

Prawa człowieka w dobie pandemii



Prawa człowieka w dobie pandemii. 10 miesięcy, 10 praw, 10 ograniczeń, 10 rekomendacji na przyszłość...

Redakcja:

Piotr Kubaszewski

Dr Katarzyna Wiśniewska

Autorzy:

Zuzanna Ganczewska – Rozdział II i III

Jarosław Jagura – Rozdział V i VIII

Krzysztof Jarzmus – Rozdział VI, VII i X

Adam Klepczyński – Rozdział IX

Dr Piotr Kładoczny – Podsumowanie

Piotr Kubaszewski – Rozdział II i III

Dr Marcin Szwed – Rozdział I

Dr Katarzyna Wiśniewska – Rozdział IV

Daniel Witko – Prawa cudzoziemców i osób z doświadczeniem migracji w rozdziale VI, VIII, IX

Marcin Wolny – Podsumowanie

Projekt graficzny i skład:

Marta Borucka

Wydawca:

 HELSIŃSKA FUNDACJA
PRAW CZŁOWIEKA

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

ul. Zgoda 11

00-018 Warszawa

ISBN: 978-83-62245-92-5

Publikacja dostępna na licencji Creative Commons uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 4.0 (CC BY-SA 4.0)

Warszawa, styczeń 2021

Inicjatywę wspiera Fundusz Obywatelski im. Henryka Wujca

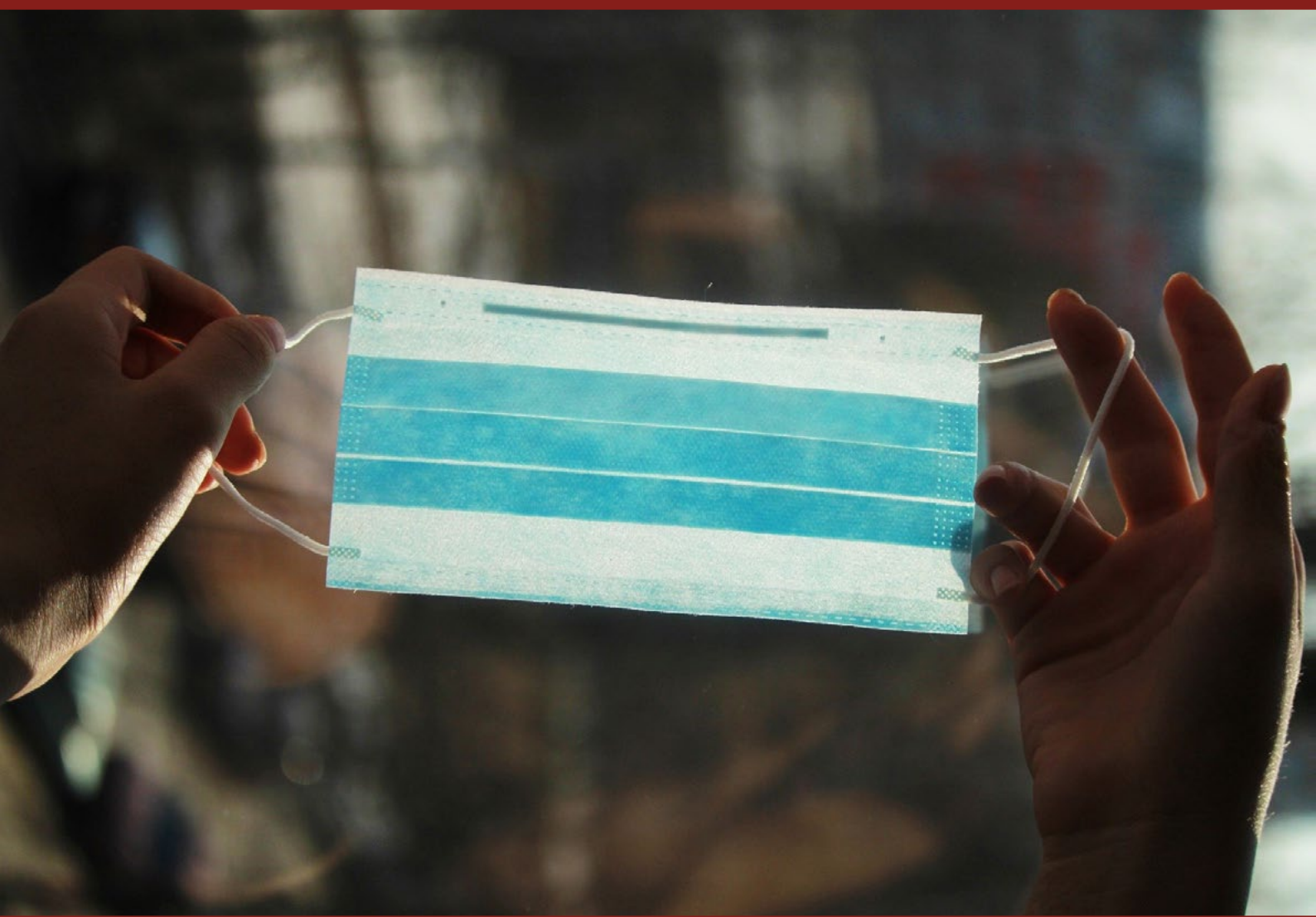


Fundusz Obywatelski
im. Henryka Wujca

Spis treści

Wstęp	2
Informacje wprowadzające	4
1. Prawo do życia i ochrony zdrowia	7
2. Wolność przemieszczania się	12
3. Wolność zgromadzeń	16
4. Prawo do sądu i rzetelnego postępowania sądowego.	22
5. Prawo do życia rodzinnego	32
6. Prawo do nauki.	36
7. Wolność słowa	41
8. Zakaz dyskryminacji.	45
9. Prawa osób pozbawionych wolności	52
10. Wolność działalności gospodarczej	63
Podsumowanie	69
Helsińska Fundacja Praw Człowieka	73

Wstęp



W marcu 2020 roku Światowa Organizacja Zdrowia ogłosiła, że epidemia koronawirusa osiągnęła poziom pandemii światowej. W Polsce początkowo wprowadzony został stan zagrożenia epidemicznego¹, tydzień później zaś ogłoszono stan epidemii².

Ostatnie dziesięć miesięcy to czas troski o zdrowie nas samych i naszych najbliższych. Pandemia koronawirusa zmieniła sposób funkcjonowanie państw i społeczeństw. Spowodowała także kolejne wyzwania z zakresu praw człowieka, przede wszystkim: prawa do życia i ochrony zdrowia, wolności osobistej, prawa do sądu, prawa do nauki, zakazu dyskryminacji, wolności słowa czy wolności działalności gospodarczej. Epidemia dotknęła szczególnie osoby starsze, bezdomne, przebywające w warunkach detencji czy też wymagające specjalistycznego wsparcia. Dodatkowo, jej czas przypadł w Polsce na szczególny okres i zbiegł się z wydarzeniami budzącymi w społeczeństwie duże emocje – wyborami prezydenckimi oraz licznymi protestami.

Niniejszy Raport jest próbą odpowiedzi na pytanie czy pod pozorem walki z epidemią polskie władze nie ograniczyły zbytnio praw i wolności obywatelskich a także czy ingerencja ustawodawcy zawsze spełniała określony w Konstytucji test proporcjonalności. Niniejsze opracowanie przedstawia wprowadzone ograniczenia w kontekście dziesięciu praw człowieka, stanowiąc niejako udokumentowanie potencjalnych naruszeń ze strony państwa. Raport jest również próbą sformułowania rekomendacji na przyszłość, które – mamy nadzieję – będą dla przedstawicieli organów władzy publicznej swego rodzaju drogowskazem w kolejnych miesiącach walki z pandemią.

Raport stanowi ponadto pierwszy krok do oceny długofalowych skutków pandemii w sferze naszych praw i wolności. Niewątpliwie bowiem jej wpływ na prawa człowieka – tak w wymiarze legislacyjnym (teoretycznym), jak i społecznym (praktycznym), będziemy mogli ocenić dopiero w dłuższej perspektywie. Otwartym pozostaje pytanie, czy praw i wolności oddanych ze szlachetnych pobudek nie straciliśmy już na zawsze?

Piotr Kubaszewski
Dr Katarzyna Wiśniewska

-
- 1 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz.U. 2020 poz. 433.
 - 2 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. 2020 poz. 491.

Informacje wprowadzające



COVID-19

Pandemia koronawirusa jest jednym z największych wyzwań w skali globalnej ostatnich lat. Zmusiła ona władze wielu państw do sięgnięcia po wyjątkowe instrumenty prawne, których celem było dostosowanie systemu ochrony zdrowia do skali zachorowań na COVID-19, reorganizacja pracy instytucji publicznych, ale również ingerencja w sposób funkcjonowania społeczeństw, aby zapobiegać rozprzestrzenianiu się wirusa.

Brak wprowadzenia stanu klęski żywiołowej

- ▶ Konstytucja RP dopuszcza w wyjątkowych sytuacjach możliwość wprowadzenia stanów nadzwyczajnych.
- ▶ Jednym z nich jest **stan klęski żywiołowej**.
- ▶ Zgodnie z Konstytucją, można go wprowadzić w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia (art. 232 Konstytucji). Pojęcia te definiuje ustawa o stanie klęski żywiołowej, która w 3 ust. 1 pkt 2 precyzuje, że katastrofą naturalną uzasadniającą wprowadzenie stanu klęski żywiołowej jest m.in. masowe występowanie chorób zakaźnych ludzi. Zagrożenie wynikające z katastrofy naturalnej lub awarii technicznej musi być wyjątkowo poważne, gdyż zgodnie z art. 228 ust. 1 Konstytucji stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko wtedy, gdy „zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające”³.
- ▶ Stan klęski żywiołowej może uzasadniać ustanawianie ograniczeń niektórych wolności i praw jednostki, idących dużo dalej niż ograniczenia wprowadzane w stanie zwykłym.
- ▶ Do dnia wydania niniejszego Raportu, Rada Ministrów nie zdecydowała się na wprowadzenie stanu klęski żywiołowej. Władze publiczne nie mogą zatem ingerować w istotę praw i wolności, a wprowadzane na podstawie ustaw ograniczenia muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności⁴.

3 Analiza HFPC, *Stan klęski żywiołowej. Analiza konstytucyjnych i ustawowych uprawnień władz publicznych*, https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/03/Raport_stan_kleski_zywiolowej.pdf (dostęp: 10.01.2021 r.).

4 Apel organizacji pozarządowych, <http://www.hfhr.pl/apel-organizacji-spoecznych-do-rady-ministrow-rp-o-wprowadzenie-stanu-kleski-zywiolowej/> (dostęp: 10.01.2021 r.).

Przekroczenie ustawowych upoważnień

Jako podstawę ograniczeń wielu praw i wolności, opisanych w niniejszym Raporcie, Rząd wskazywał ustawę z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (dalej: ustawa o chorobach zakaźnych, Dz.U. 2020 poz. 1845 z późn. zm.). Jednakże zakres i charakter ogłaszanych restrykcji (co zostanie przedstawione w dalszych rozdziałach) wykracza poza upoważnienie ustawowe i nie jest dopuszczalny w stanie zwykłym.

1. Prawo do życia i ochrony zdrowia



Epidemia koronawirusa, stwarzając zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, stała się powodem wprowadzenia licznych restrykcji. Przegląd wpływu pandemii na prawa i wolności w Polsce musimy rozpocząć od analizy realizacji w praktyce prawa do życia i ochrony zdrowia, ponieważ były one przedmiotem troski nas wszystkich. W imię ich ochrony społeczeństwo było ponadto skłonne oddać część swojej wolności.

Prawo do ochrony życia jest gwarantowane w prawie krajowym i międzynarodowym:

- ▶ **prawo do ochrony życia ma swoją podstawę w Konstytucji** (art. 38) i EKPC (art. 2). Dodatkowo, **Konstytucja zobowiązuje władze do zwalczania chorób epidemicznych** (art. 68 ust. 4);
- ▶ przepisy te mogą zostać naruszone m.in. wówczas, gdy wskutek zaniedbań systemowych w obszarze służby zdrowia dojdzie do zagrożenia życia i zdrowia jednostek;
- ▶ **władze muszą więc podejmować skuteczne działania mające na celu zwalczanie pandemii i zapewnienie efektywnej ochrony zdrowia osobom zakażonym.**

1. Walka z pandemią a ograniczenia wolności i praw:

- ▶ walka z pandemią wymaga ustanowienia pewnych ograniczeń wolności i praw jednostki;
- ▶ niestety, **wiele tego typu regulacji wprowadzonych przez rząd może budzić kontrowersje pod kątem zgodności z konstytucyjnymi standardami** w zakresie ograniczania wolności i praw jednostki;
- ▶ jako podstawę ich wprowadzenia Rząd wskazywał ustawę o chorobach zakaźnych.

2. Problemy z organizacją służby zdrowia:

- ▶ liczba zakażonych koronawirusem oraz liczba ofiar śmiertelnych stale rośnie – według danych na dzień 25 stycznia 2021 r. zakażonych było (ogółem, od początku pandemii) **1 478 119 osób**, a ponad **35 tys. osób zmarło**⁵;
- ▶ z relacji medialnych wynikało, że, zwłaszcza jesienią 2020 r., sytuacja w służbie zdrowia stale się pogarszała, co przejawiało się **zmniejszającą się liczbą wolnych łóżek i respiratorów**⁶;

5 Dane z Ministerstwa Zdrowia, dostępne pod adresem: <https://www.gov.pl/web/koronawirus/wykaz-zarazen-koronawirusem-sars-cov-2> (data dostępu: 25.01.2021 r.).

6 Zob. zwłaszcza: S. Jadczyk, „*Możecie sobie dzwonić nawet do papieża*”. Doktor nie przyjmie pacjenta, bo „szpital jest zamknięty”, „TVN 24”, 29 października 2020 r., <https://tvn24.pl/polska/koronawirus-w-polsce-nagrania-z-karetek-w-warszawie-brak-miejsc-w-szpitalach-4735344> (dostęp: 9.01.2021 r.); K. Kaługa, *Na Pomorzu dramatycznie brakuje łóżek z respiratorami dla chorych na Covid-19*, „RMF 24”, 29 września 2020 r., <https://www.rmf24.pl/raporty/raport-koronawirus-z-chin/polska/news-na-pomorzu-dramatycznie-brakuje>

- ▶ informowano także o przypadkach śmierci pacjentów (z objawami COVID-19 lub chorób niezwiązanych z koronawirusem), **którzy nie zostali przyjęci do szpitala** na czas ze względu na brak miejsc⁷;
- ▶ Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał także uwagę na brak adekwatnych rozwiązań systemowych co do postępowania z zarażonymi koronawirusem pacjentami przebywającymi na oddziałach psychiatrii sądowej⁸.
- ▶ zwracano także uwagę **na zbyt małą liczbę wykonywanych w Polsce testów** na obecność SARS-CoV-2⁹;
- ▶ pozytywnym aspektem walki z koronawirusem było natomiast rozpoczęcie akcji szczepień pod koniec grudnia 2020 r.¹⁰, niemniej na szerszą skalę zacząć one być przeprowadzane pod koniec stycznia¹¹ i, jak słusznie wskazują media, dopiero wówczas będzie można ocenić efektywność realizacji tego procesu¹². Już jednak na początkowym etapie akcji szczepień media informowały o pewnych problemach organizacyjnych,

[je-lozek-z-respiratorami-dla-ch,nld,4761621](#) (dostęp: 9.01.2021 r.); M. Rogalski, *W niektórych regionach brakuje łóżek i respiratorów. W tych województwach jest najgorzej*, „Gazeta.pl”, 3 listopada 2020 r., <https://next.gazeta.pl/next/7,151003,26476410,w-niektorych-regionach-brakuje-lozek-i-respiratorow-w-tych.html> (dostęp: 9.01.2021 r.).

- 7 Zob. np. M. Gardyas, *Karetka krążyła 5 godzin między szpitalami. Kobieta zmarła na SOR-ze*, „RMF 24”, 28 października 2020 r., <https://www.rmf24.pl/raporty/raport-koronawirus-z-chin/polska/news-karetka-krazyla-5-godzin-miedzy-szpitalami-kobieta-zmarla-na,nld,4820784> (dostęp: 9.01.2021 r.); *Z udarem, od szpitala do szpitala, siedem godzin w karetce. W końcu go przyjęli, zmarł po 20 minutach*, „TVN 24 Wrocław”, <https://tvn24.pl/wroclaw/bielawa-80-latek-z-udarem-byl-wozony-karetka-przez-siedem-godzin-od-szpitala-do-szpitala-4784094> (dostęp: 9.01.2021 r.).
- 8 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia z 18 grudnia 2020 r., https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/WG_do_MZ_18.12.2020.pdf (dostęp: 22.01.2021 r.); Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia z 15 stycznia 2021 r.: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MZ_15.01.2021.pdf (dostęp: 22.01.2021 r.).
- 9 Zob. np. M. Rybak, *Eksperci alarmują: Jest za mało testów na koronawirusa! Tak nie opanujemy epidemii*, „Gazeta Wrocławska”, 25 listopada 2020 r., <https://gazetawroclawska.pl/ekspersi-alarmuja-jest-za-malo-testow-na-koronawirusa-tak-nie-opanujemy-epidemii/ar/c1-15311877> (dostęp: 9.01.2021 r.); D. Kowalska, *Sośnierz: Robimy zdecydowanie za mało testów, aby skutecznie stłumić epidemię*, „Polska Times”, 1 października 2020 r., <https://polskatimes.pl/sosnierz-robimy-zdecydowanie-za-malo-testow-aby-skutecznie-stlumic-epidemie/ar/c15-15208866> (dostęp: 9.01.2021 r.); J. Kopeć, *Mamy chory system testów na koronawirusa. Gorzej jest tylko w Meksyku*, „Biqdata.wyborcza.pl”, 23 listopada 2020 r., <https://biqdata.wyborcza.pl/biqdata/7,159116,26516499,mamy-fatalny-system-testowania-na-koronawirusa-gorzej-jest.html> (dostęp: 9.01.2021 r.).
- 10 *W CSK MSWiA zaszczepiono pierwszą osobę na COVID-19*, „PAP”, 27 grudnia 2020 r., <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C782571%2Cw-csk-mswia-w-warszawie-zaszczepiono-pierwsza-osobe-na-covid-19.html> (dostęp: 9.01.2021 r.).
- 11 Zgodnie z informacjami podawanymi przez rząd, „Proces rejestracji powszechnych szczepień Polaków przeciw COVID-19 rozpocznie się 15 stycznia 2021 r.”, <https://www.gov.pl/web/szczepimysie/procedura-szczepien-krok-po-kroku> (dostęp: 9.01.2021 r.).
- 12 P. Walewski, *Polska szczepi się za wolno? Test dopiero przed nami*, „Polityka”, 6 stycznia 2021 r., <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/nauka/2097587,1,polska-szczepi-sie-za-wolno-test-dopiero-przed-nami.read> (dostęp: 9.01.2021 r.).

m.in. trudnościach w rejestracji¹³. Pojawiają się także głosy, że akcja szczepień jest przeprowadzana zbyt wolno¹⁴.

3. Ochrona zdrowia mieszkańców domów pomocy społecznej i osadzonych w miejscach detencji:

- ▶ **pandemia koronawirusa przyniosła szereg zagrożeń dla życia i zdrowia osób osadzonych w miejscach detencji**, takich jak zakłady karne czy Krajowy Ośrodek Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym **oraz mieszkańców domów pomocy społecznej** i innych całodobowych ośrodków opieki¹⁵.

4. Ochrona zdrowia osób chorujących na schorzenia niezwiązane z koronawirusem:

- ▶ **skoncentrowanie wysiłków służby zdrowia na walce z pandemią może negatywnie odbić się na ochronie zdrowia pacjentów dotkniętych schorzeniami niezwiązanymi z COVID-19;**
- ▶ media informowały o przekształcaniu kolejnych placówek medycznych w szpitale za-każne nastawione na pacjentów zakażonych koronawirusem oraz ograniczaniu i wstrzymywaniu przyjmowania pacjentów na zaplanowane wcześniej zabiegi operacyjne¹⁶;
- ▶ także Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał, że z napływających do niego skarg pacjentów wynika, że wiele osób cierpiących na schorzenia niezwiązane z koronawirusem nie jest w stanie uzyskać niezbędnej im pomocy medycznej¹⁷;
- ▶ walka z epidemią koronawirusa, choć niezwykle istotna, nie powinna prowadzić do naruszeń prawa do ochrony życia i zdrowia innych osób chorych¹⁸.

13 Zob. np. M. Gardyas, *Kolejki przed przychodniami, problemy z infolinią. Ruszyły zapisy seniorów 70+ na szczepienia*, RMF 24, 22 stycznia 2021 r., <https://www.rmf24.pl/raporty/raport-program-szczepien-przeciw-covid/SG24/news-kolejki-przed-przychodniami-problemy-z-infolinia-ruszyly-zap.nld,5002618> (dostęp: 25.01.2021 r.).

14 *Wydaje się, że cała akcja szczepień idzie troszeczkę za wolno*, TVN24, 10 stycznia 2021 r., <https://tvn24.pl/polska/szczepionka-na-koronawirusa-w-polsce-jak-idzie-akcja-szczepien-profesor-andrzej-matyja-prezes-nrl-za-wolno-4935785> (dostęp: 25.01.2021 r.).

15 Więcej w rozdziale 5 (DPS) oraz rozdziale 9 (KOZZD).

16 Zob. np. K. Kowalczyk, *Możliwe ograniczanie planowych zabiegów. Szumowski: To nie dotyczy onkologii*, „Wprost”, 21 marca 2020 r., <https://www.wprost.pl/koronawirus-w-polsce/10308467/mozliwe-ograniczanie-planowych-zabiegow-szumowski-to-nie-dotyczy-onkologii.html> (dostęp: 12.01.2021 r.); *NFZ zaleca wstrzymanie przyjęć pacjentów na planowe zabiegi*, „Radio Lublin”, 21 marca 2020 r., <https://radio.lublin.pl/2020/03/nfz-zaleca-wstrzymanie-przyjec-pacjentow-na-planowe-zabiegi/> (dostęp: 12.01.2021 r.); M. Książkowski, *NFZ zaleca ograniczenie części planowych zabiegów medycznych*, „Puls Medycyny”, 15 października 2021 r., <https://pulsmedycyny.pl/nfz-zaleca-ograniczenie-czesci-planowych-zabiegow-medycznych-1005492> (dostęp: 12.01.2021 r.).

17 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Zdrowia z 12 listopada 2020 r., dostępne pod adresem: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/WG_do_MZ_ws_problemov_sluzby_zdrowia_w_epidemii_12.11.2020.pdf (dostęp: 7.01.2021 r.).

18 Wystąpienie HFPC do Ministra Zdrowia z 24 marca 2020 r., dostępne pod adresem: https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/03/1873_001.pdf (dostęp: 7.01.2021 r.).

Wnioski

- ▶ ustawa o chorobach zakaźnych zawiera zbyt wiele przepisów umożliwiających nakładanie szerokich ograniczeń wolności i praw;
- ▶ w chwili największego nasilenia zakażeń koronawirusem, polska służba zdrowia bywała niewydolna;
- ▶ walka z epidemią negatywnie odbijała się na ochronie prawa do życia i zdrowia osób dotkniętych innymi schorzeniami.

Rekomendacja

- nowelizacja ustawy o chorobach zakaźnych poprzez jasne i zgodne z Konstytucją określenie dopuszczalnych granic ograniczeń wolności i praw w stanie epidemii i stanie zagrożenia epidemicznego.

2. Wolność przemieszczania się



Zgodnie z art. 52 Konstytucji, każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, każdy może też terytorium to opuścić, a prawa te mogą podlegać ograniczeniu w ustawie. Jednak – podobnie jak wolność zgromadzeń – wolność przemieszczania się była w ciągu ostatnich 10 miesięcy ograniczana w sposób niezgodny z ustawą zasadniczą.

1. Wprowadzenie całkowitego zakazu przemieszczania się jest możliwe wyłącznie w stanie nadzwyczajnym – którego, jak już wskazano – do tej pory nie wprowadzono

- ▶ Nie decydując się na wprowadzenie stanu nadzwyczajnego władze publiczne nie mogą ingerować w istotę praw i wolności, a wprowadzane na podstawie ustaw ograniczenia muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności.

2. Choć na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów ustawodawca mógł jedynie ograniczyć to, jak obywatelki i obywatele będą się przemieszczać w stanie epidemii, zakazywał przemieszczania się w ogóle

- ▶ Przepisy ustawy o chorobach zakaźnych umożliwiają wprowadzenie w stanie epidemii czasowego ograniczenia sposobu przemieszczania się lub nakazu przemieszczania się w określony sposób (np. poprzez wprowadzenie wymogu zachowania dystansu społecznego) – **nie jest możliwe jednak na ich podstawie zakazanie przemieszczania się jako takiego.**
 - ▷ Mimo to kilka rozporządzeń wprowadzało taki zakaz: przykładowo, zgodnie z § 5 rozporządzenia z 31 marca 2020 r.¹⁹ przemieszczanie się było zakazane, o ile nie miało związku z pracą, wolontariatem na rzecz przeciwdziałania COVID-19, uczestnictwem w obrzędach i czynnościach religijnych czy zaspokajaniem niezbędnych potrzeb życia codziennego.
- ▶ W związku z wprowadzeniem takiej regulacji, wiosną w mediach publikowane były doniesienia o „łapankach” na osoby przemieszczające się na rowerach, sprawdzaniu paragonów pod groźbą mandatu czy podejmowaniu interwencji wobec osoby przebywającej z dziećmi na podwórku²⁰.

19 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020 poz. 566.

20 Zob. pismo HFPC do Komendanta Głównego Policji w zw. z interwencjami wobec osób przebywających w przestrzeni publicznej: https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/04/2541_001.pdf (dostęp: 13.01.2021 r.).

- ▶ Ukazanie mandatem lub poinformowanie sanepidu o naruszeniu ograniczeń (i w efekcie nałożenie wysokiej kary administracyjnej) zależne było często od interpretacji przez funkcjonariusza Policji nieostrej przesłanki „niezbędnych potrzeb życia codziennego”.

3. Ograniczenia nieproporcjonalnie dotykały dzieci i osoby starsze

- ▶ Zakaz przemieszczania się małoletnich poniżej 18 roku życia bez osoby dorosłej wprowadzony został wraz z ogólnym zakazem przemieszczania się, nie przewidywał jednak jakichkolwiek wyjątków²¹.
 - ▷ Z czasem ograniczenie zostało zredukowane do małoletnich poniżej 13 roku życia, a latem uchylone całkowicie. Jesienią zakaz przywrócono, a małoletni poniżej 16 roku życia od poniedziałku do piątku w godzinach 8:00 – 16:00 mogli przemieszczać się wyłącznie z osobą dorosłą, chyba że przemieszczali się do lub ze szkoły. Zakaz został uchylony dopiero rozporządzeniem z dnia 4 stycznia 2021 r.
 - ▷ Brak możliwości samodzielnego opuszczenia domu przez dzieci i młodzież stanowi nie tylko nieproporcjonalne ograniczenie ich prawa do prywatności i prowadzić może do pogorszenia się ich stanu psychicznego. Jest także szczególnym zagrożeniem dla osób doświadczających przemocy domowej. **Brak jakiegokolwiek możliwości samodzielnego opuszczenia miejsca zamieszkania, praktycznie odcina je od możliwości pomocy**²².
- ▶ Inną grupą objętą zakazem przemieszczania się, choć w innym zakresie niż małoletni, były osoby powyżej 70 roku życia, które na mocy rozporządzenia z dnia 9 października 2020 r.²³ mogły opuścić miejsce pobytu wyłącznie w celu: wykonywania czynności zawodowych, zaspokajania niezbędnych potrzeb życia codziennego czy uczestniczenia w kulcie religijnym. W późniejszych rozporządzeniach nie zdecydowano się jednak na przedłużenie zakazu.

4. Wprowadzanym ograniczeniom towarzyszył chaos informacyjny

- ▶ Choć o treści ograniczeń informowano na częstych konferencjach prasowych, rozporządzenia niejednokrotnie publikowane były w ostatniej chwili, wchodziły w życie z dniem ogłoszenia i nie zawsze pokrywały się z informacjami podanymi w trakcie konferencji czy na rządowej stronie FAQ.

21 Zob. np. § 18 rozporządzenia z dnia 31.03.2020 r., § 17 rozporządzenia z dnia 10.04.2020 r.

22 Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę, *Nowe obostrzenia związane z epidemią uderzają w dzieci!*, <https://fdds.pl/nowe-obostrzenia-zwiazane-z-epidemia-uderzaja-w-dzieci/> (dostęp: 13.01.2021 r.).

23 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020 poz. 1758.

- ▶ Brak informacyjnej spójności szczególnie widoczny był w związku z tzw. godziną policyjną w noc sylwestrową 2020 r. Choć rozporządzenie zostało opublikowane z pewnym wyprzedzeniem i wprost pojawiał się w nim zakaz przemieszczania się w określonych godzinach, ze strony rządowej padały komunikaty, że jest to jedynie apel²⁴.

5. Nieproporcjonalne kary

- ▶ Na mocy art. 48a ust. 1 pkt 1 ustawy o chorobach zakaźnych, kary za nieprzestrzeganie ograniczeń stanu epidemii wymierza państwowy powiatowy inspektor sanitarny. Kara taka jest często bardziej dotkliwa niż mandat:
 - ▷ wynosi ona nawet do 30 000 zł i podlega natychmiastowej egzekucji;
 - ▷ osoba ukarana nie ma możliwości odmowy jej przyjęcia.

Wnioski

Obowiązujące przez znaczną część stanu epidemii daleko idące ograniczenia w przemieszczaniu się stanowią nieproporcjonalną i niezgodną z Konstytucją ingerencję w prawa jednostek, w tym w szczególnym zakresie wobec dzieci, młodzieży i osób starszych. Sprzeczne komunikaty utrudniają obywatelom dostosowanie się do ograniczeń, a nadmiernie surowe kary administracyjne prowadzić mogą do dodatkowego naruszenia ich praw.

Rekomendacja

- przyjmowanie ograniczeń w przemieszczaniu się w poszanowaniu granic wyznaczonych przez ustawową delegację i zasadę proporcjonalności, w sposób niedyskryminacyjny.

24 Stanowisko HFPC: <https://www.hfhr.pl/stanowisko-hfpc-dot-zakazu-przemieszczania-sie-w-noc-sylwestrowa/> (dostęp: 13.01.2021 r.).

3. Wolność zgromadzeń



Wolność zgromadzeń stanowi jedną z fundamentalnych wolności w demokratycznym społeczeństwie, umożliwiając jednostkom m.in. wyrażenie widocznego sprzeciwu wobec działań podejmowanych przez władze publiczne. Czas pandemii przypadł w Polsce na szczególny okres i zbiegł się z wydarzeniami budzącymi w społeczeństwie duże emocje – wyborami prezydenckimi, protestami w obronie praw osób LGBTQIA czy tzw. wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie aborcji²⁵. Zwłaszcza to ostatnie wydarzenie, wyłączające możliwość legalnego przerywania ciąży ze względów embriopatologicznych (ciężkie i nieodwracalne upośledzenie płodu albo nieuleczalna choroba zagrażająca jego życiu), zaowocowało masowymi protestami w obronie praw kobiet na terenie całego kraju. Pomimo tego:

1. Władze wprowadzały daleko idące zmiany dotyczące zgromadzeń:

- ▶ już w rozporządzeniu wprowadzającym stan zagrożenia epidemicznego ustanowiony został zakaz organizowania zgromadzeń (o ile przekraczały one 50 osób)²⁶;
- ▶ w rozporządzeniu z 10 kwietnia 2020 r. zakaz ten miał już charakter całkowity²⁷;
- ▶ w późniejszym okresie został zastąpiony bardzo restrykcyjnymi ograniczeniami – w rozporządzeniu z 21 grudnia 2020 r. maksymalna liczba uczestników zgromadzenia to 5 osób²⁸.

2. Ograniczenia te, jak niejednokrotnie podkreślała HFPC w pismach do władz publicznych²⁹, nie są jednak zgodne z Konstytucją:

- ▶ delegacja z ustawy o chorobach zakaźnych nie umożliwia ograniczania wolności zgromadzeń;
- ▶ wszelkie ograniczenia zawsze muszą mieć podstawę ustawową i być proporcjonalne;

25 Stanowisko HFPC w sprawie tak zwanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2020 r., <https://www.hfhr.pl/stanowisko-helsinskiej-fundacji-praw-czlowieka-ws-tak-zwanego-orzeczenia-trybunalu-konstytucyjnego/> (dostęp: 14.01.2021 r.).

26 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze RP stanu zagrożenia epidemicznego, Dz.U. 2020 poz. 433.

27 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020 poz. 658.

28 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020 poz. 2316.

29 Zob. np. uwagi HFPC do projektu rozporządzenia z dnia 18 kwietnia 2020 r., <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/04/uwagi-HFPC-rozporzadzenie-do-projektu-rozporzadzenia-RM-z-18.04.20.pdf> (dostęp: 4.01.2021 r.).

- ▶ całkowity zakaz zgromadzeń jest możliwy wyłącznie w stanie wyjątkowym lub wojennym, których dotychczas nie wprowadzono.

3. Policja powoływała się na zakaz z rozporządzenia podejmując działania represyjne wobec uczestniczek i uczestników zgromadzeń, takie jak:

- ▶ informowanie sanepidu o naruszeniu ograniczeń, co skutkowało wymierzaniem wielotysięcznej kary administracyjnej;
 - ▶ wystawianie mandatów i kierowanie wniosków o ukaranie.
- ▶ Takie działania podejmowane były m.in.:
- ▶ w trakcie Strajku Przedsiębiorców w maju 2020 r., gdy wystawiono 220 mandatów i 150 wniosków o ukaranie³⁰;
 - ▶ w trakcie protestu w ramach Strajku Kobiet 18 listopada 2020 r., gdy wystawiono 320 wniosków o ukaranie i skierowano 277 notatek do sanepidu³¹;
 - ▶ w trakcie protestu 28 listopada, gdy takich notatek skierowano aż 450, wniosków o ukaranie natomiast 370³².
- ▶ Do wszczynania postępowań karnych przeciwko protestującym zachęcał również Prokurator Krajowy, który w piśmie do jednostek prokuratury podkreślał, że organizowanie protestów wyczerpuje znamiona czynu określonego w art. 165 § 1 Kodeksu karnego (sprowadzenie niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia wielu osób)³³.

4. Ryzyko ukarania wiązało się jednocześnie nie tylko z organizacją czy uczestnictwem w demonstracjach:

- ▶ u 14-latka z Krapkowic policjanci zjawili się po tym, jak na swoim koncie na Facebooku udostępnił informację o proteście³⁴;
- ▶ Ministerstwo Edukacji Narodowej zapowiedziało represje względem uczniów oraz nauczycieli za udział w Strajku Kobiet oraz gesty solidarności z jego postulatami³⁵ – co zakomunikowano kilka dni po strajku 28 października 2020 r., kiedy wiele uczennic

30 Pismo HFPC dot. Strajku Przedsiębiorców: <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/05/KGP.pdf> (dostęp: 4.01.2021 r.).

31 Pismo HFPC dot. wydarzeń z 18 listopada 2020 r.: <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/11/Interwencja-pl.-Powstancow-i-SO-KGP-3.pdf> (dostęp: 4.01.2021 r.).

32 Pismo HFPC dot. wydarzeń z 28.11.2020 r.: https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/12/2852_001.pdf (dostęp: 4.01.2021 r.).

33 Zob. np. oświadczenie Prokuratury Krajowej: <https://pk.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-prokuratury-krajowej/oswiadczenie-prokuratury-krajowej-13/> (dostęp: 4.01.2021 r.).

34 Pismo HFPC dot. 14-latka z Krapkowic: https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/11/2814_001.pdf (dostęp: 4.01.2021 r.).

35 Stanowisko HFPC dot. komunikatu MEN: https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/11/Stanowisko-nauczyciele_KW_PK-1.pdf (dostęp: 4.01.2021 r.).

i nauczycielek nie pojawiło się na lekcjach, niektóre szkoły umożliwiły udział w protestach w trakcie zajęć, a wiele osób zmieniało grafikę widoczną na zajęciach zdalnych na związaną ze Strajkiem Kobiet.

5. W trakcie zgromadzeń często dochodziło do zatrzymań:

- ▶ jak informuje Kolektyw SZPIL(A), w ciągu dwóch miesięcy protestów po tzw. wyroku TK w sprawie aborcji zatrzymanych zostało 115 osób, z czego 69 osób spędziło noc na komisariacie³⁶;
- ▶ Policja prewencyjnie zatrzymała działaczki i działaczy związku zawodowego Inicjatywa Pracownicza, którzy jechali na demonstrację do Warszawy³⁷;
- ▶ niekiedy nie kończyło się na zatrzymaniu – zdarzało się również, że kierowane były wnioski o tymczasowe aresztowanie³⁸.

6. Policyjne interwencje w trakcie zgromadzeń wielokrotnie budziły wątpliwość w zakresie poszanowania wolności od tortur, niehumanitarnego i poniżającego traktowania – poprzez:

a) nieproporcjonalne i nieuzasadnione stosowanie chemicznych środków obezwładniających:

- ▶ gaz łzawiący czy miotacze pieprzu powinny być zawsze stosowane w ostateczności. Co więcej, wykorzystanie drażniących środków chemicznych wiąże się z podwyższonym ryzykiem zachorowania na COVID-19³⁹ – nie powinno się ich więc co do zasady stosować w stanie epidemii koronawirusa;
- ▶ mimo to ich stosowanie wobec osób protestujących stało się rutynowe. Szczególne zaniepokojenie budzić może praktyka stosowania ręcznych miotaczy pieprzu wobec:
 - ▷ posłanek okazujących policjantom swoje legitymacje – z bardzo bliskiej odległości;

36 <https://www.facebook.com/kolektywuszpila/posts/113727750571100> (dostęp: 4.01.2021 r.).

37 Pismo HFPC dot. zatrzymania działaczek i działaczy związkowych: https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/11/2755_001.pdf (dostęp: 4.01.2021 r.).

38 HFPC złożyła opinię przyjaciela sądu w sprawie wniosku o tymczasowe aresztowanie uczestniczki protestu podejrzanej o naruszenie nietykalności cielesnej funkcjonariusza: https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/11/2799_001.pdf (dostęp: 4.01.2021 r.).

39 Omega Research Foundation, *Opinia: Obniżanie ryzyka – ograniczanie wykorzystywania drażniących substancji chemicznych podczas pandemii COVID-19*, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Opinia_Omegi_polskie_tlumaczenie_Position_Paper_Lowering_the_Risk_Nov_2020.pdf (dostęp: 8.01.2021 r.); analogiczny postulat podnosi w raporcie KMPT: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/Policja-zatrzymania-demonstracje-strajk-kobiet-raport-KMPT> (dostęp: 15.01.2021 r.).

- ▶ osób zamkniętych w tzw. kotle – otoczonych przez Policję ze wszystkich stron, niemogących oddalić się czy zachować dystansu⁴⁰;

b) akty przemocy wobec osób protestujących:

- ▶ w trakcie protestu 18 listopada 2020 r. **nieumundurowany policjant bił osoby protestujące pałką teleskopową**. Mężczyzna, który nagle wyciągnął pałkę w tłumie zgromadzonych, nie był w żaden sposób oznakowany. Protestujący, skandując „gdzie jest Policja?” – przekonani, że zostali zaatakowani przez chuligana – szukali pomocy u biernie przyglądających się całemu zajściu policjantów⁴¹;
- ▶ po proteście 26 października Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur odebrał skargę od osoby zatrzymanej, która miała na ciele ślady obrażeń i która poinformowała, że została pobita w radiowozie przez funkcjonariuszy⁴²;

c) nadużywanie siły fizycznej podczas zatrzymania:

- ▶ w trakcie protestów wielokrotnie dochodziło do zatrzymań, nierzadko określanych przez świadków jako „brutalne”⁴³;
- ▶ podczas zatrzymania jednej z osób biorących udział w spontanicznym proteście pod komisariatem, policjanci **złamali rękę**. Choć ratownicy znajdowali się w pobliżu, zatrzymanej nie udzielono adekwatnej pomocy medycznej (ostatecznie na SOR poszkodowaną transportował przybyły na miejsce poseł)⁴⁴.

7. Policja również na inne sposoby ingerowała w wolność zgromadzeń – w tym zakresie wymieć należy przede wszystkim:

- ▶ **otaczanie ścisłym kordonem protestujących**, niejednokrotnie przy jednoczesnym nawoływaniu do rozejścia się (tzw. *kettling*);
- ▶ **masowe legitymowanie** – w trakcie protestu 18 listopada 2020 r. było to 500 osób, 28 listopada wylegitymowano aż 900 osób; jako powód legitymowania części z nich powoływano okoliczność, że byli oni świadkami wykroczenia określonego w art. 141 Kodeksu wykroczeń (m.in. używanie słów nieprzyzwoitych).

40 Interwencje HFPC w sprawie protestu 18 listopada 2020 r. – <https://www.hfpc.pl/wp-content/uploads/2020/11/Interwencja-pl.-Powstancow-i-SO-KGP-3.pdf>, protestu 28.11.2020 r. – <https://www.hfpc.pl/uzycie-gazu-wobec-poslanki-otoczenie-kordonem-masowe-legitymowanie-kolejna-interwencja-hfpc/> (dostęp: 8.01.2021 r.).

41 Interwencja HFPC w sprawie protestu 18.11.2020 r....

42 Wizytacja KMPT w Komendzie Rejonowej Policji Warszawa I. Przedstawiciele RPO przyjęli zgłoszenie od jednego z zatrzymanych dotyczące tortur, RPO, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wizytacja-kmpt-ujawnia-tortury-policjantow-wobec-zatrzymanego> (dostęp: 8.01.2021 r.).

43 Zob. w szczególności pkt 6.2 raportu KMPT: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/Policja-zatrzymania-demonstracje-strajk-kobiet-raport-KMPT> (dostęp: 15.01.2021 r.).

44 Interwencja HFPC w sprawie protestu 9.12.2020 r.: https://www.hfpc.pl/wp-content/uploads/2020/12/2973_001.pdf (dostęp: 8.01.2021 r.).

Wnioski

Wolność zgromadzeń nabiera szczególnego znaczenia, gdy sytuacja kryzysowa wykorzystywana jest do wprowadzania bardzo kontrowersyjnych zmian, dalece ingerujących w podstawowe prawa jednostek. Decydując się na ich wprowadzenie, władze publiczne powinny mieć na uwadze konstytucyjne prawo do protestu – dotyczy to nie tylko władzy prawodawczej i ustawodawczej, ale i tych, którzy wprowadzone ograniczenia egzekwują (w tym przede wszystkim Policję). Jednocześnie zagrożenie epidemiczne nie zwalnia funkcjonariuszy z obowiązku zachowania proporcjonalności podejmowanych działań oraz poszanowania w ich toku godności i praw człowieka – w tym wolności od tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania.

Wydarzenia stanu epidemii pokazują dobitnie, że obowiązki te nie zawsze są przestrzegane.

Rekomendacja

- zapewnienie możliwości bezpiecznego korzystania z wolności zgromadzeń i jej respektowanie, również w stanie zagrożenia epidemicznego i stanie epidemii oraz zwrócenie większej uwagi przy stosowaniu środków przymusu bezpośredniego na obowiązek przestrzegania zasady subsydiarności oraz powstrzymanie się od stosowania chemicznych środków obezwładniających w stanie epidemii.

4. Prawo do sądu i rzetelnego postępowania sądowego



Rocznie w polskich sądach rejestrowanych jest około 15 milionów spraw⁴⁵. Te dane dowodzą, że ocena sposobu realizacji prawa do sądu i rzetelnego postępowania w ostatnich miesiącach, w których Polska i świat mierzyły się z pandemią koronawirusa, jest niezwykle istotna dla wielu obywateli i obywaterek. Znaczenie tego zagadnienia jest jeszcze większe ze względu na fakt, że to sądy (powszechne i administracyjne) stanowią w okresie pandemii szczególny mechanizm kontroli działań władz publicznych i wprowadzanych przez nie ograniczeń.

Punktem wyjścia do prowadzonych analiz muszą być krajowe i międzynarodowe regulacje, zgodnie z którymi każdy ma prawo do dostępu do sądu oraz rzetelnego postępowania przed sądem niezawisłym i bezstronnym oraz ustanowionym ustawą. Zgodnie z tymi standardami postępowanie musi być prowadzone w rozsądnym terminie i zapewniać podstawowe gwarancje (w tym zasadę równości broni, prawo do informacji, prawo do pomocy obrońcy, prawo do pomocy tłumacza).

Wymiar sprawiedliwości przed pandemią

Pandemia spowodowała wiele ograniczeń i zmian w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości. Nie ulega wątpliwości, że niektóre z nich były i są nieuniknione ze względu na ochronę życia i zdrowia stron postępowań, sędziów, pracowników sądów oraz publiczności. Jednakże pandemia uwidoczniła i wyostriżyła też wiele problemów, z którymi polskie sądownictwo boryka się od wielu lat.

Na pierwszy plan wysunęły się:

- ▶ **brak informatyzacji wymiaru sprawiedliwości⁴⁶;**
- ▶ **braki kadrowe (w szczególności asystentów sędziów);**
- ▶ **przewlekłość postępowań⁴⁷;**

45 Dane ze stanowiska Rządu przedstawionego do Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie wykonania wyroku ETPC w sprawie *Rutkowski i inni przeciwko Polsce*, dostępne pod adresem: [https://hudoc.exec.coe.int/eng#f{%22EXECIdentifier%22:\[%22DH-DD\(2020\)359E%22\]};](https://hudoc.exec.coe.int/eng#f{%22EXECIdentifier%22:[%22DH-DD(2020)359E%22]};) (dostęp: 28.12.2020 r.).

46 Zob. Oświadczenie Komitetu Obrony Sprawiedliwości z dnia 12 listopada 2020 r., dostępne pod adresem: <https://komitetobronysprawiedliwosci.pl/opinia-kos-ws-pogarszajacej-sie-sytuacji-w-wymiarze-sprawiedliwosci-spowodowana-pandemia-wirusa-sars-cov-2/> (dostęp: 28.12.2020 r.); Analiza INPRIS, *Działanie wymiaru sprawiedliwości w pierwszych tygodniach pandemii czyli od kwarantanny i prowizorki do bezpiecznego, cyfrowego sądownictwa*, dostępna pod adresem: http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/VARIA/INPRIS_31_mar_2020_wymiar_sprawiedliwosci.pdf (dostęp: 6.01.2021 r.).

47 Zob. Raport HFPC, *W poszukiwaniu rozsądnego czasu postępowań sądowych*, dostępny pod adresem: <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/07/Raport-przewlek%C5%82o%C5%9B%C4%87-1.pdf> (dostęp: 28.12.2020 r.).

- ▶ **problemy z planowaniem przebiegu postępowania;**
- ▶ **nieczytelna polityka informacyjna sądów;**
- ▶ **brak interdyscyplinarnej i międzyśrodowiskowej dyskusji o problemach wymiaru sprawiedliwości i niezbędnych reformach.**

Diagnoza wymiaru sprawiedliwości w dobie pandemii

Wymienione problemy i okoliczności wpłynęły na tempo dostosowywania się sądów i sędziów do nowych wymagających warunków funkcjonowania. Nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na nie zmiany legislacyjne wprowadzone w Prawie o ustroju sądów powszechnych i ustawach procesowych (w szczególności Kodeksie postępowania karnego oraz Kodeksie postępowania cywilnego).

W konsekwencji w ciągu ostatnich 10 miesięcy obserwowaliśmy poniższe problemy.

1. Odwołane rozprawy i posiedzenia, które niewątpliwie w dłuższej perspektywie będą skutkować wydłużeniem czasu trwania postępowań sądowych

- ▶ Z badań HFPC przeprowadzonych w dziesięciu sądach okręgowych wynika, że już w marcu 2020 r. liczba rozpraw/posiedzeń była zdecydowanie niższa w porównaniu do marca 2019 r. Przykładowo, w samym Sądzie Okręgowym w Warszawie w sprawach cywilnych odbyło się w marcu 2020 r. 1 160 rozpraw/posiedzeń, podczas gdy w marcu 2019 r. było ich ponad dwukrotnie więcej, bo 2 863. Podobna sytuacja miała miejsce w Sądzie Okręgowym w Poznaniu – w marcu 2020 r. przeprowadzono 824 rozpraw/posiedzeń w sprawach cywilnych, a rok wcześniej w tym samym okresie 2 057.
- ▶ Największe spadki w liczbie odbytych rozpraw oraz posiedzeń odnotowano w kwietniu i maju 2020 r. W Sądzie Okręgowym w Warszawie w kwietniu 2020 r. odbyło się jedynie 7 rozpraw/posiedzeń w sprawach cywilnych (rok wcześniej w tym samym okresie 2 889), czyli 412 razy więcej. Podobna sytuacja miała miejsce w Sądzie Okręgowym w Poznaniu, w którym w kwietniu 2020 r. przeprowadzono 32 rozprawy/posiedzenia w sprawach cywilnych, a w Sądzie Okręgowym we Wrocławiu – 55 z tej kategorii. W wielu sądach nie rozpoznawano żadnych spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych czy spraw gospodarczych.
- ▶ Najwięcej rozpraw/posiedzeń we wszystkich sądach przeprowadzono w sprawach karnych, co jest niewątpliwie związane przede wszystkim z tym, że wiele rodzajów spraw z tej kategorii znalazło się w tzw. wykazie spraw pilnych⁴⁸. Przykładowo w Sądzie Okrę-

48 Wśród nich znalazły się między innymi posiedzenia związane z tymczasowym aresztowaniem, środkami zabezpieczającymi, europejskim nakazem aresztowania, czy też dotyczące władzy rodzicielskiej. Wykaz spraw pilnych został ujęty art. 14a ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych

gowym we Wrocławiu w marcu 2020 r. odbyło się 810 rozpraw/posiedzeń w sprawach karnych, w kwietniu 2020 r. 485, a w maju 2020 – 710. W 2019 r. sąd ten miesięcznie przeprowadzał około 1200 – 1300 rozpraw/posiedzeń. Warto zwrócić uwagę, że w Sądzie Okręgowym w Rzeszowie w marcu, kwietniu i czerwcu 2020 r. odnotowano więcej posiedzeń niż w tych miesiącach w 2019 r. (marzec 2020 – 507, marzec 2019 – 454; kwiecień 2020 – 586, kwiecień 2019 – 513; czerwiec 2020 – 647, czerwiec 2019 – 592)⁴⁹.

- ▶ Warto zwrócić uwagę, że niekiedy w związku z kwarantanną czasowo całkowicie wstrzymano pracę sądów. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w Sądzie Rejonowym w Janowie Lubelskim⁵⁰, Biłgoraju⁵¹ czy Katowicach⁵².

2. Trudności w składaniu pism procesowych (szczególnie było to widoczne w pierwszym okresie pandemii, w którym różne sądy określały zasady składania pism w biurze podawczym lub możliwość wysyłania korespondencji mailowej, a ograniczeniu uległy też zasady funkcjonowania placówek pocztowych)

- ▶ W trakcie pierwszej fali epidemii w sądach przyjmowano różne rozwiązania – od możliwości składania pism procesowych bezpośrednio w biurach podawczych, poprzez składanie ich w specjalnie przygotowanych pojemnikach (w tym również i kopertach wręczanych przez pracowników służby ochrony), po przesyłanie ich pocztą elektroniczną⁵³ czy korzystanie z pośrednictwa innego biura podawczego znajdującego się w tym samym okręgu, aż do wyłącznej konieczności korzystania z usług operatora pocztowego⁵⁴.

z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz. U. z 2020 r. poz. 374 ze zm.

49 Fragmenty Raportu HFPC *Sądowy kalendarz w dobie lockdownu*, dostępnego pod adresem: <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/10/covid-s%C4%85dy-cz-3-08-10-2020-v2.pdf> (dostęp: 28.12.2020 r.).

50 <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/sad-zawiesil-dzialalnosc-z-powodu-koronawirusa,498526.html> (dostęp: 10.01.2021 r.).

51 <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/sad-rejonowy-w-bilgoraju-objety-kwarantanna-powod-koronawirus,498654.html> (dostęp: 10.01.2021 r.).

52 <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/zamkniety-budynek-sadu-rejonowego-w-katowicach> (dostęp: 15.01.2021 r.).

53 Zob. Zarządzenie z dnia 20 marca 2020, nr 94/2020, <https://bip.warszawa.so.gov.pl/arttykul/113/5424/komunikat-w-sprawie-przesylania-do-sadu-okregowego-w-warszawie-tresci-srodkow-zaskarzenia-oraz-wnioskow-o-sporzadzenie-uzasadnienia-orzeczenia-lub-zarzadzenia-za-pomoca-poczty-elektronicznej> (dostęp: 10.01.2021 r.).

54 Więcej informacji na ten temat można znaleźć w Raportach HFPC: *Dostęp do sądu w dobie pandemii...*, dostępne pod adresem: Część pierwsza: <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/04/Dost%C4%99p-do-s%C4%85du-w-dobie-pandemii-16-04.pdf>, Część druga: <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/04/Dostep-do-sadu-w-dobie-pandemii2-FIN.pdf> (dostęp: 29.12.2020 r.). Zob. też Wystąpienie generalne RPO do Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 czerwca 2020 r., dostępne pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/WG%20do%20MS%20w%20sprawie%20konieczno%C5%9Bci%20elektronizacji%20s%C4%85downictwa%20C%208.06.2020.pdf> (dostęp: 29.12.2020 r.).

3. Brak jednolitej informacji o sposobie kontaktu z sądami w dobie pandemii, co niewątpliwie utrudniało dostęp obywateli do sądu

- ▶ Z badań przeprowadzonych przez HFPC w kwietniu 2020 r. wynikało, że sądy w różny sposób informowały o zmianach w sposobie składania pism procesowych w związku z pandemią – na stronach internetowych części sądów taka informacja była dostępna od razu po wejściu w formie tak zwanego okienka „pop up”, w niektórych umieszczona została w dziale Aktualności. Niestety były również takie sądy, które nie zamieściły takiej informacji w portalu internetowym, co stanowiło duże utrudnienie dla stron postępowań i pełnomocników⁵⁵.

4. Ograniczenie jawności zewnętrznej postępowań sądowych (zarówno w sądach powszechnych, jak i administracyjnych), które czyniło niemożliwym lub utrudniało społeczną kontrolę nad wymiarem sprawiedliwości

- ▶ Analizy przeprowadzone przez HFPC w lipcu 2020 r. pozwoliły stwierdzić, że prawie wszystkie z 369 sądów w Polsce ograniczyły możliwość udziału publiczności w jawnych postępowaniach sądowych.
- ▶ Ponad połowa, a dokładnie 202 sądy (54,7%), zezwala na udział publiczności w rozprawach i posiedzeniach. Jednakże znaczna część z nich wprowadziła konieczność wcześniejszego zgłoszenia w celu uzyskania karty wstępu lub zezwolenia osoby uprawnionej (najczęściej prezesa sądu, dyrektora sądu lub przewodniczącego wydziału).
- ▶ Całkowite wyłączenie udziału publiczności w posiedzeniach i rozprawach sądowych wprowadzone zostało w 24 sądach (6,5%). W 119 (32,3%) nie wprowadzono wprost zakazu udziału osób trzecich w posiedzeniach i rozprawach, publiczność nie została jednak wymieniona na liście osób uprawnionych do wejścia do budynku. W 24 sądach (6,5%) nie podano natomiast żadnej informacji na temat możliwości udziału publiczności w rozprawach i posiedzeniach⁵⁶.

55 Więcej informacji na ten temat można znaleźć w Raportach HFPC: *Dostęp do sądu w dobie pandemii...*, dostępne pod adresem: Część pierwsza: <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/04/Dost%C4%99p-do-s%C4%85du-w-dobie-pandemii-16-04.pdf>, Część druga: <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/04/Dostep-do-sadu-w-dobie-pandemii2-FIN.pdf> (dostęp: 29.12.2020 r.).

56 Zob. Opracowanie HFPC *Ograniczenie udziału publiczności i mediów w rozprawach i posiedzeniach sądowych* (stan na lipiec 2020) https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/07/Tabela_dostepnosc_sadow_dla_publicznosci-1.pdf (dostęp: 29.12.2020 r.). Por. Raport Court Watch Polska z monitoringu przestrzegania zasady jawności, dostępny pod adresem: <https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2020/06/FCWP-Monitoring-jawno%C5%9Bci-2020-06-25.pdf> (dostęp: 29.12.2020 r.).

5. Upowszechnienie korzystania przez sądy administracyjne z rozpoznania spraw na posiedzeniach bez udziału stron

- ▶ Zarówno organizacje pozarządowe, jak i samorządy zawodowe dostrzegły, że ani Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, ani Naczelny Sąd Administracyjny nie korzystają z możliwości przeprowadzenia rozpraw w trybie zdalnym i wszystkie sprawy kierowane są na posiedzenia niejawne niezależnie od zgody stron.
- ▶ Dzieje się tak również w sprawach dotyczących podstawowych praw człowieka oraz spraw, których stronami są osoby szczególnie wrażliwe.
- ▶ Sądy powołują się na brak technicznych możliwości przeprowadzenia rozprawy na odległość⁵⁷.

6. Trudności w dostępie do akt postępowania (zarówno dla stron, jak i ich pełnomocników)⁵⁸

- ▶ Sądy wprowadzały obowiązek zamawiania akt sprawy z wyprzedzeniem (nawet kilkudniowym)⁵⁹.
- ▶ W sądach ograniczono godziny pracy czytelní⁶⁰.
- ▶ Niektóre sądy w związku z pandemią i wymogami sanitarnymi wprowadziły ograniczenia czasu na zapoznanie się z aktami (pojawiły się nawet informacje o ograniczeniu 15-minutowym, które miało obowiązywać bez względu na objętość akt)⁶¹.

57 Zob. Stanowisko organizacji pozarządowych z grudnia 2020 r. dostępne pod adresem: https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2020/12/wystapienie_NSA_14.12.2020.pdf (dostęp: 29.12.2020 r.). Por. Odpowiedź Prezesa WSA w Warszawie na wystąpienie Dziekana ORA w Warszawie, <https://informator.ora-warszawa.com.pl/2020/pismo-prezesa-wojewodzkiego-sadu-administracyjnego-w-warszawie/>, (dostęp: 29.12.2020 r.); Odpowiedź Prezesa NSA na wystąpienie organizacji pozarządowych (dostęp: 12.01.2020 r.).

58 Zob. Stanowisko organizacji pozarządowych z grudnia 2020 r. dostępne pod adresem: https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2020/12/wystapienie_NSA_14.12.2020.pdf, data dostępu: 29.12.2020. Por. Odpowiedź Prezesa WSA w Warszawie na wystąpienie Dziekana ORA w Warszawie, <https://informator.ora-warszawa.com.pl/2020/pismo-prezesa-wojewodzkiego-sadu-administracyjnego-w-warszawie/> (dostęp: 29.12.2020 r.).

59 Informacje o wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/interwencja-rpo-dlugi-termin-na-poznanie-akt-sprawy-w-sadzie> (dostęp: 12.01.2020 r.).

60 Zob. Uchwała ORA w Katowicach, <http://adwokatura.katowice.pl/sprawozdanie-ogolne-sekretarza-okregowej-rady-adwokackiej-w-katowicach-z-posiedzenia-ora-w-katowicach-z-dnia-16-stycznia-2020-roku/>, (dostęp: 12.01.2020 r.).

61 Zob. <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/15-minut-na-przejrzanie-akt-rpo-interweniuje-do-sadu-okregowego,502686.html> (dostęp: 12.01.2020 r.).

Wnioski

Skutki powyższych zjawisk będziemy niewątpliwie odczuwać w kolejnych miesiącach, a nawet latach na płaszczyźnie ogólnej – systemowej, ale co najważniejsze indywidualnej – w konkretnych sprawach, które dotyczą praw i wolności konkretnych osób.

Rekomendacja

Nie można również zapominać, że pandemia to niestety jeszcze niezamknięty rozdział, dlatego niezbędne jest **podjęcie dalszych działań związanych głównie z cyfryzacją wymiaru sprawiedliwości, a w szczególności:**

- ➔ **upowszechnienie zdalnej formy rozpraw i posiedzeń:**
 - ▷ w sposób zachowujący gwarancje procesowe stron postępowań (w szczególności dostęp do pomocy obrońcy oraz poufność takiego kontaktu, jak również ochronę praw pokrzywdzonych);
 - ▷ uwzględniając poziom wykluczenia cyfrowego części społeczeństwa⁶²;
 - ▷ po wcześniejszym zasięgnięciu stanowiska stron (szczególnie w sprawach karnych);
 - ▷ z wyłączeniem z tej kategorii posiedzeń, które wymagają osobistego kontaktu sądu ze stroną postępowania, w szczególności posiedzeń w zakresie zastosowania tymczasowego aresztowania⁶³ czy też spraw dotyczących szeroko rozumianej wolności osobistej.

Z danych uzyskanych przez HFPC wynika, że obecnie sądy sięgają już do tej formy posiedzeń sądowych. Przy ich przeprowadzaniu korzystają z różnych aplikacji. Do najpopularniejszych należą Avaya Scopia, Microsoft Teams, Jitsi Meet, Cisco Webex.

Najwięcej posiedzeń w trybie zdalnym przeprowadzają wydziały penitencjarne. Tytułem przykładu można wskazać, że w SO w Bielsku – Białej w okresie od 1 marca do 17 grudnia 2020 r. w formie wideokonferencji przeprowadzono 534 sprawy, z czego około 93 % stanowiły sprawy przeprowadzone przez Wydział Penitencjarny, w Sądzie Okręgowym w Lublinie

62 Z badań Eurostatu z 2019 r. wynika, że w Polsce aż 53 proc. osób między 65. a 74. rokiem życia nigdy nie miało styczności z Internetem, co daje jeden z gorszych wyników w Unii Europejskiej.

63 Por. Art. 250 § 3a – 3b k.p.k. Zob. Wyrok Sądu Najwyższego Norwegii z dnia 8 maja 2020 r., sygn. HR-2020-972-U.

1404 rozprawy/posiedzenia (85,5 % w Wydziale Penitencjarnym)⁶⁴, w Sądzie Okręgowym w Siedlcach w Wydziale Penitencjarnym 615 posiedzeń w formie wykorzystującej zdalne połączenie⁶⁵. W Sądzie Okręgowym w Suwałkach z tej możliwości skorzystano tylko w 39 sprawach (100 % w sprawach karnych i aż 37 odbyło się w kwietniu).

Można też zaryzykować stwierdzenie, że forma zdalna z czasem zyskuje na popularności. Przykładem może być tu Sąd Rejonowy dla Warszawy Śródmieścia, w którym w grudniu przeprowadzono 52 posiedzenia/rozprawy w trybie zdalnym (92,3 % stanowiły sprawy cywilne), podczas gdy w okresie od marca do sierpnia żadna rozprawa nie odbyła się za pośrednictwem środków teleinformatycznych⁶⁶.

Są jednak sądy, które nie korzystały do tej pory z takiej możliwości np. Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi-Południe⁶⁷.

Z danych uzyskanych przez HFPC wynika, że strony nie zgłaszają skarg na przeprowadzenie posiedzeń sądowych w formie zdalnej, a trudności technicznej dotyczą jedynie jednostkowych wypadków.

- zagwarantowanie jawności zewnętrznej rozpraw zdalnych oraz rozpraw prowadzonych w zwiększonym reżimie sanitarnym;

Z przesłanych HFPC pod koniec grudnia 2020 r. odpowiedzi sądów⁶⁸ wynika, że w rozprawach prowadzonych w trybie zdalnym co do zasady nie uczestniczy publiczność⁶⁹. Prezesi sądów w większości podkreślali, że takie wnioski nie wpływały. Pomimo to niektóre sądy wprost wskazywały, że technicznie jest taka możliwość⁷⁰. Niektórzy prezesi sądów podnosili, że kwestia udziału

64 Odpowiedź Prezesa Sądu Okręgowego w Lublinie z dnia 21 grudnia 2020 r., Adm. 095- 340/20.

65 Odpowiedź Prezesa Sądu Okręgowego w Siedlcach z dnia 18 grudnia 2020 r., A. 0151-126/20.

66 Odpowiedź Prezesa Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia z dnia 21 grudnia 2020 r., Adm. 0143 – 269/20.

67 Odpowiedź Prezesa Sądu Rejonowego dla Warszawy –Pragi Południe z dnia 17 grudnia 2020 r., Adm. 0143- 124/20.

68 Dane opracowane na podstawie odpowiedzi na wnioski o dostęp do informacji publicznej, które HFPC skierowała do sądów apelacyjnych, okręgowych i wybranych sądów rejonowych 30 listopada 2020 r.

69 W Sądzie Okręgowym w Olsztynie w jednym z posiedzeń przeprowadzonym w trybie zdalnym wzięła udział jedna osoba (Odpowiedź Prezesa sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 21 grudnia 2020 r., Adm. – 063- 203/20). Z odpowiedzi Prezesa Sądu Apelacyjnego w Gdańsku wynika, że publiczność uczestniczyła w 2 rozprawach przeprowadzonych w trybie zdalnym (Pismo Prezesa Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 18 grudnia 2020 r., Adm. 105 – 281/2020).

70 Odpowiedź Prezesa Sądu Okręgowego w Ostrołęce z dnia 15 grudnia 2020 r., Adm. 424-127/20.

publiczności w posiedzeniach prowadzonych w trybie zdalnym nie jest uregulowana ustawowo, część prezesów przywoływało jednak wewnętrzne zarządzenia regulujące ogólnie zasady udziału publiczności w rozprawach w okresie pandemii⁷¹. W odpowiedziach prezesi sądów zaznaczali też, że udział publiczności w systemie zdalnym uniemożliwia brak informowania o rozprawie zdalnej szerszego grona (wykraczającego poza strony postępowania i osoby wezwane na dany termin).

Część sądów zastrzegała, że udział publiczności w formie zdalnej jest teoretycznie możliwy, ale jest on warunkowany wcześniejszym zgłoszeniem takiego zamiaru i odpowiedniej decyzji sądu⁷². Niektóre sądy jednoznacznie wskazywały, że taki udział nie jest możliwy⁷³ lub takiej możliwości nie przewidziano⁷⁴. W odpowiedziach podnoszono ponadto, że przyłączenie kolejnej osoby obniża jakość połączenia. Niektóre sądy zaznaczały, że istnieje możliwość udziału publiczności w rozprawie, która jest przeprowadzana w trybie zdalnym poprzez obecność w siedzibie sądu na zasadach ogólnych⁷⁵. Były również sądy, które podkreślały obie możliwości udziału publiczności w rozprawie prowadzonej zdalnie (poprzez obecność w siedzibie sądu, jak i przesłanie linka)⁷⁶.

- umożliwienie składania i odbierania pism procesowych w formie elektronicznej⁷⁷;
- digitalizację akt spraw i umożliwienie ich przeglądania stronom oraz pełnomocnikom za pomocą systemów komunikacji elektronicznej;
- stworzenie interdyscyplinarnego zespołu do spraw informatyzacji i modernizacji sądownictwa, w skład którego wejdą przedstawiciele sądów, stowarzyszeń sędziowskich, adwokatury, radców prawnych,

71 Odpowiedź Prezesa Sądu Okręgowego w Siedlcach z dnia 18 grudnia 2020 r., A. 0151-126/20.

72 Np. Odpowiedź Prezesa Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia z dnia 21 grudnia 2020 r., Adm. 0143 – 269/20, Odpowiedź Prezesa Sądu Okręgowego w Lublinie z dnia 21 grudnia 2020 r., Adm. 095- 340/20, Odpowiedź Prezesa Sądu Okręgowego w Białymstoku z dnia 21 grudnia 2020 r., Adm. 061 – 137/20.

73 Np. Odpowiedź Sądu Okręgowego w Bielsku – Białej z dnia 23 grudnia 2020 r., Adm. 0191-153-20; Odpowiedź Prezesa Sądu Rejonowego dla Warszawy – Mokotowa z dnia 17 grudnia 2020 r., Adm. 0143 – 277/20, Odpowiedź Prezesa Sądu Okręgowego w Opolu z dnia 21 grudnia 2020 r., Adm. A061- 208/20, Odpowiedź Prezesa Sądu Okręgowego w Świdnicy z dnia 22 grudnia 2020 r., Adm. A061-187/20.

74 Odpowiedź Prezesa Sądu Okręgowego w Zamościu z dnia 11 grudnia 2020 r., Adm. 061-131/20.

75 Odpowiedź Sądu Rejonowego dla Warszawy Woli z dnia 21 grudnia 2020 r., Adm. 0143-199/20, Odpowiedź Prezesa Sądu Okręgowego w Suwałkach z dnia 15 grudnia 2020 r., RW-060-104/20.

76 Odpowiedź Prezesa Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 17 grudnia 2020 r. AXX-026-375-20.

77 Zob. Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, Dz. U. 2020, poz. 2320.

pracowników sądów, organizacji pozarządowych, nauki prawa i nauk technologicznych, prokuratorzy;

- zaprojektowanie i wdrożenie społecznej kampanii informacyjnej dotyczącej korzystania z wymiaru sprawiedliwości przy wykorzystaniu form zdalnych (dostosowanej do różnych grup wiekowych i społecznych).

Podsumowując, zarówno ostatnie, jak i najbliższe miesiące są niewątpliwie dużym wyzwaniem dla wszystkich osób i podmiotów zaangażowanych w funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Zmusiły one też nas wszystkich do przyspieszenia dyskusji o zmianach w codziennej pracy sądów. Należy jednak pamiętać, że zawsze towarzyszyć tej dyskusji musi troska o zachowanie podstawowych gwarancji prawa do rzetelnego postępowania, aby e-sąd był lepszym, sprawiedliwszym i szybszym sądem, ale nadal sądem.

5. Prawo do życia rodzinnego



Głównym zaleceniem władz na czas trwania pandemii było i jest zachowanie dystansu społecznego i ograniczenie kontaktów międzyludzkich. Ta rekomendacja, a nawet nakaz, uzasadniana względami medycznymi, odbiła się na realizacji prawa do ochrony życia rodzinnego i prywatnego, które są gwarantowane m.in. przez art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i art. 47 Konstytucji RP.

Istnieją grupy osób, które te obostrzenia dotknęły w sposób szczególny, jak np. mieszkańcy domów pomocy społecznej oraz pacjenci szpitali. Doświadczyły one znacznej ingerencji w prawo do ochrony życia rodzinnego.

Ograniczenia w kontakcie ze światem zewnętrznym w domach pomocy społecznej

Jednym ze środowisk szczególnie dotkniętych okresem epidemii i wprowadzonymi w jej ramach ograniczeniami byli mieszkańcy i mieszkanki domów pomocy społecznej, których w całej Polsce jest około 80 tys. Zostali oni niemal odcięci od świata zewnętrznego.

Okres ten uwidoczniał również wcześniejsze zaniedbania w zakresie wsparcia i opieki nad osobami z niepełnosprawnościami, a w szczególności:

- ▶ oparcie systemu na zinstytucjonalizowanych formach pomocy i dużych placówkach opiekuńczych;
- ▶ długofalowe zaniechania w zakresie zagwarantowania odpowiedniej liczebności personelu opiekuńczego i pielęgniarzkiego w domach pomocy społecznej.

1. W ostatnich miesiącach zmieniło się radykalnie funkcjonowanie domów pomocy społecznej:

- ▶ wprowadzono zakazy odwiedzin, a mieszkańcom zabraniano opuszczania terenu placówek. Zastępczo komunikacja z rodziną i bliskimi miała odbywać się przez telefon lub komunikatory internetowe, lecz nie zawsze było to możliwe;
- ▶ ograniczono do minimum różne formy wspólnego spędzania czasu, zajęć grupowych, rezygnowano ze wspólnego spożywania posiłków, ograniczono także kontakty między mieszkańcami domu⁷⁸.

78 Więcej informacji: Raport „Domy pomocy społecznej w dobie pandemii. Doświadczenia, potrzeby wyzwania”, dostępny pod adresem: <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/11/Domy-pomocy-spoecznej-w-dobie-pandemii-19-11.pdf> (dostęp: 13.01.2021 r.).

2. Obostrzenia niewątpliwie negatywnie wpłynęły na mieszkańców domów pomocy społecznej:

- ▶ pogorszyło się ich samopoczucie i stan zdrowia;
- ▶ nie mogli oni utrzymywać kontaktu z bliskimi;
- ▶ dodatkowo mieszkańcom doskwierała długotrwałość wprowadzonych obostrzeń.

Zmiany dotyczące zasad pobytu na oddziałach szpitalnych

W dobie pandemii szpitale wprowadziły liczne ograniczenia w zakresie możliwości odwiedzin pacjentów, w tym uczestniczenia osób towarzyszących w porodach rodzinnych⁷⁹.

1. Obostrzenia te (choć zróżnicowane) były i są stosowane również na oddziałach pediatrycznych i neonatologicznych:

- ▶ małoletni pacjenci mają ustawowe prawo do tego, żeby w szpitalu przebywał z nimi opiekun;
- ▶ tego prawa nie uwzględniły niektóre szpitale i całkowicie zabroniły rodzicom lub opiekunom odwiedzin albo możliwości pozostawiania przy hospitalizowanych dzieciach⁸⁰;
- ▶ opisany stan rzeczy wywołał sprzeciw m.in. Rzecznika Praw Obywatelskich⁸¹, organizacji pozarządowych, w tym Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka⁸² i Fundacji Dajemy Dzieciom Siłę⁸³ oraz rodziców i opiekunów pacjentów.

79 Zob. interwencje Rzecznika Praw Obywatelskich, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-ponowna-interwencja-rpo-do-mz-nfz-ws-porodow-rodzinnych> (dostęp: 25.01.2021 r.) oraz Fundacji Rodzic po Ludzku, <https://www.rodzicpoludzku.pl/covid.html> (dostęp: 25.01.2021 r.).

80 <https://tvn24.pl/pomorze/koronawirus-w-polsce-bydgoszcz-po-interwencji-rzecznika-praw-dziecka-rodzice-moga-zostac-z-dziecmi-w-szpitalu-4515111>; Informacje zawarte na stronach internetowych: Szpitala Dziecięcego św. Ludwika w Krakowie, <https://www.dzieciecyszpital.pl/pl/zmiana-organizacji-udzielania-swadczzen-zdrowotnych>; Centrum Pediatrii im. Jana Pawła II w Sosnowcu, <https://www.centrum-pediatrii.com.pl/>, w tym informacja dotycząca Oddziału Klinicznego Psychiatrii i Psychoterapii Wieków Rozwojowego w Centrum Pediatrii im. Jana Pawła II w Sosnowcu, <https://www.centrum-pediatrii.com.pl/pub/files/Informacja-dla-rodzicw-Psychiatria.pdf>; Szpital Dziecięcy im. prof. dr. med. Jana Bogdanowicza w Warszawie, <http://www.nieklanska.pl/>; Informacja zawarta na stronie Instytutu Centrum Zdrowia Matki Polki w Łodzi o wstrzymaniu odwiedzin w Klinice Neonatologii oraz Klinice Intensywnej Terapii i Wad Wrodzonych Noworodków i Niemowląt, <https://www.iczmp.edu.pl/?p=63136> (dostęp do wszystkich stron 1.04.2020 r.).

81 Zob. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-rodzic-ma-prawo-byc-z-dzieckiem-w-szpitalu-i-podczas-epidemii> (dostęp: 13.01.2021 r.).

82 Pismo HFPC skierowane do Ministra Zdrowia oraz odpowiedź Ministra dostępne pod adresem: <http://www.hfhr.pl/hfpc-zwraca-sie-z-pytaniem-do-ministra-zdrowia-w-sprawie-ograniczen-odwiedzin-w-szpitalach-pediatrycznych-i-na-oddzialach-dzieciwych/> (dostęp: 13.01.2021 r.).

83 Zob. <https://fdps.pl/apel-do-ministra-zdrowia-w-sprawie-zapewnienia-dzieciom-opieki-rodzicow-podczas-pobytu-szpitalu-takze-w-stanie-epidemii/> (dostęp: 13.01.2021 r.).

2. W efekcie powstały zalecenia, które miały zaradzić tej sytuacji:

- ▶ Konsultant krajowy w dziedzinie pediatrii oraz Konsultant krajowy w dziedzinie chorób zakaźnych przygotowali wytyczne dotyczące hospitalizacji dzieci w okresie pandemii, w których podkreślono prawo małoletnich pacjentów do opieki i pobytu ze strony opiekunów⁸⁴;
- ▶ ostateczna decyzja co do wprowadzanych ograniczeń należy jednak do dyirekcji danej placówki;
- ▶ ważne jest, aby decyzje wprowadzane przez szpitale uwzględniały indywidualną sytuację dziecka, jego wiek i stan rozwoju emocjonalnego i możliwie najpełniej gwarantowały kontakt dziecka z jego rodzicami lub opiekunami przy zachowaniu zasad bezpieczeństwa sanitarnego.

Wnioski

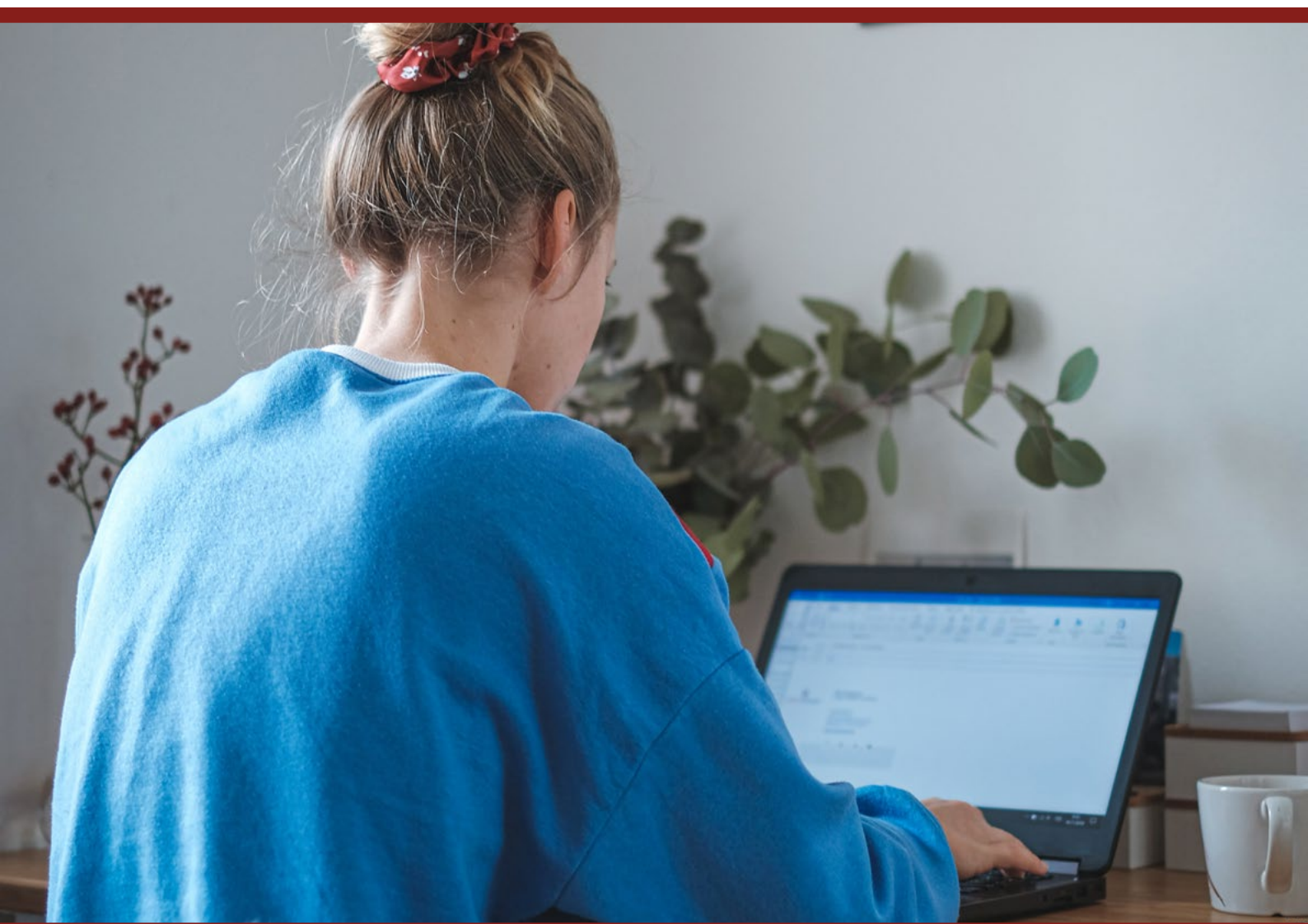
- ▶ wprowadzone zmiany w funkcjonowaniu domów pomocy społecznej stanowiły poważną ingerencję w sferę praw i wolności ich mieszkańców;
- ▶ wsparcie udzielone domom pomocy społecznej przez władze publiczne nie było wystarczające;
- ▶ szpitale podejmując decyzje o wykluczeniu odwiedzin lub pobytu opiekunów na oddziałach pediatrycznych i neonatologicznych w niewystarczający sposób uwzględniały indywidualną sytuację dzieci i ich dobro.

Rekomendacja

- dalsze wspieranie domów pomocy społecznej w przeciwdziałaniu skutkom pandemii; jednak długofalowym celem powinna być deinstytucjonalizacja form opieki i wsparcia.

84 Wytyczne dostępne pod adresem: <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/04/Procedura-postepowania-z-dzieckiem-w-SOR-IPP-oddziale-pediatrycznym-003.pdf> (dostęp: 13.01.2021 r.).

6. Prawo do nauki



Konstytucja RP gwarantuje powszechny i równy dostęp do nauki, prowadzonej bezpłatnie w szkołach publicznych. Prawo to jest nie tylko jednym z elementarnych praw jednostki, szczególnym przywilejem współczesnego człowieka, ale przede wszystkim niezbędnym warunkiem rozwoju społecznego. Usuwanie różnic w dostępie do wykształcenia, niewynikających z kwalifikacji bądź talentów ucznia, jest obowiązkiem państwa. Jego wykonywanie nie może ograniczać się wyłącznie do eliminacji zróżnicowań prawnych, ale musi mieć również wymiar praktyczny, zwłaszcza w przypadku nierówności o charakterze materialnym. W roku szkolnym 2019/2020 w Polsce funkcjonowało **14 396** szkół podstawowych oraz **6551** szkół ponadpodstawowych dla dzieci⁸⁵. Łącznie do polskich szkół uczęszczało **4 891 056** uczniów⁸⁶, z czego **ponad 3 mln** do szkół podstawowych. Dane te dowodzą, że realizacja prawa do nauki w ostatnich miesiącach jest niezwykle ważna dla dużej części naszego społeczeństwa (dzieci, ale również ich rodziców i opiekunów).

Kluczową zmianą w zakresie dostępu do wykształcenia, spowodowaną pandemią koronawirusa, była **realizacja procesu edukacji z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość**⁸⁷. W związku z wprowadzoną zmianą na pierwszy plan wysunęły się następujące problemy⁸⁸:

1. Brak odpowiedniego przygotowania nauczycieli do prowadzenia zajęć w trybie zdalnym ze względu na brak wcześniejszych szkoleń, jak i wyposażenia w niezbędny sprzęt⁸⁹

- ▶ W początkowej fazie pandemii podstawowym problemem we wskazanym zakresie było niewystarczające wyposażenie nauczycieli w sprzęt komputerowy umożliwiający im zdalne prowadzenie zajęć. Został on częściowo złagodzony poprzez późniejsze

85 Dane dostępne pod adresem: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20192020,1,15.html> (dostęp: 9.01.2021 r.).

86 *Ibidem*.

87 Pierwotnie praca szkół z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość została wprowadzona rozporządzeniem MEN z dnia 20 marca 2020 r. (Dz.U. poz. 493). Obecne ograniczenia w stacjonarnym funkcjonowaniu szkół w związku z pandemią COVID-19 rozpoczęły się z dniem 9 listopada 2020 r.

88 Już w marcu 2020 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka przekazała Ministerstwu Edukacji Narodowej swoje poważne obawy, iż prowadzenie nauczania w trybie zdalnym w ówczesnej formie budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia równego traktowania – może doprowadzić do wytworzenia systemu dyskryminującego część uczniów ze względu na ich sytuację ekonomiczną. Odpowiedź MEN dostępna pod adresem: <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/04/Do-Helsi%C5%84skiej-Fundacji-Praw-Cz%C5%82owieka.pdf>; MEN w odpowiedzi na późniejsze wnioski przekazało również Fundacji rozbudowaną odpowiedź dot. działań podejmowanych przez Ministerstwo w rzeczonym zakresie od 1 maja 2020 r.

89 Zob. np.: <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/koronawirus-nauczanie-zdalne-nauczyciele-od-marca-nic-sie-nie-zmienilo/zq6rxgb> (dostęp: 9.01.2021 r.).

umożliwienie prowadzenia lekcji przez nauczycieli w trybie zdalnym z budynku szkoły. Rozwiązanie to rodzi jednak pewne zastrzeżenia natury epidemiologicznej. Dodatkowo w praktyce występują w tym kontekście problemy związane z równoczesnym uczestnictwem części uczniów w takiej formie zajęć również z budynku szkoły (szerzej opisane poniżej).

- ▶ W dalszym ciągu w wielu miejscach brak dostępu do odpowiedniej jakości połączenia internetowego uniemożliwia nauczycielom właściwe prowadzenie nauczania w trybie zdalnym.
- ▶ Poważny problem stanowi również brak odpowiedniego przeszkolenia nauczycieli w zakresie prowadzenia lekcji w trybie zdalnym z wykorzystaniem nowoczesnych platform edukacyjnych i komunikacyjnych w sposób zachęcający i atrakcyjny dla uczniów. Konsekwencją niejednolitego przeszkolenia pedagogów w tym zakresie jest wysokie zróżnicowanie jakości prowadzonych zajęć.

2. Zjawisko wykluczenia cyfrowego uczniów, które znacznie wpływało na jakość dostępu do nauki, a w skrajnych przypadkach doprowadziło nawet do kompletnej utraty kontaktu szkół z niektórymi uczniami⁹⁰

- ▶ Urząd m.st. Warszawy poinformował o utracie kontaktu z **209**⁹¹ uczniami po przejściu na tryb kształcenia na odległość. Natomiast, zgodnie z ostatnimi badaniami Centrum Cyfrowego – **48%** z badanych nauczycieli wskazało, że w edukacji zdalnej nie uczestniczy co najmniej jedno z ich podopiecznych⁹². Z kolei Lubelskie Kuratorium Oświaty podało, iż w lubelskich szkołach podstawowych **1992** uczniów⁹³ uczestniczy w zajęciach zdalnych (lub zajęciach edukacyjnych) w budynku szkoły (taka możliwość istnieje na wniosek, jeżeli uczeń nie może brać udziału w zajęciach na odległość z własnego domu)⁹⁴. Natomiast Mazowieckie Kuratorium Oświaty podaje, że z ankiety wypełnionej przez ok. 70% dyrektorów mazowieckich szkół wynika, iż liczba takich uczniów wynosi **9779** (z czego 6381 stanowią uczniowie z niepełnosprawnościami)⁹⁵. W województwie warmińsko-mazurskim ich liczba wynosi 2110 w samych szkołach podstawowych⁹⁶. Sytuacja ta pozostaje dodatkowo w pewnej sprzeczności z podstawowym celem wprowadzenia nauczania w trybie zdalnym w okresie pandemii.

90 Zob. np.: <https://wiadomosci.wp.pl/edukacja-zdalna-znikajacy-uczniowie-nierownosci-brak-dostepu-do-lekcji--alarm-organizacji-pozarządowych-6588287674604352a>; <https://www.pap.pl/centrum-prasowe/642341%2C-milion-dzieci-walczy-z-wykluczeniem-cyfrowym-dla-nich-juz-od-14-maja-gra> (dostęp: 9.01.2021 r.).

91 Stan na 5.01.2021 r.

92 <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114883,26627360,edukacja-zdalna-organizacje-spoleczne-alarmuja-uczniowie-znikaja.html> (dostęp: 9.01.2021 r.).

93 Stan na 17.11.2020 r.

94 Aktualnie Fundacja wciąż oczekuje na pełen zestaw danych, którymi dysponują wybrane urzędy miast oraz kuratoria, co uniemożliwia na ten moment dokonanie pełnej diagnozy problemu.

95 Stan na 7.12 – 10.12.2020 r.

96 Stan na 17.11.2020 r.

- ▶ Przytoczone wyżej liczby świadczą o tym, że działania podejmowane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, mające na celu wyeliminowanie nierówności materialnych, jak np. zakup 60 tys. tabletów dla uczniów, wciąż okazują się niewystarczające. W dalszym ciągu dochodzi do przypadków wykluczenia cyfrowego. Choć sygnały dotyczące uczniów biorących udział w zajęciach wyłącznie w formie papierowej za pośrednictwem poczty (częste w pierwszej fazie pandemii) ucichły w ostatnim okresie, wciąż wielu z nich nie dysponuje sprzętem bądź połączeniem internetowym umożliwiającym im odpowiednie uczestnictwo w zdalnych lekcjach. Nadal także obserwowane jest zjawisko „znikających uczniów” (w szczególności wśród dzieci z rodzin dysfunkcyjnych).

3. Brak dostosowania materiałów edukacyjnych do potrzeb uczennic i uczniów z doświadczeniem migracji

- ▶ Z uwagi na epidemię uczennice i uczniowie z doświadczeniem migracji są pozbawieni możliwości efektywnego korzystania z edukacji w polskiej szkole. Wynika to przede wszystkim z braku dostosowanych do ich potrzeb materiałów edukacyjnych, zgodnych z obowiązującą podstawą programową, a jednocześnie adekwatnych do warunków zdalnej pracy szkół⁹⁷.

Wnioski

Faktyczne działania podejmowane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej w sferze praktycznej, w związku z realizacją procesu edukacji z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość, choć widoczne, wciąż okazują się niewystarczające. Najbardziej dotknięte zostały grupy znajdujące się w trudniejszej sytuacji ekonomicznej, takie jak np. rodziny wielodzietne czy mieszkańcy mniejszych miejscowości, gdzie brak dostępu do sprzętu komputerowego (lub jego niewystarczająca ilość) bądź brak odpowiedniej jakości połączenia internetowego w znacznym stopniu uniemożliwia korzystanie z konstytucyjnego prawa do nauki. W skrajnych przypadkach skutkuje to nawet „znikaniem” uczniów – potencjalnie stwierdzić można wtedy niezagwarantowanie powszechnego dostępu do wykształcenia.

97 List otwarty do Ministra Edukacji Narodowej Pana Dariusza Piontkowskiego: <http://migrant.poznan.pl/pl/aktualnosci/list-otwarty-do-ministerstwa-edukacji-narodowej-podpisz-sie/> (dostęp: 15.01.2021 r.); Odpowiedź MEN: https://drive.google.com/file/d/1F0DhC69bojc_u_kv9Jv8EaB42J95w0X0/view (dostęp: 15.01.2021 r.); Stanowisko ws. Odpowiedzi MEN: <http://migrant.poznan.pl/pl/aktualnosci/ministerstwo-edukacji-narodowej-odpowiedzialo-na-nasz-list/> (dostęp: 15.01.2021 r.).

Rekomendacja

- podwyższona aktywność administracji publicznej w sferze praktycznej, a w szczególności: i) działalność prowadząca do usuwania nierówności o charakterze materialnym (statusowym), które ograniczają bądź uniemożliwiają danym uczniom realizowanie ich prawa do nauki – w przeciwnym razie niespełnione pozostaną konstytucyjne przesłanki równości, a nawet powszechności tego uprawnienia;; ii) zwiększone zaangażowanie odpowiedzialnych organów samorządowych w wykrywaniu i zwalczaniu zjawiska „znikających” uczniów, a także w identyfikowaniu jego źródeł (w szczególności większa aktywność kuratorów we wskazanym zakresie).

7. Wolność słowa



Wolność słowa gwarantują zarówno akty krajowe, z Konstytucją RP na czele, jak i międzynarodowe – m.in. Europejska Konwencja Praw Człowieka. Dwojaki charakter wolności słowa objawia się w tym, że w wymiarze indywidualnym ma ona na celu doskonalenie intelektualne jednostki, natomiast w wymiarze zbiorowym jest koniecznym warunkiem funkcjonowania demokracji. Na wolność słowa w rozumieniu konstytucyjnym składają się trzy różne wolności: wolność wyrażania poglądów, wolność pozyskiwania informacji oraz wolność rozpowszechniania informacji.

Sytuacja epidemiologiczna nie może służyć za pretekst do ograniczania praw i wolności obywatelskich. Niestety przez ostatnie 10 miesięcy mogliśmy obserwować w Polsce różnego rodzaju działania, które zagrażały szeroko definiowanej wolności ekspresji.

1. Brak wystarczającej ochrony sygnalistów

- ▶ W związku z pandemią COVID-19 już od marca 2020 r. dyrektorzy szpitali w przypadku lekarzy, ale także Ministerstwo Zdrowia w przypadku wojewódzkich konsultantów medycznych, wprowadzali **zakaz informowania o sytuacji w służbie zdrowia** (poprzez kontakt z mediami/media społecznościowe).
- ▶ Takie zapisy należy uznać za tzw. uprzednie ograniczenia, których stosowaniu – zgodnie z orzecznictwem ETPCz – musi towarzyszyć dalece posunięta ostrożność, wymagająca szczególnego uzasadnienia. Ponadto, zgodnie z Prawem prasowym⁹⁸, nikt nie może ponosić negatywnych konsekwencji z tytułu udzielania informacji prasie, jeżeli działa w granicach prawa. Przede wszystkim jednak, **obecna sytuacja epidemiologiczna czyni uzyskiwanie informacji na temat służby zdrowia szczególnie istotnym dla interesu publicznego**. Tym samym tego rodzaju zakazy, nakładane na pracowników służby zdrowia, wydają się nadmierne i nieproporcjonalne.
- ▶ **Wobec pracowników służby zdrowia, decydujących się na upublicznienie informacji i opinii, wyciągane były konsekwencje pracownicze, a nawet stosowano wobec nich tak poważne sankcje, jak wypowiedzenie umowy o pracę⁹⁹, co należy uznać za niedopuszczalne.**

98 Dz. U. z 2018 r. poz. 1914.

99 Zob. np.: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-dr-pawel-grzesiowski-sygnalisci-ujawniajacy-zagrozenie-w-interesie-publicznym>; <https://www.wprost.pl/koronawirus-w-polsce/10309233/polska-plelegniarka-zwolniona-z-pracy-za-wpis-na-facebooku-przestancie-robic-z-ludzi-idiotow.html> (dostęp: 9.01.2021 r.).

- ▶ Jako sygnaliści, tj. osoby sygnalizujące nieprawidłowości w interesie publicznym, zasługują oni bowiem na szczególną ochronę prawną, która nabiera dodatkowego znaczenia w sytuacji powszechnego zagrożenia społeczeństwa¹⁰⁰.

2. Ograniczenie dostępu do informacji publicznej dla obywateli

- ▶ Ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, zawieszono stosowanie w okresie epidemii przepisów o bezczynności organów na wniosek o informację publiczną.
- ▶ Takie rozwiązanie należy uznać za bezzasadnie godzące w wolność do pozyskiwania informacji (a dokładnie prawo do dostępu do informacji publicznej, stanowiące jej element), całkowicie nieuzasadnione z perspektywy konstytucyjnie dopuszczalnych ograniczeń.
- ▶ Wskazywana regulacja została ustawowo uchylona 14 maja 2020 r., jednak przez ponad trzy miesiące, w okresie podwyższonego stanu niepewności i niepokoju społecznego, obywatele zostali pozbawieni wpływu na dotrzymanie dwutygodniowego terminu przez urzędy.

3. W związku z aktualną sytuacją pandemiczną pojawiły się inicjatywy legislacyjne mające na celu próbę penalizacji koronawirusowych „fake newsów”

- ▶ W październiku 2020 r. opozycja przedstawiła poselski projekt ustawy zmieniającej ustawę o chorobach zakaźnych. Zawiera on propozycję penalizacji publicznego zaprzeczania lub podważania istnienia, wbrew aktualnej wiedzy medycznej, aktualnych zagrożeń epidemiologicznych, a także zachęcania lub podżegania do niewdrażania/niestosowania procedur zapewniających ochronę przed nimi.
- ▶ Konstytucja umożliwia ograniczenie wolności słowa mocą ustawy, jeżeli nie narusza ono istoty samej wolności, jest konieczne m.in. dla bezpieczeństwa i porządku publicznego czy zdrowia publicznego, a ponadto jest zgodne z zasadą proporcjonalności. Niezaprzeczalnie „fake newsy” dotyczące obecnej sytuacji pandemicznej stwarzają zagrożenie o takim charakterze.
- ▶ Zważając jednak na szczególne znaczenie wolności słowa, **konieczne jest szczególnie ostrożne badanie spełnienia wymogów celowości i proporcjonalności przez potencjalną nowelizację**. Wprowadzenie podobnej legislacji na Węgrzech doprowadziło

100 Zob. Apel HFPC oraz Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska dostępny pod adresem: https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2020/03/apel_hfpc_watchdog_lekarze_swoboda_wypowiedzi.pdf (dostęp: 9.01.2021 r.).

nawet do skazania na karę pozbawienia wolności¹⁰¹, co w kontekście ograniczeń wolności słowa budzi poważne wątpliwości i może stanowić niebezpieczny precedens.

- ▶ Należy zauważyć, iż w ostatnich miesiącach również UE również znacząco zintensyfikowała walkę z dezinformacją w związku z aktualną sytuacją epidemiologiczną. Niemniej w chwili obecnej Komisja Europejska wstrzymała się przed dalej idącymi działaniami na płaszczyźnie legislacyjnej. Uzasadnieniem takiego kroku przez KE jest uwzględnienie szczególnej wartości wolności słowa dla całego systemu prawnego.

Wnioski

Pandemia dodatkowo obnażyła problem niewystarczającej ochrony prawnej przysługującej sygnalistom w Polsce. W konsekwencji wolność słowa pracowników służby zdrowia została ograniczona w niedopuszczalny sposób, a część z nich, która podjęła działania w interesie publicznym, poniosła poważne negatywne konsekwencje na płaszczyźnie pracowniczej.

Dodatkowo, w ocenie Fundacji, strona rządowa, powołując się na aktualną sytuację epidemiologiczną, dopuściła się nieproporcjonalnych i niezasadzonych ograniczeń w zakresie konstytucyjnej wolności do pozyskiwania informacji.

Rekomendacja

- ➔ działania prowadzące do **wzmocnienia ochrony prawnej przysługującej sygnalistom** – materia ta już od wielu lat stanowi przedmiot postulatów podnoszonych przez organizacje pozarządowe oraz RPO. Pierwszym krokiem w tym zakresie powinna być niezwłoczna implementacja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (obligatoryjnie musi ona nastąpić do dn. 16 grudnia br.).

101 <https://www.rp.pl/Prawo-karne/309039975-Wegry-skazany-za-fake-newsa-o-koronawirusie.html> (dostęp: 9.01.2021 r.).

8. Zakaz dyskryminacji



Pandemia przez wszechstronny wymiar oddziaływania na społeczeństwo pogłębiła nierówności. Wiele podmiotów międzynarodowych zwracało uwagę, że pogłębiający się kryzys gospodarczy i społeczny może doprowadzić do pogorszenia się sytuacji osób, które narażone są na dyskryminację lub wykluczenie. Istotnym problemem okazała się również dostępność komunikatów władz dotyczących walki z epidemią dla osób z niepełnosprawnościami, w tym osób głuchych¹⁰². Jednocześnie zdarzało się, że przy okazji wprowadzania różnorodnych zmian w prawie, których celem miało być łagodzenie skutków istniejącej sytuacji, nie uniknięto wprowadzania rozwiązań, które doprowadziły do dyskryminującego traktowania niektórych osób.

Nie sposób wymienić wszystkich grup, które w sposób szczególny mogły doświadczyć negatywnych następstw stanu epidemii, ale należy wskazać szczególnie:

- ▶ osoby doświadczające przemocy w rodzinie, które zostały skazane na przebywanie w zamkniętych domach razem z sprawcami¹⁰³;
- ▶ uczniów ze specjalnymi potrzebami¹⁰⁴;
- ▶ kobiety, które na skutek zmian w prawie otrzymały niższe zasiłki macierzyńskie;
- ▶ osoby w kryzysie bezdomności;
- ▶ cudzoziemców.

W dalszej części uwaga skupiona zostanie na trzech ostatnich grupach, w sprawie których HFPC podejmowała bezpośrednie działania.

102 Zob. działania Rzecznika Praw Obywatelskich, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-glusi-rzadz-uruchamia-kanaly-komunikacji>, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-poprawic-dostepnosc-komunikatow-dla-nieslyszacych> (dostęp: 25.01.2021 r.).

103 Por. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/osoby-doswiadczajace-przemocy-domowej-znalazly-sie-w-sytuacji-zagrozenia-zycia>, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/plan-awaryjny-przemoc-domowa-pomoc-w-epidemii> (dostęp: 13.01.2021 r.).

104 Por. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-pyta-men-czy-prowadzi-ewaluacje-przebiegu-zdalnej-edukacji-i-jakie-sa-jej-wyniki> (dostęp: 13.01.2021 r.).

Sytuacja kobiet korzystających z urlopu macierzyńskiego

1. Wprowadzone przez ustawodawcę rozwiązania na okres epidemii w sposób szczególny dotknęły kobiety otrzymujące zasiłki macierzyńskie, albo takie, które urodziły dziecko w trakcie epidemii:

- ▶ w wyniku rozwiązań przyjętych w tzw. tarczach antykryzysowych¹⁰⁵ możliwe było obniżenie wymiaru czasu pracy pracownika;
- ▶ w niektórych przypadkach obniżenie czasu pracy powodowało obniżenie wynagrodzenia pracownika;
- ▶ obniżone wynagrodzenie było podstawą wyliczenia niższego zasiłku macierzyńskiego.

2. Sytuacja kobiet, którym obniżono zasiłki macierzyńskie, stanowiła naruszenie:

- ▶ zasady równego traktowania (art. 32 Konstytucji RP);
- ▶ zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP);
- ▶ zasady ochrony macierzyństwa (art. 18 i art. 71 ust. 2 Konstytucji RP).

Ostatecznie pod koniec 2020 r., po uwagach zgłaszanych m.in. przez Rzecznika Praw Obywatelskich¹⁰⁶ i organizacje pozarządowe, w tym HFPC¹⁰⁷, wprowadzone zostały przepisy niwelujące negatywne skutki dla kobiet korzystających z urlopów macierzyńskich (i innych pracowników korzystających z zasiłków chorobowych).

Osoby w kryzysie bezdomności

Osoby w kryzysie bezdomności (których jest co najmniej 30 tys.¹⁰⁸), ze względu na swoją sytuację znajdują się w grupie, która w sposób szczególny jest narażona na negatywne skutki pandemii¹⁰⁹.

105 Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374 z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. poz. 1086).

106 Por. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/tarcza-antykrizysowa-zasilek-macierzynskiego-rpo-do-MRPiPS> (dostęp: 13.01.2021 r.).

107 Pismo HFPC do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <https://www.hfhr.pl/matki-kontra-zus-wystapienie-hfpc-do-minister-rodziny-pracy-i-polityki-spoecznej/> (dostęp: 13.01.2021 r.).

108 Por. <https://www.gov.pl/web/rodzina/wyniki-ogolnopolskiego-badania-liczby-osob-bezdomnych-edycja-2019> (dostęp: 13.01.2021 r.).

109 Por. Apel HFPC do władz publicznych w sprawie sytuacji osób w kryzysie bezdomności w czasie pandemii koronawirusa, <https://www.hfhr.pl/apel-helsinskiej-fundacji-praw-czlowieka-do-wladz-publicznych-w-sprawie-sytuacji-osob-w-kryzysie-bezdomnosc-w-czasie-pandemii-koronawirusa/> (dostęp: 13.01.2021 r.).

1. Władze publiczne podjęły działania¹¹⁰ na rzecz osób w kryzysie bezdomności, m.in.:

- ▶ wygospodarowano dodatkowe środki dla samorządów i placówek;
- ▶ opracowano wytyczne dla placówek udzielających wsparcia;
- ▶ uzależniono możliwość przyjęcia do placówki udzielającej wsparcia osobom w kryzysie bezdomności od przejścia 10-dniowej kwarantanny lub wykonania testu na obecność koronawirusa.

2. Niestety rozwiązań tych nie można uznać za gwarantujące wystarczającą pomoc i zabezpieczenie¹¹¹, ponieważ:

- ▶ przekazane środki nie zaspokajają wszystkich potrzeb placówek udzielających wsparcia;
- ▶ nadal potrzebne jest wsparcie osobowe i organizacyjne dla placówek;
- ▶ nie wszystkie placówki mają zapewniony dostęp do wystarczającej liczby pomieszczeń, w których możliwe jest odbycie kwarantanny;
- ▶ nie wszystkie pomieszczenia są dostępne osobom z niepełnosprawnościami;
- ▶ nadal występują praktyczne trudności w dostępie osób w kryzysie bezdomności do opieki medycznej i bezpłatnych testów na obecność koronawirusa.

Dostęp do procedury o udzielenie ochrony międzynarodowej

- ▶ Epidemia wpłynęła na ograniczenie pracy organów Straży Granicznej oraz Urzędu do Spraw Cudzoziemców, które pierwotnie wstrzymały, a następnie ograniczyły bezpośrednią obsługę interesantów.
- ▶ W związku z epidemią także czasowo zawieszano i ograniczano ruch graniczny na określonych przejściach granicznych, na których wcześniej składane były wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej¹¹².

110 Por. <https://www.gov.pl/web/koronawirus/dodatkowe-ponad-17-mln-zl-na-pomoc-osobom-bezdomnym-w-czasie-pandemii>, <https://www.gov.pl/web/rodzina/minister-malag-zaapelowala-do-wojewodow-o-szczegolne-wsparcie-osob-bezdomnych> (dostęp: 13.01.2021 r.); pismo MRiPS do HFPC z dnia 19.01.2021 r., pismo znak: DPS-IV.070.90.2020.KS.

111 <https://www.rynekzdrowia.pl/Polityka-zdrowotna/Bezdomni-w-czasie-epidemii-na-ziemi-niczyzej-Mnoza-sie-pytania-o-testy-i-kwarantanne,215397,14,3.html>, <https://www.radiokrakow.pl/wiadomosci/krakow-organizuje-pomoc-dla-bezdomnych-w-trudnym-czasie-zimowo-pandemicznym/>, <https://sadeczanin.info/wiadomosci-telewizja/mroz-ale-pandemia-zamyka-przed-bezdomnymi-drzwi-noclegowni-brata-alberta?page=0%2C0> (dostęp: 13.01.2021 r.).

112 Wystąpienie HFPC do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie sytuacji cudzoziemców w Polsce w kontekście epidemii koronawirusa: <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/03/Wyst%C4%85pienie-NGOs-do-MSWiA-2020.03.26.pdf> (dostęp: 13.01.2021 r.).

- ▶ Pomimo licznych apeli organizacji pozarządowych¹¹³ oraz zapewnień ze strony Straży Granicznej, że wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej są przyjmowane na bieżąco, w 2020 r. Polska przyjęła tylko 1620 wniosków w tej sprawie, obejmujących zaledwie 2803 osoby¹¹⁴. Jest to najniższa liczba od 1999 r.¹¹⁵
- ▶ To z kolei pociągnęło za sobą także nowy problem – wykluczenia z pomocy socjalnej i medycznej świadczonej przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców osób, które deklarują wolę ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej, a nie miały możliwości złożenia ww. wniosku¹¹⁶.
- ▶ Pomimo apelu organizacji pozarządowych nie wprowadzono zmian w postaci dopuszczenia osób deklarujących zamiar złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej do pomocy socjalnej i medycznej.

Pobyt, praca, świadczenia i pomoc społeczna dla cudzoziemców

- ▶ Dnia 8 marca 2020 r. weszła w życie tzw. specustawa koronawirusowa¹¹⁷, która była następnie kilkakrotnie zmieniana tzw. tarczami antykrzysowymi¹¹⁸. Wskutek wejścia

113 *Ibidem*; Koronawirus. Sytuacja migrantów i migrantek. Stanowisko RPO i Komisji Ekspertów ds. Migrantów <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Stanowisko%20Komisji%20Ekspert%C3%B3w%20ds.%20Migrant%C3%B3w%2C%2013.05.2020.pdf> oraz wystąpienie do MSWiA: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20MSWiA%20ws%20sytuacji%20na%20granicach%2C%2012.05.2020.pdf> (dostęp: 9.01.2021 r.).

114 Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Dane roczne, e-mail, 8.01.2020 r.

115 Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, dane statystyczne za okres 1992-2000, available at: https://udsc.gov.pl/wp-content/uploads/2014/12/41206412b98bd_nsuch_gotowe.xls (dostęp: 9.01.2021 r.); Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, dane statystyczne za okres 2001-2003: https://udsc.gov.pl/wp-content/uploads/2014/12/4097756888bac_polski.zip (dostęp: 9.01.2021 r.); Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, dane statystyczne za okres 2003-2005: https://udsc.gov.pl/wp-content/uploads/2014/12/442266f618809_dane_2003_2005.zip (dostęp: 9.01.2021 r.); Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, dane statystyczne za okres 2006-2008: https://udsc.gov.pl/wp-content/uploads/2014/12/biul_2006_2008_pol.xls (dostęp: 9.01.2021 r.). Eurostat, Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded) for 2008-2017.

116 Dlatego HFPC postulowała poszerzenie katalogu osób uprawnionych do pomocy socjalnej w zw. z procedurą o udzielenie ochrony międzynarodowej. Zob. Opinia HFPC dot. Tarczy Antrykrzysowej: https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/03/HFPC-Senat-druk-96_opinia.pdf (dostęp: 13.01.2021 r.) – postulat dot. zmiany brzmienia art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2019 poz. 1666) poprzez wykreślenie słów „wnioskodawcy oraz osobie, w imieniu której wnioskodawca występuje” i zastąpienie ich słowami „Wnioskodawcy, jak i deklarującemu zamiar złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz osobie, w imieniu której oni występują”.

117 Ustawy z dnia 2 marca 2020 r. szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz. U. 2020 poz. 374, zwana dalej: specustawą koronawirusową.

118 W dniu 31 marca 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2020 poz. 568, zwana dalej: tarczą 1.0. W dniu 18 kwietnia 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, Dz. U. 2020 poz. 695, zwana dalej: tarczą 2.0. W dniu 16 maja 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych

w życie tych aktów prawnych, wprowadzono rozwiązania, które wpływały m.in. na sytuację pobytową, pracowniczą i socjalną cudzoziemców zamieszkujących w Polsce.

- ▶ Już w tarczy antykryzysowej 1.0 wprowadzono rozwiązania, które przewidywały przedłużenie okresów ważności licznych zezwoleń pobytowych dla cudzoziemców w trakcie stanów zagrożenia¹¹⁹. Jednakże brakowało w niej kilku istotnych rozwiązań¹²⁰ m.in. dotyczących automatycznego przedłużenia ważności samych dokumentów potwierdzających tożsamość wydawanych cudzoziemcom do części zezwoleń pobytowych.
- ▶ Ustawodawca nie przewidział ww. rozwiązań, pomimo tego, że organy odpowiedzialne za wydawanie takich dokumentów, wstrzymały bądź też ograniczyły obsługę interesantów. Tymczasem przedłużenie ważności części z kart pobytu było istotne m.in. dla możliwości uzyskania świadczenia wychowawczego 500+. Rozwiązania te zostały uwzględnione dopiero w tarczy 2.0¹²¹.
- ▶ W żadnej z tzw. tarcz antykryzysowych nie uwzględniono postulatów dotyczących konieczności poszerzenia katalogu cudzoziemców uprawnionych do świadczeń z pomocy społecznej¹²².
- ▶ Możliwości takich nie wprowadzono, pomimo tego, że w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, realne było i jest nadal ryzyko, że wielu cudzoziemców pracujących i posiadających zezwolenia pobytowe w Polsce, utraci pracę.

Wnioski

- ▶ Epidemia zwiększyła ryzyko pogorszenia się sytuacji osób, które narażone są na dyskryminację lub wykluczenie.
- ▶ Pospiesznie wprowadzane rozwiązania prawne, bez pogłębionej analizy, doprowadzały niekiedy do negatywnych skutków, naruszających zasadę równego traktowania.

ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, Dz. U. 2020 poz. 875, zwana dalej: tarczą 3.0.

119 Urząd do Spraw Cudzoziemców, Szczególne rozwiązania prawne dla cudzoziemców w związku epidemią wirusa SARS-CoV-2: <https://bit.ly/3c6o54Q> (dostęp: 13.01.2021 r.).

120 Opinia HFPC dot. Tarczy Antrykryzysowej: https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/03/HFPC-Senat-druk-96_opinia.pdf (dostęp: 13.01.2021 r.).

121 Opinia HFPC dot. Tarczy Antrykryzysowej 2.0: https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/04/opinia_hfpc_do-druku-330-1.pdf (dostęp: 13.01.2021 r.).

122 Poszerzenia o cudzoziemców „posiadających kartę pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy” czyli analogicznie jak w przypadku uprawnienia do świadczenia wychowawczego 500+ (tj. jak w art. 1 ust. 2 pkt 2 d ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, Dz. U. 2016 poz. 195) czy świadczeń rodzinnych (tj. tak jak w art. 1 ust. 2 pkt 2d ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. 2003 nr 228 poz. 2255; zgodnie z tym przepisem, świadczenia do których są uprawnieni to: zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego, jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka, świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny, świadczenie pielęgnacyjne i specjalny zasiłek opiekuńczy, zasiłek dla opiekuna, świadczenie rodzicielskie).

Rekomendacja

- podejmowanie dalszych działań na rzecz samorządów oraz podmiotów zapewniających pomoc osobom narażonym na dyskryminację i wykluczenie, w szczególności przez udzielenie wsparcia socjalnego, osobowego i medycznego.

9. Prawa osób pozbawionych wolności



Epidemia koronawirusa SARS-CoV-2 dotknęła w sposób szczególnie osoby pozbawione wolności (przebywające w aresztach śledczych, zakładach karnych, szpitalach psychiatrycznych, zakładach poprawczych czy domach pomocy społecznej¹²³). Walka z epidemią w warunkach detencji jest bardzo utrudniona, a wirus rozprzestrzenia się wyjątkowo szybko. Wynika to przede wszystkim z:

- ▶ dużego zaludnienia jednostek;
- ▶ wieloosobowych pomieszczeń mieszkalnych;
- ▶ niedostosowania budynków do warunków odbywania kwarantanny i wzmożonych potrzeb sanitarnych;
- ▶ ubogiej infrastruktury wewnętrznej służby zdrowia.

Sytuacja w zakładach karnych i aresztach śledczych

W Polsce funkcjonują łącznie 172 zakłady karne, areszty śledcze i oddziały zewnętrzne. W przeddzień pandemii przebywało w nich blisko 75 tys. osób pozbawionych wolności, a zaludnienie jednostek przekraczało 91%. Jednocześnie ponad 3 tys. osób¹²⁴, czyli ponad 4,5% stanowiły osoby powyżej 60 roku życia, które są szczególnie narażone na ciężki przebieg koronawirusa SARS-CoV-2.

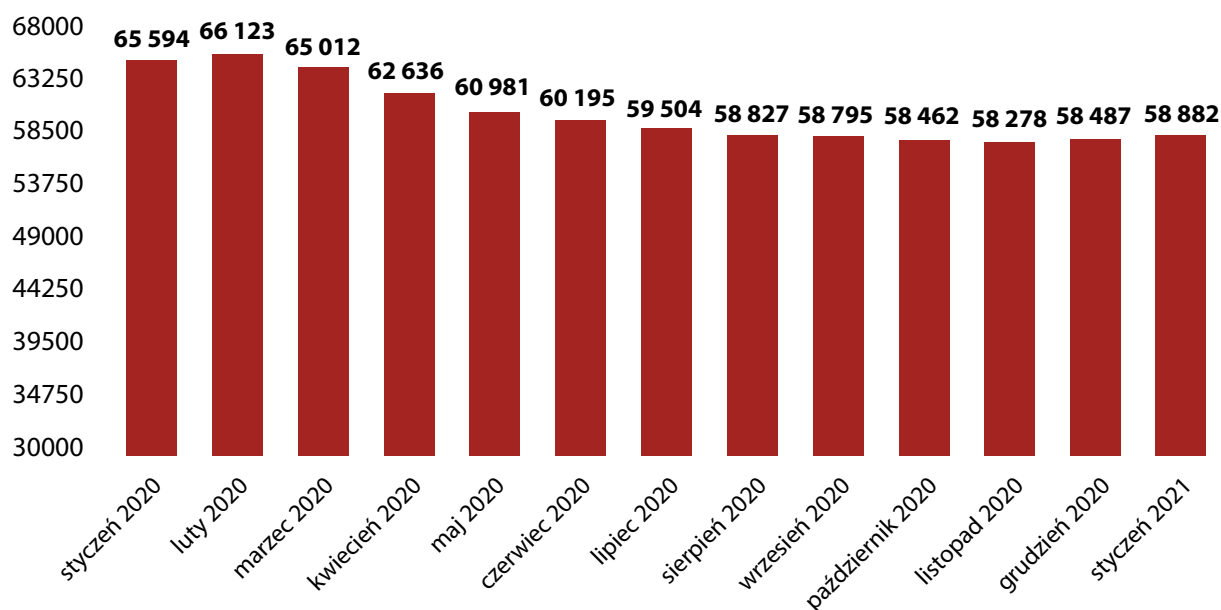
1. Zmniejszenie populacji w jednostkach penitencjarnych

- ▶ Aby minimalizować rozprzestrzenianie pandemii w jednostkach penitencjarnych, społeczność międzynarodowa zajmująca się ochroną praw osób pozbawionych wolności apelowała o redukcję populacji więziennej i korzystanie – szczególnie wobec osadzonych z niskimi wyrokami – z takich instrumentów, jak warunkowe przedterminowe zwolnienie z odbycia reszty kary pozbawienia wolności czy system dozoru elektronicznego¹²⁵.
- ▶ W Polsce w okresie pandemii obserwowaliśmy systematyczny spadek liczby osób skazanych odbywających bezwzględną karę pozbawienia wolności. Od lutego do listopada 2020 r. liczba skazanych przebywających w jednostkach penitencjarnych systematycznie malała – z 66 123 w lutym zeszłego roku do 58 278 w listopadzie 2020 r. Daje to spadek liczby skazanych przebywających w jednostkach penitencjarnych o prawie 8 tys., czyli 12%.

123 Więcej w rozdziale 5.

124 *Roczna informacja statystyczna za rok 2019*, Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd Służby Więziennej, pismo znak: BIS.0332.17.2019.AP, s. 14, <https://www.sw.gov.pl/assets/95/70/75/c1cee7d03200820a03c-daa2c6afe897c482422ca.pdf> (dostęp: 10.01.2021 r.).

125 <https://www.hfhr.pl/appeal-by-european-ngos-involved-in-the-field-of-prison-health-and-in-the-defence-of-the-right-to-health-protection-for-prisoners/> (dostęp: 10.01.2021 r.).



Liczba skazanych osadzonych w jednostkach penitencjarnych (na koniec miesiąca)¹²⁶

- ▶ Powyżej opisana tendencja jest na pewno wypadkową wielu czynników. Możemy do nich zaliczyć również wprowadzane zmiany legislacyjne. Jedną z nich była ustawa zmieniająca Kodeks karny wykonawczy, która weszła w życie 31 marca 2020 r. Umożliwiła ona skazanym ubieganie się o odbywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego, jeżeli orzeczono wobec nich karę pozbawienia wolności nieprzekraczającą 1 roku i 6 miesięcy (przed 31 marca 2020 r., aby skazany mógł ubiegać się o odbywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego, musiał mieć orzeczoną karę pozbawienia wolności nieprzekraczającą 1 roku)¹²⁷. Jednakże dopiero od czerwca do listopada 2020 r. obserwowaliśmy systematyczne upowszechnienie tej formy wykonywania kary. W maju 2020 osób odbywających karę w tym systemie było 4 126, a w grudniu 5 768 osób, co daje wzrost o ponad 1 600 osób¹²⁸.
- ▶ W związku z pandemią polski ustawodawca zdecydował się również na wprowadzenie dodatkowej możliwości składania przez dyrektorów jednostek penitencjarnych wniosków o udzielenie przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności, jeżeli miałyby

126 Wykres został opracowany na podstawie danych statystycznych opublikowanych przez Służbę Więzienną pod adresem: <https://www.sw.gov.pl/dzial/statystyka>. Dane za styczeń 2021 są danymi na dzień 22 stycznia 2021 r. opublikowanymi w: *Informacja o zaludnieniu jednostek penitencjarnych*, pismo znak: BIS.0335.4.2020.DB, <https://www.sw.gov.pl/assets/12/35/49/10447f8248d2e9063d3a7844f83b8821da972255.pdf> (dostęp: 22.01.2020 r.).

127 Art. 15 pkt 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568 ze zm.) zmieniający art. 431a § 1 pkt 1 Kodeksu karnego wykonawczego.

128 Podane dane zostały zaczerpnięte z danych statystycznych opublikowanych przez Służbę Więzienną pod adresem: <https://www.sw.gov.pl/dzial/statystyka> (dostęp: 19.01.2021 r.).

ona m.in. przyczynić się do ograniczenia lub wyeliminowania epidemii¹²⁹. Z danych statystycznych wynika jednak, że ta zmiana legislacyjna nie przyniosła zdecydowanego wzrostu w liczbie pozytywnie rozpoznanych wniosków o udzielanie przerw w karze. Tylko dwukrotnie w ciągu ostatnich 10 miesięcy liczba udzielonych przerw była większa niż 100 (w czerwcu 2020 r. – 114 i lipcu 2020 r. – 105)¹³⁰.

- ▶ W związku z pandemią nie wprowadzono jednak w polskim prawie regulacji, która skutkowałaby złagodzeniem przesłanek, bądź wprowadzenia dodatkowych trybów stosowania warunkowego przedterminowego zwolnienia. Jednakże, jak wynika z danych statystycznych, już w kwietniu 2020 r. wzrosła z 443 do 683 liczba osób, w stosunku do których skorzystano z tej możliwości. Do lipca 2020 r. liczba skazanych warunkowo przedterminowo zwolnionych nie spadła poniżej 500¹³¹.
- ▶ Posiedzenia dotyczące warunkowego przedterminowego zwolnienia z odbycia reszty kary, od 31 marca 2020 r. mogły odbywać się w trybie zdalnym, a w miejscu przebywania skazanego w czynności tej bierze udział przedstawiciel administracji zakładu karnego lub aresztu śledczego¹³². Jednocześnie w okresie od 31 marca 2020 r. do 4 maja 2020 r. odbywały się praktycznie we wszystkich 45 sądach penitencjarnych z wyjątkiem Sądu Okręgowego w Kielcach, Sądu Okręgowego w Kaliszu i Sądu Okręgowego w Nowym Sączu¹³³.
- ▶ Dane dotyczące osób tymczasowo aresztowanych kształtowały się odmiennie niż w przypadku osób skazanych. Na podstawie analizy danych statystycznych nie można stwierdzić, że pandemia wpłynęła wprost na decyzje sądów w przedmiocie stosowania środka izolacyjnego. W pierwszym etapie pandemii, od lutego do kwietnia 2020 r., liczba tymczasowo aresztowanych spadła co prawda z 8 640 do 8 285. Jednak już w maju 2020 r. liczba tymczasowo aresztowanych zwiększyła się o ponad 400 osób względem poprzedniego miesiąca. Wzrost ten został zahamowany dopiero we wrześniu 2020 r. na poziomie 9 466 tymczasowo aresztowanych i od tego momentu do grudnia 2020 r. liczba tymczasowo aresztowanych spadła do 8 692, czyli o prawie 800 osób.
- ▶ Warto też wskazać, że media opisywały historie, w których sądy decydowały o zastosowaniu tymczasowego aresztowania ze względu na naruszenie zasad izolacji spowodowanej

129 Art. 14c ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.).

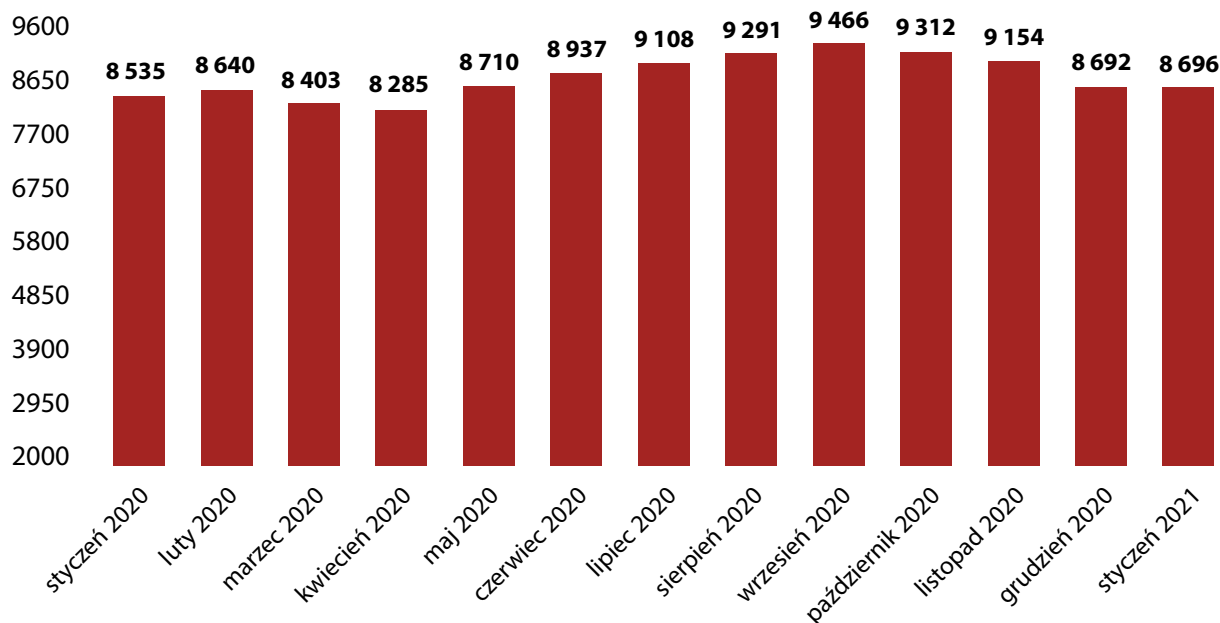
130 Podane dane zostały zaczerpnięte z danych statystycznych opublikowanych przez Służbę Więzienną pod adresem: <https://www.sw.gov.pl/dzial/statystyka> (dostęp: 10.01.2021 r.).

131 Podane dane zostały zaczerpnięte z danych statystycznych opublikowanych przez Służbę Więzienną pod adresem: <https://www.sw.gov.pl/dzial/statystyka> (dostęp: 10.01.2021 r.).

132 Art. 14f ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

133 Por.: E. Dawidziuk, *Jednostki penitencjarne w dobie pandemii COVID-19*, [w]: *Pandemia COVID-19 a prawa i wolności obywatela*, pod red: T. Gardocka, D. Jagiełło, Warszawa 2020, wyd. 1, Legalis.).

zakażeniem koronawirusem SARS-CoV-2¹³⁴, bądź w przypadku naruszenia zasad kwarantanny domowej¹³⁵.



Liczba osób tymczasowo aresztowanych (na koniec miesiąca)¹³⁶

2. Epidemia w jednostkach penitencjarnych w liczbach

- ▶ W Służbie Więziennej zatrudnionych jest 28 813 funkcjonariuszy i pracowników cywilnych¹³⁷. Od 1 marca do 3 grudnia 2020 r. wśród ww. grupy wykonano 6 881 testów na obecność koronawirusa SARS-CoV-2, a 3 199 z nich dało wynik pozytywny¹³⁸. Oznacza to, że ok. 11% funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej przeszło zakażenie koronawirusem.
- ▶ W polskich jednostkach penitencjarnych w ostatnim roku przebywało średnio 69 936 skazanych oraz tymczasowo aresztowanych. W okresie od 1 marca do 3 grudnia 2020 r.

134 Piłkarz usłyszał zarzuty i trafił do aresztu. „Nie wiedzieliśmy o jego zakażeniu”, eurosport.tvn24.pl, 22 sierpnia 2020 r., <https://eurosport.tvn24.pl/pilka-nozna/105/pilkarz-zakazony-koronawirusem-zagral-w-meczu-uslyszal-zarzuty,1027314.html> (dostęp: 10.01.2021 r.).

135 Kobieta od maja przebywająca w areszcie za złamanie kwarantanny, wychodzi na wolność, polsatnews.pl, 24 września 2020 r., <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-09-24/od-maja-siedziala-w-areszcie-bo-zlamala-kwarantanne-zostala-zwolniona/> (dostęp: 10.01.2021 r.).

136 Wykres został opracowany na podstawie danych statystycznych opublikowanych przez Służbę Więzienną pod adresem: <https://www.sw.gov.pl/dzial/statystyka>. Dane za styczeń 2021 są danymi na dzień 22 stycznia 2021 r. opublikowanymi w: *Informacja o zaludnieniu jednostek penitencjarnych*, pismo znak: BIS.0335.4.2020.DB, <https://www.sw.gov.pl/assets/12/35/49/10447f8248d2e9063d3a7844f83b8821da972255.pdf> (dostęp: 22.01.2020 r.).

137 *Roczna informacja statystyczna za rok 2019*, Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd Służby Więziennej, pismo znak: BIS.0332.17.2019.AP, s. 40, dostęp: <https://www.sw.gov.pl/assets/95/70/75/c1ce-e7d03200820a03cdaa2c6afe897c482422ca.pdf> (dostęp: 10.01.2021 r.).

138 Powyższe dane zostały opracowane na podstawie pisma Centralnego Zarządu Służby Więziennej z dnia 8 grudnia 2020 r., pismo znak: BDG.0143.303.2020.KS.

wśród osób pozbawionych wolności wykonano 2 952 testy w kierunku wykrycia koronawirusa SARS-CoV-2.

- ▶ Jednocześnie w podanym okresie 400 osadzonych przebyło zakażenie koronawirusem, co daje ok. 0,5% wszystkich osadzonych¹³⁹.
- ▶ Warto także wskazać, że na dzień 3 grudnia 2020 r., 123 osadzonych było zakażonych koronawirusem SARS-CoV-2 i wszyscy byli objęci izolacją, a 249 zostało objętych kwarantanną¹⁴⁰.
- ▶ Dla osadzonych, którzy przechodzą zakażenie koronawirusem SARS-CoV-2 bezobjawowo lub skąpoobjawowo utworzono izolatoria w Areszcie Śledczym w Bytomiu o pojemności 76 łóżek oraz w Zakładzie Karnym w Potulicach o pojemności 22 łóżek. Jednocześnie w każdym Okręgowym Inspektoracie Służby Więziennej wytypowana została jednostka lub kilka cel w każdej jednostce penitencjarnej, w której mogą przebywać pacjenci bezobjawowi lub skąpoobjawowi w razie zwiększonej zachorowalności i niewydolności aktualnie funkcjonujących izolatoriów oraz podmiotów leczniczych, które podległe są Ministerstwu Zdrowia. Ponadto w przypadku pogorszenia zdrowia pacjenta przebywającego w więziennych podmiotach leczniczych do stopnia wymagającego hospitalizacji, ma on być niezwłocznie przetransportowany do właściwego miejscowo szpitala pozawięziennego udzielającego świadczeń pacjentom zakażonym koronawirusem SARS-CoV-2¹⁴¹.
- ▶ We wszystkich jednostkach penitencjarnych możliwe jest przeprowadzenie kwarantanny.¹⁴²

3. „Zamknięcie w zamknięciu”, czyli ograniczenia w korzystaniu z podstawowych praw i wolności

- ▶ Epidemia sprawiła, że ze względu na wprowadzane ograniczenia i restrykcje dolegliwość pozbawienia wolności była jeszcze większa.
- ▶ Według stanu na kwiecień 2020 r.¹⁴³, czasowo wstrzymano lub ograniczono w:
 - ▷ 161 jednostkach zatrudnienie osadzonych poza terenem jednostki penitencjarnej (94%);
 - ▷ 171 jednostkach udzielanie widzeń osadzonym (99%);

139 Powyższe dane zostały opracowane na podstawie pisma Centralnego Zarządu Służby Więziennej z dnia 8 grudnia 2020 r., pismo znak: BDG.0143.303.2020.KS.

140 Powyższe dane zostały opracowane na podstawie pisma Centralnego Zarządu Służby Więziennej z dnia 8 grudnia 2020 r., pismo znak: BDG.0143.303.2020.KS.

141 Powyższa informacja została opracowana na podstawie pisma Centralnego Zarządu Służby Więziennej z dnia 15 stycznia 2021 r., pismo znak: BDG.0143.325.2020.KS.

142 Ibidem.

143 *Prawa osób pozbawionych wolności w dobie koronawirusa. Opracowanie HFPC*, <https://www.hfpc.pl/prawa-osob-pozbawionych-wolnosci-w-dobie-koronawirusa-opracowanie-hfpc/> (dostęp: 10.01.2021 r.).

- ▶ 138 jednostkach odprawianie nabożeństw i udzielania posług religijnych (80%).
- ▶ Takie czasowe ograniczenia mogły stanowić bezpośrednie naruszenie praw i wolności osób pozbawionych wolności, a w szczególności prawa do prywatności, w skład którego zaliczane jest prawo do życia rodzinnego oraz prawo do wolności sumienia i wyznania.
- ▶ W Areszcie Śledczym Warszawa-Białołęka adwokat lub radca prawny, który chciał spotkać się ze swoim klientem musiał uzyskać pozwolenie od dyrektora powyższej jednostki, które było wydawane na podstawie zaświadczenia o stanie zdrowia, mającego dwudniowy termin ważności. Natomiast w Areszcie Śledczym w Gdańsku w ogóle nie realizowano widzeń osób skazanych/tymczasowo aresztowanych z obrońcami, pełnomocnikami, notariuszami i pełnomocnikami przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka¹⁴⁴.
- ▶ Jednocześnie w trakcie pandemii koronawirusa SARS-CoV-2 w Polsce pojawił się problem z wykonywaniem operacji poza jednostką penitencjarną. Przykładowo, jeden z osadzonych posiadał stosowne skierowanie oraz miał ustalony termin operacji na kwiecień 2020 roku, jednak ze względu na powyższą pandemię, operacja została przez szpital odwołana¹⁴⁵.
- ▶ Część jednostek penitencjarnych, ze względu na czasowe wstrzymanie widzeń z rodziną, umożliwiła skazanych widzenia poprzez komunikatory internetowe. Jednakże okazało się, że z podobnego rozwiązania nie mogli korzystać tymczasowo aresztowani bez zgody prokuratora, pomimo posiadania stosownej zgody na widzenia z rodziną¹⁴⁶.
- ▶ W skargach kierowanych do Fundacji osoby przebywające w zakładach karnych oraz ich rodziny zwracały uwagę na problemy sprzyjające rozprzestrzenianiu się koronawirusa SARS-CoV-2 w jednostkach penitencjarnych. Przykładowo wskazywano na problemy z dostępem do środków higienicznych oraz sanitarnych, a także ciepłej wody. Podniesiona została również kwestia braku dezynfekcji miejsc odwiedzanych przez wielu więźniów (np. budek telefonicznych), a także nieprzestrzegania reżimu sanitarnego przez funkcjonariuszy. Jednocześnie wskazywano na problemy w nawiązaniu kontaktu z rodziną¹⁴⁷.

144 *Komunikat Dyrektora Aresztu Śledczego w Gdańsku*, <https://www.sw.gov.pl/aktualnosc/areszt-sledczy-w-gdan-sku-komunikat3> (dostęp: 10.01.2021 r.).

145 *Interwencja HFPC dotycząca operacji więźnia w czasie epidemii COVID-19*, <https://www.hfhr.pl/interwencja-hfpc-dotyczaca-operacji-wieznia-w-czasie-epidemii-covid-19/> (dostęp: 10.01.2021 r.).

146 *Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 października 2020 r.*, pismo znak: IX.517.665.2020.ED/JN, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20MS%20ws.%20rozm%C3%B3w%20przez%20Skype%20os%C3%B3b%20aresztowanych%2C%2019.10.2020.pdf> (dostęp: 10.01.2021 r.).

147 *Prawa osób pozbawionych wolności w dobie koronawirusa – HFPC pisze do Centralnego Zarządu Służby Więziennej*, dostęp: <https://www.hfhr.pl/prawa-osob-pozbawionych-wolnosci-w-dobie-koronawirusa-hfpc-pisze-do-centralnego-zarzadu-sluzby-wieziennej/> (dostęp: 10.01.2021 r.).

Służba Więzienna w odpowiedzi na podnoszone zarzuty wskazywała, że w związku z nakładanymi na osadzonych ograniczeniami podejmowane są działania rekompensujące. Zaliczono do nich m.in.:

- ▶ zwiększenie osadzonym dostępności do bieżącej ciepłej wody oraz zintensyfikowanie liczby kąpeli (w miarę możliwości jednostki);
- ▶ wydłużenie czasu rozmów telefonicznych (w uzasadnionych sytuacjach także na koszt SW), a w części jednostek, w porozumieniu z operatorami zwiększono liczbę aparatów telefonicznych oraz udostępnienie osadzonym, w szczególności tym, którzy nie posiadają własnych środków pieniężnych, dodatkowych kart telefonicznych;
- ▶ zwiększenie możliwości skorzystania z komunikatora internetowego poprzez uruchomienie dodatkowych stanowisk;
- ▶ zwiększenie częstotliwości rozmów, a przede wszystkim stworzenie odpowiednich warunków technicznych zwiększających przepustowość łącza internetowego;
- ▶ wydłużenie czasu dostępu do energii elektrycznej w celach mieszkalnych w celu zwiększenia możliwości korzystania przez osadzonych pozbawionych wolności z radia i telewizji;
- ▶ dostosowanie oferty zajęć kulturalno-oświatowych do wprowadzonych ograniczeń.

Pandemia w ośrodku zapobiegania zachowaniom dys socjalnym w Gostyninie

- ▶ Od 2014 r. funkcjonuje w Polsce Krajowy Ośrodek Zapobiegania Zachowaniom Dys socjalnym w Gostyninie. Na początku listopada 2020 r. przebywały w nim 92 osoby (na 60 przewidzianych miejsc)¹⁴⁸.
- ▶ W okresie epidemii pojawiły się doniesienia medialne o bardzo trudnej sytuacji w Ośrodku. Zgodnie z informacjami podawanymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Ministra Zdrowia w KOZZD doszło do dużej liczby zakażeń. Powyższe informacje potwierdzali również klienci HFPC, umieszczeni w KOZZD w Gostyninie. Jeden z nich, nie został odizolowany od osób zakażonych i, według jego relacji, był z nimi w stałym kontakcie¹⁴⁹.

148 Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2020 r., pismo znak: IX.517.1702.2017.TRo/JN, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/WG%20do%20Prezesa%20Rady%20Ministr%C3%B3w%20ws.%20%20sytuacji%20emidemiologicznej%20w%20KOZZD%2C%203.11.2020.pdf> (dostęp: 10.01.2021 r.).

149 *Interwencja HFPC ws. ochrony zdrowia osób w KOZZD w Gostyninie*, <https://www.hfhr.pl/ognisko-zakazen-koronawirusem-w-kozzd-w-gostyninie-interwencja-hfpc-ws-ochrony-zdrowia-osob-przymusowo-tam-umieszczonech/> (dostęp: 10.01.2021 r.).

- ▶ W KOZZD w Gostyninie na początku listopada w jednym z oddziałów zakażonych koronawirusem SARS-CoV-2 było aż 22 na 24 pacjentów. Jednocześnie trzech pacjentów ze względu na znaczne pogorszenie stanu zdrowia zostało przewiezionych do szpitali zewnętrznych. W tym samym czasie 13 pracowników było zakażonych koronawirusem i przebywało w izolacji domowej, a 24 odbywało kwarantannę¹⁵⁰.
- ▶ Z informacji prasowych wynika, że jeden z pacjentów zmarł na koronawirusa¹⁵¹.

Sytuacja w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców

Nie ulega wątpliwości, że sytuacja epidemiologiczna i związana z nią niemożność realizacji powrotów cudzoziemców z przyczyn od nich niezależnych, nie powinna wpływać na przedłużanie okresu ich pozbawienia wolności poprzez stosowanie środka detencyjnego¹⁵².

- ▶ Przepisy w zakresie przyjmowania cudzoziemców do strzeżonych ośrodków **nie zmieniły się w związku z wystąpieniem epidemii**. Zmianie uległa jedynie praktyka w zakresie przyjmowania cudzoziemców do strzeżonych ośrodków.
- ▶ Pierwotnie każdy cudzoziemiec przed umieszczeniem go w detencji był badany przez lekarza i w przypadku wystąpienia symptomów choroby podejmowane były dalsze kroki, w szczególności przeprowadzany był test na obecność wirusa.
- ▶ Następnie jednak wprowadzono procedury, w wyniku których **cudzoziemcy przyjmowani są do strzeżonego ośrodka dopiero po uzyskaniu wyniku negatywnego testu na obecność koronawirusa** robionego przy zatrzymaniu, co należy ocenić pozytywnie, jeśli weźmie się pod uwagę brzmienie przepisów ustaw¹⁵³. Następnie przez okres 7 dni przebywają oni na wydzielonym oddziale, w celu obserwacji i po upływie 7 dni przeprowadzany jest kolejny test na obecność wirusa. Dopiero po uzyskaniu wyniku

150 Pismo Ministerstwa Zdrowia do Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 7 listopada 2020 r., pismo znak: ZPP.6142.3.2020.TM, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowied%C5%BA%20MZ%20ws.%20KOZZD%2C%207.11.2020.pdf> (dostęp: 10.01.2021 r.).

151 Zob. <https://gostynin24.pl/index.php/item/4640-zmarl-pacjent-z-kozzd-zakazony-koronawirusem>; <https://www.se.pl/plock/koronawirus-gostynin-nie-zyje-pacjent-osrodka-dla-bestii-rpo-apeluje-do-morawieckiego-aa-tw1F-gJ53-PJpy.html> (dostęp: 10.01.2021 r.).

152 Wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie sytuacji cudzoziemców w Polsce w kontekście epidemii koronawirusa: <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/03/Wyst%C4%85pienie-NGOs-do-MSWiA-2020.03.26.pdf> (dostęp: 13.01.2021 r.).

153 Art. 400 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2013 poz. 1650) stanowi, że postanowienia o umieszczeniu cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub o zastosowaniu wobec niego aresztu dla cudzoziemców nie wydaje się, jeżeli mogłoby to spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia cudzoziemca. Art. 88a ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2003 nr 128 poz. 1176) stanowi, że wnioskodawcy lub osoby, w imieniu której wnioskodawca występuje, nie umieszcza się w strzeżonym ośrodku ani nie stosuje się wobec nich aresztu dla cudzoziemców, w przypadku gdy mogłoby to spowodować niebezpieczeństwo dla ich życia lub zdrowia.

negatywnego cudzoziemiec poddawany jest standardowym badaniom i umieszczany na oddziale ogólnym.

- ▶ W związku z epidemią **koronawirusa wstrzymano wszelkie wizyty w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców, w celu minimalizacji wystąpienia ryzyka związanego z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2**. Odbywanie wizyt było możliwa wyłącznie w okresie od 15 maja do 10 października 2020 r. przy zachowaniu środków ostrożności (maseczki, rękawiczki). Jednakże Straż Graniczna odpowiedzialna za strzeżone ośrodki dla cudzoziemców zapewnia **stałą możliwość tzw. „wirtualnego widzenia” online**.
- ▶ Z dniem 10 października 2020 r. Straż Graniczna wydała wytyczne, aby **środki alternatywne do detencji w postaci obowiązku zgłaszania się przez cudzoziemca do organu wskazanego w decyzji, realizowano w sposób ograniczający możliwość bezpośredniego kontaktu**¹⁵⁴, co także należy uznać za rozwiązanie korzystne.

Wnioski

- ▶ Duże zaludnienie i specyfika miejsc detencji wyjątkowo sprzyja rozprzestrzenianiu się wirusa. Przykład KOZZD w Gostyninie obrazuje, jak ważne jest zachowanie odpowiedniego reżimu sanitarnego.
- ▶ Środki ostrożności podejmowane w niektórych miejscach pozbawienia wolności okazały się niewystarczające. Liczby wykonanych testów na obecność koronawirusa (2 592) w stosunku do ok. 70 000 wszystkich więźniów nie mogą być uznane za satysfakcjonujące z epidemiologicznego punktu widzenia.
- ▶ Ustawodawca podejmował działania zmierzające do redukcję populacji więziennej, co na przestrzeni 10 miesięcy zaowocowało spadkiem liczby skazanych o prawie 8 tys. osób. Zmniejszenie liczby skazanych odbywających karę bezwzględnego pozbawienia wolności nie szło jednak w parze z częstszym stosowaniem przerwy w karze czy warunkowego przedterminowego zwolnienia.
- ▶ Niepokój budzą statystyki dotyczące tymczasowego aresztowania. Najsurowszy środek zapobiegawczy stosowany był nawet częściej, niż przed pandemią, osiągając moment kulminacyjny we wrześniu 2020 r. (9 466 osób tymczasowo aresztowanych we wrześniu wobec 8 535 w styczniu 2020 r.).

154 Komenda Główna Straży Granicznej, informacja e-mail, 5.01.2021 r.

Rekomendacja

- zmniejszenie populacji więziennej poprzez stosowanie nieizolacyjnych kar i środków zapobiegawczych, jak również częstsze korzystanie z warunkowego przedterminowego zwolnienia oraz przerwy w karze.

10. Wolność działalności gospodarczej



Wolność działalności gospodarczej została zagwarantowana w Konstytucji RP i stanowi jedną z podstaw ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Zapewnia ona m.in. swobodę w decydowaniu o rozpoczęciu działalności gospodarczej czy swobodę wyboru sposobów jej prowadzenia. Państwo ma zaś obowiązek stworzenia instytucjonalnych gwarancji chroniących tę wolność.

Dopuszczalny zakres ograniczeń wolności działalności gospodarczej a pandemia COVID-19.

- ▶ Pandemia COVID-19 jest niezaprzeczalnie przykładem sytuacji, w której dopuszczalne jest pewne ograniczenie wolności działalności gospodarczej w celu ochrony życia i zdrowia osób zamieszkujących w Polsce.
- ▶ Konstytucja RP wprost wskazuje możliwość ograniczenia wolności działalności gospodarczej (oczywiście proporcjonalnie do zaistniałego zagrożenia), nawet w sposób naruszający jej istotę, w przypadku wprowadzenia przez Radę Ministrów stanu klęski żywiołowej. Do dnia wydania niniejszego Raportu, takiego stanu jednak nie wprowadzono.
- ▶ W sytuacji, gdy żaden ze stanów nadzwyczajnych nie został wprowadzony, wszelkie ograniczenia wolności działalności gospodarczej mogą być dokonywane wyłącznie z mocą ustawy oraz wewnątrz ram wyznaczonych przez art. 22 lub art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z zasadami celowości i proporcjonalności oraz w sposób nienaruszający istoty wolności działalności gospodarczej.
- ▶ Obecne ustanawianie przez stronę rządową ograniczeń wolności lub praw człowieka i obywatela na poziomie rozporządzenia zamiast ustawy jest sprzeczne z Konstytucją RP. Rozporządzenia nie mogą wprowadzać regulacji o zasadniczym znaczeniu dla wolności działalności gospodarczej, a takie właśnie działania podejmuje aktualnie Rada Ministrów¹⁵⁵.

155 Dodatkowo sam sposób w jaki kilkakrotnie wydawano rzeszone rozporządzenia naruszał konstytucyjny standard stanowienia prawa – przedsiębiorcy mieli bardzo mało czasu na zapoznanie się z nowymi regulacjami, mimo iż w tak poważnym stopniu ograniczały one ich konstytucyjną wolność. W ekstremalnym przypadku mieli ok. godzinę na zapoznanie się z treścią rozporządzenia z dnia 23 października 2020 r. nim weszło ono w życie.

Ograniczenia wprowadzone przez Rząd RP

- ▶ Pierwsze obostrzenia dotyczące działań przedsiębiorców pojawiły się już w marcu 2020 r.¹⁵⁶, a trwający obecnie okres restrykcji rozpoczął się w październiku 2020 r.¹⁵⁷

1. Wprowadzone „ograniczenia” naruszają istotę wolności działalności gospodarczej

- ▶ Aktualnie obowiązujące przepisy¹⁵⁸ zawierają m.in. zakazy prowadzenia przez przedsiębiorców określonych form działalności – np.: prowadzenia wesołych miasteczek i parków rozrywki, prowadzenia dyskotek i klubów nocnych czy prowadzenia działalności usługowej związanej z poprawą kondycji fizycznej.
- ▶ W przypadku przytoczonych form działalności przedsiębiorcy *de facto* tracą prawo do jej prowadzenia, pomimo że odebranie tego prawa nie nastąpiło w drodze indywidualnej decyzji organu publicznego.

2. Rada Ministrów wykroczyła poza kompetencje udzielone w upoważnieniu ustawowym

- ▶ Ustawa o chorobach zakaźnych zawiera w art. 46b pkt 2 upoważnienie ustawowe do ustanowienia w rozporządzeniu **czasowego ograniczenia** określonych zakresów działalności przedsiębiorcy.
- ▶ Szereg rozporządzeń Rady Ministrów¹⁵⁹, wydawanych w okresie pandemii, zawierał natomiast zwrot „do odwołania”, czyli nie określał szczegółowo czasowego horyzontu wprowadzanych ograniczeń¹⁶⁰.
- ▶ Obowiązujące obecnie rozporządzenie wskazuje jednak datę dzienną¹⁶¹, do której ograniczone pozostają wskazane zakresy działalności przedsiębiorców.

156 Zob. np.: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 566)

157 Aktualnie obowiązujące rozporządzenie – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 2316 z późn. zm.); (stan prawny na 18.01.2021 r.)

158 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 2316 z późn. zm.).

159 Zob. np.: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 566); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 1758 z późn. zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 1871).

160 <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-do-premiera-najnowsze-nakazy-zakazy-nadal-sprzeczne-z-konstytucja> (dostęp: 18.01.2021 r.)

161 Do dn. 31.01.2021 r. (stan prawny na 18.01.2021 r.)

- ▶ Ustawa o chorobach zakaźnych przewiduje wyłącznie możliwość ustanowienia ograniczeń zakresów działalności przedsiębiorcy. Tym samym ustanawianie w rozporządzeniu zakazów – zamiast ograniczeń, stanowi oczywiste wykroczenie poza kompetencje udzielone w ustawie¹⁶².
- ▶ W tym miejscu należy także zauważyć, iż Konstytucja RP zakazuje ustanawiania przez ustawy tzw. „ustanowień blankietowych” – tj. takich, które pozostawiają zbyt duży margines swobody regulacyjnej organowi wydającemu rozporządzenie. Natomiast upoważnienie ustawowe wyrażone w art. 46 pkt 2 ustawy o chorobach zakaźnych nie zawiera jakichkolwiek szczegółowych wytycznych, pozostawiając tym samym Radzie Ministrów niemalże dowolność w ustanawianiu ograniczeń działalności przedsiębiorców. Nie spełnia więc ono konstytucyjnego wymogu szczegółowości¹⁶³.

Praktyczny wymiar ograniczeń wolności działalności gospodarczej w obliczu pandemii COVID – 19

Ograniczenia wolności działalności gospodarczej, związane z aktualną sytuacją epidemiologiczną w kraju, wobec niektórych przedsiębiorców przybrały formę całkowitego zakazu prowadzonej działalności, jak miało to miejsce np. w przypadku:

- ▶ prowadzenia wesołych miasteczek i parków rozrywki;
- ▶ prowadzenia dyskotek i klubów nocnych;
- ▶ prowadzenia działalności związanej z projekcją filmów lub nagrań wideo w kinach (z wyjątkiem działalności, która może być realizowana przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość);
- ▶ prowadzenia działalności usługowej związanej z poprawą kondycji fizycznej;
- ▶ prowadzenia basenów, aquaparków, siłowni, klubów i centrów fitness (z wyłączeniem tych działających w podmiotach wykonujących działalność leczniczą przeznaczonych dla pacjentów bądź tych dla członków kadry narodowej polskich związków sportowych),

a w przypadku innych wiązały się one z daleko idącym ograniczeniem prowadzonej przez nich działalności, jak miało to miejsce w przypadku np. branży restauracyjnej, branży hotelarskiej czy innych branż związanych z turystyką.

162 Zob. Wyrok WSA w Opolu z 27.10.2020 r., II SA/Op 219/20, LEX nr 3093916.

163 Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 11 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Sz765/20; Zob. również <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/raport-rpo-dla-premiera-nt-prawa-w-stanie-epidemii> (dostęp: 14.01.2021 r.).

Sprzeciw przedsiębiorców

Omówione obostrzenia negatywnie odbiły się na sytuacji przedsiębiorców w Polsce. Na przestrzeni ostatnich miesięcy przedsiębiorcy, w związku z działaniami rządu, zorganizowali m.in.:

- ▶ kilkakrotnie, uliczne demonstracje¹⁶⁴;
- ▶ akcje „otwieraMY”, w ramach której przedsiębiorcy, pomimo obowiązujących obostrzeń otwierają m.in. restauracje, hotele, lodowiska czy tory gokartowe¹⁶⁵;
- ▶ grupy przedsiębiorców – m.in. reprezentujących branżę rozrywkową i turystyczną – składają również aktualnie pozwy zbiorowe o przesądzenie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez nielegalne działania podjęte przez Radę Ministrów, a także poszczególne ministerstwa, w związku z epidemią COVID-19 oraz za zaniechanie wprowadzenie stanu klęski żywiołowej¹⁶⁶.

Wnioski

- ▶ Wprowadzając ograniczenia wolności działalności gospodarczej dopuszczono się licznych nieprawidłowości o charakterze prawnym – zaczynając od użycia do tego celu aktu prawnego o niewłaściwej randze, poprzez uchwalenie upoważnienia ustawowego niespełniającego wymogów konstytucyjnych oraz przekroczenie przez Radę Ministrów kompetencji przyznanych przez wspomniane upoważnienie, aż po naruszenie przez niektóre regulacje istoty wolności działalności gospodarczej.
- ▶ Negatywnie należy ocenić niewprowadzenie przez Radę Ministrów stanu klęski żywiołowej, skoro uznała ona za konieczne podjęcie działań, do których w ostateczności i tak doszło. Taka decyzja budzi, poważne podejrzenia, że jej powodem mogła być chęć ograniczenia obywatelom możliwości dochodzenia względem państwa roszczeń

164 Zob.np.:<https://next.gazeta.pl/next/7,151003,26696439,akcja-otwieramy-rusza-w-poniedzialek-przedsiębiorcy-buntuja.html>; <https://www.money.pl/gospodarka/protest-przedsiębiorców-w-warszawie-przepychanki-gaz-i-lzy-6511216090929281a.html>; <https://wyborcza.pl/7,155287,26438138,rewolucja-jest-przedsiębiorca-strajki-wylewaja-sie-na-ulice.html>; (dostęp: 18.01.2021 r.)

165 Jedną z przyczyn zainicjowania akcji było orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 27 października 2020 r. stwierdzającego, iż upoważnienie ustawowe z ustawy chorobach zakaźnych nie zawiera umocowania do wprowadzania rozporządzeniem zakazów prowadzenia działalności gospodarczej; Wyrok WSA w Opolu z 27.10.2020 r., II SA/Op 219/20, LEX nr 3093916.

166 Np.: pozew zbiorowy Explosion Club sp. z o.o. sp. k. (reprezentant grupy) przeciwko Skarb Państwa reprezentowany przez Radę Ministrów reprezentowaną przez Prezesa Rady Ministrów, Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Zdrowia oraz Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 stycznia 2021 r.; pozew zbiorowy Alina Dybaś – Grabowska (reprezentant grupy) przeciwko Skarb Państwa reprezentowany przez Radę Ministrów reprezentowaną przez Prezesa Rady Ministrów, Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Zdrowia oraz Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 stycznia 2021 r.

odszkodowawczych. Podejrzenia te pogłębia złożenie przez prezesa Rady Ministrów oraz marszałek Sejmu wniosków dotyczących zbadania zgodności art. 4171 z Konstytucją RP – kolejnej potencjalnej drogi do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w omawianym zakresie.

Rekomendacja

- podjęcie natychmiastowych działań legislacyjnych mających na celu:
 - i) usunięcie z obiegu prawnych aktów sprzecznych z Konstytucją RP; ii) uregulowanie ograniczeń wolności działalności gospodarczej, koniecznych ze względu na sytuację epidemiologiczną, na poziomie ustawowym zgodnie z ramami wyznaczonymi przez art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP; iii) zagwarantowanie obywatelom, których wolność działalności gospodarczej została ograniczona w sposób niezgodny z obowiązującym prawem, prawa do skutecznego środka odwoławczego.

Podsumowanie



Każdy poważny kryzys społeczny, wymaga od władz państwowych podejmowania szybkich i stanowczych działań. Współczesne, dobrze zarządzane państwo powinno być do takiej reakcji przygotowane zarówno pod względem strategicznym, jak i proceduralnym. Jednak w dzisiejszych czasach przeciwdziałanie kryzysowi wymaga nie tylko zapewnienia skutecznych środków zaradczych, ale również wzięcia pod uwagę podstawowych praw człowieka i obywatela oraz przestrzegania tychże w możliwie najwyższym stopniu. Inaczej bowiem dobre intencje mogą natrafić na opór społeczny niweczący nawet najlepsze zamiary. Zatem działania władz powinny zostać poprzedzone głębokim przemyśleniem wprowadzania koniecznych ograniczeń i precyzyjnego ustalenia, które restrykcje są rzeczywiście niezbędne. Brak takiej refleksji po stronie rządzących może skutkować (i skutkuje) nietrafnymi decyzjami, które nie tylko nie pomagają w przezwyciężeniu kryzysu – poprzez podważenie zaufania do władz, ale także obniżają standard ochrony praw człowieka, także na przyszłość pokryzysową. Wprowadzanie zakazów, ocenianych przez społeczeństwo jako bezsensownych, może powodować skutki przeciwne do zamierzonych. Tym bardziej, jeśli opinia publiczna nabierze przekonania, że ograniczenia wprowadzane kosztem społeczeństwa służą nie tylko deklarowanym celom – zażegnaniu sytuacji kryzysowej, lecz niejako „przy okazji” załatwieniu innych spraw.

Niestety pandemia koronawirusa w Polsce ujawniła wiele mankamentów działania państwa, a niektóre z nich wyraźnie uwypukliła. Przede wszystkim trzeba wskazać na słabość infrastruktury państwowej, która mogłaby łagodzić skutki pandemii i zakazów wprowadzanych w celu jej zwalczania. Deficyt ten zmusił władze do korzystania z jednego z niewielu instrumentów, którymi dysponowały – do zmian w prawie. Sejm uchwalił aż 16 ustaw ukierunkowanych na przeciwdziałanie ekonomicznym skutkom pandemii COVID-19, ograniczenie lub zawieszenie części biurokratycznych obowiązków czy dostosowanie działań państwa do wymogów pandemii. Szybko okazało się również, że prawo można przygotowywać i uchylać jeszcze prędzej niż dotychczas. Pośpiech, w połączeniu ze skomplikowaniem materii, a także brakiem lub ograniczonym charakterem konsultacji społecznych powodował ułomność uchwalanego prawa. Skutkowało ponadto powstawaniem błędów.

Jednocześnie okazało się, że przyjmowana w pośpiechu tarcza antykryzysowa to doskonałe miejsce do załatwiania bieżących problemów obozu rządzącego, wprowadzenia rozwiązań od dawna planowanych, ale odkładanych ze względu na potencjalny opór społeczny. Nie uszło to uwadze społeczeństwa, które i tak, co rozumiało, niechętnie poddawało się ograniczeniom. Widoczny stał się także chaos, charakteryzujący pierwsze miesiące epidemii, dodatkowo pogłębiony wyborami prezydenckimi i trwającą kampanią wyborczą. Rządząca większość parlamentarna miała trudności z odpowiedzią na pytanie, jak

poważnie traktować nadciągające zagrożenie. Czy podkreślać jego wagę, a tym samym dawać argumenty za przełożeniem wyborów i wprowadzeniem stanu klęski żywiołowej, czy też je lekceważyć i osłabiać. Brak konsekwencji w tym zakresie także został oczywiście przez społeczeństwo odnotowany. Co więcej wahaniom władz, co do celów, towarzyszyło wahanie co do środków. Rządzący nie chcieli, z sobie wiadomych przyczyn, wprowadzić przewidzianego w Konstytucji na takie okoliczności stanu klęski żywiołowej i przyjęli koncepcję ograniczania praw jednostki aktami prawnymi często rangi podustawowej. Wykorzystując mankamenty uchwalonej w 2008 r. ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi Rada Ministrów wydała aż 43 rozporządzenia istotnie oddziałujące na podstawowe prawa i wolności człowieka. Bywało, że w ciągu zaledwie 14 dni rozporządzenie epidemiczne zmieniano się aż pięciokrotnie. W większości przypadków rozporządzenia te nie były szerzej konsultowane. O wprowadzanych obostrzeniach obywatele dowiadawali się z konferencji prasowych Prezesa Rady Ministrów. Wyświetlane na nich prezentacje stawały się zaś materiałem pomocniczym w analizie treści uchwalanych regulacji. Te ostatnie wprowadzane były z dnia na dzień, bez okresu *vacatio legis*. Do ich wprowadzenia i zmiany dochodziło na niejasnych podstawach, bez należytego uzasadnienia mającego potwierdzenie w dowodach naukowych. Wreszcie zbyt często, treść tego co obywatele słyszeli na konferencjach prasowych różniła się z tym co prawodawca zapisał w prawie. Nakazy zmieniały się w zalecenia, prośby w zakazy.

Tym większa rola przypadała praktyce stosowania nowego prawa. Coraz wyraźniej było widać, że prawa i wolności ludzi są uzależnione od dobrej woli lokalnych decydentów (policjantów, prezesów sądów, dyrektorów jednostek izolacyjnych etc.) oraz ich interpretacji nowo tworzonego prawa, a także zakresu wpływu osób naruszających wydane przepisy. Stąd brały się m.in. opisane w raporcie przypadki ekscesów władzy, a także zróżnicowanie w podejściu do wprowadzanych obostrzeń. Powodowało to poczucie nierówności i krzywdy w społeczeństwie, a także idący za nim opór w stosowaniu się do nawet jak najbardziej pożytecznych uregulowań.

Taki sposób działania władz od początku budził znaczne wątpliwości co do przestrzegania zasady praworządności. Stopniowo, zwłaszcza, gdy z sądów zaczęły docierać sygnały kwestionujące legalność działań władzy wykonawczej oraz gdy dało się już w pełni odczuć nieracjonalność części z nich, słabło oddziaływanie obostrzeń. Nadwyrężyło to szacunek do państwa i stanowionego przez nie prawa, nie zachęcało do solidarnego przestrzegania restrykcji i budowania kolejnych tam w rozprzestrzenianiu się wirusa. Nie poprawiały sytuacji nawet te rozwiązania wprowadzone przez władze, które miały racjonalne uzasadnienie.

Masowe demonstracje Strajku Kobiet oraz rosnący bunt przedsiębiorców pokazują, że droga do skutecznej walki z epidemią może prowadzić jedynie poprzez dialog i szacunek dla

wszystkich stron dyskursu publicznego. A także przez wprowadzanie tylko takich ograniczeń praw jednostki, które będą legalne, proporcjonalne, konieczne, a także uzasadnione w świetle wiedzy naukowej. Tylko takie obostrzenia mogą zyskać akceptację społeczną i być skuteczne w walce z pandemią koronawirusa. Optyka praw człowieka może w tym tylko pomóc. Mamy nadzieję, że przedstawione w raporcie wnioski i rekomendacje (poprzedzone analizą wydarzeń z ostatnich dziesięciu miesięcy) przyczynią się do właściwej modyfikacji działań władz na kolejnych etapach pandemii oraz uchylecia wadliwych przepisów prawa, zwłaszcza tych, które zostały wprowadzone pod pretekstem walki z koronawirusem, a także pozwolą na znalezienie równowagi między ograniczeniami praw człowieka a skutecznym zwalczaniem pandemii.

Dr Piotr Kładoczny
Marcin Wolny

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (HFPC) jest utworzoną w 1989 r. przez członków Komitetu Helsińskiego w Polsce organizacją pozarządową, której misją jest rozwijanie standardów i kultury praw człowieka w Polsce i poza jej granicami. Od 2007 r. HFPC ma status konsultacyjny przy Radzie Społeczno-Gospodarczej ONZ (ECOSOC). Fundacja promuje rozwój praw człowieka poprzez działania edukacyjne, programy prawne, a także współuczestnictwo w opracowywaniu międzynarodowych projektów badawczych.

Od kwietnia 2020 r. do stycznia 2021 r. HFPC realizowała projekt „**Bezpieczeństwo a wolność. Prawa człowieka w czasie pandemii**”, finansowany z grantu Funduszu Obywatelskiego im. Henryka Wujca. W jego ramach Fundacja podejmowała działania polegające na monitorowaniu zmian legislacyjnych dokonywanych pod hasłem zwalczania wirusa COVID-19 oraz bieżącej interwencji prawnej w tych sytuacjach, w których dostrzegliśmy naruszenie praw i wolności obywatelskich przez organy władzy publicznej.

**HR HELSIŃSKA FUNDACJA
PRAW CZŁOWIEKA**



Fundusz Obywatelski
im. Henryka Wujca



HELŚIŃSKA FUNDACJA
PRAW CZŁOWIEKA



@hfhrpl



@hfhrpl



@hfhrpl

Helsińska Fundacja
Praw Człowieka
ul. Zgoda 11
00-018 Warszawa

tel. (22) 556 44 40
fax: (22) 556 44 50
hfhr@hfhr.pl
www.hfhr.pl