

Robert Radek¹

Rzecznik Praw Obywatelskich i jego aktywność podczas pandemii COVID-19 (wybrane problemy)

Słowa kluczowe: Rzecznik Praw Obywatelskich, pandemia, prawa obywatelskie, koronawirus

Keywords: Commissioner for Human Rights, pandemic, human rights, coronavirus

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest analizie działalności Rzecznika Praw Obywatelskich podczas pandemii COVID-19 w Polsce. Dotychczasowe doświadczenia pozwalają wyciągać wnioski co do działalności instytucji ombudsmana i problemów o charakterze społecznym, politycznym i prawnym, jakie wygenerowały w państwie różne regulacje zmierzające do eliminacji samego wirusa, jak i skutków jego występowania. Celem niniejszego artykułu jest zwrócenie uwagi na wybrane problemy związane ze specyfiką działalności instytucji państwowych, w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa zdrowotnego Polaków, a także działania podejmowane w obszarze administracji, ochrony zdrowia i działalności gospodarczej. Autor stara się wykazać, że Rzecznik Praw Obywatelskich podejmował zintensyfikowane wysiłki na rzecz ochrony praw obywatelskich w okresie pandemii i wskazywał na kluczowe problemy z tym związane.

¹ ORCID ID: 0000-0003-1674-6600, doktor, Uniwersytet Śląski w Katowicach. E-mail: robert.radek@us.edu.pl.

Abstract**Ombudsman and His Activity During the COVID-19 Pandemic (Selected Issues)**

The article is devoted to the analysis of the activities of the Commissioner for Human Rights during the COVID-19 pandemic in Poland. The experience to date allows us to conclude the activities of the ombudsman institution and the problems of a social, political and legal nature generated in the state by various regulations aimed at eliminating the virus itself and the consequences of its occurrence. The aim of this article is to draw attention to selected problems related to the specificity of the activities of state institutions in the event of a threat to the health safety of Poles, as well as activities undertaken in the area of administration, health protection and economic activity. The author tries to show that the Ombudsman intensified efforts to protect civil rights during the pandemic and pointed to its critical problems.

✱

I. Wprowadzenie

W najnowszej historii Polski pandemia wirusa SARS-CoV-2 jest wydarzeniem bez precedensu i pokazuje jak ważne jest przygotowanie państwa na tego typu zagrożenia. Choć zarazy i epidemie nie są czymś nowym w dziejach ludzkości, obecny kryzys nałożył się na świat zglobalizowany, co przyczyniło się do wyjątkowo szybkiego transferu patogenu i potężnych perturbacji społecznych, politycznych oraz gospodarczych na niespotykaną dotąd skalę. W globalnej gospodarce negatywne implikacje takiej pandemii dla instytucji państwowych były zwielokrotnione i nieporównywalne do wcześniejszych, podobnych kryzysów. Praktycznie wszystkie państwa na świecie zmuszone były wprowadzać rozwiązania, których zasadniczym celem było po pierwsze ograniczanie transmisji wirusa, a po drugie reagowanie na konsekwencje, jakie wywołał zarówno w systemach ochrony zdrowia, ale również w sferze gospodarczej, społecznej, a po części i politycznej. Reakcje poszczególnych państw i instytucji międzynarodowych, w tym m.in. Światowej Organizacji Zdrowia, zmierzały do takiego kształtowania rozwiązań prawnych i organizacyjnych, by zmi-

nimalizować koszty pandemii, zarówno w skali poszczególnych państw, jak i w skali globu. Decydowano się więc niejednokrotnie na rozwiązania radykalne, które wkraczały w sferę praw człowieka i obywatela.

W związku z tym instytucje stojące na straży ochrony i kontroli praw obywatelskich stanęły w obliczu weryfikacji i oceny działań instytucji państwowych pod kątem przestrzegania przez nie wspomnianych praw i wolności. W polskich warunkach szczególna rola przypadła Rzecznikowi Praw Obywatelskich (RPO), który jako jeden z kluczowych, a jednocześnie niezależnych od większości rządowej podmiotów ustrojowych, miał zadanie stania na straży przestrzegania podstawowych norm w zakresie ochrony praw człowieka i obywatela. W sytuacji nadzwyczajnej, jaką była pandemia, instytucje państwowe w Polsce wprowadzały często rozwiązania *ad hoc* zbytnio nie przejmując się ich konsekwencjami dla zwykłego obywatela, a już w ogóle nie za bardzo analizując ich legalność i praworządność. Problem ten, w zderzeniu z rzeczywistym kryzysem praworządności w Polsce, nabrał szczególnego wymiaru i wymagał oceny stosownych instytucji ustrojowych. Tymczasem w szczycie pandemii w Polsce pojawił się dodatkowy kryzys polityczny związany z wyborem nowego rzecznika².

² Sprawa wyboru nowego Rzecznika Praw Obywatelskich VIII kadencji wymagałaby osobnej analizy, dlatego jedynie trzeba zaznaczyć, że kadencja poprzedniego rzecznika – Adama Bodnara powinna zakończyć się 9 września 2020 r. Tymczasem nowego ombudsmans – Marcina Wiącka – udało się polskiemu parlamentowi wybrać dopiero za szóstym razem, co spowodowało, że dotychczasowy rzecznik piastował urząd prawie rok dłużej, aż do 16 lipca 2021 r. Sprawa przedłużającego się kryzysu związanego z powoływaniem nowego rzecznika spowodowała, że Trybunał Konstytucyjny 15 kwietnia 2021 r. wydał istotny politycznie wyrok w tej sprawie (sygn. akt K 20/20). Zgodnie w jego treści Trybunał Konstytucyjny uznał niezgodność przepisu art. 3 ust. 6 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. 2020, poz. 627) z przepisami art. 209 ust. 1 w zw. art. 2 i w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Wokół tego orzeczenia rozgorzała w świecie prawniczym poważna dyskusja dotycząca długości trwania kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich oraz procedury zapobieżenia wakatowi na tym stanowisku. W doktrynie kwestionuje się bowiem stanowisko TK wyrażone w wyżej przytoczonym orzeczeniu, iż sprzeczna z Konstytucją jest sytuacja, w której dotychczasowy Rzecznik nadal pełni swoje obowiązki po upływie kadencji do czasu wyboru swojego następcy. Por. *Glosa krytyczna do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 20/20*, Europejskie Stowarzyszenie Studentów Prawa ELSA Poland, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/ELSA-Glossa-RPO-K20-20.pdf> (10.07.2022).

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na wybrane problemy związane ze specyfiką działalności instytucji państwowych, w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa zdrowotnego Polaków, a także działania podejmowane w obszarze administracji, ochrony zdrowia, działalności gospodarczej. Podstawowa teza zakłada, że Rzecznik Praw Obywatelskich podejmował zintensyfikowane wysiłki na rzecz ochrony praw obywatelskich w okresie pandemii i wskazywał na kluczowe problemy z tym związane dowodząc słabości przygotowania państwa na zagrożenia pandemiczne.

II. Pozycja ustrojowa Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce w warunkach pandemii

Poziom przestrzegania praw człowieka stanowi jeden z kluczowych wyznaczników demokracji w państwie, a nie tylko deklaratywne przepisy i artykuły zawarte w konstytucjach i ustawach. W Polsce, którą można traktować jako państwie potransformacyjne z licznymi problemami w zakresie stabilności reżimu demokratycznego, nadal mamy do czynienia z dość niejednoznacznym podejściem ze strony decydentów politycznych do kwestii praw człowieka i wolności obywatelskich. Co prawda zmiany systemowe w Polsce po 1989 r. przyczyniły się do stworzenia całego katalogu rozwiązań prawnych w zakresie ochrony praw człowieka, od przepisów konstytucyjnych, szczegółowych ustaw, aż po ratyfikowane konwencje międzynarodowe dotyczące tych kwestii, ale istotniejsze wydają się zmiany w mentalności społeczeństw i samych polityków, którzy powinny wdrażać te rozwiązania normatywne w praktykę swojego działania³.

Trzeba pamiętać, że miejsce ombudsmana w danym systemie politycznym jest uzależnione m.in. od typu ustroju politycznego, mechanizmów sprawowania władzy, roli partii politycznych, ujęcia praw obywatelskich i całego systemu ich instytucjonalnych gwarancji. Nie ulega wątpliwości, że urząd Rzecznika

³ L. Leszczenko, *Instytucja ombudsmana w państwach poradzieckich. Geneza – status prawny – rozwój*, Warszawa 2011, s. 272–273; Zob. też E. Łętowska, *O godności, jej funkcji w obrocie prawnym i promocyjnej roli Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Księga Jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003, s. 241.

Praw Obywatelskich w Polsce jest potrzebny, a wydarzenia z czasu pandemii potwierdziły, że ustrój demokratycznych państw w dalszym ciągu nie musi być przyjazny obywatelowi i to zarówno w swoich funkcjach legislacyjnych, jak i wykonawczych oraz sędziowskich. Nie bez przyczyny często podkreśla się, że znaczenie instytucji ombudsmana dla każdego demokratycznego państwa jest ogromne, co wynika przede wszystkim z dwóch powodów: z jednej strony wzmacnia pozycję obywatela, a z drugiej parlamentu, jako istotny środek kontroli administracji państwowej. Poprzez swoje działania Rzecznik podkreśla obowiązek skrupulatnego i rzetelnego przestrzegania prawa przez władze publiczne, a przy tym wskazuje na fundamentalną zasadę państwa prawnego, czyli związanie władzy państwowej regułami prawnymi⁴. Obywatele nadal potrzebują silnie umocowanej instytucji kontrolnej, w pełni niezawisłej i interweniującej w obronie człowieka i obywatela, gdy jego wolności i prawa są zagrożone poprzez wadliwą legislację i decyzje administracyjne, czy też niezgodne z prawem albo niesprawiedliwe orzeczenia sądowe⁵.

Ustrojodawca szeroko określił przedmiotowy zakres ochrony realizowanej przez Rzecznika, obejmując wszelkie wolności i prawa mające swoją podstawę w prawie pozytywnym – Konstytucji i w innych aktach normatywnych. Dyskusyjne, choć akceptowalne, jest wskazanie również niepozytywistycznych źródeł wolności i praw gwarantowanych w działalności RPO, zaś metaaksjologicznym wsparciem dla takiego kierunku interpretacji funkcji RPO może być treść art. 30 Konstytucji RP i wyrażona w nim zasada godności człowieka jako źródła jego wolności i praw. Zajmując się ochroną wolności i praw obywatelskich Rzecznik działa na rzecz dobra publicznego, dlatego też dla jego aktywności nie jest konieczna zgoda osób, których wolności i praw taka aktywność miałaby dotyczyć. Dookreślenie funkcji RPO, mieszczących się w pojęciu „stania na straży”⁶ wolności i praw wymaga uwzględnienia nie tylko innych unormowań Konstytucji⁷, ale również postanowień ustawowych,

⁴ A. Deryng, *Pozycja prawna Rzecznika Praw Obywatelskich wobec administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 14–15.

⁵ A. Deryng, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] *Instytucje ombudsmańskie w Polsce (wybrane zagadnienia)*, red. A. Gronkiewicz, Częstochowa 2013, s. 16; Por. S. Sagan, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] *Organy i korporacje ochrony prawa*, red. S. Sagan, Warszawa 2001, s. 112.

⁶ A. Gajda, *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2013, s. 84.

⁷ Zob. np. art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP.

precyzujących sposób działania tego organu. W doktrynie ujmuje się więc je jako sumę realizowanych przez rzecznika funkcji kontrolnej, ochronnej (interwencyjnej) i prewencyjnej. Koniecznie trzeba również podkreślić konstytucyjnie „otwarty” zakres kompetencji, za pomocą których RPO realizuje powierzone przez ustrojodawcę zadanie. Z kolei w aspekcie podmiotowym funkcja ochronna RPO nie ogranicza się bynajmniej do „praw obywatelskich”, ale zgodnie z treścią art. 208 Konstytucji RP obejmuje wszystkich adresatów wolności i praw statuowanych w przepisach ustawy zasadniczej i innych aktów normatywnych. Zakres podmiotów objętych jego działalnością kontrolną upodobnia się tym samym do kręgu osób mieszczących się w treści konstytucyjnego określenia „każdy” (obywatele polscy, bezpaństwowcy stale zamieszkujący w Polsce oraz cudzoziemcy)⁸.

Warto podkreślić, że ombudsman w zakresie kompetencji ustawowych nie ma uprawnień do decydowania o sposobie rozwiązania podjętych spraw, nie może też ukarać osoby odpowiedzialnej za naruszenie praw obywatela. Może za to wskazywać na błędy w działaniach urzędników państwowych, a także informować o wadliwie skonstruowanych przepisach, czy niewłaściwej praktyce ich stosowania. Rzecznik powinien przedstawić odpowiednim organom i stosownym instytucjom swoje wnioski i zalecenia dotyczące sposobu rozwiązania danego problemu. Ostatecznie Rzecznik po zapoznaniu się ze skargą może:

- podjąć sprawę do prowadzenia,
- przekazać wniosek obywatela według właściwości,
- poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania,
- nie podjąć sprawy⁹.

Podejrzewając naruszenie praw obywatelskich Rzecznik rozpoczyna postępowanie wyjaśniające, które prowadzi sam lub zwraca się do odpowiednich organów nadzoru lub kontroli, w tym może skierować do Sejmu wniosek o zlecenie przeprowadzenia stosownej kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli. Prowadząc swoje postępowanie Rzecznik ma prawo zbadać każdą sprawę

⁸ Art. 79 ust. 1 Konstytucji RP; B. Naleziński, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 611–612.

⁹ J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich. Aktor sceny publicznej*, Warszawa 2003, s. 54.

na miejscu, żądać niezbędnych informacji od sądu, prokuratury i innych organów ścigania, a także domagać się udostępnienia akt i wszelkich dokumentów związanych z badaną sprawą. Oprócz tego może również zlecić sporządzenie niezbędnych ekspertyz, a w sprawach objętych tajemnicą państwową, także może uzyskać wymagane informacje na zasadach i w trybie określonym w przepisach o tajemnicy państwowej i służbowej¹⁰.

Rzecznik po zbadaniu sprawy kończy postępowanie jeśli stwierdzi niezasadność zarzutów o naruszenie praw obywatela. W przeciwnym wypadku uruchamia cały dostępny mu katalog działań¹¹.

Aktywność Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz ochrony praw i wolności jednostki dowodzi, że jest to organ mogący bardzo czynnie oddziaływać na interpretację, a tym samym na stosowanie przez organy orzekające aktualnie obowiązujących przepisów prawa i chociaż nie ma inicjatywy ustawodawczej, to jednak może występować o jej podjęcie do organów, które taką kompetencję posiadają¹². Poza tym, w oparciu o liczne skargi obywatelskie, a także własne informacje ocenia stan przestrzegania przez władze publiczne wolności i praw człowieka i obywatela. Stałą cechą tej instytucji, co dobitnie pokazała pandemia, jest zwyczajnie bycie niewygodnym dla władzy, gdyż obowiązkiem Rzecznika jest permanentne patrzenie władzy na ręce i jej kontrolowanie¹³. Siłą rzeczy interwencje RPO dokonywane są w większości w sprawach niepopularnych i na rzecz grup słabszych społecznie. Okres pandemii w Polsce to typowy czas, kiedy sytuacja społeczna i polityczna była i jest nadal dla rządzących niezwykle trudna, a to z kolei

¹⁰ I. Malinowska, *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007, s. 161, 185.

¹¹ Zob. szerzej ten katalog działań J. Arcimowicz, op.cit., s. 55; Porównaj z art. 89 § 2 Ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2021, poz. 1904) oraz Informacją o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2016 r. z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela (Druk nr 580) – <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/10F6E275FD4B16D9C125813F00429785/%24File/1635.pdf> (10.07.2022).

¹² J. Arcimowicz, op.cit., s. 55.

¹³ Ewa Łętowska – pierwszy Rzecznik Praw Obywatelskich w Polsce napisała, że „każdy ombudsman, jeśli chce dobrze wykonywać swe zadania, musi przede wszystkim przeciwstawić się władzy (głównie rządowi, ministrom, ale nie tylko...) i to tak mocno i głośno, jak to tylko możliwe. Czasami wygrywa, czasami przegrywa – jak to w życiu. Ale ombudsman „rozumiejący sytuację” i lubiany przez rząd byłby po prostu zaprzeczeniem własnego sensu”. Zob. E. Łętowska, *Jak zaczął Rzecznik Praw Obywatelskich*, Łódź 1992.

generuje najczęściej trudne decyzje władzy, które częściej w sposób nie zawsze celowy i zamierzony mogą godzić w prawa obywatelskie. Można więc potwierdzić wcześniej stawianą przez Annę Deryng tezę, że „częstotliwość interwencji i siła stosowanych przez ombudsmana środków jest pochodną złożoności sytuacji społeczno-ekonomicznej i jej stabilności w Polsce, a także poza jej granicami”¹⁴.

III. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce w okresie pandemii

Analizując pierwszy z kilku obszarów oddziaływania pandemii, a mianowicie administrację, należy wskazać w pierwszym rzędzie problem ograniczenia wolności i praw jednostki wprowadzane Rozporządzeniami Ministra Zdrowia i Rady Ministrów. Ich początek wiąże się z wprowadzeniem 14 marca 2020 r. na terenie całego kraju stanu zagrożenia epidemicznego¹⁵, które ustanowiło m.in. ograniczenie – w wielu przypadkach „polegające na całkowitym zakazie” – prowadzenia przez przedsiębiorców (i inne podmioty) działalności w szeregu branż. Kolejnego dnia, 15 marca 2020 r., wszedł w życie obowiązek odbycia tzw. kwarantanny granicznej po przekroczeniu granicy państwowej. Ograniczenia te wzbudziły daleko idące wątpliwości. Zwracano uwagę, że – z uwagi na tożsamy zakres ograniczeń z ograniczeniami właściwymi dla stanów nadzwyczajnych – stany epidemiczne stanowią *de facto* pozakonstytucyjne stany nadzwyczajne, co jak podkreślił już we wcześniejszych swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny było niedopuszczalne¹⁶.

W tej sytuacji właściwym powinno być zachowanie zwykłego reżimu stanowienia prawa, a nie ustanawianie ograniczeń wolności i praw jednostki na mocy jedynie rozporządzeń, a na taki model walki z epidemią świadomie zdecydował się ustawodawca. Wątpliwości natury konstytucyjnej budziła też konstrukcja upoważnienia do wprowadzania ograniczeń z uwagi na brak wy-

¹⁴ A. Deryng, *Rzecznik Praw Obywatelskich jako wnioskodawca w postępowaniu przez Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014, s. 83.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. poz. 433).

¹⁶ Wyrok TK z 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07, opubl. OTK-A 2009/4/51.

tycznych do wydania aktu podstawowego. Zastrzeżenia odnośnie do konstytucyjności wprowadzanych ograniczeń formułował Rzecznik w swoich licznych wystąpieniach¹⁷. Niestety organy państwowe odpowiadając na zarzuty zasłaniały się koniecznością podjęcia natychmiastowych działań antyepidemicznych, tym samym bagatelizując konieczność przeprowadzania rzetelnych analiz prawnych w tym zakresie¹⁸. Na błędy regulacji nieestety wskazywały później sądy, które potwierdzały w swoich wyrokach naruszenie Konstytucji RP przy stanowieniu ograniczeń wolności i praw jednostki związanych z epidemią¹⁹. Dodatkową uciążliwością były nakładane administracyjnie kary pieniężne²⁰, które również stały się przedmiotem wielu spraw sądowych. W swoich wyrokach sądy kwestionowały ich konstytucyjność i tym samym odmawiały dopuszczalności nałożenia sankcji administracyjnej za niestosowanie się do nich. Wymienić tu można m.in. ograniczenie wolności zgromadzeń²¹, nakaz określonego sposobu poruszania się (nakaz zachowania określonej odległości od innych osób), obowiązek kwarantanny granicznej, zakaz prowadzenia działalności gospodarczej²².

¹⁷ Zob. m.in. Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezesa Rady Ministrów z 4 czerwca 2020 r., nr VII.565.461.2020.ST, stanowiące kompleksową analizę stanowienia prawa w pierwszym okresie pandemii SARS-CoV-2, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/raport-rpo-dla-premiera-nt-prawa-w-stanie-epidemii> (10.07.2022).

¹⁸ Odpowiedź wiceministra zdrowia Waldemara Kraski – pismo ZPN.643.395.2020, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Odp.%20MZ%2C%2029.06.2020.pdf> (10.07.2022).

¹⁹ Pierwszy taki wyrok sądu administracyjnego zapadł w Gliwicach w wyniku skargi Rzecznika Praw Obywatelskich, którą zakwestionowano objęcie kwarantanną graniczną – Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 27 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Gl 319/20.

²⁰ Fakt, że wprowadzono wysokie sankcje administracyjne (kary w przedziale od 5 do 30 tys PLN) za nieprzestrzeganie wątpliwych konstytucyjnie obostrzeń każe poddać je surowej krytyce. Sposób ich regulacji także pozostawia znaczące pole do krytyki, a treść wprowadzonych rozwiązań stoi w rażącej sprzeczności zarówno z krajowymi standardami nakładania kar administracyjnych, jak i międzynarodowymi, stanowiąc tym samym narzędzie nadmierne surowej i często nieuzasadnionej represji ze strony władzy publicznej. Zob. *Raport RPO na temat pandemii. Doświadczenia i wnioski*, red. P. Mierzejewski, Warszawa 2021, s. 10.

²¹ Zob. szerzej N. Daško, *Zakaz zgromadzeń w Polsce w okresie stanu epidemii a odpowiedzialność karna*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 5, s. 163 i n.; K. Purc-Kurowicka, *Wpływ pandemii COVID-19 na prawa i wolności obywateli w zakresie organizowania zgromadzeń*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 1, s. 151 i n.

²² *Raport RPO na temat pandemii...*, s. 9.

Pomimo interwencji Rzecznika u Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji²³, a następnie Ministra Zdrowia, kary administracyjne utrzymano w mocy. Ze znanych Rzecznikowi spraw wynikało, że realizacja tych sankcji odbywała się przeważnie z pogwałceniem praw obywatelskich chronionych Konstytucją i gwarantowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Przede wszystkim, chodzi tu o prawo do biernego i czynnego udziału w postępowaniu oraz przedstawienia własnych wyjaśnień i dowodów – czyli inaczej o prawo do obrony. Badanie spraw indywidualnych wykazało rażące niedostatki znajomości procedury administracyjnej wśród urzędników. Organy w przeważającej liczbie przypadków unikały zawiadamiania adresatów decyzji o wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary. Obywatele uzyskiwali wiedzę o postępowaniu z chwilą doręczenia decyzji. Z uzasadnień decyzji wynikało, że do rezygnacji z zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu uprawniał je przepis art. 10 § 2 k.p.a. Organy uzasadniały takie stanowisko również koniecznością przyjęcia „prymatu interesu społecznego nad interesem indywidualnym”, a czasami za zapewnienie stronie prawa czynnego udziału w postępowaniu organy uważały umożliwienie złożenia odwołania²⁴.

Kolejną problematyczną sprawą była nakładana kwarantanna na osoby, które przyjeżdżały do Polski z zagranicy (pierwotnie temu obowiązkowi podlegały osoby przyjeżdżające z zagranicy każdym środkiem transportu, potem obowiązek ten dotyczył tylko osób podróżujących transportem zbiorowym). Tak skonstruowany obowiązek kwarantanny granicznej pozostawał w sprzeczności z przepisami ustawowymi, bowiem kryterium, w oparciu o które ustanowiono obowiązek poddania się tej kwarantannie, stanowiła wyłącznie okoliczność przekroczenia granicy państwowej. Tymczasem, zgodnie z przepisami kwarantannie (odosobnieniu) podlega osoba zdrowa, która była narażona na zakażenie, czyli wnikięcie do organizmu i rozwój w nim biologicznego czynnika chorobotwórczego, czego nie można automatycznie stwierdzić w przypadku wszystkich osób przekraczających granicę państwową. Co prawda w wyniku nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów z 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 861 ze zm.)

²³ Pismo RPO do szefa MSWiA Mariusza Kamińskiego, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Pismo%20RPO%20do%20MSWiA%2C%2029.04.2020.pdf> (10.07.2022).

²⁴ Raport RPO na temat pandemii..., s. 12–13.

doszło do zróżnicowania sytuacji prawnej osób zaszczepionych i niezaszczepionych przeciwko COVID-19, którzy powrócili do Polski z zagranicy. Osoby, które nie przyjęły szczepionki, miały obowiązek odbycia kwarantanny po przekroczeniu granicy państwowej, natomiast osoby zaszczepione nie podlegały temu obowiązkowi. Niestety wyniki badań naukowych potwierdziły, że to rozróżnienie miało małe znaczenie, gdyż podanie szczepionki hamowało transmisję wirusa SARS-CoV-2, ale nie całkowicie, a to oznacza, że zaszczepieni przeciwko COVID-19 mogli zakażać koronawirusem inne osoby tak samo jak osoby w ogóle niezaszczepione²⁵.

Polski ombudsman uważnie też przyglądał się obszarowi ochrony zdrowia. Na pierwszym planie znalazła się organizacja opieki covidowej i mimo tego, że przekształcono szpitale wieloprofilowe w jednoimienne (tylko dla pacjentów wymagających hospitalizacji z podejrzeniem lub zakażeniem COVID-19)²⁶, to jednak system stawał się niewydolny we wszystkich możliwych obszarach. Tworzono na przykład oddziały covidowe bez sprawdzenia, czy w danym miejscu występują właściwe warunki techniczne (np. czy pozwala na to system wentylacji). Poza tym nie zapewniono w sposób wystarczający środków ochrony osobistej w przypadku podejrzenia zakażenia COVID-19 w trakcie udzielania medycznych czynności przez personel medyczny²⁷, co wzmagало problem braków kadrowych.

Okres pandemii COVID-19 uwidoczniał brak koordynacji działań między pogotowiem a szpitalem. Dochodziło do wielogodzinnych kolejek karetek przed

²⁵ Ibidem, s. 17–19; Zob. też rozmowę z dr Pawłem Grzesiowskim w TVN, <https://dziendobry.tvn.pl/koronawirus/czy-osoba-zaszczepiona-na-koronawirusa-moze-przenosic-covid-19-jak-mozna-sie-zarazic-da323788-5318263> (10.07.2022); Por. *Osoby zaszczepione też roznoszą koronawirusa, ale zakażają przez krótszy czas*, <https://www.rynekzdrowia.pl/Serwis-Szczepienia/Osoby-zaszczepione-tez-roznosza-koronawirusa-ale-zakazaja-przez-krotszy-czas,224076,1018.html> (10.07.2022); Zob. też *Zaszczepieni przenoszą wirusa czy nie? Wyniki badań z Wielkiej Brytanii*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8102331,zaszczepieni-przenosza-wirusa-czy-nie-wyniki-badan-z-wielkiej-brytanii.html> (10.07.2022).

²⁶ Art. 11 ust. 1 i 4 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2020, poz. 374 ze zm.).

²⁷ Pismo RPO do Ministra Zdrowia z 17 października 2022 r. sygn. V.7010.199.2020.ET/PM, por. szerzej, <https://sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2020/10/V.7010.199.2020/2315038.pdf> (10.07.2022).

szpitalami, zgonów pacjentów w karetkach. Kolejnym następstwem nieprzygotowywania służby zdrowia do walki z pandemią COVID-19 były problemy pacjentów cierpiących na inne choroby lub dolegliwości w dostępie do uzyskania adekwatnych świadczeń zdrowotnych (w szczególności dotyczyło to pacjentów kardiologicznych, z nadciśnieniem, stomatologicznych, a także osób posiadających przewlekłe choroby i cierpiących onkologicznie oraz wymagających niezwłocznie rehabilitacji, np. po wypadku samochodowym). Chaos pogłębiało też odwoływanie planowych wizyt i operacji. Wielu obserwatorów, jak na przykład Andrzej Stankiewicz, stawiało bardzo stanowcze tezy, że „państwo zostawiło obywateli samych na pastwę koronawirusa. Nie było gotowe ani w sensie za dbania o potrzebną ilość i jakość środków ochronnych, ani wydolność ochrony zdrowia, ani nawet komunikacji o zagrożeniu. W zasadzie łut szczęścia decydował, czy przetrwamy chorobę, czy znajdzie się dla nas miejsce w szpitalu, czy przyjedzie karetka, czy planowana operacja się odbędzie”²⁸.

Uruchomiony stosownym rozporządzeniem²⁹ program szczepień określił zasady (kryteria kolejności) dostępu obywateli do szczepień przeciwko COVID-19. Niestety przepisy upoważniające nie dawały również podstaw do regulowania we wskazanym akcie prawnym kolejności dostępu do szczepień o charakterze dobrowolnym. Poważnym utrudnieniem okazał się niewystarczający dostęp osób obłożnie chorych lub z trudnościami w samodzielnym poruszaniu się do mobilnych punktów szczepień. Zauważono konieczność zorganizowania szczepienia dla osób dotkniętych bezdomnością w specjalnie utworzonych tymczasowych punktach szczepień. Organizacja szczepienia nie uwzględniła też wielu ograniczeń, z jakimi borykały się osoby starsze oraz osoby z niepełnosprawnościami³⁰.

²⁸ Zob. rozmowę Bartosza Bartosika z Adamem Bodnarem – A. Bodnar, *Nigdy nie odpuszczę. W rozmowie z Bartoszem Bartosikiem*, Warszawa 2022, s. 135 i n.; *Raport RPO na temat pandemii...*, s. 25–26.

²⁹ Rozporządzeniem Rady Ministrów z 14 stycznia 2021 r. (Dz.U. poz. 91) zmieniono rozporządzenie Rady Ministrów z 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 2316, 2353 i 2430 oraz Dz.U. 2021, poz. 12) poprzez dodanie rozdziału 3a „Szczepienia ochronne przeciwko COVID-19”. Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1–6 i 8–13 ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. 2020, poz. 1845, 2112 i 2401).

³⁰ *Raport RPO na temat pandemii...*, s. 30–31.

Z uwagi na ograniczone ramy opracowania zasygnalizowane zostaną inne problemy na które zwracał uwagę Rzecznik. Były nimi m.in.: ograniczenia w prowadzeniu działalności przez przedsiębiorców³¹, prawa konsumentów, w tym zwłaszcza kwestia udostępniania danych dotyczących zdrowia (informacji o zaszczepieniu przeciwko COVID-19 oraz zaświadczeń o przeciwwskazaniu do noszenia maseczki)³², problemy ze zwrotem kosztów poniesionych na usługi turystyczne odwołane z powodu pandemii³³.

IV. Podsumowanie

Pandemia SARS-CoV-2 jako wydarzenie bez precedensu w naszej najnowszej historii, uwidoczniała liczne słabości polskiego państwa. W wielu dziedzinach decydenci nie sprościli wyzwaniom i pokazali brak profesjonalizmu. O ile jednak można zrozumieć chaos panujący na początku pandemii, o tyle brak dostatecznej organizacji na wielu polach był widoczny przy każdej kolejnej jej fali.

Przedstawiona powyżej analiza potwierdza, że Rzecznik Praw Obywatelskich starał się wielokrotnie interweniować i spełniając swoją istotną rolę ustrojową prosił o konieczne zmiany, niejednokrotnie sugerując możliwe rozwiązania zaistniałych problemów.

Z pewnością na pierwszy plan wysunęły się błędy legislacji w okresie pandemii. Przepisy przygotowywane były w pośpiechu, bez dostatecznej oceny ich zgodności z Konstytucją RP. Wielokrotnie i w nadzwyczajnym tempie je nowelizowano, by wyeliminować liczne pomyłki, których powinno się było unikać przy prawidłowo poprowadzonym procesie legislacyjnym.

³¹ *Pismo RPO do Prezesa Rady Ministrów ws naruszania praw i wolności w okresie pandemii*, VII.565.461.2020.ST, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/do%20Prezesa%20RM%20ws%20naruszania%20praw%20i%20wolno%C5%9Bci%20w%20czasie%20pandemii%2C%204.06.2020_0.pdf (10.07.2022); *Raport RPO na temat pandemii...*, s. 33–34.

³² *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE – Dz.U.UE.L.2016.119.1; Rozporządzenie Rady Ministrów z 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii oraz możliwość niewliczania osób zaszczepionych przeciwko COVID-19 do przedmiotowych limitów (Dz.U. 2021, poz. 861 ze zm.).*

³³ *Raport RPO na temat pandemii...*, s. 55–56.

RPO postulował też zlikwidowanie funkcjonującego dualizmu normatywnego, będącego pierwotną przyczyną problemów legislacyjnych, polegającego na funkcjonowaniu obok przewidzianego Konstytucją stanu klęski żywiołowej, stanów epidemicznych, wynikających wyłącznie z ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Nieodzowne też powinno być właściwe zapewnienie potrzeb zdrowotnych ludzi oraz praw pacjentów poprzez kompleksowe zwiększenie wydolności służby zdrowia w Polsce. RPO postulował tu uruchomienie pilnej debaty politycznej ponad podziałami³⁴.

Państwo nie sprostało także w odpowiednim stopniu potrzebom przedsiębiorców, podatników i konsumentów, o czym świadczyły wszelkie wady procesu legislacyjnego, które pandemia dodatkowo spotęgowała. Konieczne wydaje się więc wyeliminowanie niepewności prawnej poprzez stosowanie standardów prawidłowej legislacji.

Literatura

- Arcimowicz J., *Rzecznik Praw Obywatelskich. Aktor sceny publicznej*, Warszawa 2003.
- Bodnar A., *Nigdy nie odpuszczę. W rozmowie z Bartoszem Bartosikiem*, Warszawa 2022.
- Daśko N., *Zakaz zgromadzeń w Polsce w okresie stanu epidemii a odpowiedzialność karana*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 5.
- Deryng A., *Pozycja prawna Rzecznika Praw Obywatelskich wobec administracji publicznej*, Warszawa 2007.
- Deryng A., *Rzecznik Paw Obywatelskich*, [w:] *Instytucje ombudsmanskie w Polsce (wybrane zagadnienia)*, red. A. Gronkiewicz, Częstochowa 2013.
- Deryng A., *Rzecznik Praw Obywatelskich jako wnioskodawca w postępowaniu przez Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014.
- Gajda A., *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2013.
- Leszczenko L., *Instytucja ombudsmana w państwach poradzieckich. Geneza – status prawny – rozwój*, Warszawa 2011.
- Łętowska E., *Jak zaczął Rzecznik Praw Obywatelskich*, Łódź 1992.

³⁴ Ibidem, s. 58; Zob. też: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-trzeba-powaznie-porozmawiac-o-kwestiach-bioetycznych> (10.07.2022).

- Łętowska E., *O godności, jej funkcji w obrocie prawnym i promocyjnej roli Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Księga Jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003.
- Malinowska I., *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007.
- Naleziński B., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Purc-Kurowicka K., *Wpływ pandemii COVID-19 na prawa i wolności obywateli w zakresie organizowania zgromadzeń*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 1.
- Raport RPO na temat pandemii. Doświadczenia i wnioski*, red. P. Mierzejewski, Warszawa 2021.
- Sagan S., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] *Organy i korporacje ochrony prawa*, red. S. Sagan, Warszawa 2001.

