalne dla zdrowia i życia wynikające z rozwoju pandemii COVID-19, jak i środki przeciwdziałania tym zagrożeniom (w szczególności przymusowa izolacja i ograniczenia mobilności) miały swoje reperkusje w sferze społecznej i gospodarczej. Wyniki badań zamieszczone w niniejszej monografii stanowią podstawę do takiego wniosku. W opracowaniu wskazano formy łagodzenia skutków polityki antycovidowej rządów wybranych państw europejskich (Austria, Białoruś, Czechy, Dania, Francja, Hiszpania, Holandia, Niemcy, Szwecja, Włochy, Wielka Brytania, Słowacja, Szwajcaria). Wskazane państwa reprezentują różne tradycje ustrojowe, jednak większość z nich łączy wspólna aksjologia ufundowana na przeświadczeniu o potrzebie ochrony praw podmiotowych jednostki. Istotne podobieństwa związane są także z bliskością położenia geograficznego, podobnym stopniem zamożności społeczeństw i zbliżoną kulturą polityczną i wspólną historią. Z przeprowadzonych analiz wynika, że na wybór przyjmowanych środków wpływ miały takie czynniki jak uwarunkowania społeczne, możliwości finansowe oraz unormowania konstytucyjne. W opracowaniu przedstawiono różne instrumenty prawne wykorzystywane w wybranych państwach w reakcji na pandemię koronawirusa SARS-CoV-2 i wywołane nimi skutki w domenie praw: socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych.

Interesujące wnioski wynikają z doświadczeń niemieckich. Podkreślenia wymaga znaczenie praw socjalnych w ustroju RFN, które

uzyskały status praw podstawowych w drodze zabiegów interpretacyjnych przede wszystkim Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Rolą państwa jest nie tylko powstrzymanie się od ograniczania tych praw, ale ich ochrona i zabezpieczenie możliwości faktycznej realizacji. Ponieważ prawa socjalne mogą być zapewnione tylko w granicach finansowych i organizacyjnych możliwości państwa, swoboda regulacyjna ustawodawcy ma większy wymiar niż w przypadku ograniczania praw wolnościowych. Z analizy dr Piotra Czarnego wynika, iż w czasie pandemii COVID-19 doszło do sytuacji, gdy prawa ekonomiczne i socjalne (niezagwarantowane wprost w konstytucji) uzyskały w praktyce większe znaczenie niż klasyczne prawa wolnościowe, które są w niej wyrażone *expressis verbis*. Środki stosowane w ramach przeciwdziałania pandemii stanowiły istotne ograniczenie wolności zawodowej. Na przedsiębiorców mógł być nakładany obowiązek przetwarzania danych osobowych klientów w celu prześledzenia możliwych łańcuchów infekcji i umożliwienia ich przerwania. Właściwe organy zostały uprawnione do zakazywania osobom chorym na chorobę zakaźną wykonywania niektórych czynności zawodowych w całości lub w części. W Niemczech zastosowano wiele instrumentów wsparcia dla przedsiębiorców. Programy pomocowe dopasowywano do zmieniającej się sytuacji. Pracownicy lub osoby samozatrudnione, na które nałożono obowiązek kwarantanny lub zakaz działalności zawodowej, mogły otrzymać z tego tytułu odszkodowanie. Dla większych firm przewidziano pomoc poprzez specjalny fundusz stabilizacji gospodarki. Występowały także szczególne formy pomocy finansowej dla przedsiębiorców, którzy w wyniku pandemii i ograniczeń ponieśli szczególnie ciężkie straty finansowe. Ułatwiono dostęp do tanich kredytów oraz poszerzono możliwości uzyskiwania gwarancji kredytowanych ze strony państwa. Wsparcie państwa dotyczyło również działalności kulturalnej, organizacji wystaw i targów.

II.

Inspirujące wnioski płyną także z doświadczeń francuskich, gdzie już w lutym 2020 r. wprowadzono zmianę w organizacji opieki medycznej w celu optymalizacji opieki podczas poważnych lub nietypowych zachorowań, a także zagwarantowanie jej ciągłości i jakości. Przyjęto w szczególności ustawę o reagowaniu kryzysowym na epidemię COVID-19, która umożliwiła ogłoszenie stanu zagrożenia zdrowia publicznego (*l'état d'urgence sanitaire*). Jak wynika z analizy mgr Marii Kalinowskiej, jednym z charakterystycznych działań rządu – w celu złagodzenia trudności finansowych wywołanych pandemią – było umożliwienie wypłaty nadzwyczajnej pomocy solidarnościowej. Z tej formy pomocycorzystało kilka milionów obywateli o najniższych dochodach. Przedłużono także okres pobierania przez uprawnionych niektórych świadczeń socjalnych. Państwo udzielało pożyczek gwarantowanych przedsiębiorcom, wdrożyło nadzwyczajny system gwarancji kredytowych. Z kolei tzw. fundusz przejściowy został skierowany do średnich i dużych przedsiębiorstw we wszystkich sektorach (z wyjątkiem sektora finansowego), które zostały bezpośrednio dotknięte skutkami kryzysu. Od połowy 2021 r. fundusz solidarnościowy ukierunkowano na wspieranie przedsiębiorstw w procesie ponownego otwierania działalności.

III.

Przykład oddziaływania osłonowego rządu Republiki Włoskiej także skłania do refleksji. Na przestrzeni lat 2020-2021 systematycznie podejmowano działania zmierzające do minimalizowania negatywnego wpływu pandemii na realizację konstytucyjnych praw jednostki w sferze: społecznej, ekonomicznej i kulturalnej. Jednakże państwo to boleśnie doświadczyło społeczne i gospodarcze skutki pandemii. Taki wniosek nasuwa się z analizy ekspertyzy dr Katarzyny Jachowicz i dr hab. Macieja Serowańca. Już w styczniu 2020 r. ogłoszono stan zagrożenia przewidziany przez Kodeks obrony cywilnej. Premier

został upoważniony do wydawania dekretów, które w pierwszej fazie pandemii odegrały pierwszoplanową rolę w prowadzeniu polityki antycovidowej. Mając na względzie to, że Konstytucja Republiki Włoskiej chroni różne kategorie praw socjalnych, kulturalnych i ekonomicznych, w dobie pandemii podjęto działania w celu łagodzenia skutków drastycznego ograniczenia działalności kulturalnej i edukacyjnej w szkołach i na uniwersytetach. W pierwszej fazie pandemii państwo koncentrowało się na zapewnieniu nauczania i kształcenia na odległość. W kolejnej – od połowy 2021 r. – podjęto starania stopniowego dostępu do usług w obszarze kultury i rozrywki w drodze swoistej reglamentacji. Dotyczyło to osób, które posiadały odpowiednią przepustkę sanitarną. W 2020 r. rząd wprowadził tzw. dochód nadzwyczajny, czyli formę pomocy finansowej skierowanej do rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej wywołanej epidemią. Kolejne formy bezzwrotnej pomocy finansowej obejmowały wsparcie pracujących rodziców w czasie zamknięcia placówek szkolnych z powodu rozwoju pandemii. W celu utrzymania płynności gospodarki zawieszono spłaty zadłużenia z tytułu zobowiązań kredytowych małych i średnich przedsiębiorstw i wprowadzono ulgi podatkowe na dostosowanie działalności do wymogów sanitarnych. Aby zminimalizować skutki nagłego spadku dochodów pracowników, włoski rząd wprowadzał m.in. tzw. „kasę integracyjną”, polegającą na dopłacie do wynagrodzeń pracowników.

IV.

Nieco odmienne wnioski płyną z doświadczeń hiszpańskich, gdzie funkcjonuje model państwa opiekuńczego. Charakteryzuje się m.in. tym, że rodzina została uznana za najważniejszego adresata świadczeń socjalnych. Dekret królewski z 2020 r. wprowadził minimalny dochód na utrzymanie. Świadczenie to miało w założeniu stać się głównym narzędziem zapobiegania skrajnemu ubóstwu. Jak wynika z analizy dr hab. Marty Osuchowskiej, w związku z przeciwdziałaniem kryzysowi wywołanemu przez pandemię stworzono m.in. rozwiązania

podatkowe, których zadaniem było w jak największym stopniu zabezpieczyć prawa przysługujące obywatelom. Ponieważ znaczny odsetek hiszpańskiego społeczeństwa wciąż odczuwał skutki kryzysu gospodarczego z lat 2008–2013, skupiono się przede wszystkim na poprawie sytuacji osób najuboższych. Kryzys i pandemia pogłębiły rozwarstwienie społeczne.

V.

Również w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej wprowadzono szereg programów w zakresie ochrony zatrudnienia i wsparcia działalności gospodarczej. Szczegółowe rozwiązania na przykładzie *Coronavirus Job Retention Scheme* przedstawiła dr Maria Moulin-Stożek. Umożliwił on pracodawcom ubieganie się o 80% zarobków swoich pracowników w przypadku, gdy nie mogli kontynuować wykonywania pracy z powodu pandemii. Program przewidziany na stosunkowo krótki czas, był wielokrotnie przedłużany. Wprowadzono „elastyczne urlopy” (*flexible furlough*) umożliwiające pracownikom powrót do pracy w niepełnym wymiarze godzin. W celu zapewnienia wsparcia osób samozatrudnionych, które poniosły straty w wyniku pandemii, przyjęto program *Self-Employment Income Support Scheme*. Dla osób w wieku 16–24 lat przeznaczono fundusze w ramach programu *Kickstart*. Jego celem było zapewnienie finansowania pracodawcom na tworzenie nowych miejsc pracy dla młodych ludzi zagrożonych długotrwałym bezrobociem. Podobnie jak w innych krajach, wprowadzono edukację zdalną. Departament Edukacji stworzył specjalny program, w ramach którego dostarczano rodzinom znajdującym się w niekorzystnej sytuacji odpowiedni sprzęt komputerowy. Kluczowe znaczenie dla kultury w procesie rezyliencji społecznej, a także w przezwyciężaniu społecznych i psychicznych następstw pandemii miał finansowy pakiet ratunkowy dla organizacji kulturalnych (granty i pożyczki) oraz narodowych instytucji kultury i na budowę infrastruktury kulturalnej.

VI.

Z uwagi na specyficzny model państwa opiekuńczego i oryginalne na tle europejskim podejście do problem pandemii COVID-19, odrębnego omówienia wymagały wybrane państwa skandynawskie, tj. Szwecja, Dania i Norwegia.

Szczególne zainteresowanie budził model szwedzki. Jak wynika z opracowania dr hab. Bogusława Przywory i dr Aleksandra Wróbla, działania państwa oparto przede wszystkim na stosowaniu aktów prawnych obowiązujących już przed wybuchem pandemii. Ponieważ ustawy zasadnicze nie przewidywały szczególnych rozwiązań na czas klęski żywiołowej (a jedynie instytucje stanu wojny i stanu zagrożenia wojną), na początkowych etapach przeciwdziałania pandemii COVID-19 najważniejszym aktem prawnym dającym podstawy do działania władz publicznych była ustawa stanowiąca o przeciwdziałaniu chorobom zakaźnym oraz instrukcje i wytyczne wydawane przez Rząd i Agencje Zdrowia Publicznego. W roku 2021 przyjęto osobny akt prawny, który miał zapewniać realizację praw i wolności obywateli w przypadku wprowadzenia ograniczeń wynikających z przeciwdziałania pandemii. Mimo że założenia tymczasowego charakteru, okres jego obowiązywania był przedłużany. Rozwiązanie takie miało zapewnić dostępność instrumentów umożliwiających reakcję na dynamicznie ewoluujący stan pandemii.

Również *Folketing* dokonał w latach 2020–2021 szeregu nowelizacji obowiązujących ustaw, wychodząc naprzeciw potrzebom duńskiej gospodarki. Takie wnioski płyną z ekspertyzy dr Marcina Grzybowskiego. Ważną rolę odegrała nowelizacja ustawy o wynagrodzeniu chorobowym z maja 2020 r. Znaczą część wynagrodzenia osób chorych refundowało państwo. Odroczone zostały terminy zapłaty niektórych podatków. Dokonano również ustawowego rozszerzenia upoważnień dla ministra zdrowia, któremu przypisana została rola organu kierującego całością działań anty-epidemicznych. Uzyskał on nadzwyczajne pełnomocnictwa regulacyjne i zarządcze.

Ponadto zwrócić uwagę na doświadczenia norweskie. Kwestia stanów nadzwyczajnych nie została uregulowana w norweskiej konstytucji,

a jedynie akt ten odnosi się do nadzwyczajnych zdarzeń, rozumianych m.in. jako inwazja lub choroba zakaźna. Jak wskazuje dr Aleksander Wróbel, kwestie reakcji państwa na zagrożenia z tytułu chorób zakaźnych były przed 2020 r. uregulowane w Norwegii jedynie szcążkowo. W przypadku epidemii, które dotyczyłyby całego terytorium, praktycznie nie przewidziano żadnego aktu, który w sposób zupełny regulowałby takie zdarzenie. Królestwo Norwegii w odpowiedzi na COVID-19 i związaną z nim ograniczenia skonstruowało sprawny i elastyczny system pomocy finansowej sektorom najbardziej dotkniętym. Do pomocy uprawnione były w pierwszej kolejności przedsiębiorstwa, które odnotowały znaczny spadek dochodu. Celem pomocy finansowej było zapewnienie bezpieczeństwa finansowego dla spółek i pracowników, „ażeby utrzymać w ruchu gospodarkę mimo wprowadzonych ograniczeń”, a także utrzymać miejsca pracy. Już w marcu 2020 r. przyjęto ustawę o systemie gwarancji państwowych w ramach kredytowania małych i średnich przedsiębiorstw, dzięki której firmy, które utraciły płynność finansową w wyniku pandemii, były uprawnione do ubiegania się za pośrednictwem banków o pomoc finansową państwa. W ramach pomocy rodzicom, którzy pozostali w domach z uwagi na chorobę dzieci, wydłużono okres rodzicielskiego świadczenia opiekuńczego. Przewidziano wsparcie finansowe samorządów terytorialnych. Rząd Norwegii podjął szereg działań na rzecz zapewnienia wystarczającej ilości kadry w szkołach, przedszkolach oraz w sektorze ochrony zdrowia. Program pomocy objął również studentów uczelni wyższych, którzy zostali uprawnieni do otrzymania pożyczki na pokrycie kosztów energii elektrycznej. Podjęto szereg kroków mających na celu zapewnienie wsparcia sektorowi kultury, wolontariatu oraz sportu.

VII.

Zmagania z pandemią COVID-19 podejmowały także mniejsze państwa europejskie. Austrię, Szwajcarię i Niderlandy można uznać za państwa należące do przedstawicieli tzw. „starej Europy”, państw wysoko rozwiniętych gospodarczo.

Wybuch pandemii COVID-19 w Austrii przyniósł w sferze ustrojowo-legislacyjnej potrzebę przyjęcia rozwiązań pozwalających na urzeczywistnienie reżimu sanitarnego, zapobiegającego zakażeniom i ograniczającego transmisję wirusa. Takie wnioski wynikają z ekspertyz dra hab. Krzysztofa Prokopa. Szczególnie odczuwalne było ograniczenie kontaktów interpersonalnych, co miało negatywny wpływ na możliwość korzystania przez społeczeństwo z wolności i praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych. W Austrii jednak nie wprowadzono stanu nadzwyczajnego podczas pandemii, uznając za wystarczające stosowanie normalnych środków określonych przez ustawodawcę zgodnie z zakresem ich kompetencji. Aktem mającym podstawowe znaczenie dla zwalczania pandemii COVID-19 (określającym mechanizmy zapobiegające transmisji chorób zakaźnych) była ustawa o epidemiach z 1950 r., której postanowienia zostały dostosowane do aktualnych warunków. Po wybuchu pandemii uchwalono również szereg nowych ustaw, które z kolei stały się podstawą wydawania rozporządzeń określających szczegółowe zasady stosowania środków reżimu sanitarnego. Z ekspertyzy wyłania się wniosek, że wskutek częstych zmian legislacyjnych i krótkotrwałego obowiązywania środków prawnych dostosowanych do aktualnej sytuacji epidemicznej system prawa antypandemicznego w Austrii stał się niezwykle skomplikowany, z drugiej zaś strony dzięki temu uzyskano większą efektywność podejmowanych działań. Podstawowym aktem prawnym, który zawierał regulacje określające środki podejmowane w celu zwalczania COVID-19, była ustawa federalna z marca 2020 r. o tymczasowych środkach w celu zapobieżenia rozprzestrzenianiu się COVID-19. Ustawa określiła możliwość zastosowania środków sanitarnych zapobiegających rozprzestrzenianiu się wirusa, związanych z koniecznością kontaktów międzyludzkich w formie spotkań i wyjazdów oraz korzystania ze środków transportu. Ustawa wprowadziła obowiązek utrzymywania dystansu społecznego, zakrywania ust i nosa w miejscach publicznych oraz stosowania innych środków ochronnych.

VIII.

Wartościowe wnioski w zakresie reagowania na sytuacje kryzysowe i nadzwyczajne zagrożenia można wyprowadzić z doświadczeń szwajcarskich. Szwajcarska Federalna Rada – na podstawie przepisów konstytucyjnych – może wydawać rozporządzenia i akty administracyjne w celu przeciwdziałania poważnym zakłóceniom porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego lub zewnętrznego. Konkretyzacją przepisów konstytucyjnych była federalna ustawa o epidemiach z 2012 r., która rozróżnia normalne, specjalne i nadzwyczajne sytuacje epidemiologiczne. Jak wynika z ekspertyzy dr hab. Aleksandry Syryt, we wrześniu 2020 r. Parlament Federalny uchwalił federalną ustawę COVID-19, na podstawie której nie tylko przyznano Radzie Federalnej kompetencje do szerokich działań w zakresie ograniczenia zakresu korzystania z praw człowieka, ale także określono zasady łagodzenia negatywnych skutków pandemii (w tym zwłaszcza tych skutków, które zostały spowodowane ograniczeniem wolności działalności gospodarczej i wolności prowadzenia działalności artystycznej). Pomoc publiczna obejmowała m.in. pożyczki gwarantowane przez państwo dla małych i średnich przedsiębiorstw. Przyjęto środki mające na celu walkę ze znaczącym wzrostem bezrobocia. Dopuszczono, by praca w skróconym wymiarze czasu mogła być wykonywana przez jak największe grono pracowników. Wprowadzono odszkodowanie z tytułu utraty zarobków, a także odszkodowanie dla rodziców, którzy musieli przerwać działalność zawodową, aby zaopiekować się chorymi dziećmi. Przepisy ochronne objęły niezależnych artystów, którzy utracili zarobki w czasie pandemii. Znaczne środki przeznaczono na natychmiastową pomoc i odszkodowanie za anulowanie wydarzeń kulturalnych takich jak sztuki sceniczne, projektowanie, film, sztuki wizualne, literatura, muzyka. Zdecydowano, że przedsiębiorcy powinni mieć możliwość wydłużenia terminów płatności podatków i opłat publicznych, bez konieczności płacenia odsetek za zwłokę.

IX.

Dostrzec należy także doświadczenia Królestwa Niderlandów w zakresie instrumentów prawnych ograniczających prawa jednostki ze względu na ochronę zdrowia publicznego, które wprowadzano w okresie od marca 2020 r. do września 2021 r. Omawia te kwestie dr hab. Piotr Szymaniec. W pierwszym półroczu trwania pandemii podstawowe znaczenie w zakresie ograniczania praw jednostki miały regulacje przyjmowane na poziomie lokalnym oraz wiążące instrukcje ministra. Ustawa z 2008 r. przyznała przewodniczącym regionów szerokie kompetencje w zakresie zwalczania chorób zakaźnych, łącznie z prawem do wydawania zarządzeń nadzwyczajnych. W październiku 2020 r. uchwalono tymczasową ustawę o środkach przeciwdziałania COVID-19, która stworzyła nowe ramy prawne do walki z tą konkretną epidemią, przewidziała kompetencje do nakładania ograniczeń praw jednostki, głównie w drodze rozporządzeń wydanych przez ministrów. W ten sposób limitowaniu uległa swoboda działalności gospodarczej i wykonywania tych zawodów, w których nie ma możliwości utrzymania dystansu z klientem, a także prawa do uczestnictwa w kulturze wskutek zakazu organizacji wydarzeń określonego rodzaju. Programy pomocowe o charakterze osłonowym zostały zainicjowane już w marcu 2020 r. Dzięki nim uniknięto w Holandii fali bankructw w całym okresie pandemii. Pierwszy program pomocowy ukierunkowany był na ochronę miejsc pracy poprzez dofinansowanie kosztów wynagrodzeń, drugi nastawiony był na pomoc mikroprzedsiębiorcom oraz małym i średnim przedsiębiorcom z sektorów dotkniętych ograniczeniami.

X.

Pouczający jest także przykład społecznych następstw pandemii i reakcji państw, które przed 1989 r. znajdowały się w ramach Bloku Wschodniego. Rozpatrując przypadek Czech, Słowacji i Białorusi, można zauważyć konsekwencje obrania odmiennych kierunków transformacji ustrojowej po 1989 r. W sposób szczególny dotyczą one kwestii pozycji

prawnej jednostki, zaangażowania państwa w afirmację jej uprawnień socjalnych i kulturalnych w sytuacji nieprzewidzianego kryzysu.

W Czechach – jak podkreślił w ekspertyzie dr Mateusz Żaba – pierwszy plan działań na wypadek wystąpienia pandemii został przyjęty już w 2001 r. W dokumencie tym stwierdzono, jakie środki powinny zostać wdrożone na wypadek wystąpienia zagrożenia nowymi chorobami zakaźnymi. Plan w sposób szczegółowy omawiał nie tylko poszczególne cele i założenia ochrony zdrowia społecznego, ale również ewentualny przebieg pandemii oraz zadania poszczególnych resortów. W latach 2020-2021 zostało wdrożonych przez władze Republiki Czeskiej ponad 20 programów pomocowych mających na celu wsparcie gospodarki i praw ekonomicznych jednostek. Środki publiczne przeznaczono na utrzymanie poziomu zatrudnienia, kompleksowe wsparcie przedsiębiorców, gwarancje kredytowo-pożyczkowe, wsparcie kultury, przedsiębiorców świadczących usługi hotelarskie, noclegowe i wypoczynkowe, organizujących targi i kongresy. Wprowadzono programy ulg i zwolnień finansowych dla przedsiębiorców, których działalność została ograniczona wskutek pandemii.

Interesujące są także doświadczenia słowackie, gdzie na początku marca 2020 r. rząd ogłosił sytuację szczególną, po czym w krótkim czasie wprowadził stan nadzwyczajny trwający z przerwami do końca 2021 r. Jak wylicza w ekspertyzie dr Mateusz Żaba – wobec licznych ograniczeń mobilności i przymusowej izolacji - zainicjowano szereg programów pomocowych. Miały one na celu wsparcie pracodawców, pracowników, przedsiębiorców. Dotyczyło to zarówno tych, którzy prowadzili jednoosobową działalność gospodarczą, jak i pozostałych, dotkniętych skutkami pandemii. Pierwszy program pomocowy został przyjęty już w marcu 2020 r. i został sfinansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego. Rekompensował utratę dochodów i wynagrodzeń przedsiębiorców i pracowników. W szczególności dotyczył podmiotów, które zostały zamknięte w związku z przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu się wirusa. Natomiast przedmiotem innego programu było dotowanie czynszu płaconego przez przedsiębiorców. Wprowadzono szereg ulg podatkowych. Zainicjowano też programy gwarancyjne kredytowo-pożyczkowe w postaci odroczenia spłat rat

kredytów, rat leasingowych, bankowych gwarancji i preferencyjnych kredytów oraz pożyczek. W odniesieniu do osób trudniących się działalnością kulturalną, jak również osób pracujących w przemyśle kreatywnym wprowadzona została możliwość uzyskania dodatkowych dotacji. W 2021 r. przyjęto ustawę, która pozwalała słowackiemu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych na wydłużenie okresu wsparcia w pobieraniu zasiłku chorobowego.

Oryginalny wśród wszystkich analizowanych państw okazał się przypadek Białorusi. Jak wynika z ekspertyzy dr hab. Kseni Kaka-reko i prof. Jacka Sobczaka, w roku 2020 nastąpił zbieg wypadków, które istotnie oddziaływały na możliwość korzystania z praw socjalnych, gospodarczych i kulturalnych w tym kraju. Oprócz pandemii COVID-19, na gospodarkę Białorusi wpłynął konflikt z Federacją Rosyjską dotyczący cen surowców, a w drugiej połowie roku – niepokoje społeczne towarzyszące wyborom prezydenckim. Władze początkowo zaprzeczały w ogóle występowaniu pandemii albo twierdziły, że nie ma istotnego wpływu na sytuację zdrowotną w kraju. Stąd też nie zdecydowano się na wprowadzenie środków konstytucyjnych (jak stan wyjątkowy). Z ekspertyzy wynika, że w 2020 r. odnotowano spadek aktywności gospodarczej i zmniejszenie obrotów handlu zagranicznego Białorusi. Szczególnie dotknięte pandemią COVID-19 były sektory transportu, przemysłu hutniczego, produkcji mechanicznej oraz sektor handlu i usług, ze względu na ograniczenia w kontaktach z zagranicą. Władze publiczne podejmowały działania zmierzające do zapobieżenia przestojom. Przedsiębiorstwa miały kontynuować produkcję, mimo braku zbytu i magazynować nadwyżki we własnym zakresie. Pandemia wywarła także negatywny wpływ na funkcjonowanie rynku pracy. Spadła liczba osób zatrudnionych, a wzrosła osób zwalnianych. Pracodawcy starali się umożliwić pracę w niepełnym wymiarze godzin, a także jej świadczenie zdalnie. W wielu przypadkach obniżano wynagrodzenie zasadnicze, rezygnując lub minimalizując ustawowe lub regulaminowe premie i dodatki. Władze Białorusi realizowały strategię ignorowania problemu, utrzymując wielkość produkcji na poziomie sprzed pandemii, poprzez rządowe programy pomocowe i pożyczkowe, przy jednoczesnym braku realnego wsparcia

dla najbardziej dotkniętych branż i grup ludności. Nie podjęto decyzji o zawieszeniu nauki w szkołach i wyższych uczelniach, ani o obowiązku jej realizowania zdalnie, z uwagi na przekonanie, że pandemia nie jest groźna dla ludzi młodych. Wstrzymanie w październiku 2020 r. możliwości wjazdu na teren Białorusi – działanie wymierzone głównie w środowiska opozycyjne – nastąpiło, jak stwierdzają autorzy opracowania, bez podstawy prawnej.

XI.

W świetle poczynionych ustaleń nasuwa się szereg refleksji. Można postawić tezę, iż funkcjonowanie podmiotów gospodarczych i innych uczestników życia społecznego w warunkach pandemii ujawniło – z jednej strony – nowe wyzwania, z którymi państwa musiały się zmierzyć, z drugiej zaś – szereg luk w systemach prawnych dotyczących stanów zagrożenia, warunkujących skuteczne reagowanie na zjawiska nieprzewidziane, wpływające na gospodarkę i społeczeństwo. Na tle poczynionych ustaleń powstaje także pytanie o rolę państwa w zakresie zagwarantowania podstawowych wartości, do których należy zaliczyć zdrowie i życie, a także o dopuszczalne granice ingerencji w prawa i wolności człowieka w celu ochrony najważniejszych wartości życia i zdrowia.

Udzielenie precyzyjnej odpowiedzi na tak postawione pytanie wymaga prowadzenia dalszych badań. Niniejsza praca stanowi przyczynek do dyskusji w tym zakresie. Podkreślenia wymaga, że pandemia COVID-19 miała w latach 2020-2021 wymiar globalny. Z tego względu poszukiwanie optymalnego modelu normatywnego przeciwdziałania negatywnym skutkom gospodarczym pandemii musi uwzględnić kontekst prawnoporównawczy. Jedynie diagnoza dokonana z uwzględnieniem rozwiązań stosowanych w różnych systemów prawnych pozwoli rozpoznać optymalny sposób ochrony wolności i praw ekonomicznych i gospodarczych, które zostały ograniczone albo naruszone w związku z pandemią, a także przez działania organów władzy publicznej związane z zapobieganiem zagrożeń pandemicznych.

W odniesieniu do dotychczasowego stanu prawnego dotyczącego relacji między państwem a gospodarką, przedsiębiorcami i jednostkami kultury w sytuacji zagrożeń wywołanych czynnikami naturalnymi stwierdzić należy, że zarówno na poziomie konstytucyjnym, jak i ustawodawstwa zwykłego wciąż brak w Europie jednolitego standardu. Prawa drugiej generacji mają w niektórych jurysdykcjach status niedookreślony, bywają wytworem orzecznictwa sądów konstytucyjnych, a nie pozytywnej decyzji ustrojodawcy. To rzutuje na sposób ich zabezpieczenia w ustawodawstwie zwykłym, gdzie pojawiają się rozwiązania szcątkowe, zgodne z założeniem, iż realizacja praw drugiej generacji zależy od możliwości finansowych państwa. Przyjmowane po drugiej wojnie światowej ustawy dotyczące przeciwdziałania chorobom zakaźnym na ogół pomijają aspekt ochrony praw socjalnych i kulturalnych. Stosunkowo nowym instrumentem są plany przyjmowane na wypadek wystąpienia epidemii, określające sposób organizacji służby zdrowia, jej czasowe przeorientowanie na wypadek wystąpienia masowych zagrożeń dla zdrowia publicznego. Również one nie zapewniają holistycznego podejścia do wsparcia zagrożonych pandemią praw socjalnych i kulturalnych ludności.

Z poczynionych rozważań nasuwa się wniosek, iż epaństwa europejskie na różne sposoby reagowały na zagrożenie stworzone przez rozwój pandemii COVID-19: począwszy od wprowadzania jednego z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych lub stanów zagrożenia sanitarnego (epidemicznego) przewidzianego w ustawach dotychczas obowiązujących, po stworzenie nowych instytucji prawnych *ad hoc* na potrzeby pandemii koronawirusa, czy też powstrzymanie się od jakichkolwiek szczególnych działań w obrębie tworzenia i stosowania prawa, korzystając ze zwykłych środków administracyjnych. Niezależnie od formuły prawnej, niemal w każdym przypadku dochodziło do swoistego „sprzężenia zwrotnego”. Negatywne skutki społeczne, gospodarcze czy kulturalne były następstwem wprowadzanych przez państwo ograniczeń służących zwalczaniu pandemii, w szczególności izolacji społecznej, przymusowej kwarantanny i zachowywania dystansu. Państwo, stosując środki pomocowe (transfery socjalne,

ulgi podatkowe i inne), zwalczało czy też łagodziło skutki swoich własnych działań.

W pracy scharakteryzowano różne rodzaje świadczeń pomocowych: odszkodowania dla przedsiębiorców i pracowników, uelastycznienie rozwiązań prawa pracy, preferencyjny dostęp do kredytów, zwolnienia i ulgi podatkowe, przedłużanie terminów zapłaty podatków, rezygnacja z odsetek za zwłokę w uiszczaniu danin publicznych. Różnie bywał określany zasadniczy podmiot, na rzecz którego świadczona była pomoc: przedsiębiorca lub pracownik, jednostka lub rodzina. Różny był także charakter tej pomocy: odroczenie lub umorzenie świadczenia, pomoc zwrotna i bezzwrotna, finansowa lub organizacyjna. Bardzo często aktywność pomocowa państwa przybierała postać różnego rodzaju programów, w których udział warunkowany był złożeniem stosowanego wniosku i jego uzasadnieniem przez podmioty zainteresowane.

Wartością pracy było uwzględnienie perspektywy porównawczej kształtowania się polityki tworzenia i stosowania prawa antycovidowego i regulacji pomocowych w różnych państwach europejskich, w tym przez najważniejszych aktorów europejskiej sceny politycznej, a jednocześnie państw o największym potencjale gospodarczym i demograficznym.

Recenzowana praca jest wartościowym studium reakcji prawodawczej wybranych państw europejskich na pandemię COVID-19 i skutków tej reakcji dla praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych. Autorzy oraz redaktorzy publikacji szczegółowo analizują zmiany wprowadzane – często w pośpiechu – przez ustawodawców i rządy w odpowiedzi na najpoważniejsze od dekad zagrożenie zdrowia publicznego. Należy docenić sam pomysł takiego opracowania prawnoporównawczego, gdyż uwypukla ono znaczenie praw socjalnych, gospodarczych i kulturalnych dla funkcjonowania społeczeństw i państw w warunkach pandemicznych.

Opracowanie wpisuje się w bardzo aktualny nurt badań nad przestrzeganiem praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych w czasie zagrożenia pandemicznego w kontekście zobowiązań międzynarodowych państw europejskich (i nie tylko). Wprawdzie koncepcja recenzowanej publikacji zakładała analizę regulacji na poziomie ustaw zasadniczych, ustaw zwykłych i niekiedy aktów wykonawczych, niemniej część autorów bardzo trafnie nawiązywała także do zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego praw człowieka.

Michał Balcerzak

Przedstawiona praca z pewnością ma ważne znaczenie z kilku powodów. Po pierwsze, dotyczy relatywnie nowego zjawiska, jakim jest pandemia COVID-19, i przyjmowanego w związku z nim rozbudowanego ustawodawstwa. Po drugie, jak pokazuje doświadczenie, ustawodawstwo to bodajże w największym stopniu ingerowało w prawa i wolności jednostki, chwiejąc standardem ochrony jednostek i podmiotów podobnych, co nadwyrężyło zaufanie do państwa i stanowione go przez nie prawa. Po trzecie, ograniczenia praw i wolności, wprowadzane w związku z epidemią, w bardzo dużym stopniu dotyczyły tzw. praw drugiej generacji, czyli praw i wolności socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych, które generalnie cieszą się znacznie mniejszym zainteresowaniem doktryny prawniczej aniżeli prawa osobiste czy polityczne. Po czwarte wreszcie, praca – na co wskazuje już sam jej tytuł – przyjmuje szeroką perspektywę badawczą, biorąc za przedmiot swojego zainteresowania analizę porównawczą z różnych państw europejskich. Należy stwierdzić, że zespół autorski należycie wywiązał się z postawionego zadania, właściwie diagnozując problem, dokonując rzetelnej analizy rozbudowanego i, co ważne, zmieniającego się ustawodawstwa oraz oceniając to ustawodawstwo z punktu widzenia standardów praw społecznych, ekonomicznych i kulturalnych. Nie mam wątpliwości, że znaczenie podjętej w książce tematyki jest ważne i aktualne, a zaprezentowana analiza komparatystyczna podnosi dodatkowo wartość przedstawionej publikacji.

Jarostaw Szymanek

ISBN 978-83-66454-66-8

