



Artur RYSZKIEWICZ 
Warszawa, Polska

Polska odpowiedź na pandemię COVID-19 – implikacje dla systemu politycznego oraz praw i wolności obywatelskich

**Poland's Response to the COVID-19 Pandemic: Implications for the Political System,
and Civil Rights and Freedoms**

• **Abstrakt** •

Celem artykułu jest zarysowanie problematyki implikacji pandemii COVID-19 dla polskiego systemu politycznego. Autor przedstawił również wpływ pandemii na zakres praw i wolności obywatelskich, kluczowych dla funkcjonowania systemów demokratycznych. Próbowano odpowiedzieć na następujące pytania badawcze: czy działania podejmowane przez polskie władze publiczne, mające na celu przeciwdziałanie pandemii COVID-19, wpłynęły na kształt polskiego systemu politycznego oraz czy ingerowały w zakres przedmiotowy i podmiotowy praw i wolności obywatelskich? Wykazano, że pandemia w Polsce przyczyniła się do umocnienia egzekutywy kosztem innych władz oraz że była okazją do ograniczania praw i wolności obywatelskich przez władze publiczne. W artykule dokonano analizy rozwiązań legislacyjnych oraz przeglądu tekstów naukowych i źródeł internetowych.

Słowa kluczowe: COVID-19; prawa i wolności obywatelskie; demokracja; ustawodawstwo specjalne; trójpodział władz; Polska; systemy polityczne

• **Abstract** •

The article aims to outline the implications of the COVID-19 pandemic for the Polish political system. The author also presented the impact of the pandemic on civil rights and freedoms, which are crucial for the functioning of democratic systems. An attempt was made to answer the research questions of whether the actions taken by the Polish public authorities to counteract the COVID-19 pandemic influenced the shape of the Polish political system, and whether they interfered with civil rights and freedoms. The author shows that the pandemic in Poland contributed to the strengthening of the executive at the expense of other authorities and that it was an opportunity to restrict civil rights and freedoms by public authorities. The article analyses legislative solutions, academic texts, and online sources.

Keywords: COVID-19; civil rights and freedoms; democracy; special legislation; tripartite division of powers; Poland; political systems

Wstęp

Od czasów pandemii grypy hiszpanki w pierwszym ćwierćwieczu XX w. świat nie mierzył się z chorobą, która zdeorganizowałaby funkcjonowanie całych społeczeństw i państw na taką skalę jak COVID-19. Właśnie dlatego nie były one przygotowane na kryzys takich rozmiarów. Skutki pandemii są zauważalne na wielu płaszczyznach: społecznej, medycznej, psychologicznej czy ekonomicznej. W refleksji politologicznej COVID-19 może być również analizowany na płaszczyźnie funkcjonowania organizmów państwowych, zmian zachodzących w systemach politycznych i implikacji tego kryzysu dla praw i wolności obywatelskich.

Władze publiczne stanęły przed nadzwyczajnym testem. W celu ratowania życia ludzkiego i gospodarki musiały podejmować niepopularne lub ryzykowne decyzje, często nie dysponując pełnymi danymi. Część tych decyzji mogła zakłócić funkcjonowanie zarówno samego porządku demokratycznego, jak i podważyć zasady państwa prawa.

Artykuł jest próbą wskazania, jakie implikacje dla polskiego systemu politycznego ma lub będzie miała pandemia COVID-19. Szczególną uwagę poświęcono kwestii wpływu decyzji władz publicznych na zakres praw i wolności obywatelskich, które są kluczowym elementem funkcjonowania systemów demokratycznych. Rozważania ograniczono do analizy przypadku Polski jako szczególnego przykładu państwa demokratycznego, w którym przez kilka ostatnich lat obserwowano spadek jakości demokracji. W tekście przedstawiono implikacje decyzji władz publicznych dla systemów politycznych oraz praw i wolności obywatelskich w Polsce, w tym umocnienie władzy wykonawczej kosztem ustawodawczej i sądowniczej.

Pierwsza część tekstu została poświęcona ustawodawstwu specjalnemu. Była to wyróżniająca cecha reakcji polskich władz na sytuację kryzysową, która miała istotny wpływ na funkcjonowanie demokratycznego systemu politycznego. W kolejnej części opisano wzrost znaczenia egzekutywy w czasie pandemii COVID-19. Następnie przedstawiono praktyki ograniczania praw i wolności obywatelskich, stosowane przez polskie władze. Kolejną część poświęcono prawu wyborczemu jako istotnemu elementowi demokratycznego państwa prawnego.

Ustawodawstwo specjalne

Ustawodawstwo specjalne było jedną z najistotniejszych cech odpowiedzi polskich władz publicznych na pandemię COVID-19. Za pomocą obszernych podmiotowo i przedmiotowo aktów prawnych zamierzano uregulować wiele kwestii pochodzących

z różnych gałęzi prawa. Warto zaznaczyć, że w Polsce ustawy specjalne przyjmowano już na wiele lat przed wybuchem pandemii COVID-19. Były jednak związane głównie z infrastrukturą, np. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 176), Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz.U. z 2020 r., poz. 2008) czy Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 273). Do tej pory nie uregulowano pozycji „ustaw specjalnych” w polskim prawodawstwie.

„Ustawodawstwo specjalne” to termin nieostry i niedookreślony. Pojęcie to nie występuje w prawie polskim, nie istnieje definicja legalna. Trudno znaleźć przykłady jasnego określenia tego terminu w prawodawstwie innych państw. Według Evana C. Zoldana (2018, s. 415) prawodawstwo specjalne „wyróżnia możliwą do zidentyfikowania osobę w celu uzyskania korzyści lub szkód, które nie mają zastosowania do pozostałej części populacji”. Niektóre interpretacje wskazują, że specustawy to remedium na problemy infrastrukturalne państwa (Handel, 2018).

Na potrzeby artykułu można przyjąć, że specustawa to szczególny rodzaj aktu normatywnego wydawanego przez organ władzy ustawodawczej, mający na celu zaspokojenie ważnego interesu państwa. Jest uchwalana w zwykłym toku legislacyjnym, lecz zazwyczaj reguluje więcej niż jedną gałąź prawa. Celem wydawania specustaw jest rozwiązanie jakiegoś nietypowego problemu, na który porządek prawny danego państwa nie był wcześniej przygotowany, a który powoduje komplikacje dla wielu różnych dziedzin prawa, życia społecznego i gospodarczego.

Rozwiązania przyjmowane przez Sejm RP w 2020 r., zakres przedmiotowy i podmiotowy stanowionego prawa, krótki czas procedowania tak skomplikowanych ustaw można identyfikować raczej ze stanami nadzwyczajnymi. Wskazuje na to art. 228 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Władze RP, pomimo że miały do czynienia z niezwykle poważnym zagrożeniem dla państwa, w obliczu którego środki konstytucyjne okazały się niewystarczające, nie zdecydowały się wprowadzić stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej, a wybrały właśnie drogę ustawodawstwa specjalnego.

Najlepszym przykładem ustawodawstwa specjalnego w dobie pandemii były polskie „tarcze antykryzysowe”. Jest to potoczna nazwa ustaw zawierających rozwiązania legislacyjne opracowane w celu przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się choroby w Polsce, pomocy przedsiębiorcom, zabezpieczenia pracowników itp. Pierwsza „tarcza” weszła w życie 31 marca 2020 r. Aby udowodnić zasadność przyjętej definicji oraz to, że „tarcza” wyczerpuje znamiona specustawy, warto zasygnalizować, że ten akt normatywny zmieniał obowiązujący porządek prawny w wielu niezwiązanych

ze sobą obszarach. Jedną ustawą zmieniono np. Kodeks karny, Prawo o miarach, ustawę o własności lokali; o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych; o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym i dziesiątki innych.

Bardzo poważnym zarzutem odnoszącym się do polskich specustaw były „wrzutki” zmieniające szerokie spektrum innych aktów prawnych, niebędących w ścisłym związku z przeciwdziałaniem pandemii. W § 3 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908) wskazuje się, że prawo nie powinno być stanowione instrumentalnie. Nie powinno przekraczać się zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Ustawy nie powinny zmieniać albo uchylać przepisów regulowanych w innych ustawach, które nie wiążą się bezpośrednio z przedmiotem danego aktu prawnego. Ustawy specjalne spowodowały chaos legislacyjny. Przepisy były nieczytelne, brakowało ich usystematyzowania (Izdebski, 2020).

Ustawodawstwo specjalne i szeroki zakres przedmiotowy prawa zmienianego specustawami w wyraźny sposób łączą się z problematyką zaostrzania reżimów opresji oraz ograniczania swobód i wolności obywatelskich. Przyjmowanie ustaw specjalnych zmieniało także kształt porządku prawnego, kluczowego dla poprawnego funkcjonowania systemu politycznego. Uchwalanie przez legislaturę bardzo szerokich specustaw, mających ratować gospodarkę lub zdrowie ludzkie, stawało się pretekstem do zawarcia w owych aktach prawnych także wielu przepisów niezwiązanych ściśle z tym tematem. Praktykę tę zauważono w Polsce, kiedy w tzw. Tarczy 4.0 wyliczono aż 29 przepisów zmieniających obowiązujący Kodeks karny (Jaźwiński, 2020). Znalazło się tam kilkanaście identycznych przepisów, jak w skierowanej do Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta RP nowelizacji Kodeksu karnego w 2019 r. (Izdebski, 2020).

Wzrost znaczenia egzekutywy

We współczesnych państwach demokratycznych podział władz jest jedną z najważniejszych zasad ustrojowych i zajmuje stałe miejsce w rozważaniach politologicznych (Ludwin, 2010). Spotyka się głównie dwa modele funkcjonowania władzy wykonawczej i ustawodawczej w modelu trójpodziału władz. Pierwszy zakłada współpracę egzekutywy i legislatury, drugi ich separację (Kroepel, 2008, za: Antoszewski, 2016, s. 93). Współpraca władz cechuje systemy parlamentarne, separacja głównie prezydencjalizm (Antoszewski, 2016).

Zasadę podziału władz można rozpatrywać dwojako – na płaszczyźnie prawnej (formalnej) oraz politycznej (faktyczna równowaga między organami różnych władz) (Antoszewski, 2016). Spostrzeżenie to jest o tyle ważne, że w wielu poruszanych poniżej kwestiach podział władz w rozumieniu formalnym nie został zachwany, zmieniły się za to faktyczne (pozaformalne) mechanizmy sprawowania władzy.

Wiele współczesnych państw demokratycznych (również tych klasyfikowanych jako niepełne demokracje lub reżimy hybrydowe¹) prawnie zapewnia podział władz między różne instytucje. Najczęściej we współczesnych demokracjach można zaobserwować podział władz będący modyfikacją rozwiązań proponowanych przez Johna Locke’a (wyd. 2015) i Monteskiusza (wyd. 1927). W systemach demokratycznych występują co najmniej trzy władze: wykonawcza, sędziowska i ustawodawcza, która przynajmniej w części powinna być wybierana przez społeczeństwo. Anna Materska-Sosnowska (2015, s. 68) zauważa, że „w demokratycznym systemie politycznym izba pierwsza parlamentu musi pochodzić z demokratycznych wyborów, które stanowią legitymizację systemu”. W innych systemach demokratycznych obserwuje się nawet większą liczbę władz (np. w Republice Włoskiej jest ich pięć).

Odejście od idei podziału władz prowadzi do powstawania różnego rodzaju dysfunkcji w państwie. Zagrożenia z tego płynące opisał przytaczany już Monteskiusz. Wskazywał on, że jedna osoba lub ciało kolegalne nie powinny reprezentować dwóch rodzajów władz jednocześnie. Gdyby zaś osoba lub instytucja skupiały w sobie aż trzy władze, „wszystko byłoby stracone” (Monteskiusz, wyd. 1927, s. 221).

W Polsce Rada Ministrów, element władzy wykonawczej, *de facto* tworzyła powszechnie obowiązujące prawo, wydając rozporządzenia bez odpowiednich umocowań w ustawie. Jak zauważa Hubert Izdebski (2020), rozporządzenia wydawane na podstawie Ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi wyczerpywały znamiona przepisów dotyczących stanu klęski żywiołowej, który jednak nie został wprowadzony przez polskie władze. Próbę uzurpacji kompetencji władzy ustawodawczej przez władzę wykonawczą można było zaobserwować np. przy okazji tworzenia przepisów o konieczności zakrywania ust i nosa w miejscach publicznych.

Obowiązek ten wprowadzono Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, a później zmieniono kolejnymi rozporządzeniami Rady Ministrów (m.in. z dnia 16 maja 2020 r. czy z 29 maja

¹ Za A. Antoszewskim (2016) można uznać, że reżimy hybrydowe to takie systemy, w których koegzystują elementy autorytaryzmu i demokracji. Mogą być one mutacją systemów demokratycznych lub stanem przejściowym w państwach przeobrażających się z autorytaryzmu w demokrację.

2020 r.). Podstawą prawną wskazywaną w rozporządzeniach był art. 46 Ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, jednak jak zauważa Jerzy Szukalski (2022), ustawa nie zawierała delegacji ustawowej, która pozwoliłaby Radzie Ministrów na wprowadzanie takich nakazów. Warto wspomnieć, że w 2020 r. na podstawie wprowadzenia nowych przepisów do ww. ustawy (dokładnie art. 46a i 46b) wydano 12 rozporządzeń, które zmieniono tylko w pierwszym roku aż 31 razy (Ginszt, 2020).

Rola legislatywy w Polsce została zredukowana podczas trwania pandemii, gdyż pierwsze działania legislacyjne i przystosowywanie prawa do wyzwań związanych ze zwalczaniem choroby podejmowane były przez egzekutywę. Skutkiem wprowadzonych regulacji oraz tego, że władza ustawodawcza, wykonawcza i do pewnego stopnia sądownicza są kontrolowane przez jedno ugrupowanie, była sytuacja, w której konstytucyjna zasada trójpodziału władzy (por. art. 10 Konstytucji RP) tylko z pozoru nie została złamana (Gajewicz, 2022). W praktyce egzekutywa skupiła w swych rękach również kompetencje ustawodawcze.

Ograniczanie praw i wolności obywatelskich

Władze publiczne Polski, przeciwdziałając pandemii COVID-19, podjęły szereg decyzji wpływających na prawa i wolności obywatelskie. Decyzje władz publicznych oddziaływały zarówno na zakres przedmiotowy, jak i podmiotowy owych praw. Poniższa część artykułu przedstawia zarys problematyki praw i wolności obywatelskich oraz ich ograniczania podczas pandemii COVID-19.

Poszczególne prawa człowieka nie zawsze mają charakter absolutny - w niektórych sytuacjach mogą stać ze sobą w sprzeczności. Aby przeciwdziałać chaosowi, w niektórych aktach prawnych zapisano klauzule limitacyjne, dzięki którym niektóre prawa obywatelskie mogą być ograniczane (Radajewski, 2020). Znajdują się one np. w Konwencji z dnia 4 listopada 1950 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, której Polska jest stroną.

Klauzule limitacyjne znajdują się również w Konstytucji RP. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Jednym z ograniczanych podczas pandemii praw obywatelskich w Polsce było prawo do zgromadzeń. Na tle państw demokratycznych nie był to jednak ewenement – wiele

z nich zakazywało zgromadzeń. Jednakże w Polsce ograniczono to prawo z pominięciem obowiązujących przepisów. Tak działo się w przypadku tzw. zgromadzeń spontanicznych. Przytoczony art. 31 Konstytucji RP wskazuje, że prawa i wolności mogą być ograniczane wyłącznie w drodze ustawy. Jednak podstawą do zakazu zgromadzeń było Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 566), wydane na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1–6 i 8–12 Ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2019 r., poz. 1239 i 1495 oraz z 2020 r., poz. 284, 322 i 374). Policja kierowała do sądów wnioski o ukaranie uczestników zgromadzeń, jako podstawę prawną wskazując właśnie ww. rozporządzenie.

W pewnym momencie nastąpił chaos legislacyjny, jednak za udział w zgromadzeniach nadal groziły sankcje. Za pomocą kolejnych rozporządzeń (w tym Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, zmienionego następnie Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 października 2020 r.) egzekutywa zakazała (do odwołania) zgromadzeń odbywających się na podstawie art. 3 Ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach. Z obostrzeń wyłączono zgromadzenia organizowane na podstawie zawiadomienia (art. 7 ust. 1, art. 22 ust. 1 ww. ustawy) albo decyzji (art. 26b ust. 1 ww. ustawy). W październiku 2020 r. Trybunał Konstytucyjny, w chwili obowiązywania ww. rozporządzenia, wydał wyrok (sygn. akt K 1/20), na mocy którego wady letalne płodu przestały być wystarczającą przesłanką do terminacji ciąży (Dz.U. z 2021 r., poz. 175). Następnie uczestnicy manifestacji, którzy wyrażali sprzeciw przeciwko tej decyzji, byli ścigani za udział w zgromadzeniach. Na skutek braku podstawy w ustawie sądy często uchylały mandaty i podkreślały w orzeczeniach, że ograniczenia praw i wolności mogą być stanowione jedynie w ustawie (Sitnicka, 2020).

Pandemia spowodowała również sytuację, w której państwa wprowadzające pełne lub częściowe „zamrożenie” gospodarki (tzw. *lockdown*) decydowały się także na zakazy opuszczania miejsca zamieszkania. Tak było we Francji, Włoszech czy Wielkiej Brytanii. We Francji, aby wyjść z domu, potrzebowano odpowiedniego zaświadczenia. Niewątpliwie zakazy dotyczące przemieszczania się były ingerencją w zakres wolności i praw obywatelskich. W Polsce przykładem takiego ograniczenia było Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 2316 ze zm.)². Należy pamiętać, że wolność

² Por. rozdział 2 rozporządzenia.

przemieszczania się jest jednym z ważniejszych praw obywatelskich także w Polsce. Prawo to zostało diametralnie ograniczone w początkowej fazie pandemii (Bodnar, 2020). Na niezgodność rozporządzenia z konstytucją (dokładnie art. 52 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) wskazano w Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2020 roku, z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela (druk sejmowy nr 976 z 8 lutego 2021 r.).

Zaostrzanie środków kontroli obywateli przez państwa w dobie pandemii wpisuje się w tendencję zauważoną przez Michela Foucaulta (wyd. 2009). Po pierwsze, w różnej formie wprowadzono zakazy przemieszczania się i interakcji międzyludzkich. Na przykład rozdział 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 2316 ze zm.) zawierał szereg zakazów w tym zakresie. Według § 2 ww. aktu prawnego wstrzymano „przemieszczanie się pasażerów w transporcie kolejowym wykonywanym z przekroczeniem granicy Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu art. 2 pkt 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz. Urz. UE L 77 z 23.03.2016, str. 1, z późn. zm.)”.

Po drugie, wprowadzono istotne utrudnienia działalności gospodarczej, stosowane w imię kontroli zakażeń (np. zakazywanie działalności klubom fitness, restauracjom itp.). Często podnoszono zarzut o niewystarczającej pomocy instytucji państwowych dla przedsiębiorców. Jak podaje Sławomir Czarnow (2021, s. 41): „przedsiębiorcy już w 2020 r. rozważali skierowanie pozwów zbiorowych przeciwko Skarbowi Państwa o odszkodowanie za szkody wyrządzone bezprawiem legislacyjnym polegającym na wprowadzeniu rozporządzeniami zakazów działalności gospodarczej niezgodnie z konstytucją, na zasadzie art. 417 i 4171 k.c.”.

Po trzecie, prowadzono spisy osób chorych na COVID-19 lub potencjalnie chorych, które musiały poddawać się kwarantannie/izolacji. Również wspomniano o tym m.in. w rozporządzeniu Rady Ministrów z 21 grudnia 2020 r.

Poczucie umacniającego się nadzoru państwowego było potęgowane także przez działania funkcjonariuszy policji lub innych służb mundurowych sprawdzających wywiązywanie się obywateli z obowiązkowej kwarantanny. W zakładach pracy upoważnione służby również prowadziły kontrole.

Inwigilację można łączyć na przykład z obowiązkiem wykonywania zdjęć potwierdzających przebywanie na kwarantannie oraz instalowania specjalnej aplikacji na urządzenia mobilne. Przymus ten był już jednak regulowany ustawowo na mocy art. 7e Ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób

zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r., poz. 2095). Wobec osób, które złożyły fałszywe oświadczenie o nieposiadaniu urządzenia mobilnego (była to jedna z przesłanek zwalniających z obowiązku instalacji), można było zastosować sankcje wynikające z art. 233 § 1 Kodeksu karnego.

Prawa i wolności obywatelskie zostały ograniczone na skutek działań podejmowanych przez władze publiczne. Wątpliwości budził przede wszystkim tryb wprowadzania ograniczeń – pomimo prawniczej zasady *executio iuris non habet iniuriam* („egzekwowanie prawa nie jest bezprawiem”) nowe przepisy powinny być przyjmowane z poszanowaniem zasad stanowienia prawa. Tylko wtedy ich egzekwowanie nie byłoby bezprawiem, a ograniczanie swobód obywatelskich odbyłoby się w przewidziany przez akty normatywne sposób.

Jak wspomniano w pierwszej części tekstu, pomimo że władze RP miały do czynienia z niespotykanym dotąd zagrożeniem dla państwa, w obliczu którego środki konstytucyjne okazały się niewystarczające, nie zdecydowały się wprowadzić stanu wyjątkowego. Jednocześnie swoimi decyzjami politycznymi polskie władze naruszały konstytucyjne reguły ograniczania praw i wolności.

Braki w przestrzeganiu zasad dobrej legislacji, chaos legislacyjny, godzenie w podstawowe prawa i wolności obywatelskie wywołały szeroką debatę społeczną i głosy sprzeciwu z różnych stron sceny politycznej. Jak uważa Adam Wąsikowski (2021), sposób procesowania i ignorowanie uzasadnionej krytyki ukazały „filozofię” rozumienia władzy przez samą władzę, a wprowadzane rozwiązania służyły realizacji interesów sił politycznych rządzących w Polsce.

Zmiana prawa wyborczego

Prawo do udziału w wyborach można zaliczyć do najistotniejszych praw obywatelskich, umożliwiających wpływanie na skład władz lokalnych i ogólnopaństwowych. Ponadto wybory stanowią ważny czynnik kształtujący system polityczny i oddziałujący na jego funkcjonowanie. Są również jednym z przejawów idei suwerenności narodu (Sokół, 2015). Kryzys związany z pandemią COVID-19 utrudnił egzekwowanie tego prawa. Bartłomiej Michałak (2020) w analizie przygotowanej dla Fundacji im. Stefana Batorego wskazywał, że przeprowadzenie wyborów prezydenckich w okresie pandemii wiąże się z wieloma komplikacjami natury prawnej i organizacyjnej.

Działania władz publicznych podejmowane podczas pandemii, mające na celu przeprowadzenie wyborów w zmienionej formule, ingerowały zarówno w aspekt przedmiotowy, jak i podmiotowy prawa wyborczego. Organizowanie wyborów

w zmienionej formule (np. wyłącznie w sposób korespondencyjny, a nie tradycyjny – w lokalu wyborczym) niosło ze sobą wiele zagrożeń. Przede wszystkim zachodziło duże prawdopodobieństwo, że wybory takie nie byłyby powszechne. Zasada powszechności zakłada, że bierne i czynne prawo wyborcze przysługuje wszystkim osobom spełniającym warunki zapisane w konstytucji i ustawach (Dąbrowski, 2010). Problem widoczny był na przykładzie planowanych wyborów korespondencyjnych na urząd Prezydenta RP w 2020 r. Miały one odbyć się początkowo w maju 2020 r.

Ówczesny minister zdrowia Łukasz Szumowski w kwietniu 2020 r. stwierdził, że wybory w formie stacjonarnej mogłyby odbyć się dopiero w 2022 r. Zaznaczył jednak, że jeśli nie będzie na to zgody w obozie rządzącym, jedyną opcją pozostaje przeprowadzenie wyborów „kopertowych” (Bąk, 2020).

Aby przeprowadzić wybory w pierwotnym majowym terminie, Ustawą z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. zmieniono formę głosowania na wyłącznie korespondencyjną (Dz.U. z 2020 r., poz. 827, art. 2). Zasada powszechności wyborów, gdyby te doszły ostatecznie do skutku w formie korespondencyjnej, mogła być złamana, gdyż pakiety wyborcze miały być dostarczane przez Poczta Polską pod adresy zameldowania, a nie zamieszkania uprawnionych do głosowania. Ponadto pakiety wyborcze miały trafiać do skrzynek pocztowych. Co prawda art. 40 Ustawy – Prawo pocztowe nakłada obowiązek posiadania takich skrzynek (Dz.U. z 2012 r., poz. 1529), lecz prawo to jest martwe. Na przykład żaden z tysięcy lokali mieszkalnych wynajmowanych najemcom przez Poczta Polską nie posiadał skrzynki pocztowej w chwili wejścia w życie ustawy o wyborach korespondencyjnych (Stasiak, 2020).

Zmiana prawa wyborczego (w tym systemu wyborczego) podlega wyłącznej jurysdykcji każdego państwa. Nie oznacza to jednak, że nie powinno się przestrzegać pewnych ogólnych norm i dobrych praktyk. Europejska Komisja dla Demokracji przez Prawo, zwana Komisją Wenecką, opracowała Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych. Można w nim znaleźć zalecenie, aby przynajmniej rok przed wyborami nie zmieniać podstawowych elementów prawa wyborczego, systemu wyborczego czy granic okręgów wyborczych. Ponadto Komisja stwierdziła, że system wyborczy powinien być określony w konstytucji lub w prawie wyższym niż prawo powszechne (Komisja Wenecka, 2002). Komisja zauważyła również, że częsta zmiana przepisów wyborczych jest przeciwnie skuteczna w zachęcaniu wyborców do głosowania oraz że częste zmiany prawa wyborczego mogą prowadzić do pojawienia się przeświadczenia wśród obywateli, że wybory są traktowane instrumentalnie przez władzę (Komisja Wenecka, 2002).

Zmiana przepisów wyborczych tuż przed samymi wyborami prezydenckimi w Polsce była istotnym problemem dla funkcjonowania polskiego systemu politycznego. Wprowadziła chaos legislacyjny (porównywalny do wielokrotnie zmieniających się rozporządzeń Rady Ministrów czy „tarcz”) i niepewność wśród wyborców. Jak wspomniano, wybory stanowią ważny komponent funkcjonowania demokratycznego systemu politycznego, więc ingerowanie w ich przebieg w krótkim czasie poprzedzającym elekcję zaburza poprawne funkcjonowanie mechanizmów demokratycznych. Zmiany w prawie wyborczym wykazały również kompletne nieprzygotowanie państwa do przeprowadzenia powszechnych wyborów w trybie korespondencyjnym. Skutkiem nieprzygotowanych odpowiednio przepisów były również poniesione przez polskiego podatnika koszty wyborów korespondencyjnych (ok. 70 milionów złotych), które ostatecznie się nie odbyły.

Podsumowanie

Pandemia postawiła rządzących w sytuacji, na którą nie byli przygotowani. Pytaniem, na które starano się odpowiedzieć w artykule, było to, czy pandemia może przyczynić się do modelowania nowych wzorców sprawowania władzy, zachwiania zasady podziału, równowagi władzy i czy może wpłynąć na zakres i treść praw i wolności obywatelskich. Praktyka polskich władz publicznych pokazała, że decyzje podejmowane podczas pandemii COVID-19 miały wpływ na funkcjonowanie systemów politycznych. Przede wszystkim (zwłaszcza w pierwszej fazie pandemii) zredukowano rolę władzy ustawodawczej, a władza wykonawcza starała się przejąć część jej kompetencji legislacyjnych. Ponadto wykazano, że akty prawne przyjmowane przez władze publiczne Polski ingerowały w zakres praw i wolności obywatelskich (np. prawa do zgromadzeń, prawa do przemieszczania się czy prawa do prywatności). Zarówno prawo do zgromadzeń, jak i do przemieszczania się są immanentną cechą ustrojów demokratycznych.

W Polsce można było zaobserwować zachwianie zasady trójpodziału władzy. Choć *de iure* niewiele się zmieniło w porządku prawnym w tym zakresie, *de facto* egzekutywa przejęła na czas walki z epidemią dużą część kompetencji legislatywy. Oznacza to, że pomimo braku zmian konstytucji legislatywa zaczęła tracić na znaczeniu. Porządek formalny nie został zmieniony, zmieniła się za to faktyczna sytuacja i rozkład sił.

W toku analizy stwierdzono ponadto, że ustawodawstwo specjalne niesie ze sobą zagrożenia dla systemów demokratycznych. Może być ono rozpatrywane dwojako – jako zagrożenie dla funkcjonowania demokratycznego systemu politycznego, jak

i dla praw i wolności obywatelskich. Należy jednak zauważyć, że ustawodawstwo specjalne nie pojawiło się w Polsce po raz pierwszy dopiero w czasie pandemii, lecz nadal nie jest uregulowane w polskim prawie. Stało się ono za to wyróżniającą cechą polskich działań podejmowanych w celu zapobieżenia pandemii.

Jedną z implikacji dla polskiego systemu politycznego były również próby zmiany ordynacji wyborczej w 2020 r., co wpłynęło na ingerencję w sferę prawa do głosowania. Rozwiązania legislacyjne przyjmowane w pierwszej fazie pandemii (wybory wyłącznie korespondencyjne) mogły się przyczynić do tego, że prawo do głosowania nie byłoby powszechne. Warto jednak wspomnieć, że gdyby wybory odbyły się w niezmienionej formie, w niezmienionym terminie, wciąż nie byłyby powszechne ze względu na dziesiątki tysięcy wyborców objętych kwarantanną (Michalak, 2020).

Analizując polskie podejście do pandemii i ingerencji w prawa i wolności obywatelskie, należy zaznaczyć, że były one ograniczane z pominięciem konstytucyjnego trybu (por. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Obserwowano chaos legislacyjny (często zmieniające się rozporządzenia, które w wyraźny sposób ograniczały prawa obywatelskie, liczne specustawy – „tarcze”).

Postępowanie władz publicznych podczas pandemii stworzyło precedensy, które mogły zostać wykorzystane już po zakończeniu walki z rozprzestrzenianiem się choroby. Pomijanie procedur wynikających z konstytucyjnej zasady trójpodziału i równowagi władzy, próby uzurpacji kompetencji legislatywy przez egzekutywę mogą w przyszłości przyczynić się do modelowania nowych wzorców sprawowania rządów i umocnienia pozycji egzekutywy kosztem innych władz.

Jak działa mechanizm wykorzystywania precedensów stworzonych przez pandemię, widać na przykładzie Węgier. Premier, który otrzymał od parlamentu możliwość wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w celu przeciwdziałania pandemii, w momencie napaści Federacji Rosyjskiej na Ukrainę przedłużył tę możliwość, argumentując to koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa państwu.

Bibliografia:

- Antoszewski, A. (2016). *Współczesne teorie demokracji*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Bąk, M. (2020). *Jednak bardziej polityk niż lekarz. Minister Szumowski zgodzi się na pocztową farsę, choć najchętniej zrobiłby wybory dopiero za dwa lata*. Pobrane z: <https://bezprawnik.pl/szumowski-rekomendacje/>.
- Bodnar, A. (2020). Działania podejmowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich w związku z pandemią. W: T. Gardocka, D. Jagiełło (red.). *Pandemia COVID-19 a prawa i wolności obywatela* (ss. 189–215). Warszawa: C.H. Beck.

- Czarnow, S. (2021). Między stanem epidemii a stanem klęski żywiołowej – COVID-19 a niektóre prawa człowieka. *Radca Prawny. Zeszyty naukowe*, 3(28), 11–42. DOI: <https://doi.org/10.4467/23921943RP.21.022.15114>.
- Dąbrowski, M. (2010). Ubezpieczeniowe a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 2, 3(2, 3), 261–280. DOI: <https://doi.org/10.15804/ppk.2010.2-3.12>.
- Foucault, M. (2009). *Nadzorować i karać: narodziny więzienia*. Warszawa: Wydawnictwo Aletheia.
- Gajewicz, K. (2022). Realizacja aksjologii wynikającej z ustawy zasadniczej Rzeczypospolitej Polskiej w dobie wirusa SARS-CoV-2. *The Legal Culture*, 3(1–2), 9–23. DOI: <https://doi.org/10.37873/legal.2020.3.1-2.58>.
- Ginszt, J. (2020). Zakazy i ograniczenia sportowej działalności gospodarczej związane z przeciwdziałaniem COVID-19 – kilka uwag dotyczących rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. *Przegląd Prawa Administracyjnego*, 3(3), 67–82. DOI: <https://doi.org/10.17951/ppa.2020.3.67-82>.
- Handel, M. (2018). Fragmentaryzacja prawa administracyjnego w wyniku obowiązywania „specustaw”. *Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ*, 2(42), 150–163.
- Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2020 roku, z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela (druk sejmowy nr 976 z 8 lutego 2021 r.).
- Izdebski, H. (2020). Legislacja dotycząca COVID-19 i ustawowy nihilizm prawny. W: T. Gardocka, D. Jagiełło (red.). *Pandemia COVID-19 a prawa i wolności obywatela* (ss. 29–59). Warszawa: C.H. Beck.
- Jaźwiński, P. (2020). *Wrzutki w tarczach antykryzysowych zmieniające prawo karne. Analiza*. Pobrane z: <https://konkret24.tvn24.pl/polityka,112/wrzutki-w-tarczach-antykryzysowych-zmieniajace-prawo-karne-analiza,1020839.html>.
- Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych*. Pobrane z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
- Locke, J. (wyd. 2015). *Dwa traktaty o rządzie*. Warszawa: Wydawnictwo Aletheia.
- Ludwin, F. (2010). Monteskiusza trójpodział władzy a idea demokracji. *Przegląd Naukowy Disputatio*, XI, 28–48.
- Materska-Sosnowska, A. (2015). Fasadowe wybory. W: T. Słomka, A. Materska-Sosnowska (red.). *Konstytucje polskie z 1952 i 1997 roku* (ss. 68–80). Warszawa: ELIPSA.
- Michalak, B. (2020). *Koronawirus a wybory prezydenckie. Czyż grozi głosowanie podczas epidemii?* Pobrane z: https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjnej/Forum%20Idei/B_Michalak_Koronawirus%20a%20wybory.pdf.
- Monteskiusz (wyd. 1927). *O duchu praw*. Warszawa: F. Hoesick.
- Radajewski, M. (2020). Prawa i wolności człowieka i obywatela w dobie pandemii. W: T. Gardocka, D. Jagiełło (red.). *Pandemia COVID-19 a prawa i wolności obywatela* (ss. 77–92). Warszawa: C.H. Beck.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 1758).

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 2316 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 1871).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 566).
- Sitnicka, D. (2020). *Udział w zgromadzeniach podczas epidemii nie jest nielegalny. Policja masowo przegrywa w sądach*. Pobrane z: <https://oko.press/zgromadzenia-legalne-policja-mandaty/>.
- Sokół, W. (2015). Wybory rytualne i demokratyczne w świetle rozwiązań prawnych (na przykładzie doświadczeń polskich). W: T. Słomka, A. Materska-Sosnowska (red.). *Konstytucje polskie z 1952 i 1997 roku* (ss. 56–67). Warszawa: ELIPSA.
- Stasiak, J. (2020). *Wybory prezydenckie 2020. Obowiązek posiadania skrzynki pocztowej. „Nie ma jej w żadnym z lokali mieszkalnych Poczty Polskiej”*. Pobrane z: <https://www.money.pl/gospodarka/wybory-prezydenckie-2020-obowiazek-posiadania-skrzynki-pocztowej-nie-ma-jej-w-zadnym-z-lokali-mieszkalnych-poczty-polskiej-6505399646652545a.html>.
- Szukalski, J. (2022). Wybrane zagadnienia naruszeń wolności i praw człowieka w Polsce w czasie pandemii COVID-19 na przykładzie obowiązku zakrywania ust i nosa. *Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania GWSH*, 17(17), 5–13. DOI: <https://doi.org/10.53259/2022.17.01>.
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r., poz. 2095).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2019 r., poz. 1239 i 1495 oraz Dz.U. z 2020 r., poz. 284, 322 i 374).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 827).
- Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2012 r., poz. 1529).
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2015 r., poz. 1485).
- Wąsikowski, A. (2021). Prawa i wolności obywatelskie w warunkach epidemii COVID-19. *Zbliżenia Cywilizacyjne*, XVII(1), 11–32. DOI: <https://doi.org/10.21784/ZC.2021.002>.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2020 r., sygn. akt K 1/20 (Dz.U. z 2021 r., poz. 175).
- Zoldan, E. C. (2018). Legislative Design and the Controllable Costs of Special Legislation. *Maryland Law Review*, 78(3), 415–469.
- Żochowska, J. (2020). Idea państwa prawa w czasach COVID-19. W: K. Stępnik (red.). *Państwo i prawo w czasach COVID-19* (ss. 16–23). Warszawa: Think & Make.