


Joanna Modrzewska

Instytut Ordo Iuris

 orcid.org/0000-0002-2350-0783

Wprowadzenie do polskiego prawa unijnych cyfrowych zaświadczeń COVID a ograniczenie praw i wolności obywateli

Słowa kluczowe: COVID-19, szczepienia, paszport szczepionkowy, ograniczenie praw

W ostatnim czasie dyskurs medialny oscyluje wokół kwestii szczepień przeciwko COVID-19 i tzw. paszportów szczepionkowych. Obywatele zapewniani są, że ich swobody i prawa nie będą łamane, a państwo zrobi tylko to, czego wymaga stan epidemii wprowadzony na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Coraz częściej zaś pojawiają się informacje, że unijny certyfikat COVID staje się swoistą przepustką do normalnego funkcjonowania obywatela w społeczeństwie i pod pozorem dbania o zdrowie publiczne ogranicza się prawa i wolności obywatela. Przypomnieć w tym miejscu wypada, że 1 czerwca 2021 r. Polska dołączyła do systemu unijnych certyfikatów COVID (UCC, dalej: „certyfikaty”). Są one dobrowolne i dostępne dla osób, które przyjęły podwójną dawkę szczepionki, przechorowały COVID-19 lub mają negatywny wynik testu¹.

Istotną kwestią jest termin ważności certyfikatów, który różni się dla każdego z trzech zaświadczeń. Datą początkową ważności certyfikatu dla osób zaszczepionych jest 14 dzień po podaniu pełnej dawki szczepienia (tzn. drugiej w przypadku preparatów

¹ K. Sobczak, *Premier: rozmowy w UE o koronapaszportach na wstępnym etapie*, <https://www.prawo.pl/prawo/paszporty-covidowe-wg-premiera-rozmowy-w-ue-na-wstepnym-etapie,507558.html>, dostęp: 23 listopada 2021 r.

dwuskładnikowych i pierwszej dla preparatu jednoskładnikowego). Do 1 lutego 2022 r. taki certyfikat był ważny przez rok po podaniu ostatniej dawki (365 dni). Od tego dnia skrócono ważność certyfikatu do 270 dni. Również przyjęcie dawki przypominającej preparatu wydłuży ważność certyfikatu o 270 dni, a nie jak dotąd o rok. W przypadku zaświadczenia uzyskanego po negatywnym wyniku testu na COVID-19 certyfikat jest ważny 48 godzin po otrzymaniu wyniku. Oздrowieńcy zaś mogą korzystać z certyfikatu od 11 dnia do 180 dnia od uzyskania pozytywnego testu PCR.

Ważność certyfikatów jest zatem uzależniona od rodzaju zaświadczenia:

- szczepienie: od 14 dnia po podaniu pełnej dawki szczepienia do 365 dnia po podaniu ostatniej dawki (do 1 lutego 2022 r.),
- szczepienie: od 14 dnia po podaniu pełnej dawki szczepienia do 270 dnia po podaniu ostatniej dawki (od 1 lutego 2022 r.),
- negatywny wynik testu na obecność koronawirusa: 48 godzin.
- status ozdrowieńca – od 11 dnia do 180 dnia od uzyskania pozytywnego wyniku testu PCR.

W związku z wprowadzeniem tzw. szczepienia przypominającego (trzeciej dawki w przypadku preparatów dwudawkowych i drugiej dawki preparatu jednodawkowego) certyfikaty będą mogły zostać przedłużone.

W swym założeniu certyfikaty miały służyć ułatwieniu swobodnego przemieszczania się w czasie pandemii COVID-19. W istocie jednak w licznych państwach europejskich mają one dużo szersze zastosowanie niż w turystyce. Przekładają się na ułatwienia we wstępie do kin, teatrów czy na stadiony – a więc do tych miejsc bądź instytucji, które objęte są najdalej idącymi ograniczeniami działalności, wprowadzonymi w związku z przeciwdziałaniem pandemii SARS-CoV-2². Warto przy tym zauważać, że według informacji medialnych niektóre z krajów unijnych wyrażały obawy co do skutków wprowadzenia tego rodzaju „paszportów” w postaci doprowadzenia niepostrzeżenie do obowiązkowych szczepień przeciwko COVID-19 i dyskryminacji osób, które nie zdecydowały się na szczepienie bądź nie mogły przyjąć preparatu ze względu na swój stan zdrowia lub niedostępność szczepionek³. Niektóre obawy krajów członkowskich i ich obywateli stały rzeczywistością.

2 I. Kacprzak, G. Zawadka, *Na wakacje i do kina tylko z paszportem covidowym*, <https://www.rp.pl/Koronawirus-SARS-CoV-2/304119956-Na-wakacje-i-do-kina-tylko-z-paszportem-covidowym.html>, dostęp: 12 kwietnia 2021 r.; Onet.pl, *Paszport covidowy będzie obowiązywał w Polsce? Na czym miałby polegać*, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/paszport-covidowy-w-polsce-na-czym-mialby-polegac-jakie-dawalby-korzysci/7d7cvj3>, dostęp: 23 listopada 2021 r.

3 T. Bielecki, *Czy UE zdąży z „zielonymi certyfikatami” przed wakacjami?*, <https://www.dw.com/pl/czy-ue-zd%C4%85%C5%BCy-z-zielonymi-certyfikatami-przed-wakacjami/a-56899019>, dostęp: 22 listopada 2021 r.

1. Rozporządzenie w sprawie unijnego cyfrowego zaświadczenia

Zacząć należy od podstawy prawnej, która dała podwaliny do wprowadzenia certyfikatów COVID-19. Projekt unijnego rozporządzenia w omawianej tu materii został opublikowany 17 marca 2021 r.⁴, a samo rozporządzenie datowane jest na 14 czerwca 2021 r.

Wspomniany akt składa się z dwóch części: motywów, w których wyjaśnia się założenia, jakie legły u podstaw wydania rozporządzenia, i celów, jakie ma zamiar osiągnąć unijny prawodawca za pomocą tego aktu oraz właściwych przepisów. Pierwsza część składa się z 64 punktów, wśród których potwierdzono, że każdy obywatel Unii Europejskiej ma prawo swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków przyjętych w traktatach oraz innych aktach prawa unijnego, w tym zwłaszcza w dyrektywie 2004/38/WE⁵ (motyw 1).

Prawodawcy zauważają, że ograniczenia wprowadzane w związku z przeciwdziałaniem rozwojowi pandemii muszą być ściśle podporządkowane konieczności ochrony zdrowia publicznego i stosowane zgodnie z zasadami unijnego prawa, zwłaszcza proporcjonalności i niedyskryminacji. Z tego więc powodu ograniczenia nie powinny wykraczać poza to, co jest ściśle konieczne do zapewnienia ochrony zdrowia publicznego (motyw 6).

Tym samym – zgodnie z założeniami rozporządzenia – swobodny przepływ osób, które nie stanowią zagrożenia dla zdrowia publicznego (np. z powodu nabytej odporności na nowy typ koronawirusa) nie powinien być ograniczany (motyw 7).

Warto zaznaczyć, że projektodawcy wyraźnie wskazują, iż istnieje konieczność przeciwdziałania dyskryminacji osób, które nie zostały zaszczepione, np. z powodów medycznych lub z własnej decyzji. Z tego względu projektodawcy słusznie wskazują, że posiadanie świadectwa szczepienia (w tym przyjęcia konkretnej szczepionki) nie może być warunkiem wstępnym do korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się (w tym także do korzystania z transgranicznych usług transportu publicznego, jak linie lotnicze, pociągi i promy).

4 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/953 z dnia 14 czerwca 2021 r. w sprawie ram wydawania, weryfikowania i uznawania interoperacyjnych zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w związku z COVID-19 (unijne cyfrowe zaświadczenie COVID) w celu ułatwienia swobodnego przemieszczania się w czasie pandemii COVID-19 (Dz. Urz. UE L 211 z dnia 15 czerwca 2021 r.; dalej: „rozporządzenie o UCC”).

5 Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz. Urz. UE L 158 z dnia 30 kwietnia 2004 r.).

Ponadto podkreślono, że omawianego rozporządzenia nie można interpretować jako ustanawiającego prawo do szczepienia lub obowiązek szczepienia (motyw 36). W motywach rozporządzenia jednoznacznie wskazano też, że zakres danych osobowych zawartych w certyfikatach musi się ograniczać do tych informacji, które są niezbędne dla ułatwienia przemieszczania się w czasie pandemii COVID-19 (motyw 50).

Zgodnie z treścią rozporządzenia unijne cyfrowe zaświadczenie COVID oznacza interoperacyjne zaświadczenie zawierające informacje na temat zaszczepienia posiadacza, jego wyniku testu lub powrotu do zdrowia, wydane w kontekście pandemii COVID-19 (art. 2 pkt 2). W istocie certyfikat składa się z trzech zaświadczeń, obejmujących wskazane tu informacje.

Certyfikat wydawany jest bezpłatnie, w formie cyfrowej, papierowej lub obydwu jednocześnie w języku wydającego państwa i w języku angielskim. Każda forma certyfikatu zawiera interoperacyjny kod kreskowy umożliwiający sprawdzenie jego autentyczności, ważności i integralności (art. 3 ust. 2).

Rozporządzenie wprowadza też definicję szczepionki przeciwko COVID-19, zgodnie z którą jest to immunologiczny produkt leczniczy mający zapewnić immunizację czynną w celu zapobieżenia COVID-19 wywołanemu przez SARS-CoV-2.

2. Zasady dotyczące szczepień w prawie polskim

W polskim systemie prawa zasady dotyczące organizacji szczepień wynikają przede wszystkim z ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (u.z.z.z.ch.z.). Zgodnie z jej art. 17 ust. 1 obowiązkowe szczepienia ochronne dotyczą osób i chorób zakaźnych określonych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia, w którym zawiera się m.in.: wykaz chorób zakaźnych objętych obowiązkiem szczepień ochronnych; osoby lub grupy osób obowiązane do poddawania się szczepieniom ochronnym przeciw chorobom zakaźnym; wiek i inne okoliczności stanowiące przesłankę do nałożenia obowiązku szczepień ochronnych na te osoby; kwalifikacje osób przeprowadzających szczepienia ochronne i sposób przeprowadzania szczepień ochronnych. Określając wykaz chorób zakaźnych, Minister Zdrowia ma obowiązek uwzględnić dane epidemiologiczne dotyczące zachorowań, aktualną wiedzę medyczną oraz zalecenia WHO (art. 17 ust. 10). Zgodnie z obowiązującym w tej materii rozporządzeniem⁶

⁶ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 753 z późn. zm.).

aktualnie szczepienia obowiązkowe dotyczą 14 jednostek chorobowych, m.in. błonicy, gruźlicy, ospy wietrznej, różyczki, tężca, odry, wścieklizny czy wirusowego zapalenia wątroby typu B (§ 2).

Należy podkreślić, że obowiązek poddania się tym szczepieniom wynika z ustawy i wydanego na jego podstawie rozporządzenia, a co za tym idzie nie wymaga konkretyzacji w postaci decyzji administracyjnej⁷. Stosowanie do art. 17 ust. 11 u.z.z.z.ch.z. konkretyzowanie obowiązku poddania się szczepieniom obowiązkowym następuje poprzez Program Szczepień Ochronnych na dany rok, ogłoszony w formie komunikatu przez Głównego Inspektora Sanitarnego⁸.

Zabezpieczenie realizacji obowiązku szczepień odbywa się w drodze egzekucji administracyjnej⁹, a jednocześnie ustawodawca przewidział sankcje o charakterze karnym za uchybienia w wypełnianiu tego obowiązku bądź nieprawidłową organizację procesu szczepień ochronnych. Zgodnie z art. 51 u.z.z.z.ch.z. karze grzywny podlega ten, kto nie będąc uprawnionym, przeprowadza szczepienia ochronne; wbrew obowiązkowi prowadzenia dokumentacji medycznej dotyczącej szczepień ochronnych nie dokonuje wpisu szczepienia, nie wystawia zaświadczenia o wykonaniu szczepienia lub nie prowadzi dokumentacji medycznej w tym zakresie lub prowadzi ją nierzetelnie; wbrew obowiązkowi nie zawiadamia pacjenta lub osoby sprawującej prawną pieczę nad osobą małoletnią lub bezradną albo opiekuna faktycznego o obowiązku poddania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym lub nie informuje o ochronnych szczepieniach zalecanych.

Sankcje za uchybienia obowiązkowi szczepień przewiduje także Kodeks wykroczeń (k.w.). Zgodnie z jego art. 115 § 1 karze grzywny do 1500 zł albo karze nagany podlega ten, kto pomimo zastosowania środków egzekucji administracyjnej nie poddaje się obowiązkowemu szczepieniu ochronnemu przeciwko gruźlicy lub innej chorobie zakaźnej albo obowiązkowemu badaniu stanu zdrowia, mającemu na celu wykrycie lub leczenie gruźlicy, choroby wenerycznej lub innej choroby zakaźnej. Tej samej karze podlega ten, kto sprawując pieczę nad osobą małoletnią lub bezradną, pomimo zastosowania środków egzekucji administracyjnej nie poddaje jej wskazanemu powyżej szczepieniu ochronnemu lub badaniu (art. 115 § 2). Należy pamiętać, że wykroczenia te można popełnić jedynie umyślnie w zamiarze bezpośrednim¹⁰.

7 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2016 r., sygn. V KK 306/15; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. II SA/OI 839/12.

8 Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lutego 2020 r., sygn. II OSK 780/18.

9 J. Haberko, komentarz art. 17, [w:] *Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz*, red. L. Bosek, Warszawa 2021, Nb. 20, SIP Legalis; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2019 r., sygn. II OSK 368/17.

10 M. Iwański, komentarz art. 115, [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. P. Daniluk, Warszawa 2017, Nb. 17, SIP Legalis.

Obok obowiązkowych szczepień ochronnych u.z.z.ch.z. przewiduje także zalecane szczepienia ochronne, które zostały zdefiniowane jako „szczepienia ochronne przeciwko chorobom zakaźnym, inne niż szczepienia obowiązkowe” (art. 19 ust. 1). Ich wykaz również jest tworzony przez Ministra Zdrowia w drodze rozporządzenia, w którym należy uwzględnić wykaz zalecanych szczepień ochronnych; sposób finansowania i dokumentowania zalecanych szczepień ochronnych wymaganych międzynarodowymi przepisami zdrowotnymi; wzór Międzynarodowej Książeczki Szczepień oraz sposób jej wydawania i dokonywania w niej wpisów i sposób prowadzenia dokumentacji z wykonanych zalecanych szczepień ochronnych, uwzględniając zalecenia WHO i cele nadzoru epidemiologicznego (art. 19 ust. 10). Obecnie wykaz zalecanych szczepień ochronnych stanowi załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 16 września 2019 r.¹¹ i obejmuje 22 pozycje, w tym m.in. ludzki wirus brodawczaka, cholereę i dur brzuszny.

W kwestii zaś szczepień przeciwko COVID-19 prawodawca w u.z.z.ch.z. zdecydował się jedynie na wprowadzenie norm technicznych w zakresie organizacji procesu szczepień (art. 21a–21f). Warto w tym miejscu przypomnieć, że aktualnie w wielu krajach świata – zwłaszcza w tych, które w Polsce uchodzą za egzotyczne – obowiązuje akceptowane w społeczności międzynarodowej uzależnienie możliwości swobodnego wjazdu od przedstawienia certyfikatu przyjęcia ściśle określonych szczepień (np. przeciwko chorobom tropikalnym). Poza tym w polskim prawie istniały już wcześniej przepisy regulujące wydawanie zaświadczeń potwierdzających przyjęcie szczepienia czy potwierdzających przebieg akcji szczepień. W kontekście rozporządzenia o UCC problemem pozostaje określenie, w jaki sposób wydawanie tego rodzaju zaświadczenia miałyby wpływać na możliwość korzystania z gwarantowanych w Konstytucji i aktach prawa międzynarodowego praw i wolności.

3. Ograniczanie w możliwości korzystania z praw człowieka i obywatela

Zgodnie z Konstytucją wolność człowieka podlega ochronie prawnej (art. 31 ust. 1), a każdy jest zobowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo też nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje (art. 31 ust. 2). Z tego względu, jak podnosi się w judykaturze Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjne prawa wolnościowe zakładają nie tylko wolność od nieuzasadnionych nakazów i zakazów prawnych, ograniczających swobodę jednostki, oraz wolność od nieuzasadnionego stosowania

¹¹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16 września 2019 r. w sprawie wykazu zalecanych szczepień ochronnych oraz sposobu finansowania i dokumentowania zalecanych szczepień ochronnych wymaganych międzynarodowymi przepisami zdrowotnymi (Dz. U. Nr 180, poz. 1215).

środków przymusu fizycznego, ale również wolność od innych nieuprawnionych form ingerencji w sferę prawnie chronionych dóbr jednostki, podejmowanych w celu ograniczenia swobody kształtowania jej postępowania zgodnie z dokonany przez nią wyborem w określonej dziedzinie¹².

Wysoki standard ochrony praw i wolności człowieka w Konstytucji, a co za tym idzie właściwie w całym polskim porządku prawnym, nie oznacza, iż mają one charakter nieograniczony. Zasady dopuszczalności wprowadzania ich ograniczeń zostały jednoznacznie określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, zwanym ogólną klauzulą limitacyjną. Zgodnie z tym przepisem 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.

Na wstępie do dalszych rozważań poświęconych wykładni tego przepisu warto zwrócić uwagę na podstawową kwestię – **ustrojodawca jasno zakazał wprowadzania takich ograniczeń wolności i praw, które naruszają ich istotę**, a więc obszar, bez którego wolność lub prawo w ogóle nie może istnieć, stanowiący jednocześnie o ich tożsamości¹³. Właśnie z tego względu Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie wskazuje na istnienie „nieprzekraczalnych granic ingerencji państwa (przede wszystkim prawodawcy) w sferę gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności jednostki”¹⁴, którą wyznacza istota danej wolności lub prawa.

Już z samego brzmienia art. 31 ust. 3 obowiązującej ustawy zasadniczej jasno wynika, że **limitacja prawa bądź wolności musi spełniać standardy formalne** (wprowadzenie w drodze ustawy) **oraz materialne** (a więc jej uchwalenie ze względu na konieczność ochrony przynajmniej jednej z enumeratywnie wskazanych wartości). Stąd ustawodawca mający zamiar wprowadzenia przepisów ograniczających konstytucyjne prawo bądź wolność musi wydać akt normatywny o odpowiedniej formie (randze w hierarchii źródeł prawa) i treści.

Niedopuszczalna jest więc sytuacja, w której do limitacji możliwości korzystania z praw i wolności dochodzi na mocy aktu o charakterze podustawowym¹⁵, a więc tym bardziej na mocy aktu niebędącego źródłem powszechnie obowiązującego prawa.

12 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04.

13 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 103.

14 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 1999 r., sygn. K 13/98, pkt III.2.

15 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. P 24/05, pkt III.2.

Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie dopuścił sytuację, w której szczegółowy zakres ograniczeń zostanie zdefiniowany w rozporządzeniu, jednak musi ono zostać wydane na mocy przepisu ustawowego samodzielnie określającego wszystkie podstawowe elementy danego ograniczenia, tak aby „już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia”¹⁶.

Jeśli chodzi o **materialne przesłanki uzasadniające ograniczenie konstytucyjnych wolności lub praw**, należy pamiętać, że ich katalog ma charakter zamknięty, co oznacza, że każde ograniczenie musi dokonać się w celu realizacji przynajmniej jednej z wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości (lub wyjątkowo w innym przepisie ustawy zasadniczej, np. art. 53 ust. 5), np. ze względu na ochronę zdrowia. Ponadto każde z wprowadzanych ograniczeń musi być konieczne w demokratycznym państwie – a więc musi być przydatne i niezbędne do osiągnięcia zakładanego przez ustawodawcę oraz usprawiedliwionego na gruncie konstytucyjnym celu. W praktyce zaś – zgodnie z utrwalonymi poglądami Trybunału Konstytucyjnego – ocena, czy dane ograniczenie spełnia materialne standardy, dokonuje się na poziomie tekstu prawnego, a nie poszczególnych stanów faktycznych, w których dochodzi lub może dochodzić do kolizji wartości¹⁷.

W realiach pandemii COVID-19 – i wprowadzonych w związku z nią obostrzeń – dochodzi przede wszystkim do kolizji wolności i praw osobistych (np. przemieszania się, uczestnictwa w publicznym sprawowaniu kultu religijnego lub możliwości korzystania z publicznie dostępnych usług) z koniecznością ochrony zdrowia. To z kolei nasuwa pytanie o znaczenie terminu „zdrowie publiczne” w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W pierwszym rzędzie należy zauważyć, że terminy użyte przez ustrojodawcę w ustawie zasadniczej mają autonomiczne znaczenie, a więc nie powinno się ich wyklądać jedynie przez pryzmat terminów używanych przez ustawodawcę zwykłego, które mogą mieć w procesie wykładni przepisów konstytucyjnych tylko pomocnicze znaczenie (mogą pomóc w ustaleniu kontekstu, w jakim dane pojęcie funkcjonuje w aktach niższego od Konstytucji rządu). Zasadniczo bowiem to terminy ustawowe podlegają wykładni prokonstytucyjnej, nie zaś odwrotnie. W związku z tym słuszny jest pogląd, zgodnie z którym termin „zdrowie publiczne” na gruncie omawianego tu przepisu jest pojęciem pojemnym zakresowo, odnoszącym się do zdrowia większej liczby osób, a więc nie należy go rozumieć jako sumy stanu zdrowia poszczególnych osób, ale jako stan, którego

16 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, pkt III.6.B; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lutego 2008 r., sygn. K 34/06, pkt III.2; P. Tuleja, komentarz art. 31, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. tenże, Warszawa 2019, Nb. 2, Lex.

17 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2015 r., sygn. K 12/14, pkt III.5.3.3.

zagrożenie może powodować niebezpieczeństwo dla zdrowia wielu ludzi¹⁸. Bogusław Banaszek z kolei zauważa, że w zakresie zdrowia publicznego mieszczą się takie kwestie, jak dbałość o higienę, zapobieganie chorobom poprzez wczesną diagnozę i profilaktykę, **kontrola zakażeń**, zwalczanie chorób poprzez opiekę medyczną, promocja zdrowia fizycznego i psychicznego¹⁹. **Wprowadzenie „paszportu szczepionkowego” musi być więc ściśle podporządkowane tym celom, a jednocześnie nie może prowadzić do dyskryminacji tych, którzy z różnych powodów nie zdecydowali się na przyjęcie szczepionki lub ze względu na swój stan zdrowia nie mogli tego uczynić.** W związku z tym rozporządzenie o UCC w polskich realiach konstytucyjnych musi zostać skonfrontowane także z zakazem dyskryminacji i nierównego traktowania.

4. Równość i niedyskryminacja w Konstytucji

Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji wszyscy są wobec prawa równi oraz wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Jednocześnie polski ustrojodawca jednoznacznie stwierdził, że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 ust. 2). Biorąc pod uwagę treść art. 32, przez dyskryminację na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego należy uznać kwalifikowaną formę naruszenia zasady równości. Zasadnie więc Trybunał Konstytucyjny zauważa, że „na zagadnienie równości patrzeć należy nie tylko przez pryzmat samych preferencji dla określonej kategorii osób, ale także oceniać, czy łączy się to z pogorszeniem (dyskryminacją) sytuacji prawnej innych osób, czyli czy ich sytuacja prawna ulega pogorszeniu”²⁰. Stąd z dyskryminacją mamy do czynienia wówczas, gdy zróżnicowanie sytuacji podmiotów następuje ze względu na ich cechę osobistą (np. płeć, narodowość, wyznanie), chyba że dokonuje się ono na podstawie wyraźnej podstawy konstytucyjnej, nakazującej szczególny stopień ochrony pewnych grup osób (zob. choćby art. 68 ust. 3 Konstytucji). Mówiąc inaczej, **z dyskryminacją mamy do czynienia wówczas, gdy doszło do nierównego traktowania podmiotów podobnych ze względu na ich cechę osobistą**²¹.

Należy podkreślić, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odnoszącym się do art. 32 Konstytucji jednolicie podnosi się, że stanowi on *lex generalis* dla pozostałych przepisów odnoszących się do zasady równości²², a więc np. do art. 6 ust. 1 gwarantującego

18 L. Bosek, M. Szydło, *Objaśnienia do art. 31 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, pkt. 102-103.

19 B. Banaszek, komentarz art. 31, [w:] tenże, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012, Nb. 11, SIP Legalis.

20 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01.

21 L. Garlicki, M. Zubik, komentarz art. 32, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. ciż, Warszawa 2016, Nb. 28, Lex.

22 Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01.

równy dostęp do dóbr kultury, art. 11 ust. 1 wyrażającego zasadę równości i wolności w tworzeniu partii politycznych czy art. 33 ust. 1 poręczającego równość praw kobiet i mężczyzn w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym. Poza tym owa zasada odnosi się do stanowienia i stosowania prawa, a więc nie nakłada na władze publiczne obowiązku podejmowania działań, których celem byłoby likwidowanie pozaprawnych różnic pomiędzy podmiotami prawa. Stąd też **obowiązkiem władz publicznych Rzeczypospolitej Polskiej nie jest zapewnienie wszystkim równości faktycznej, ale prawnej**²³. To z kolei oznacza, że podmioty niecharakteryzujące się wspólną cechą istotną mogą być traktowane przez władze publiczne w sposób odmienny.

W związku z tym zasada równości i niedyskryminacji w Konstytucji nie oznacza obowiązku zapewnienia przez władze publiczne identycznego statusu wszystkich podmiotów prawa, a więc tym bardziej nie może stanowić źródła roszczenia do traktowania przez władze publiczne wszystkich w sposób jednakowy. Z tego względu za niezgodne z taką zasadą należy uznać różne traktowanie sytuacji bądź podmiotów podobnych, które nie znajduje jednocześnie uzasadnienia na gruncie norm o charakterze konstytucyjnym²⁴. Dlatego „wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowane równo. A więc według równej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących”²⁵. Mówiąc inaczej, **z naruszeniem zasady równości i niedyskryminacji mamy do czynienia wówczas, gdy władze publiczne zdecydują się na przyznanie nieuzasadnionych przywilejów określonym podmiotom lub nałożenie na nie nieuzasadnionych obowiązków, jak i poprzez nieprzyznanie określonych uprawnień określonym podmiotom lub nienałożenie na nich obowiązków nakładanych na podmioty podobne**²⁶.

Nie ma przy tym wątpliwości, że przestrzeganie określonych tu standardów odnosi się zarówno do tworzenia, jak i stosowania prawa. Z tego więc względu ustawodawca w swojej działalności prawotwórczej nie może ustanawiać norm prawnych dyskryminujących ani uprzywilejowujących pewne osoby przez bezzasadne różnicowanie ich sytuacji prawnej. Jednakowoż ocena spełniania przez określoną normę prawną standardów wynikających z zasady równości i niedyskryminacji możliwa jest dopiero po określeniu norm regulujących położenie prawne jednostek znajdujących się w sytuacji podobnej. Z tego względu badanie obowiązujących norm prawnych pod względem spełniania przez nie standardów wynikających z konstytucyjnej zasady równości musi konkretnie

23 W. Borysiak, L. Bosek, *Objaśnienia do art. 32 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, pkt 70.

24 B. Banaszek, komentarz art. 32, [w:] *tenże, Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012, Nb. 2, SIP Legalis.

25 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87.

26 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2009 r., sygn. K 55/07.

odnosić się do określonych praw, wolności lub obowiązków jednostki²⁷. W każdym razie **fundamentalnym obowiązkiem ustawodawcy jest kształtowanie norm prawnych w sposób jednakowy dla podmiotów uznanych – na podstawie zdefiniowanej cechy istotnej – za podobne.**

Jak już zostało zasygnalizowane, zasadę równości i niedyskryminacji należy zachowywać także na etapie stosowania prawa, czego najbardziej praktycznym przejawem jest „pomijanie w procesie stosowania prawa cech i sytuacji, które w świetle prawa są nieistotne, jak również prowadzenie postępowania w sposób rzetelny i bezstronny”²⁸. Z tego względu ewentualne różne traktowanie podmiotów prawa na etapie jego stosowania musi mieć wyraźną podstawę ustawową.

W każdym razie kluczową kwestią z punktu widzenia aplikacji zasady równości i niedyskryminacji – także z punktu widzenia wprowadzenia „paszportów covidowych” – jest określenie cechy istotnej, ze względu na którą uprawnione byłoby zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów prawa. W orzecznictwie i doktrynie jednoznacznie podnosi się, że takie różnicowanie na gruncie obowiązującej Konstytucji uprawnione jest tylko wówczas, gdy jego podstawę stanowią sprawiedliwe i racjonalne kryteria, spełniające łącznie trzy cechy: nie zostały dobrane w sposób dowolny (a więc mają bezpośredni związek z celem, jaki chce osiągnąć ustawodawca), mają charakter proporcjonalny oraz pozostają w związku z innymi zasadami bądź normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych²⁹. Oczywiście ustawodawcy przysługuje swoboda w doborze cech relewantnych, na podstawie których dokonuje się klasyfikacji podmiotów podobnych i ewentualnego różnicowania ich sytuacji prawnej, jednak w żadnym wypadku nie oznacza to prawa do arbitralnego (a więc nieobiektywnego) dobierania tych cech³⁰.

Zakaz dyskryminacji ustanowiony został także w prawie pierwotnym Unii Europejskiej. Artykuł 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) stanowi, że „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie

27 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2001 r., sygn. SK 10/01.

28 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07.

29 Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 1999 r., sygn. K 6/98; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2000 r., sygn. K 35/99; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2000 r., sygn. K 10/00; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2009 r., sygn. SK 54/08; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. P 14/10; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 października 2012 r., sygn. K 27/11; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2014 r., sygn. SK 53/12.

30 L. Garlicki, M. Zubik, komentarz art. 32, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. ciż, Warszawa 2016, Nb. 16, Lex.

opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”, zaś kolejny artykuł w swym ust. 3 wskazuje, że Unia Europejska „zwalcza wykluczenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość społeczną i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw dziecka.”. Warto także wskazać na art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej³¹, który potwierdza, że „zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”.

W wyżej przywołanych przepisach zamieszczonych zarówno w polskiej Konstytucji, jak i aktach prawa Unii Europejskiej **nie ograniczono katalogu potencjalnych przyczyn zabronionej dyskryminacji**. W związku z zastosowanym w powyższych przepisach brakiem katalogu lub katalogiem otwartym należy stwierdzić, że **możliwą przyczyną zabronionej dyskryminacji może być każda okoliczność, w tym stan zdrowia i podejmowane sposoby jego ochrony czy przyjmowany pogląd dotyczący konieczności zaszczepienia się w swej indywidualnej sytuacji osobistej**. Wszak rekomendacja stosowania określonych środków medycznych opiera się zawsze na wważeniu potencjalnych pozytywnych i negatywnych jego skutków (wważeniu ryzyka), które mogą być rozmaicie ukształtowane w odniesieniu do poszczególnych pacjentów. Powyższe nie wyłącza możliwości badania proporcjonalności wprowadzonych regulacji prawnych, które mogą być kwestionowane jako dyskryminujące z powyższych względów.

5. Unijne cyfrowe certyfikaty COVID a prawo polskie

Oceniając legalność wprowadzenia do polskiego systemu prawa „paszportów szczepionkowych”, w pierwszej kolejności należy zauważyć, że używanie w dyskursie publicznym tego rodzaju określenia może rodzić mylne skojarzenia. Z aktualnego tekstu rozporządzenia o UCC wynika, że obecnie (na gruncie prawa Unii Europejskiej) dokument ten jest jedynie zaświadczeniem o przyjęciu szczepionki przeciwko COVID-19, przechorowaniu tej jednostki chorobowej bądź wykonaniu określonego rodzaju testu w kierunku zakażenia wirusem SARS-CoV-2.

Samo w sobie wydawanie tego rodzaju zaświadczeń nie prowadzi do dyskryminacji, nie stanowi także ingerencji w prawa i wolności gwarantowane w Konstytucji czy aktach

31 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r.).

prawa międzynarodowego. Sformułowanie „paszport szczepionkowy” sugeruje bezpośrednie powiązanie posiadania takiego zaświadczenia z możliwością korzystania z praw i wolności, np. w zakresie swobody przemieszczania się, korzystania z kultu religijnego czy powszechnie dostępnych usług (przykładowo hotelarskich bądź gastronomicznych), co skądinąd nastąpiło w niektórych państwach europejskich, gdzie używanie tego określenia w języku potocznym może być uznane za oddające istotę rzeczy (choć bardziej adekwatne byłoby sformułowanie „przepustka szczepionkowa”). **Ocena ewentualnej dyskryminacji może zatem dotyczyć zakresu skutków, jakie unijny bądź polski prawodawca połączy z posiadaniem zaświadczenia COVID.**

Należy przy tym zauważyć, że określenie tychże skutków pozostaje w gestii państw członkowskich i polega przede wszystkim na zwolnieniu posiadaczy zaświadczenia z obowiązku poddawania się określonym typom restrykcji wprowadzonym w związku ze zwalczaniem pandemii COVID-19. Z punktu widzenia prawa unijnego kluczowe znaczenie będzie mieć przede wszystkim zwolnienie z obowiązku poddawania się kwarantannie po przekroczeniu granicy państwa członkowskiego. Jasne jest, że w gestii władz Rzeczypospolitej Polskiej pozostaje ewentualne wprowadzenie takiego rozwiązania na terenie Polski; nie mają zaś one żadnych kompetencji w kwestii podejmowania tego rodzaju decyzji przez pozostałe państwa członkowskie UE.

Prawne konsekwencje posiadania zaświadczenia – w przypadku ingerowania w prawa i wolności człowieka – muszą zostać wprowadzone w zgodzie z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji. Stąd muszą one spełniać formalne i materialne warunki ograniczenia możliwości korzystania z wolności i praw – a więc w tym przypadku zostać wprowadzone w drodze ustawy oraz być rzeczywiście przydatne i konieczne do osiągnięcia celu w postaci ochrony zdrowia publicznego. Nie mogą one zupełnie uniemożliwiać wykonywania praw i korzystania z wolności, a jednocześnie powinny zostać ściśle podporządkowane celowi w postaci ochrony zdrowia publicznego. To zaś oznacza, że omawiane tu koncesje muszą obejmować jedynie to, co rzeczywiście i bezwzględnie konieczne do przeciwdziałania rozwojowi pandemii COVID-19.

W związku z tym nieposiadanie unijnego cyfrowego zaświadczenia COVID lub zawarcie w nim informacji wskazujących na nieprzyjęcie szczepionki przeciwko COVID-19, niebycie ozdrowieńcem z tej choroby bądź nieposiadanie negatywnego testu w kierunku zakażenia SARS-CoV-2 nie może zupełnie przekreślać możliwości korzystania z praw i wolności. Może natomiast ograniczać tego rodzaju możliwości – zwłaszcza w przypadku osób zakażonych SARS-CoV-2, które stwarzają bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia innych osób i zdrowia publicznego (tj. w sytuacji uzyskania negatywnego wyniku testu potwierdzającego obecność choroby).

Niedopuszczalne byłoby uchwalenie przepisów przewidujących, że posiadanie zaświadczenia o przyjęciu szczepionki przeciwko COVID-19, przejście tej choroby lub posiadanie negatywnego testu na zakażenie SARS-CoV-2 jest warunkiem *sine qua non* korzystania z jakichkolwiek praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie lub w wiążących Polskę aktach prawa międzynarodowego na zasadzie „karty wstępu” przykładowo do hotelu bądź restauracji³². Tym, którzy z jakichkolwiek względów zdecydowali się nie przyjmować szczepionki, należy pozostawić możliwość korzystania z praw i wolności. Z drugiej strony tego rodzaju konsekwencje oznaczałyby uprzywilejowanie pewnych kategorii osób – w tym przede wszystkim osób zaszczepionych. Na gruncie konstytucyjnym wymagałoby to wykazania, że zaszczepienie przeciwko COVID-19 nie tylko obniża ryzyko ciężkiego przebiegu choroby (co ma znaczenie indywidualne), ale przede wszystkim skutecznie blokuje transmisję wirusa przez osobę zaszczepioną. I w tej sytuacji wprowadzane ograniczenia dla osób nieposiadających zaświadczenia nie mogłyby naruszać istoty praw i wolności chronionych konstytucyjnie.

Należy również podkreślić znaczenie wymogu proporcjonalności we wprowadzaniu ograniczeń praw i wolności człowieka. Proporcjonalność tę należy ustalać z uwzględnieniem rzeczywistego zagrożenia chorobą COVID-19 dla zdrowia publicznego. **Jeśli aktualny stan rozwoju epidemii nie uzasadnia wprowadzenia któregoś ze stanów nadzwyczajnych opisanych w rozdziale XI Konstytucji, to nie sposób uznać za proporcjonalne daleko idące ograniczenia najbardziej podstawowych praw i wolności.** Wydaje się, że uzasadnieniem funkcjonowania tak zwanych paszportów szczepionkowych w obrocie wewnątrz krajowym mogłoby być jedynie wprowadzenie stanu klęski żywiołowej (art. 232 Konstytucji), tj. zaistnienie tak poważnego stanu zagrożenia zdrowia i życia dużej liczby osób, że konieczna stałaby się pomoc i ochrona podjęta tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem³³.

Tymczasem już po niespełna czterech miesiącach funkcjonowania certyfikatów COVID dostrzec możemy wiele nieprawidłowości związanych z posługiwaniem się nimi. W ostatnim czasie kilka uczelni w Polsce uzależniło od zaszczepienia się na COVID-19 możliwość nauki lub zakwaterowania w akademikach, co może bez podstawy prawnej ograniczać konstytucyjnie chronione prawa do nauki i do ochrony prywatności³⁴. Spotkało się to z krytyką Ministra Edukacji i Nauki Przemysława Czarneka, który to wskazał,

32 K. Dyda, *Analiza legalności wprowadzenia do polskiego prawa tzw. paszportów szczepionkowych (Zielonych Zaświadczeń Cyfrowych)*, dzieło niepublikowane, znajdujące się w prywatnych zbiorach Autorki.

33 U.s.k.ż.

34 P. Modrzecka, *Uczelnie tylko dla zaszczepionych? RPO do MEiN i KRASP. AKTUALIZACJA: Min. Czarnek: brak podstaw do sprawdzania szczepień studentów*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/uczelnie-tylko-dla-zaszczepionych-rpo-do-mein-i-krasp-aktualizacja-min-czarnek-brak-podstaw>, dostęp: 23 listopada 2021 r.

że brak jest w obowiązujących przepisach obowiązku szczepienia przeciwko COVID-19. „Wobec tego aktualnie uczelnie nie mają podstaw weryfikacji, czy studenci uczestniczący w zajęciach oraz osoby zamieszkujące domy studenckie, a także inni członkowie wspólnoty danej uczelni są zaszczepieni. Również nie ma możliwości wprowadzania ograniczeń dotyczących udziału w zajęciach dla członków społeczności akademickiej, którzy w wyniku własnej decyzji nie zaszczepili się”³⁵.

Nadto Rzecznik Praw Obywatelskich powziął informację dotyczącą skierowania przez samorząd zawodowy radców prawnych pytania do grupy aplikantów o to, czy poddali się szczepieniu, oraz o zorganizowaniu szkolenia w miejscu, które przyjmuje uczestników jedynie w pełni zaszczepionych³⁶.

Innym przypadkiem, który poruszył opinię publiczną, był komunikat opublikowany przez Uniwersyteckie Centrum Kliniczne w Gdańsku, dotyczący obowiązujących zasad odwiedzin, w którym wprowadzono działania mające na celu segregację społeczeństwa na zaszczepionych i niezaszczepionych³⁷.

W komunikacie tym wskazano, że mając na uwadze rekomendacje Pomorskiego Państwowego Inspektora Sanitarnego, a także znaczący spadek zachorowań, uruchamia się odwiedziny u pacjentów hospitalizowanych we wszystkich klinikach i oddziałach **przez osoby legitymujące się dowodem zaszczepienia przeciw COVID-19 z karencją co najmniej 2 tygodni od ostatniego zaszczepienia (z komunikatu nie wynika, by re-spektowany był negatywny wynik testu na obecność choroby)**. Uwypuklić należy, że nadal brak jest też jednoznacznego stanowiska, czy szczepionka faktycznie chroni przed zakażeniem, czy tylko łagodzi przebieg choroby³⁸.

Kolejnym przykładem jest zapowiadany projekt ustawy umożliwiającej sprawdzenie przez pracodawcę, czy pracownik jest zaszczepiony przeciwko COVID-19. Na dzień 24 listopada 2021 r. znane są wyłącznie zapowiedzi medialne dotyczące treści projektu. Z przekazanych przez media informacji wynika, że projekt poselski, który został przygotowany przez grupę posłów PiS, składa się z trzech filarów³⁹:

35 Tamże.

36 Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich M. Wiącka (VII.501.21.2021.KŁ) do Prezesa Rady Ministrów, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-10/Do_PRM_szczepienia_3.10.2021_0.pdf, dostęp: 24 listopada 2021 r.

37 A. Katarzyńska, *UCK przywraca odwiedziny pacjentów. Pod koniec maja i tylko dla zaszczepionych*, <https://www.gdansk.pl/wiadomosci/uck-przywraca-odwiedziny-pacjentow-pod-koniec-maja-na-razie-tylko-dla-osob-zaszczepionych-jak-jest-w-innych-szpitalach,a,195911>, dostęp: 23 listopada 2021 r.

38 Uniwersyteckie Centrum Kliniczne, *Zasady odwiedzin w UCK – ważna informacja dla zaszczepionych*, <https://uck.pl/news/zasady-odwiedzin-w-uck-jest-wazna-informacja-dla-zaszczepionych.html>, dostęp: 23 listopada 2021 r.

39 TV Trwam News, *Segregacja sanitarna w miejscach pracy? Projekt grupy posłów PiS dot. weryfikacji szczepień pracowników budzi wątpliwości wśród polityków partii rządzącej*, <https://www.radiomaryja.pl/informacje/segregacja-sanitarna-w-miejscach-pracy-projekt-grupy-poslow-pis-dot-weryfikacji-szczepien-pracownikow-budzi-watpliwosci-wsrod-politykow-partii-rzadzacej>, dostęp: 24 listopada 2021 r.

1. Przedsiębiorca będzie mógł poprosić o certyfikat zaszczepienia pracownika i jeśli pracownik nie będzie zaszczepiony, to będzie mógł zreorganizować pracę, np. przenieść takiego pracownika do działu, w którym nie będzie miał styczności z klientami.
2. Szef każdego podmiotu leczniczego, np. hospicjum, będzie upoważniony do wydania zarządzenia o obowiązku zaszczepienia swojego pracownika, a brak szczepienia „będzie mógł wiązać się z restrykcjami w postaci zwolnienia z pracy”.
3. Jeśli przedsiębiorstwo wykaże, że wszyscy pracownicy są zaszczepieni, uzyska specjalny przywilej w postaci zwolnienia z restrykcji sanitarnych.

6. Podsumowanie

Obecnie w każdej dziedzinie życia społecznego dostrzegamy występowanie faktycznej presji dotyczącej przyjęcia szczepienia, które nie ma statusu obowiązkowego. Ma ona charakter zasadniczo różny od akcji promocyjnej czy edukacyjnej. Z doniesień medialnych wynika, że w Austrii do kina, teatru, na koncerty, do fryzjera, do podologa, do studia fitness lub na imprezy sportowe będzie można pójść tylko po zaszczepieniu lub wyzdrowieniu⁴⁰. Ograniczenia mają także dotyczyć wizyt w szpitalach i placówkach opiekuńczych, a także dotknąć branży hotelarskiej. Ewentualne podjęcie takich działań w Polsce oznaczałoby obejście przepisów dotyczących szczepień obowiązkowych oraz faktyczne doprowadzenie do sytuacji, w której obywatel byłby zmuszany do przyjęcia pozornie dobrowolnej szczepionki pod rygorem dużo bardziej dolegliwych sankcji (w postaci wykluczenia społecznego) niż te, które przewidziane są w u.z.z.ch.z. czy k.w. Stan taki byłby w sposób oczywisty sprzeczny z normami konstytucyjnymi.

Konieczność posłużenia się certyfikatem czy nawet samym zaświadczeniem o odbytym szczepieniu w Polsce wkracza już do szkół, uczelni, miejsc pracy, szpitali. Rada Ministrów określiła m.in. limity osób mogących uczestniczyć w różnych wydarzeniach, gdzie nie wlicza się m.in. osób zaszczepionych przeciwko COVID-19. Ograniczeń wciąż przybywa, możemy mieć jedynie nadzieję, że budowanie świata na nowo po pandemii COVID-19 pozwoli nam cieszyć się wolnością, a nie uczyni nas niewolnikami m.in. sanitaryzmu.

40 Money.pl, *Niezaszczepionym wstęp wzbroniony. Austria zaostroża zasady*, <https://www.money.pl/gospodarka/niezaszczepionym-wstep-wzbroniony-austria-zaostrza-zasady-6702541297453728a.html>, dostęp: 24 listopada 2021 r.

Bibliografia

Literatura

- » Banaszek B., komentarz art. 31, [w:] tenże, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012, Nb. 11, SIP Legalis.
- » Banaszek B., komentarz art. 32, [w:] tenże, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012, Nb. 2, SIP Legalis.
- » Borysiak W., Bosek L., *Objaśnienia do art. 32 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- » Bosek L., Szydło M., *Objaśnienia do art. 31 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- » Dyda K., *Analiza legalności wprowadzenia do polskiego prawa tzw. paszportów szczepionkowych (Zielonych Zaświadczeń Cyfrowych)*, dzieło niepublikowane, znajdujące się w prywatnych zbiorach Autorki.
- » Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012.
- » Garlicki L., Zubik M., komentarz art. 32, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. ciż, Nb. 16 i 28, Warszawa 2016, Lex.
- » Haberko J., komentarz art. 17, [w:] *Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz*, red. L. Bosek, Warszawa 2021, Nb. 20, SIP Legalis.
- » Iwański M., komentarz art. 115, [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. P. Daniluk, Warszawa 2016, Nb. 17, SIP Legalis.
- » Tuleja P., komentarz art. 31, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. tenże, Warszawa 2019, Nb. 2, Lex.

Akty prawne

- » Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- » Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz. Urz. UE L 158 z dnia 30 kwietnia 2004 r.).
- » Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r.).
- » Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16 września 2019 r. w sprawie wykazu zalecanych szczepień ochronnych oraz sposobu finansowania i dokumentowania

zalecanych szczepień ochronnych wymaganych międzynarodowymi przepisami zdrowotnymi (Dz. U. Nr 180, poz. 1215).

- » Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 753 z późn. zm.).
- » Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/953 z dnia 14 czerwca 2021 r. w sprawie ram wydawania, weryfikowania i uznawania interoperacyjnych zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w związku z COVID-19 (unijne cyfrowe zaświadczenie COVID) w celu ułatwienia swobodnego przemieszczania się w czasie pandemii COVID-19 (Dz. Urz. UE L 211 z dnia 15 czerwca 2021 r.).
- » Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z dnia 26 października 2012 r.).
- » Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiołowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1897).
- » Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 12, poz. 114).
- » Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. Nr 234, poz. 1570).

Orzeczenia sądowe i decyzje administracyjne

- » Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2001 r., sygn. SK 10/01.
- » Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2019 r., sygn. II OSK 368/17.
- » Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lutego 2020 r., sygn. II OSK 780/18.
- » Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2016 r., sygn. V KK 306/15.
- » Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2006 r., sygn. P 24/05.
- » Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 1999 r., sygn. K 13/98.
- » Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98
- » Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2009 r., sygn. K 55/07.
- » Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07.
- » Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97.
- » Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2000 r., sygn. K 10/00.
- » Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2014 r., sygn. SK 53/12.
- » Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 października 2012 r., sygn. K 27/11.
- » Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 1999 r., sygn. K 6/98.
- » Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97.
- » Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01.
- » Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2009 r., sygn. SK 54/08.
- » Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01.
- » Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2000 r., sygn. K 35/99.

- » Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. P 14/10.
- » Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lutego 2008 r., sygn. K 34/06.
- » Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04.
- » Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2015 r., sygn. K 12/14.
- » Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97.
- » Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87.
- » Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. II SA/OI 839/12.

Pozostałe pisma i dokumenty urzędowe

- » Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich M. Wiącka (VII.501.21.2021.KŁ) do Prezesa Rady Ministrów, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-10/Do_PRM_zszczepienia_3.10.2021_0.pdf, dostęp: 24 listopada 2021 r.

Źródła internetowe

- » Bielecki T., *Czy UE zdąży z „zielonymi certyfikatami” przed wakacjami?*, <https://www.dw.com/pl/czy-ue-zd%C4%85%C5%BCy-z-zielonymi-certyfikatami-przed-wakacjami/a-56899019>, dostęp: 22 listopada 2021 r.
- » Kacprzak I., Zawadka G., *Na wakacje i do kina tylko z paszportem covidowym*, <https://www.rp.pl/Koronawirus-SARS-CoV-2/304119956-Na-wakacje-i-do-kina-tylko-z-paszportem-covidowym.html>, dostęp: 12 kwietnia 2021 r.
- » Katarzyńska A., *UCK przywraca odwiedziny pacjentów. Pod koniec maja i tylko dla zaszczepionych*, <https://www.gdansk.pl/wiadomosci/uck-przywraca-odwiedziny-pacjentow-pod-koniec-maja-na-razie-tylko-dla-osob-zaszczepionych-jak-jest-w-innych-szpitalach,a,195911>, dostęp: 23 listopada 2021 r.
- » Modrzecka P., *Uczelnie tylko dla zaszczepionych? RPO do MEiN i KRASP. AKTUALIZACJA: Min. Czarnek: brak podstaw do sprawdzania szczepień studentów*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/uczelnie-tylko-dla-zaszczepionych-rpo-do-mein-i-krasp-aktualizacja-min-czarnek-brak-podstaw>, dostęp: 23 listopada 2021 r.
- » Money.pl, *Niezaszczepionym wstęp wzbroniony. Austria zaostrza zasady*, <https://www.money.pl/gospodarka/niezaszczepionym-wstep-wzbroniony-austria-zaostrza-zasady-6702541297453728a.html>, dostęp: 24 listopada 2021 r.
- » Onet.pl, *Paszport covidowy będzie obowiązywał w Polsce? Na czym miałby polegać*, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/paszport-covidowy-w-polsce-na-czym-mialby-polegac-jakie-dawalby-korzysci/7d7cvj3>, dostęp: 23 listopada 2021 r.
- » Sobczak K., *Premier: rozmowy w UE o koronapaszportach na wstępnym etapie*, <https://www.prawo.pl/prawo/paszporty-covidowe-wg-premiera-rozmowy-w-ue-na-wstepnym-etapie,507558.html>, dostęp: 23 listopada 2021 r.

- » TV Trwam News, *Segregacja sanitarna w miejscach pracy? Projekt grupy posłów PiS dot. weryfikacji szczepień pracowników budzi wątpliwości wśród polityków partii rządzącej*, <https://www.radiomaryja.pl/informacje/segregacja-sanitarna-w-miejscach-pracy-projekt-grupy-poslow-pis-dot-weryfikacji-szczepien-pracownikow-budzi-watpliwosci-wsrod-politykow-partii-rzadzacej>, dostęp: 24 listopada 2021 r.
- » Uniwersyteckie Centrum Kliniczne, *Zasady odwiedzin w UCK – ważna informacja dla zaszczepionych*, <https://uck.pl/news/zasady-odwiedzin-w-uck-jest-wazna-informacja-dla-zaszczepionych.html>, dostęp: 23 listopada 2021 r.



Introduction of EU digital COVID certificates to Polish law and the restriction of citizens' rights and freedoms

Keywords: coronavirus pandemic, EU Digital COVID Certificate, limitation of rights

Abstract

In accordance with the objectives of the Union Regulation on Union Digital Certificates, they shall constitute a type of certificate confirming the fact of having received vaccination against COVID-19, the status of a recovered person or a negative test for SARS-CoV-2 infection. The use of the term “COVID passport” to refer to this document is misleading because, at least at the legislative stage, they were intended only as a certificate facilitating at most the exercise of rights and freedoms, which was limited due to the need to counteract the COVID-19 pandemic.

The mere fact of issuing such certificates does not lead to discrimination or unequal treatment. In the light of possible discrimination, the specific effects which Member States choose to attach to the possession of such a certificate may be considered.

From the point of view of the norms of the Constitution of the Republic of Poland, the introduction of possible concessions for the holders of the EU Digital Certificate would require the introduction of appropriate provisions of statutory rank, necessary and useful for the protection of public health and maintaining an appropriate balance between possible restrictions and the need to protect public health. Any restriction of the rights and freedoms of man and citizen must be introduced in accordance with constitutional requirements, including in particular the statutory form and proportionality.

In the perspective of the current law in Poland in the field of preventive vaccination, vaccination against COVID-19 is voluntary. Therefore, there are no normative grounds for the execution of undergoing this type of vaccination.

The need to use a certificate or even the certificate of vaccination in Poland is already entering schools, universities, workplaces and hospitals. The Council of Ministers has set limits on people who can participate in various events, where people vaccinated against COVID-19 are not included.