



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Trybunał Konstytucyjny, [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl) [Translation already published on the official website of the Polish Constitutional Tribunal] - Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Constitutional Tribunal for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Trybunał Konstytucyjny, [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl) [Tłumaczenie zostało już opublikowane na oficjalnej stronie Trybunału Konstytucyjnego] - Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Trybunał Konstytucyjny wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

## CZWARTA SEKCJA

### DECYZJA

Skarga nr 49933/20  
Cristian-Vasile TERHEȘ  
przeciwko Rumunii

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Czwarta Sekcja), zasiadając w dniu 13 kwietnia 2021 r. jako Izba składająca się z następujących sędziów:

Jonko Grozew, *Przewodniczący*,

Tim Eicke,

Faris Vehabović,

Iulia Antoanella Motoc,

Gabriele Kucsko-Stadlmayer,

Pere Pastor Vilanova,

Ana Maria Guerra Martins, *Sędziowie*,

i Andrea Tamietti, *Kanclerz Sekcji*,

mając na uwadze powyższą skargę wniesioną w dniu 11 listopada 2020 r., po obradach wydaje następującą decyzję:

## FAKTY

1. Skarżący, pan Cristian-Vasile Terheș, jest obywatelem rumuńskim, urodził się w 1978 r. i mieszka w Zalău. Przed Trybunałem skarżący reprezentowany był przez pana C.L. Popescu, adwokata praktykującego w Bukareszcie.

## A. Okoliczności sprawy

2. Przedstawione przez skarżącego fakty sprawy można pokrótce zaprezentować w sposób następujący.

3. W 2019 r. skarżący został wybrany do Parlamentu Europejskiego z ramienia Rumuńskiej Partii Socjaldemokratycznej. W tym czasie przebywał w Rumunii.

### 1. Geneza sprawy

4. Dnia 11 marca 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia ogłosiła, że świat stoi w obliczu pandemii wywołanej przez nowego koronawirusa SARS-CoV-2, powodującego zakaźną chorobę układu oddechowego określaną jako COVID-19.

5. Dnia 16 marca 2020 r. prezydent Rumunii wydał dekret o wprowadzeniu stanu wyjątkowego (dekret nr 195/2020) (zob. par. 23 poniżej). Na mocy dekretu nr 195/2020 w Rumunii ustanowiono, że skutkiem natychmiastowym, stan wyjątkowy trwający trzydzieści dni. W art. 2 przewidziano ograniczenie korzystania z niektórych praw podstawowych, w tym swobody przemieszczania się. Ograniczenia nie dotyczyły prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego.

6. W dniu 21 marca 2020 r. Minister Spraw Wewnętrznych, działając na mocy odpowiednich przepisów rozporządzenia w sprawie stanu oblężenia i stanu wyjątkowego („reżim prawny”) (rządowe rozporządzenie w sprawie stanu wyjątkowego nr 1/1999 – zob. par. 20 poniżej) oraz dekretu nr 195/2020, wydał rozporządzenie wojskowe nr 2/2020. W punktach 4 i 5 tegoż rozporządzenia zalecono, by ludzie nie przebywali poza domem między godz. 6.00 i godz. 22.00 oraz zakazano przebywania poza domem między godz. 22.00 i godz. 6.00.

7. W dniu 24 marca 2020 r. Minister Spraw Wewnętrznych, ponownie działając na podstawie dekretu nr 195/2020, wydał rozporządzenie wojskowe nr 3/2020 (zob. par. 29 poniżej), na mocy którego ze skutkiem natychmiastowym zabroniono jakiegokolwiek osobie przebywania poza własnym domem, z wyłączeniem pewnych szczególnych okoliczności. Każda osoba opuszczająca dom musiała okazać dokument potwierdzający, że ma ku temu ważny powód. Organami właściwymi do egzekwowania wspomnianych środków były policja i żandarmeria. Osoby dopuszczające się naruszeń w tym względzie mogły zostać ukarane grzywną za wykroczenie.

8. W dniu 14 kwietnia 2020 r. prezydent Rumunii, po dokonaniu oceny sytuacji w zakresie zdrowia publicznego w kraju, wydał dekret nr 240/2020, na mocy którego przedłużono stan wyjątkowy o trzydzieści dni do dnia 14 maja 2020 r. i wskazano, że środki podjęte na podstawie dekretu nr 195/2020 (zob. par. 26-27 poniżej) pozostają w mocy.

9. Dnia 14 maja 2020 r., o północy, zniesiono stan wyjątkowy.

2. *Sytuacja skarżącego i środki prawne wobec środka zastosowanego przez władze*

10. Zdaniem skarżącego środek nałożony przez władze w okresie od dnia 24 marca 2020 r. do dnia 14 maja 2020 r. włącznie (zob. par. 7 powyżej) miał wobec niego zastosowanie. W tym czasie nie chorował on na SARS-CoV-2, nie wykazywał żadnych objawów choroby, nie miał kontaktu z nikim, kto był nosicielem wirusa i nie podróżował do krajów, w odniesieniu do których Rumunia wprowadziła środki ochrony zdrowia.

(a) **Skarga dotycząca art. 5 ust. 4 Konwencji**

11. W dniu 7 maja 2020 r. skarżący wniósł skargę do Sądu Okręgowego w Bukareszcie na podstawie art. 5 ust. 4 Konwencji. Oświadczył, że zastosowano wobec niego „zatrzymanie administracyjne” i wniósł do Sądu Okręgowego o niezwłocznie wydanie nakazu zwolnienia i stwierdzenie, iż ma prawo opuszczania domu z dowolnych przyczyn bez konieczności przedstawiania dokumentu uzasadniającego i bez narażania się na karę. Wniósł o rozpoznanie sprawy w trybie pilnym i nadanie wyrokowi rygoru natychmiastowej wykonalności.

12. Pierwszą rozprawę zaplanowano na dzień 12 czerwca 2020 r.

13. W dniu 10 czerwca skarżący złożył do Sądu Okręgowego wniosek o stwierdzenie, iż na skutek zniesienia *lockdownu* jego roszczenie stało się bezprzedmiotowe (zob. par. 9 powyżej).

14. Z najnowszych informacji przekazanych przez skarżącego w dniu 11 listopada 2020 r. wynika, że w tym dniu sprawa w dalszym ciągu toczyła się przed Sądem Okręgowym.

(b) **Roszczenie dotyczące sądowej kontroli ustawodawstwa**

15. W dniach 8 i 25 maja 2020 r. skarżący wniósł o kontrolę dekretów nr 195/2020 i 240/2020, rozporządzeń parlamentarnych zatwierdzających te dekrety (zob. par. 25-28 poniżej) oraz rozporządzenia wojskowego nr 3/2020 (zob. par. 29 poniżej). Argumentował, że wspomniane akty prawne naruszyły jego prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego i zwrócił się do władz, które je wydały, o ich uchylenie. Jego wnioski o ponowne rozpatrzenie zostały odrzucone na tej podstawie, że art. 5 § 1 ustawy o sądach administracyjnych (ustawa nr 554/2004 – zob. par. 19 poniżej) wykluczał administracyjną kontrolę przedmiotowych przepisów.

16. W dniu 5 października 2020 r. skarżący wniósł do Wydziału Cywilnego i Administracyjnego Sądu Apelacyjnego w Klużu-Napoce pozew o stwierdzenie nieważności części przepisów, o których mowa w par. 15 powyżej. Argumentował, że zakaz opuszczania domu stanowił pozasądowe administracyjne pozbawienie wolności, co stanowi naruszenie art. 5 Konwencji.

17. Z najnowszych informacji przekazanych przez skarżącego w dniu 11 listopada 2020 r. wynika, że w tym dniu nadal toczyło się przedmiotowe postępowanie przed sądami krajowymi.

3. *Zawiadomienia skierowane przez Rumunię w związku z uchyleciem stosowania zobowiązań na mocy art. 15 Konwencji*

18. W dniu 17 marca 2020 r. Stałe Przedstawicielstwo Rumunii przy Radzie Europy poinformowało Sekretarza Generalnego Rady Europy, że Rumunia zamierza skorzystać z uchylecia stosowania zobowiązań na mocy art. 15 Konwencji. Załączono kopię dekretu nr 195/2020. Następnie władze rumuńskie regularnie informowały Sekretarza Generalnego notą werbalną o poszczególnych środkach stosowanych do czasu zniesienia stanu wyjątkowego o północy w dniu 14 maja 2020 r. (zob. par. 9 powyżej).

## **B. WŁAŚCIWE PRAWO KRAJOWE I PRAKTYKA**

1. *Ustawa o sądach administracyjnych (ustawa nr 554/2004)*

19. Art. 5 ust. 1 ustawy o sądach administracyjnych (ustawa nr 554/2004) stanowi, że w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie można zaskarżyć jakiegokolwiek aktu administracyjnego organu władzy publicznej dotyczącego jego relacji z Parlamentem ani jakiegokolwiek dokumentu dowództwa wojskowego.

2. *Rozporządzenie w sprawie stanu oblężenia i stanu wyjątkowego („reżim prawny”) (rządowe rozporządzenie w sprawie stanu wyjątkowego nr 1/1999)*

20. Zgodnie z art. 3 rozporządzenia w sprawie stanu oblężenia i stanu wyjątkowego („reżim prawny”) (rządowe rozporządzenie w sprawie stanu wyjątkowego nr 1/1999) stan wyjątkowy to szczególny reżim prawny, w ramach którego w całym kraju lub w poszczególnych jednostkach administracyjnych wprowadzane są wyjątkowe środki polityczne, gospodarcze lub porządku publicznego w przypadku rzeczywistego lub bezpośredniego poważnego zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego lub funkcjonowania demokracji konstytucyjnej. Może on zostać ogłoszony lub przedłużony wyłącznie w zakresie wymaganym przez okoliczności, które go spowodowały, oraz zgodnie ze zobowiązaniami Rumunii wynikającymi z prawa międzynarodowego (art. 3 § 1 rządowego rozporządzenia w sprawie stanu wyjątkowego nr 1/1999). W sytuacji stanu wyjątkowego korzystanie z podstawowych praw i wolności może zostać ograniczone, jednakże nawet w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego zabronione są ograniczenia prawa do życia, podobnie jak tortury, złe traktowanie, skazywanie i karanie za przestępstwa nieistniejące w świetle prawa krajowego lub międzynarodowego oraz ograniczenia w dostępie do wymiaru

sprawiedliwości (art. 3 a) i art. 4 rządowego rozporządzenia w sprawie stanu wyjątkowego nr 1/1999).

21. Przepis art. 9 rządowego rozporządzenia w sprawie stanu wyjątkowego nr 1/1999 nakłada na władze publiczne i osoby fizyczne obowiązek przestrzegania i wprowadzania w życie wszystkich środków określonych w samym rozporządzeniu, w powiązanych aktach prawnych lub w rozporządzeniach wojskowych wydanych w celu wdrożenia niezbędnych środków zastosowanych w związku ze stanem wyjątkowym. Zgodnie z art. 28 rozporządzenia nieprzestrzeganie postanowień art. 9 stanowi wykroczenie administracyjne, za które osoba fizyczna może zostać ukarana grzywną w wysokości od 2 000 do 20 000 lei rumuńskich (RON).

22. Decyzją nr 152/2020 z dnia 6 maja 2020 r. Trybunał Konstytucyjny uznał art. 28 rządowego rozporządzenia w sprawie stanu wyjątkowego nr 1/1999 za niezgodny z konstytucją, ponieważ przewidziana nim kara nie dotyczyła przestępstwa jednoznacznie określonego przez prawo. W następstwie tego rozstrzygnięcia obowiązywanie art. 28 rządowego rozporządzenia w sprawie stanu wyjątkowego nr 1/1999 zostało zawieszona na okres od 13 maja do 27 czerwca 2020 r., a następnie uchylone z dniem 28 czerwca 2020 r.

### *3. Dekret w sprawie stanu wyjątkowego (dekret nr 195/2020)*

23. Dekret w sprawie stanu wyjątkowego (dekret nr 195/2020), wydany na podstawie art. 3 rządowego rozporządzenia w sprawie stanu wyjątkowego nr 1/1999 zgodnie z rumuńską konstytucją, został opublikowany w Dzienniku Ustaw w dniu 16 marca 2020 r. Odpowiednie fragmenty dekretu brzmią następująco:

„Zważywszy na rozwój międzynarodowej sytuacji epidemiologicznej, a mianowicie rozprzestrzenienie się wirusa SARS-CoV-2 do ponad 150 krajów, w których zakażonych zostało około 160.000 osób, a ponad 5800 zmarło, oraz oświadczenie Międzynarodowej Organizacji Zdrowia z dnia 11 marca 2020 r. określające epidemię jako „pandemię”;

Uwzględniając nie tylko doświadczenia krajów, które zostały poważnie dotknięte rozprzestrzenieniem się wirusa, ale także środki, które przyniosły pozytywne skutki poprzez ograniczenie tego rozprzestrzeniania się – a mianowicie inicjatywy w zakresie zdrowia publicznego, ograniczenie lub zawieszenie innej niż niezbędna działalności gospodarczej i społecznej, a w szczególności ograniczenie korzystania z niektórych podstawowych praw i wolności – bez których inne podejmowane działania nie przyniosłyby pożądanego skutku;

Działając w ramach środków wprowadzonych przez państwa europejskie – głównie te sąsiadujące z Rumunią, ale także te zamieszkiwane przez duże społeczności obywateli rumuńskich – dwanaście z nich ogłosiło istnienie wyjątkowych okoliczności i przyjęło specjalne środki w celu zapobiegania przenoszeniu wirusa przez społeczność lokalną;

## DECYZJA w sprawie TERHEȘ przeciwko RUMUNII

Mając na uwadze rozwój sytuacji epidemiologicznej w Rumunii i szacowane krótkoterminowe ryzyko dla zdrowia publicznego, które wskazują na masowy wzrost liczby zakażeń wirusem SARS-CoV-2;

Zważywszy, że brak niezwłocznego zastosowania pilnych środków społecznych i gospodarczych o wyjątkowym charakterze w celu ograniczenia zakażeń wirusem SARS-CoV-2 w populacji poważnie zagrozi korzystaniu, po pierwsze i przede wszystkim, z prawa do życia, a w dalszej kolejności, z prawa do zdrowia;

Podkreślając, że ogłoszenie stanu wyjątkowego jest konieczne, aby złagodzić negatywne skutki gospodarcze, które wynikną ze środków wdrożonych na szczeblu krajowym i międzynarodowym w celu zwalczania rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2;

Mając na uwadze, że powyższe czynniki wskazują na istnienie nieprzewidywalnych wyjątkowych okoliczności mających wpływ na ogólny interes publiczny i stanowiących stan nadzwyczajny, wymagający zastosowania wyjątkowych środków;

Biorąc pod uwagę, że ograniczenia w korzystaniu z praw nie mogą naruszać istoty tych praw i muszą służyć zgodnemu z prawem celowi, który jest konieczny w społeczeństwie demokratycznym i proporcjonalny do zamierzonego celu;

....,

Prezydent Rumunii ustanawia:

### **Artykuł 1**

Stan wyjątkowy obowiązujący na całym terytorium Rumunii przez okres trzydziestu dni.

### **Artykuł 2**

W celu zapobiegania rozprzestrzenianiu się epidemii COVID-19 i zarządzania skutkami dalszego pogorszenia się sytuacji epidemiologicznej, w okresie obowiązywania stanu nadzwyczajnego, korzystanie z wymienionych poniżej praw zostaje ograniczone w sposób proporcjonalny do kryteriów określonych w art. 4 ust. 4:

- a) prawo do swobodnego poruszania się;
- b) prawo do życia osobistego, rodzinnego i prywatnego;
- c) nienaruszalność mieszkania;
- d) prawo do edukacji;
- e) wolność zgromadzeń;
- f) prawo do własności prywatnej;
- g) prawo do strajku;
- h) wolność gospodarcza.

(...)

### **Artykuł 4**

(1) W dążeniu do osiągnięcia celów, o których mowa w art. 2, środki nadzwyczajne (...) wprowadza się stopniowo.

DECYZJA w sprawie TERHEȘ przeciwko RUMUNII

(2) Stopniowe środki nadzwyczajne wymienione w ust. 1-7 załącznika nr 2 mogą być wprowadzone przez Ministra Spraw Wewnętrznych lub jego upoważnionego przedstawiciela, za zgodą Prezesa Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia wojskowego.

(...)

(4) Stopniowe środki nadzwyczajne wprowadza się zgodnie z ust. 2 i 3, zgodnie z oceną dokonaną przez Krajową Radę ds. Sytuacji Nadzwyczajnych, w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów, na podstawie następujących kryteriów:

- (a) stopień nasilenia przenoszenia wirusa COVID-19 w społeczności;
- (b) tempo powstawania nowych skupisk na danym obszarze geograficznym;
- (c) liczba pacjentów w stanie krytycznym w stosunku do wydolności systemu opieki zdrowotnej;
- (d) zdolność i ciągłość działania usług społecznych i publicznych;
- (e) zdolność władz publicznych do wdrażania i egzekwowania środków porządku publicznego i bezpieczeństwa;
- (f) środki podjęte za granicą wywierające wpływ na społeczeństwo lub sytuację gospodarczą Rumunii;
- (g) możliwości wdrożenia środków kwarantanny;
- (h) inne sytuacje nadzwyczajne.”

24. W zakresie istotnym z punktu widzenia niniejszej sprawy, ust. 42 (1) załącznika nr 1 do dekretu nr 195/2020 stanowi:

„W okresie obowiązywania stanu wyjątkowego działalność sądów będzie kontynuowana w odniesieniu do wszelkich spraw szczególnie pilnych (...).”

25. Parlament zatwierdził dekret nr 195/2020 zarządzeniem nr 3 z dnia 19 marca 2020 r.

*4. Dekret o (przedłużeniu stosowania) stanu wyjątkowego (dekret nr 240/2020)*

26. Na mocy dekretu o przedłużeniu stanu wyjątkowego (dekret nr 240/2020), opublikowanego w Dzienniku Urzędowym w dniu 14 kwietnia 2020 r., stan wyjątkowy został przedłużony o trzydzieści dni do dnia 14 maja 2020 r. W motywach dekretu stwierdzono, między innymi, co następuje:

„Mając na uwadze, że na całym świecie obserwuje się gwałtowny wzrost liczby zakażeń i zgonów spowodowanych wirusem SARS-CoV-2, bez wyraźnych oznak potencjalnego spowolnienia pandemii lub stabilizacji liczby przypadków, pomimo bezprecedensowych ograniczeń wprowadzonych przez państwa na całym świecie;

Uwzględniając fakt, że liczba zarejestrowanych przypadków i zgonów spowodowanych wirusem SARS-CoV-2 stale rośnie od czasu wprowadzenia w Rumunii stanu wyjątkowego na mocy dekretu nr 195/2020;

(...)

## DECYZJA w sprawie TERHEȘ przeciwko RUMUNII

Zważywszy, że wyjątkowe okoliczności, które doprowadziły do wprowadzenia stanu wyjątkowego, nadal się utrzymują oraz że ogólny interes publiczny przemawia za przedłużeniem stanu wyjątkowego, kontynuacją stosowania dotychczas obowiązujących środków i przyjęciem nowych środków umożliwiających władzom publicznym skuteczne działanie i dysponowanie odpowiednimi zasobami w celu zarządzania kryzysowego (...)

27. Na mocy dekretu nr 240/2020 wprowadzono ograniczenia praw podstawowych zbliżone do tych, które zostały ustanowione na mocy dekretu nr 195/2020 (zob. par. 23 powyżej). Zgodnie z art. 7 środki przyjęte w celu wykonania dekretu nr 195/2020 miały pozostać w mocy.

28. Parlament zatwierdził dekret nr 240/2020 zarządzeniem nr 4/2020 z dnia 16 kwietnia 2020 r.

### 5. *Rozporządzenie wojskowe nr 3/2020*

29. Rozporządzenie wojskowe w sprawie COVID-19 (środki zapobiegawcze) (rozporządzenie wojskowe nr 3/2020), wydane na podstawie odpowiednich przepisów rządowego rozporządzenia w sprawie stanu wyjątkowego nr 1/1999 i art. 4 §§ 2 i 4 dekretu nr 195/2020, zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw w dniu 24 marca 2020 r. Fragmenty istotne z punktu widzenia niniejszej sprawy brzmią następująco:

#### **Artykuł 1**

„Nikt nie może opuszczać swojego miejsca zamieszkania ani przebywać poza nim, z wyłączeniem następujących przypadków:

(a) w celu wykonywania pracy, w tym przemieszczania się między miejscem zamieszkania a miejscem lub miejscami pracy;

(b) w celu zakupu niezbędnych artykułów (dla osób lub zwierząt domowych) lub towarów potrzebnych do celów pracy;

(c) w celu uzyskania opieki medycznej, której nie można przesunąć w czasie lub świadczyć w sposób zdalny;

(d) z ważnych powodów, takich jak opieka na dzieckiem lub towarzyszenie dziecku, pomoc osobie chorej, niepełnosprawnej lub w podeszłym wieku lub śmierć członka rodziny;

(e) na krótkie okresy, w pobliżu miejsca zamieszkania, w celu wykonywania indywidualnych ćwiczeń fizycznych (z wyłączeniem sportów zespołowych) lub zaspokajania potrzeb zwierząt domowych;

(f) w celu oddania krwi w stacji krwiodawstwa;

(g) w celu świadczenia usług z zakresu pomocy humanitarnej lub wolontariatu;

(h) w celu prowadzenia działalności rolniczej;

(i) w przypadku prowadzenia działalności rolniczej, w celu sprzedaży rolnych produktów żywnościowych”.



#### Artykuł 4

„(1) W przypadku wezwania do wskazania ważnego powodu opuszczenia lub przebywania poza miejscem zamieszkania:

(...)

(b) osoba prowadząca jednoosobową działalność gospodarczą (...) przedstawia wypełnioną deklarację własną.

„(2) W przypadku wezwania do wskazania ważnego powodu opuszczenia lub przebywania poza miejscem zamieszkania osoba, która nie spełnia wymogów określonych w ust. (1), przedstawia wypełnioną deklarację własną:

(...)”

#### Artykuł 14

„(1) Uprawnienia do wykonywania i egzekwowania postanowień niniejszego rozporządzenia wojskowego przysługują:

(a) policji państwowej, żandarmerii państwowej oraz policji lokalnej w odniesieniu do środków, o których mowa w pkt 1-4;

(...)

(2) Każda osoba, która nie zastosuje się do środków, o których mowa w art. 1 do 5 (...), ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną, cywilną, administracyjną lub karną zgodnie z art. 27 rządowego rozporządzenia w sprawie stanu wyjątkowego nr 1/1999 z późniejszymi zmianami i uzupełnieniami.

(...)”

### C. Wystąpienie Dyrektora generalnego WHO z dnia 11 marca 2020 r.

30. Na spotkaniu z mediami w sprawie COVID-19 w dniu 11 marca 2020 r. Dyrektor Generalny Światowej Organizacji Zdrowia wydał następujące oświadczenie:

„W minionych dwóch tygodniach liczba przypadków COVID-19 poza Chinami wzrosła 13-krotnie, a liczba krajów dotkniętych tą chorobą potroiła się.

Obecnie odnotowano ponad 118.000 przypadków zakażenia w 114 krajach, a 4291 osób zmarło.

Tysiące pacjentów walczy o życie w szpitalach.

W nadchodzących dniach i tygodniach spodziewamy się, że liczba zakażeń, liczba zgonów i liczba państw występowania wirusa będą dalej rosnąć.

WHO analizuje epidemię przez całą dobę i jesteśmy głęboko zaniepokojeni zarówno alarmującym poziomem rozprzestrzeniania się i nasilenia, jak i zatrważającym poziomem beczynności.

W związku z tym uznaliśmy, że COVID-19 można zakwalifikować jako pandemię.

(...)

WHO działa w trybie pełnej gotowości od czasu otrzymania informacji o pierwszych przypadkach zachorowań.

## DECYZJA w sprawie TERHEȘ przeciwko RUMUNII

Codziennie wzywamy poszczególne państwa do podejmowania pilnych i zdecydowanych działań.

Głośno i wyraźnie bijemy na alarm.

(...)

Będziemy powtarzać to bardzo głośno, bardzo wyraźnie i bardzo często: wszystkie państwa wciąż jeszcze mogą zmienić przebieg tej pandemii.

Jeżeli kraje będą wykrywać, wykonywać testy, leczyć, izolować, monitorować i mobilizować swoich obywateli do reagowania, te, w których liczba przypadków jest niewielka, mogą zapobiec przekształceniu się takich nielicznych przypadków zachorowań w skupiska, a tych skupisk w zakażenia całych społeczności.

(...)

Wszystkie kraje muszą wypracować równowagę między ochroną zdrowia, minimalizacją zakłóceń dla gospodarki i społeczeństwa oraz poszanowaniem praw człowieka.

Mandat WHO obejmuje zdrowie publiczne. Współpracujemy jednak z wieloma partnerami ze wszystkich sektorów, aby złagodzić społeczne i gospodarcze konsekwencje pandemii.

Mamy do czynienia nie tylko z kryzysem zdrowia publicznego, ale z kryzysem, który dotknie każdego sektora – dlatego w walkę muszą zaangażować się wszystkie sektory i wszystkie osoby.

Od samego początku mówiłem, że kraje muszą przyjąć podejście obejmujące wszystkie szczeble władzy i całe społeczeństwo, oparte na kompleksowej strategii zapobiegania infekcjom, ratowania życia i minimalizowania skutków.

(...)”

## ZARZUT

31. Skarżący podniósł zarzut, że *lockdown* nałożony w Rumunii w okresie od 24 marca do 14 maja 2020 r., którego musiał przestrzegać, stanowił pozbawienie wolności sprzeczne z art. 5 ust. 1 lit. e) Konwencji.

## PRAWO

32. Skarżący podniósł zarzut, że *lockdown*, któremu był poddawany przez pięćdziesiąt dwa dni, stanowił niezindywidualizowane, pozasądowe, administracyjne pozbawienie wolności nałożone w celu zapobieżenia przeniesieniu choroby zakaźnej. Na poparcie swoich argumentów podniósł, że zakazano mu opuszczania domu z wyjątkiem wyjątkowych powodów, że policja miała obowiązek egzekwowania tego zakazu i że była uprawniona do nakładania na niego kar, gdyby się do niego nie zastosował.

Powołał się na przepis art. 5 ust. 1 lit. e) Konwencji, który we właściwej części stanowi:

„1. Każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Nikt nie może być pozbawiony wolności, z wyjątkiem następujących przypadków i w trybie ustalonym przez prawo:

(...)

e) zgodnego z prawem pozbawienia wolności osoby w celu zapobieżenia szerzeniu przez nią choroby zakaźnej, osoby umyślowo chorej, alkoholika, narkomana lub włóczęgi;

(...)”

33. Skarżący twierdził ponadto, że przedmiotowy środek nie miał jasnej i przewidywalnej podstawy prawnej oraz nie był konieczny w społeczeństwie demokratycznym.

34. W swojej skardze skarżący jednoznacznie stwierdził, że podnosi jedynie zarzut dotyczący art. 5 ust. 1 lit. e) Konwencji. Na tym etapie nie zamierzał wnieść do Trybunału skargi dotyczącej naruszenia art. 5 ust. 4 Konwencji, ponieważ planował poczekać w tym zakresie na wynik postępowania krajowego. Twierdził jednak, że zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa żaden akt mający moc prawną w odniesieniu do stanu wyjątkowego nie podlegał w odpowiednim czasie kontroli ani zawieszeniu przez sąd, a zatem nie przysługiwał mu skuteczny środek odwoławczy w związku z naruszeniem jego prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego. W związku z tym, jego zdaniem, sześciomiesięczny termin przewidziany w art. 35 ust. 1 Konwencji rozpoczął bieg od momentu zniesienia skarżonego środka, o północy 14 maja 2020 r. (zob. par. 9 powyżej).

35. Mając na uwadze, że zgodnie z założeniami systemu konwencyjnego, Trybunał ma pełnić funkcję subsydiarną w stosunku do krajowych systemów ochrony praw człowieka (zob. przykładowo, *A. i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [WI], nr 3455/05, § 154, ETPCz 2009 r.), Trybunał po raz kolejny podkreślił, że jest zobowiązany do zbadania, czy posiada jurysdykcję na każdym etapie postępowania (zob. *Tănase p. Mołdawii* [WI], nr 7/08, § 131, ETPCz 2010 r.). W związku z tym, w opinii Trybunału, biorąc pod uwagę sposób sformułowania skargi skarżącego, należy rozpocząć od zbadania, czy art. 5 ust. 1 Konwencji ma w niniejszej sprawie zastosowanie. W szczególności musi on ustalić, czy ogólnokrajowy całkowity *lockdown* nałożony przez władze rumuńskie – i którego skarżący, jak wynika z jego oświadczenia, był zobowiązany przestrzegać – stanowił pozbawienie wolności, które w niniejszej sprawie naruszało przepis art. 5 ust. 1 Konwencji.

#### **A. Zasady ogólne**

36. Ugruntowane zasady mające zastosowanie w tym względzie, jeśli chodzi o rozróżnienie między pozbawieniem wolności a ograniczeniem prawa do swobodnego poruszania się, zostały określone w sprawach *Austin i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* ([WI], nr 39692/09 i 2 pozostałe,

§§ 57 i 59, ETPCz 2012 r.) oraz *De Tommaso przeciwko Włochom* [WI], nr 43395/09, §§ 80-81, 23 lutego 2017 r.). W szczególności, aby ustalić, czy ktoś został „pozbawiony wolności” w rozumieniu art. 5 Konwencji, punktem wyjścia musi być jego konkretna sytuacja, a pod uwagę należy wziąć cały szereg kryteriów, takich jak rodzaj, czas trwania, skutki i sposób wykonania danego środka, którego skutki należy rozważyć „cumulatively and in combination” (zob. *De Tommaso*, cyt. powyżej, § 80). Ponadto istotnym czynnikiem jest także kontekst zastosowania danego środka, ponieważ we współczesnym społeczeństwie często zdarzają się sytuacje, w których obywatele muszą godzić się na ograniczenia prawa do swobodnego poruszania się lub wolności w interesie dobra wspólnego (*ibid.*, § 81).

37. Trybunał po raz kolejny podkreśla, że o ile Konwencja to żywy instrument, nie oznacza to jednak, że w celu dostosowania się do aktualnych potrzeb, warunków, poglądów lub stanowisk Trybunał może tworzyć nowe prawo, niezależne od praw uznanych przez Konwencję lub że może ograniczać istniejące prawo albo tworzyć nowe „wyjątki” lub „uzasadnienia”, które nie zostały wyraźnie wymienione w Konwencji (zob. *mutatis mutandis Austin i inni*, cyt. powyżej, § 53, z dalszymi odniesieniami).

## **B. Zastosowanie powyższych zasad w niniejszej sprawie**

38. W niniejszej sprawie Trybunał w pierwszej kolejności zauważa, że skarżący nie powołał się przed nim na art. 2 Protokołu nr 4 do Konwencji, lecz starał się wykazać, że całkowity *lockdown* nie tylko ograniczał prawo do swobodnego poruszania się, lecz stanowił pozbawienie prawa do wolności. To, czy w konkretnej sprawie doszło do pozbawienia wolności, zależy od szczególnych okoliczności faktycznych sprawy.

39. Na wstępie Trybunał pragnie zauważyć, że zaskarżony przez skarżącego środek posiadał szczególny kontekst. Dokładnie rzecz biorąc, został on zastosowany w ramach stanu wyjątkowego wprowadzonego w Rumunii w dniu 16 marca 2020 r. (zob. par. 5 powyżej) ze względów związanych ze zdrowiem publicznym. Zgodnie z prawem rumuńskim, stan wyjątkowy to szczególny reżim prawny, w ramach którego można zastosować szereg środków nadzwyczajnych, odbiegających od ustalonego porządku konstytucyjnego. W związku z tym może on zostać ogłoszony w przypadku nadchodzącego lub istniejącego zagrożenia na określony czas i umożliwia państwu podejmowanie środków, które skutkują ograniczeniem korzystania z niektórych podstawowych wolności (zob. par. 20 powyżej). Zdaniem Trybunału nie ma wątpliwości, że pandemia COVID-19 mogła mieć bardzo poważne konsekwencje nie tylko dla zdrowia, ale także dla społeczeństwa, gospodarki, funkcjonowania państwa i życia jako takiego w taki sposób, że sytuację tę należało określić jako „wyjątkowe i nieprzewidywalne okoliczności” (zob. w tym względzie motywy dekretu nr 195/2020, cyt. w par. 23 powyżej).

40. Trybunał zauważa ponadto, że zaskarżony w niniejszej sprawie środek nałożono w celu odizolowania i odosobnienia całej populacji w reakcji na kwestię, którą odpowiedniej władze krajowe uznały za poważną i pilną kwestię zdrowia publicznego. Jak stwierdzono w motywach dekretu nr 195/2020, prezydent Rumunii podjął decyzję o ogłoszeniu stanu wyjątkowego po konsultacji z właściwymi organami oraz w reakcji na nieprzewidywalne i wyjątkowe okoliczności wynikające z rozwoju międzynarodowej sytuacji epidemiologicznej, a mianowicie z faktu rozprzestrzeniania się SARS-CoV-2 na całym świecie i stwierdzenia przez WHO, iż doszło do wystąpienia pandemii (zob. par. 23 i 30 powyżej). W dekrete stwierdzono ponadto, że gdyby władze nie podjęły niezwłocznie wyjątkowych działań w celu ograniczenia rozprzestrzeniania się wirusa w populacji, ich beczynność miałyby bardzo poważne konsekwencje przede wszystkim dla prawa do życia, a w dalszej kolejności, prawa do zdrowia (par. 23 powyżej). Dlatego też, aby zminimalizować gospodarcze i społeczne skutki pandemii oraz chronić prawo do życia, państwo rumuńskie wprowadziło środki nadzwyczajne, w tym *lockdown*.

41. W celu ustalenia, czy kwestionowany środek stanowił pozbawienie wolności, Trybunał musi przeanalizować konkretną sytuację skarżącego w świetle kryteriów określonych w uprzednio wydanych wyrokach (zob. par. 36 powyżej). W tym względzie Trybunał zauważa, że zaskarżony środek obowiązywał przez pięćdziesiąt dwa dni, od 24 marca do 14 maja 2020 r. (zob. par. 7 i 9 powyżej). Należy jednak również wziąć pod uwagę rodzaj, skutki i sposób wdrożenia środka w świetle okoliczności, w których środek ten zaistniał.

42. W odniesieniu do rodzaju i sposobu wdrożenia zaskarżonego środka Trybunał zauważa, że skarżący miał do czynienia ze środkiem zapobiegawczym o charakterze indywidualnym. Był to środek o charakterze ogólnym, nałożony na wszystkich na mocy ustawodawstwa przyjętego przez poszczególne organy rumuńskie (zob. par. 23, 26 i 29 powyżej). W następstwie zastosowania tego środka skarżący został zobowiązany do pozostawania w domu, z wyjątkiem pewnych okoliczności wyraźnie określonych przez prawo, w których musiał mieć przy sobie dokument potwierdzający powód opuszczenia miejsca zamieszkania (zob. par. 29 powyżej).

43. Trybunał zauważa zatem, że skarżący mógł swobodnie opuszczać swój dom z różnych powodów i udawać się do różnych miejsc, o każdej porze dnia, gdy było to konieczne (zob. par. 29 powyżej). Nie podlegał on indywidualnemu nadzorowi ze strony władz. Nie twierdził, że był zmuszony do życia w ściśle ograniczonej przestrzeni, ani że nie był w stanie utrzymywać kontaktów społecznych (zob., *mutatis mutandis*, *De Tommaso*, cyt. powyżej, §§ 85 i 89; dla porównania zob. *mutatis mutandis*, *Guzzardi przeciwko Włochom*, 6 listopada 1980 r., § 95, Seria A nr 39, w której to sprawie sąd nakazał skarżącemu zamieszkanie w określonej dzielnicy pod

specjalnym nadzorem, a Trybunał stwierdził pozbawienie wolności ze względu na niezwykle mały obszar, niemal stały nadzór nad skarżącym i całkowity brak możliwości utrzymywania przez niego kontaktów społecznych). W związku z tym, biorąc pod uwagę stopień dotkliwości zaskarżonego środka, nie można go uznać za równoważny z aresztem domowym (odnośnie do kwalifikacji takiego środka jako pozbawienia wolności w rozumieniu art. 5 Konwencji zob. między innymi *Buzadji przeciwko Republice Mołdawii* [WI], nr 23755/07, § 104, 5 lipca 2016 r.).

44. Trybunał zwraca również uwagę na fakt, że skarżący nie wyjaśnił konkretnie, w jaki sposób przedmiotowy środek wywarł na niego wpływ. Nie twierdził, że nie miał możliwości powołania się na którąkolwiek z podstaw prawnych umożliwiających opuszczenie miejsca zamieszkania i z tego względu musiał pozostać w zamknięciu we własnym przez cały czas obowiązywania stanu wyjątkowego. Ogólnie rzecz biorąc, nie przedstawił jakichkolwiek konkretnych informacji na temat swoich rzeczywistych doświadczeń związanych z *lockdownem*.

45. W związku z powyższym Trybunał jest zdania, że stopień ograniczenia prawa skarżącego do swobodnego poruszania się nie był tak poważny, aby uzasadniał stwierdzenie, że całkowity *lockdown* nałożony przez władze stanowił pozbawienie wolności. Uznaje zatem, iż nie można uznać, że skarżący został pozbawiony wolności w rozumieniu art. 5 ust. 1 Konwencji. Zatem Trybunał nie widzi potrzeby badania, czy przedmiotowy środek był uzasadniony na podstawie art. 5 ust. 1 lit. e).

46. Na zakończenie Trybunał zauważa, że zamierzeniem Rumunii było uchylenie, na mocy art. 15 Konwencji, stosowania zobowiązań nałożonych na mocy art. 2 Protokołu nr 4 do Konwencji, który zapewnia prawo do swobodnego przemieszczania się (zob. par. 18 i 23 powyżej), na które to prawo skarżący nie powołał się przed Trybunałem. W każdym razie brak zastosowania w niniejszej sprawie art. 5 ust. 1 Konwencji eliminuje również jakąkolwiek potrzebę rozważania ważności uchylenia stosowania zobowiązań, o którym Rumunia powiadomiła Radę Europy (zob. par. 18 powyżej oraz, *mutatis mutandis*, *A. i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, cyt. powyżej, § 161).

47. Trybunał stwierdza zatem, że skarga jest niezgodne *ratione materiae* z postanowieniami Konwencji w rozumieniu art. 35 ust. 3 lit. a) i musi zostać odrzucona zgodnie z art. 35 ust. 4.

Z tych przyczyn Trybunał jednomyślnie,

*Uznaje skargę za niedopuszczalną.*

DECYZJA w sprawie TERHEȘ przeciwko RUMUNII

Sporządzono w języku angielskim i francuskim i obwieszono na piśmie  
w dniu 20 maja 2021 r. {strona\_podpisów\_2}

Andrea Tamietti  
Kanclerz

Jonko Grozew  
Przewodniczący