



## Tarcze antykryzysowe – dokończenie budowy państwa PiS-u?

### Ustawodawstwo okresu pandemii a wymiar sprawiedliwości i prawa obywatelskie

**Jarosław Gwizdak, Grzegorz Wiaderek**

Pandemia COVID-19 przyniosła nowe problemy i pogłębiła dotychczasowe niedoskonałości niemal we wszystkich dziedzinach życia. Jeżeli jednak chodzi o działanie wymiaru sprawiedliwości czy stan praw obywatelskich, można zaryzykować twierdzenie, że pandemia zwiększyła zapaść tej sfery życia publicznego, obnażyła wieloletnie zaniedbania zarządcze, a przede wszystkim pokazała, jak niski jest poziom cyfryzacji trzeciej władzy. Wyraźnie ograniczyła także dostęp obywateli do prawa, do wymiaru sprawiedliwości oraz utrudniła korzystanie przez obywateli z niektórych praw i wolności obywatelskich.

Podobnie, choć być może nie tak okrutnie, potraktowano mechanizmy ochrony praw człowieka. Zmiany w ustawach antycovidowych były punktowe i często „zaszyte” w wielu drobnych zmianach licznych ustaw, spowodują one jednak konkretne skutki dla realizacji części praw i wol-

Ustawy antykryzysowe wprowadzone w reakcji na pandemię negatywnie wpływają na możliwość realizacji praw i swobód obywatelskich, w tym przede wszystkim ograniczają dostęp obywateli do wymiaru sprawiedliwości. Z przeglądu ustawodawstwa antypandemicznego dokonanego w niniejszej analizie wynikają m.in. następujące **wnioski**:

- Regulacje wprowadzane na mocy przepisów ustaw antycovidowych zwiększają chaos w wymiarze sprawiedliwości oraz w dostępie do prawa.
- Przepisy antykryzysowe nie odpowiedziały adekwatnie na zasadnicze problemy wymiaru sprawiedliwości i dostępu do prawa spotęgowane w okresie epidemii.
- Pod pozorem rozwiązań antykryzysowych włączano do ustawodawstwa antycovidowego przepisy zmieniające regulacje karne, cywilne i administracyjne nie mające związku z epidemią.

ności poprzez np. bariery proceduralne w możliwości dochodzenia swoich praw.

Opracowanie to nie pretenduje do miana pełnego i wyczerpującego. Po pierwsze, obejmuje ono autorski przegląd rozwiązań zawartych w czterech ustawach uchwalonych w okresie pandemii COVID-19, a nie dotyczy całości działań władz publicznych w ostatnim roku. Po drugie, w analizie skupiamy się na centralnym elemencie – „sercu” praworządności – czyli wymiarze sprawiedliwości, jego funkcjonowaniu, barierach i zmianach wprowadzonych w ostatnich miesiącach. Wokół tego tematu skupiamy nasze obserwacje dotyczące wpływu przepisów antycovidowych na stan praw i wolności obywatelskich. Dlatego też odnosimy się przede wszystkim do takich zagadnień, jak dostęp do prawa, prawo do sądu czy prawo do informacji publicznej.

Do innych kwestii dotyczących praw i wolności odnosimy się w zakresie niezbędnym dla głównego nurtu opracowania. Część z zagadnień – dotyczących np. prawa do ochrony zdrowia, poszanowania praw socjalnych czy prawa do edukacji – wymaga bowiem odrębnych szczegółowych analiz, wykraczających poza ramy tego opracowania.

Zamiarem autorów jest zwrócenie uwagi na – naszym zdaniem najbardziej istotne – problemy, jakie tzw. „tarcze antykryzysowe” niosą dla wymiaru sprawiedliwości, a w szczególności dla jego głównego użytkownika: obywatela.

Naszym celem jest również przedstawienie sposobów i rozwiązań przyjętych w ustawodawstwie okresu pandemii oraz zwrócenie uwagi na ich jakość i doniosłość. Istotne przy tym jest zaakcentowanie możliwych długotrwałych konsekwencji rozwiązań, które z założenia są tymczasowe i prowizoryczne.

W opracowaniu przyjęto klasyfikację i nazewnictwo ustaw analogiczną do zamieszczonej w raporcie *Tarcze antykryzysowe – dokończenie budowy państwa PiS-u? Ustawodawstwo okresu*

- Chaos legislacyjny, niespójność systemowa uchwalanego prawa, zastrzeżenia konstytucyjne doprowadziły do tego, że w dużej mierze sądy zostały zmuszone do przejęcia niektórych funkcji zarządzania sprawami publicznymi poprzez m.in. wyznaczanie standardów w zakresie nakładania obustronnych sanitarnych, warunków nakładania kar administracyjnych.
- Ingerencje w prawa i wolności obywatelskie wykaczały daleko poza granice Konstytucji RP i ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. W ustawach antycovidowych państwo zadbało m.in. o przyznanie służbom publicznym ponadstandardowych narzędzi i instrumentów umożliwiających stosowanie wobec obywateli przymusu. W innych obszarach władza abdykowała, chcąc uniknąć w ten sposób odpowiedzialności.
- Sposób ustanawiania przepisów antycovidowych pokazuje postępującą degenerację standardów legislacyjnych i ograniczanie praw obywateli do informacji o zmianach prawnych.

Czas epidemii się jeszcze nie skończył i nie wiadomo, jak długo potrwa i z jakimi problemami będzie się łączył. Już teraz jednak, biorąc pod uwagę powyższą analizę i wnioski, można sformułować m.in. następujące **rekomendacje**:

- Po ustaniu zagrożeń epidemicznych potrzebne będzie przygotowanie ustawy „czyszczącej/deregulacyjnej”, zbierającej rozwiązania z poszczególnych ustaw i rozporządzeń, te funkcjonalne i te zbędne, oraz uporządkowanie ich w jednym akcie prawnym.
- Konieczna jest głęboka analiza orzecznictwa sądowego w sprawach okołocovidowych oraz interwencja RPO w tych sprawach jako bieżącego audytu jakości prawa uchwalanego w 2020 roku.
- Państwo we współpracy z obywatelami powinno jak najszybciej rozpocząć działania organizacyjne, finansowe i prawne w tych dziedzinach i w tych sprawach, co do których dotychczas brak adekwatnej reakcji i działań,

*pandemii a korupcja*<sup>1</sup> Grzegorza Makowskiego i Marcina Waszaka.

Podobnie jak cytowani autorzy, opieramy się na treści czterech aktów prawnych, tzw. tarcz antykrzysowych, oraz innych aktów prawnych, które wiązały się bezpośrednio z pandemią COVID-19<sup>2</sup>:

- 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 – **tarcza pierwsza**.
- 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 – **tarcza druga**.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 – **tarcza trzecia**.
- 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 – **tarcza czwarta**.

a które są szczególnie dotkliwe dla obywateli. Takim palącym problemem jest np. dostęp do pomocy prawnej i informacji prawnej.

- Należy wykorzystać sytuację kryzysową i ujawnione problemy oraz braki do dokonania w przyszłości dużego skoku w zakresie poprawy organizacji wymiaru sprawiedliwości i dostępu do prawa poprzez zmiany w zarządzaniu, wykorzystaniu nowych technologii, w tym sztucznej inteligencji; także do zniesienia archaicznych form działania instytucji publicznych przy zachowaniu pełnych gwarancji procesowych stron.
- Potrzebny jest jak najszybszy (w miarę możliwości) powrót do jawności posiedzeń sądowych oraz do pełnej sprawozdawczości sądów i corocznych zgromadzeń (realizowanych być może także w formie zdalnej).

Przyjęliśmy w opracowaniu kryterium przedmiotowe, omawiając konkretne instytucje i zmiany w ich funkcjonowaniu, a odrywając się od chronologicznej analizy. Jest to rozwiązanie celowe także dlatego, że tarcza pierwsza, poza wzmianką o pracy zdalnej, która była faktycznie wykorzystywana w urzędowaniu sądów, o czym dalej, nie zmieniła prawnej rzeczywistości w takim stopniu, jak uczyniła to tarcza czwarta. W opracowaniu przytoczymy też wybrane regulacje pozaustawowe, które miały znaczenie dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz wpływały na prawa i wolności obywatelskie.

## Wprowadzenie

Przed przystąpieniem do omawiania skutków wejścia w życie kolejnych „tarcz” z perspektywy wymiaru sprawiedliwości, istotne jest naszkicowanie ogólnych ram, w jakich funkcjonuje polska Temida.

<sup>1</sup> G. Makowski, M. Waszak, *Tarcze antykrzysowe – dokończenie budowy państwa PiS-u? Ustawodawstwo okresu pandemii a korupcja*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/11/Tarcze-antykryzysowe-doko%C5%84czenie-budowy-pa%C5%84stwa-PiSu.pdf>. Dostępny sprawdzony 19 marca 2021.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 3.

W ostatnich latach do sądów wpływa rocznie około 15 mln spraw (2016 – 14,9 mln, 2017 – 15,8 mln, 2018 – 15,05 mln)<sup>3</sup>. Postępowania przed sądami wymagają fizycznej obecności stron w budynkach sądów – w salach rozpraw. Akta spraw w przeważającej większości prowadzone są w formie papierowej. Narzędziami komunikacji z sądami są przede wszystkim kontakty osobiste, telefoniczne, a w mniejszym stopniu za pośrednictwem Internetu.

W okresie pierwszych tygodni pandemii nie została uruchomiona żadna centralna informacja o sposobie działania sądów, katalogu spraw kwalifikowanych jako pilne, działaniach poszczególnych apelacji, okręgów czy sądów rejonowych. Co więcej, praktyka każdego z okręgów sądowych mogła być swoista i odrębna od pozostałych. Obywatele zmuszeni byli do ustalania na własną rękę losów ich rozpraw, spraw czy wnoszonych środków odwoławczych. „Uniemożliwiono osobisty, fizyczny kontakt z biurami obsługi interesanta i sekretariatami, który dla pewnej grupy osób mających sprawy w sądach jest formą nie tylko najczęściej używaną, ale i jedyną. Część pracowników sądów w sposób nieformalny kontaktowała się z pełnomocnikami czy stronami postępowań, informując np. o zmianie terminu rozprawy”<sup>4</sup>.

Wydaje się, że podstawowe oczekiwania dotyczące funkcjonowania sądów w okresie pandemii powinny przede wszystkim pozwolić na przeniesienie urzędowania sądów w przestrzeń cyfrową, tak jak stało się to z edukacją na różnych szczeblach. Wprowadzone tam zostały rozwiązania hybrydowe – łączące fizyczną obecność części uczniów/studentów w sali i pozwalające pozostałym uczestniczyć w zajęciach za pomocą Internetu. Z zajęć hybrydowych szkoły i wyższe uczelnie przechodziły następnie na pracę w pełni zdalną<sup>5</sup>.

Możliwe byłoby zatem, na wzór zdalnej edukacji, przyjęcie modelu zdalnych/hybrydowych rozpraw, gdyby infrastruktura sądów była do tego przygotowana. Możliwe byłoby również przyjęcie rozwiązań pozwalających na uwierzytelnioną, cyfrową komunikację z sądami. Mamy tu na myśli wnoszenie pism procesowych (pozwów, wniosków bądź środków zaskarżenia) na przykład za pomocą spójnego internetowego systemu. Takiego rozwiązania również nie przyjęto.

Na „zaniechania cyfrowe” wymiaru sprawiedliwości zwracały uwagę zarówno organizacje pozarządowe<sup>6</sup>, jak i Najwyższa Izba Kontroli w raporcie ze stycznia 2021 roku<sup>7</sup>. Zgodnie z konkluzjami raportu NIK, żadna z technologii informatycznych, która w założeniu miała wspomóc i odciążyć wymiar sprawiedliwości, nie została wprowadzona w sposób pozwalający w pełni z takich innowacji skorzystać.

Jedynie tytułem przykładu można wskazać elektroniczne postępowanie upominawcze (tzw. EPU), który to system załamał się w 2016 roku i czas rozpoznawania spraw wzrósł w tym postępowaniu z 3 do

3 Dane ustalone na podstawie opracowania Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości: A. Siemaszko, P. Ostaszewski, J. Włodarczyk-Madejska, *Tendencje wpływu spraw do polskich sądów powszechnych*, <https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2019/05/IWS-Siemaszko-Ostaszewski-Włodarczyk-Madejska-Tendencje-wplywu-spraw-do-polskich-sadow-powszechnych.pdf> oraz Rocznika Statystycznego GUS [https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5515/2/19/1/rocznik\\_statystyczny\\_rzeczypospolitej\\_polskiej\\_2019.pdf](https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5515/2/19/1/rocznik_statystyczny_rzeczypospolitej_polskiej_2019.pdf), s. 155.

4 J. Gwizdak, *Działanie wymiaru sprawiedliwości w pierwszych tygodniach pandemii*, s. 6 i n., [http://www.inpris.pl/fileadmin/user\\_upload/documents/VARIA/INPRIS\\_31\\_mar\\_2020\\_wymiar\\_sprawiedliwosci.pdf](http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/VARIA/INPRIS_31_mar_2020_wymiar_sprawiedliwosci.pdf).

5 Por. *Nauka zdalna i hybrydowa dla uczniów szkół ponadpodstawowych - zmiany w funkcjonowaniu szkół od poniedziałku 19 października 2020 r.* – Ministerstwo Edukacji i Nauki - Portal Gov.pl, <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/nauka-zdalna-i-hybrydowa-w-szkolach-ponadpodstawowych>.

6 Por. B. Pilitowski et al., *Sądy dostępne przez Internet. Szanse i zagrożenia*, [https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2020/12/FCWP\\_raport\\_sady\\_dostepne\\_przez\\_internet\\_szanse\\_i\\_zagrozenia.pdf](https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2020/12/FCWP_raport_sady_dostepne_przez_internet_szanse_i_zagrozenia.pdf).

7 *Realizacja projektów informatycznych mających na celu usprawnienie wymiaru sprawiedliwości*, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/19/038/>, raport z kontroli, por. s. 18 i następne, s. 39 i następne.

135 dni. W pewnym sensie sztandarowy dla reform sądownictwa SLPS (system losowego przydziału spraw sędziom) przez kilka miesięcy przydział sprawy w sposób niesprawiedliwy.

Na wręcz dramatyczną zapaść wymiaru sprawiedliwości zwracają uwagę eksperci Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w opublikowanym w styczniu 2021 roku raporcie *Prawa człowieka w dobie pandemii*<sup>8</sup>. W okresie kwietnia–maja 2020 roku masowo odwoływano rozprawy przed polskimi sądami. Warto wskazać, że liczba przeprowadzonych posiedzeń przed Sądem Okręgowym w Warszawie w sprawach cywilnych w kwietniu 2020 roku była ponad 400 razy (!)<sup>9</sup> niższa niż w analogicznym okresie roku 2019. Tego rodzaju problemy nie tylko rzutują na bieżące i aktualne funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, ale spowodują zwiększenie się tzw. „zaległości” sądów, co z kolei wydłuży czas trwania postępowań sądowych. Tym samym na sprawiedliwość przed polskimi sądami przyjdzie poczekać znacznie dłużej, a sprawy niezakończony mogą wkrótce stać się tzw. „sprawami starymi”, wymagającymi zwiększonego nakładu pracy sędziów. Z kolei przedłużające się postępowania sądowe będą obniżały wciąż nadwątlone zaufanie do wymiaru sprawiedliwości<sup>10</sup>.

Problemy dotyczące wymiaru sprawiedliwości i przestrzegania praw i wolności obywatelskich potęgowane są przez chaotyczny i pośpieszny sposób stanowienia prawa, przez co naprędce stanowione przepisy są niejasne, trudne do zrozumienia i przekazania obywatelom oraz instytucjom, które mają je stosować, a także niespójne i sprzeczne z innymi regulacjami. Wszystko to narusza obywatelskie „prawo do dobrej legislacji”, w szczególności narusza zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa, zasadę proporcjonalności oraz określoności przepisów prawa.

Polski system stanowienia prawa od wielu lat boryka się z istotnym dysfunkcjami, w największym skrócie polegającymi na: braku rzetelnych analiz legislacyjnych, braku lub fasadowości konsultacji publicznych, omijaniu wymogów proceduralnych czy braku oceny jakości prawa. Legislacja okresu covidowego w sposób dramatyczny zwiększyła te dysfunkcje i problemy, tym bardziej że wprowadzono sposób nieznanym wcześniej polskiej praktyce stanowienia prawa, polegający na zdalnych posiedzeniach i głosowaniach sejm i senatu. Nie przypadkiem sposób stanowienia prawa w ostatnich miesiącach bywa określany dosadnymi określeniami, z których chyba najbardziej trafne to „prawo z dykty”, zaproponowane przez Krzysztofa Izdebskiego<sup>11</sup>.

Do najważniejszych problemów wpływających na chaos prawny i utrudnienia w funkcjonowaniu instytucji i realizacji praw obywatelskich zaliczyć trzeba:

- Galopujące i chaotyczne tworzenie prawa, zmienność regulacji, wielokrotne zmiany tych samych przepisów w bardzo krótkim czasie, niekiedy z powodu oczywistych błędów i braków.
- Problemy z zakresu techniki legislacyjnej polegające np. na tworzeniu skomplikowanych struktur prawnych, z wielostopniowymi odwołaniami do innych przepisów, z wieloliterowym nazewnictwem, co w efekcie ociera się niekiedy o śmieszność (np. 15z4e)<sup>12</sup>.

8 *Prawa człowieka w dobie pandemii*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa, styczeń 2021, rozdział IV, s. 24–31, <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2021/01/Prawa-czlowieka-w-dobie-pandemii.pdf>.

9 *Ibidem*, s. 24.

10 Por. B. Kociołowicz-Wiśniewska, B. Politowski, S. Burdziej, *Ocena polskiego sądownictwa w świetle badań*, <https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2017/05/Raport-Fundacji-Court-Watch-Polska-Ocena-polskich-sadow-w-swietle-badan-maj-2017.pdf>, s. 21, 26–28. Przewlekłość postępowań jest czynnikiem, który od lat ankietowani uważają za najistotniejszy problem wymiaru sprawiedliwości.

11 *Prawo z dykty. Państwo w chaosie*, Fundacja ePaństwo, 2020, <https://epf.org.pl/pl/2020/10/27/prawo-z-dykty-panstwo-w-chaosie/>.

12 <https://szczecin.praca.gov.pl/-/13881195-tarcza-branzowa-dla-przedsiębiorców-art-15-z4e4-termin-naboru>.

- Publikowanie aktów prawnych w ostatniej chwili, bez odpowiedniego *vacatio legis*.
- Włączenia do ustaw antycovidowych długiej listy innych ustaw, w których zmienia się niekiedy pojedyncze przepisy, tworząc niemożliwą do racjonalnego procedowania i zrozumienia płątaninę regulacyjną (np. pierwsza ustawa antykryzysowa dokonywała zmian w 64 aktach prawnych, kolejne ustawy miały podobne parametry). Ważnym problemem – o czym mowa niżej – jest to, że niekiedy te dopisywane w ostatniej chwili „wrzutki” dotyczyły fundamentalnie ważnych przepisów w ustawach o charakterze kodeksowym.
- Włączanie do ustaw antycovidowych przepisów, które nie dotyczyły kwestii zwalczania pandemii i nie miały z nią żadnego związku.
- Niejednoznaczność używanych w przepisach określeń i pojęć tworzących duże pole do interpretacji, co może prowadzić do nadużyć przez organy stosujące prawo.
- Brak przejrzystej informacji o rzeczywistych autorach ustaw i brak rzeczywistych konsultacji publicznych.

Wskazać trzeba, że stan epidemii spełniający przesłankę „niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu” jest okolicznością umożliwiającą ingerencję w prawa i wolności obywatelskie. Jest to zgodne z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka, tj. Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych. Taka ingerencja może być ograniczona w czasie i dokonana tylko w niezbędnym zakresie na mocy rozwiązań ustawowych spełniających warunki konstytucyjne dla takiego stanu nadzwyczajnego. W polskim prawie przewidziano instytucję reagowania na epidemię groźnej choroby zakaźnej w postaci stanu klęski żywiołowej oraz stanów przeciwepidemicznych.

W art. 233 ust. 3 Konstytucji RP wyraźnie sprecyzowano prawa i wolności obywatelskie, które mogą być ograniczane. Zgodnie z tym zapisem ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej może ograniczać wolności i prawa określone w art. 22 (wolność działalności gospodarczej), art. 41 (nietykalność osobista i wolność osobista), art. 50 (nienaruszalność mieszkania), art. 52 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), art. 59 (zasada wolności związków zawodowych), art. 64 (prawo własności), art. 65 (wolność pracy), art. 66 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz prawo do wypoczynku).

W polskim prawie przewidziano również specjalne instytucje dla potrzeb zastosowania w warunkach stanu zagrożenia epidemicznego oraz w stanie epidemii bez ogłaszania uregulowanego w Konstytucji RP stanu klęski żywiołowej. Są one opisane w Ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>13</sup> i umożliwiają ustanowienie szczególnych ograniczeń praw i wolności. Ograniczenia te mogą być wprowadzane rozporządzeniem ogłaszającym taki stan albo specjalnym rozporządzeniem Rady Ministrów wydanym w trybie art. 46a ww. ustawy. Katalog ograniczeń praw i wolności, które mogą zostać ustanowione w rozporządzeniu, został wskazany w art. 46 ust. 3 i 4 ustawy: nałożenie obowiązku szczepień, czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się, czasowe ograniczenie lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych, czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy, zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności, obowiązek wykonywania określonych zabiegów sanitarnych, nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych.

<sup>13</sup> Dz.U. 2008 nr 234 poz. 1570.

W rozporządzeniu Rady Ministrów ustanawiane mogą być dodatkowo: czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców, czasowa reglamentacja zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły, obowiązek poddania się badaniom lekarskim lub stosowania innych środków profilaktycznych i zabiegów przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie, obowiązek poddania się kwarantannie, czasowe ograniczenie korzystania z lokali lub terenów oraz obowiązek ich zabezpieczenia, nakaz ewakuacji, nakaz lub zakaz przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach, zakaz opuszczania „strefy zero” przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie oraz nakaz określonego sposobu przemieszczania się.

## Wybrane ingerencje przepisów antycovidowych w system prawa

Poniżej przedstawiamy kilka zmian dokonanych w przepisach prawa tak materialnego, jak procesowego, dokonanych głównie za pośrednictwem czwartej tarczy, aby ukazać skalę wpływu tych zmian na polski system prawa.

Wybór, jak zaznaczyliśmy na wstępie, jest subiektywną selekcją autorów, a kolejność omawianych zmian już istniejących lub wprowadzanych nowych przepisów nie odzwierciedla ich znaczenia. Wybór ten ma zwrócić uwagę odbiorców na rodzaj i rozmiar modyfikacji prawa: od pozornie kosmetycznych poprawek po zmiany niezwykle donośne, ingerujące niejako w systemowe zasady prawa karnego (np. dyrektywy sądowego wymiaru kary).

W taki sposób przyjmowane i zmieniane prawo – poza wadami na etapie legislacyjnym – może być w rękach rządzących niebezpiecznym narzędziem. Uzasadnienie faktyczne tych zmian – czyli powołanie się na pandemię – w zdecydowanej większości przypadków nie przekonuje.

## Proste pouczenie w Kodeksie postępowania cywilnego

Zapowiadana jako jeden z etapów reformy sądów reforma postępowania cywilnego (określana jako osobisty sukces byłego już podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Łukasza Piebiaka<sup>14</sup>) także „padła ofiarą” tarczy antykryzysowej. W tarczy czwartej pojawił się bowiem przepis art. 71 zmieniający Ustawę o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego z 4 lipca 2019 r.<sup>15</sup> Przepisy te dotyczyły redakcji pouczeń, jakich stronom udzielał sąd, nakazując ich opracowanie w sposób zrozumiały i ustandaryzowany. Na przygotowanie tego rodzaju prostych, jasnych pouczeń resort sprawiedliwości dał sobie rok od wejścia w życie nowelizacji kodeksu. Jak się okazało, czas ten nie był wystarczający. Na mocy cytowanego przepisu uchylone zostały przepisy „uczłowieczające” udzielanie przez sądy pouczeń stronom postępowań cywilnych, stronom niereprezentowanym przez fachowego pełnomocnika.

Regulację należy ocenić negatywnie, zarówno ze względu na jej skutki dla zwykłego człowieka, ale również jako przykład tego, co w legislacji i codziennej działalności stanowi priorytet dla Ministerstwa Sprawiedliwości. Takim priorytetem na pewno nie jest czynienie postępowania cywilnego przyjaźniejszym dla zwykłych obywateli. Warto przypomnieć, że na opracowanie pouczeń dano sobie 12 miesięcy i – jak widać – nie podjęto w tym zakresie żadnych działań przez blisko  $\frac{3}{4}$  tego okresu.

14 M. Adamski, *Łukasz Piebiak o planach reformy Kodeksu postępowania cywilnego*, <https://www.rp.pl/W-sadzie-i-urzedzie/308099961-Lukasz-Piebiak-o-planach-reformy-Kodeksu-postepowania-cywilnego.html>.

15 Dz.U. poz. 1469 i 2089 z 2019.

## Chuliganerka „na zdalnych”

Tarcza czwarta w art. 26 ust. 1 przynosi nowy typ wykroczenia. Jako *ratio legis* tej zmiany przyjęto konieczność ochrony uczniów, nauczycieli i studentów podczas zajęć prowadzonych zdalnie. Potrzeba (jak się okazuje kolejnego) uregulowania została zapewne wywołana lekturą doniesień prasowych. Dotyczyły one nieobyczajnych incydentów, do jakich dochodziło podczas zdalnych zajęć<sup>16</sup>. Kolejny raz zmiana prawa miała posłużyć rządzącym do pokazania, jak za pośrednictwem prawa karnego (prawa wykroczeń) można spełniać oczekiwania społeczne, zapowiadając karalność określonych zachowań.

Wprowadzono zatem do Kodeksu wykroczeń art. 107a, w którego § 1 zapisano: „Kto nie będąc do tego uprawnionym, włączając się w transmisję danych prowadzoną przy użyciu systemu teleinformatycznego, udaremnia lub utrudnia użytkownikowi tego systemu przekazywanie informacji, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny nie niższej niż 1000 złotych”, zaś w § 2 „Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 używa słów powszechnie uznanych za obelżywe lub w inny sposób dopuszcza się nieobyczajnego wybryku, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo karze grzywny nie niższej niż 3000 złotych”.

Rozwiązanie to spotkało się z krytyką środowisk prawniczych, zawartą między innymi w opinii prawnej Stowarzyszenia Adwokackiego *Defensor Iuris*<sup>17</sup>. Autorzy wskazują przede wszystkim na już istniejące i stypizowane występki przewidziane w Kodeksie karnym w rozdziale XXXIII „Przestępstwa przeciwko ochronie informacji”. Jako mające zastosowanie w analogicznej sytuacji wskazano artykuły 267 §1 i § 2, 268a § 1 i 269a Kodeksu karnego.

Problematyka zmiany Kodeksu wykroczeń omówiona jest w cytowanym opracowaniu szeroko; dla potrzeb niniejszej analizy wystarczy przytoczyć fragment oceny prawnej rozwiązania: „wprowadzenie art. 107a do Kodeksu wykroczeń «nowego» czynu zabronionego o randze wykroczenia zagrożonego karą aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny, wydaje się być stojące w sprzeczności z zasadą *ne bis in idem* (niedublowania się postępowań i odpowiedzialności tego samego podmiotu za ten sam czyn), skoro w Kodeksie karnym tego rodzaju zachowania sprawcy, to jest godzące w swobodny przepływ informacji przekazywanych sobie za pośrednictwem systemów informatycznych lub teleinformatycznych, utrudniania lub udaremniania dostępu do danych informatycznych, systemu informatycznego lub teleinformatycznego, stanowią występki zagrożone karą pozbawienia wolności”<sup>18</sup>.

Tym samym wprowadzone rozwiązanie budzi poważne wątpliwości odnośnie do możliwości jego zastosowania. Co więcej, przepis ten poszerza katalog podstaw odpowiedzialności za wykroczenie, a uchwalony został przy okazji przyjęcia przepisów antykryzysowych.

## Powrót kradzieży szczególnie zuchwalej

O ile stypizowanie kolejnego rodzaju wykroczenia mogłoby mieć niezbyt istotny wpływ na praktykę prawa karnego i orzecznictwo sądów, to z pewnością znacznie większy wpływ ma określenie nowego kwalifikowanego typu przestępstwa. Niewypowiedzianym ryzykiem i zagrożeniem związanym ze stanem pandemii miało być także zagrożenie plądrowaniem sklepów czy rabunkiem mienia przez zbur-

16 *Włamał się na e-lekcję i obraził uczniów. 13-letni „haker” stanie przed sądem*, <https://tvn24.pl/pomorze/wlamal-sie-na-e-lekcje-i-obrazal-uczniow-13-letni-haker-stanie-przed-sadem-4584775>.

17 *Opinia prawna Stowarzyszenia Adwokackiego „Defensor Iuris” do ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o zmianach niektórych innych ustaw*, <https://forumfws.eu/opinia-do-tarczy-4.0-1-.pdf>.

18 *Ibidem*.



towane tłumy<sup>19</sup>. Projektodawcy zmiany przepisu uzasadniali z kolei jego wprowadzenie koniecznością pomocy okradanym sklepikarzom i ochroną ich interesów. Stąd też w tarczy czwartej powrócono do regulacji znanej polskiemu porządkowi prawnokarnemu w tzw. dawnym Kodeksie karnym (1969) „kradzież szczególnie zuchwałą”.

Legalna definicja tego typu kradzieży została zawarta w art. 115 § 9a Kodeksu karnego znowelizowanego art. 38 ust. 8 tarczy, stanowiącym: „Kradzieżą szczególnie zuchwałą jest: 1) kradzież, której sprawca swoim zachowaniem wykazuje postawę lekceważącą lub wyzywającą wobec posiadacza rzeczy lub innych osób lub używa przemocy innego rodzaju niż przemoc wobec osoby, w celu zawładnięcia mieniem; 2) kradzież mienia ruchomego znajdującego się bezpośrednio na osobie lub w noszonym przez nią ubraniu albo przenoszonego lub przemieszczanego przez tę osobę w warunkach bezpośredniego kontaktu lub znajdującego się w przedmiotach przenoszonych lub przemieszczanych w takich warunkach”.

Zgodnie z nowym w Kodeksie karnym art. 278a: „§ 1 Kto dopuszcza się kradzieży szczególnie zuchwałej, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8; § 2 Jeżeli kradzież szczególnie zuchwałą popełniono na szkodę osoby najbliższej, ściganie następuje na wniosek pokrzywdzonego”.

Tego rodzaju rozwiązanie spotkało się z silną krytyką środowisk zarówno praktyków, jak i teoretyków prawa karnego. Przytoczyć można tu chociażby konkluzję miażdżącą dla projektu opinii Krakowskiego Instytutu Prawa Karnego: „Zdecydowanie krytycznie należy ocenić także szczegółową treść nowego przepisu. Przede wszystkim proponowana definicja ustawowa powinna służyć do sprecyzowania treści definiowanego pojęcia, a nie mnożyć dalsze wątpliwości. Nie spełnia tego standardu wskazanie, że sprawca ma wykazać postawę lekceważącą lub wyzywającą, gdyż są to określenia tak samo nieprecyzyjne jak znamię «zuchwale» (błąd *ignotum per ignotum*)”.

Piszą dalej autorzy analizy: „Definicja ta jest jeszcze szersza niż kradzież szczególnie zuchwałą w rozumieniu art. 208 d.k.k. z 1969 r. Artykuł 278a § 1 k.k. wg uchwalonej ustawy jest niezgodny z wynikającą z Konstytucji zasadą *nullum crimen sine lege certa*: nie jest możliwe dokonanie precyzyjnej wykładni tego przepisu. Jeśli komuś zostanie postawiony zarzut popełnienia przestępstwa z art. 278a § 1 k.k. wg uchwalonej ustawy, to nie będzie on dysponował żadnymi instrumentami, za pomocą których można wykazać, że dokonany przez niego zabór nie był jeszcze «szczególnie zuchwałą»<sup>20</sup>.

Jak wykazemy również w kolejnych omawianych regulacjach, ten powrót do logiki i filozofii rozwiązań z dawnego Kodeksu karnego nie jest odosobnionym przypadkiem w ustawodawstwie antykrzyzysowym.

## Tymczasowe aresztowanie

Zmianie w tarczy czwartej uległy przepisy Kodeksu postępowania karnego regulujące postępowanie na posiedzeniu w przedmiocie tymczasowego aresztowania. Do artykułu 250 k.p.k. dodano § 3b, stanowiący: „Można odstąpić od przymusowego doprowadzenia do sądu podejrzanego, jeżeli zostanie zapewniony udział podejrzanego w posiedzeniu, w szczególności złożenie przez niego wyjaśnień, przy

<sup>19</sup> Kradzież szczególnie zuchwałą powraca, „Poradnik handlowca”, 3 czerwca 2020, <https://poradnikhandlowca.com.pl/artykuly/kradziez-szczegolnie-zuchwala-powraca>.

<sup>20</sup> Opinia w sprawie uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na 12 posiedzeniu ustawy z dnia 4 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 (druk senacki nr 142), Kraków 15 czerwca 2020 r., <https://kipk.pl/dokumenty/opiniakk2020.pdf>.

użyciu urządzeń technicznych, umożliwiających przeprowadzenie tego posiedzenia na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku”.

W uzasadnieniu ustawy nowelizującej wskazano, że możliwość udziału oskarżonego przy użyciu urządzeń technicznych pozwalających na bezpośrednie i jednoczesne przekazywanie obrazu i dźwięku znajdą zastosowanie w sytuacji, gdy sąd uzna, że „doprowadzanie podejrzanego do sądu, w szczególności przebywającego w jednostce penitencjarnej (np. w związku z odbywaną karą pozbawienia wolności) jest niecelowe albo może służyć ograniczeniu zagrożeń dla uczestników posiedzenia, w tym związanych ze stanem epidemii”. Powyższa regulacja nie dotyczy tylko osób wskazanych w art. 79 § 1 pkt 2 k.p.k., tj. osób głuchych, niemych lub niewidomych.

Umożliwienie zaniechania doprowadzenia oskarżonego na posiedzenie poprzez dyskrecjonalną decyzję sądu opartą na negatywnej przesłance „niecelowości” takiego doprowadzenia daje szerokie pole do nadużyć. Według Stowarzyszenia Adwokackiego „Defensor Iuris”<sup>21</sup>, rozwiązanie to ogranicza prawo do obrony oraz narusza Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

### **Redukcja kar wolnościowych (grzywny i ograniczenia wolności)**

Komentując zmiany w Kodeksie karnym wprowadzone tarczą czwartą, eksperci zwracali uwagę nie tylko na modyfikację konkretnego przepisu, ale także na wynikającą z niej zmianę filozofii karania i całego sądowego wymiaru kary. Mowa o zmianie art. 37a k.k., która prowadzi do usunięcia z wielu przepisów Kodeksu karnego sankcji w postaci kar wolnościowych grzywny lub ograniczenia wolności, co radykalnie zaostrza odpowiedzialność karną za różne typy występów.

Art. 37a. § 1: „Jeżeli przestępstwo jest zagrożone tylko karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 8 lat, a wymierzona za nie kara pozbawienia wolności nie byłaby surowsza od roku, sąd może zamiast tej kary orzec karę ograniczenia wolności nie niższą od 3 miesięcy albo grzywnę nie niższą od 100 stawek dziennych, jeżeli równocześnie orzeka środek karny, środek kompensacyjny lub przepadek”.

§ 2: „Przepisu § 1 nie stosuje się do sprawców, którzy popełniają przestępstwo, działając w zorganizowanej grupie albo związku mających na celu popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego oraz sprawców przestępstw o charakterze terrorystycznym”.

Zarówno cytowany wcześniej Krakowski Instytut Prawa Karnego, jak i Stowarzyszenie Adwokackie „Defensor Iuris” są jednomyślnie krytyczne wobec tej zmiany, opisując chociażby potencjalny sposób jej stosowania. Piszą krakowscy eksperci: „Sąd musi najpierw stwierdzić, jaką karę wymierzyłby za to przestępstwo, i musi być to kara nie wyższa niż rok pozbawienia wolności («wymierzona za nie kara pozbawienia wolności nie byłaby surowsza od roku»). Następnie zaś sąd musi uznać, że jednak taka kara nie byłaby zasadna i należy orzec karę wolnościową w postaci grzywny albo ograniczenia wolności. Oceny te jednak wykluczają się. Nie można bowiem równocześnie stwierdzić, że zasadne jest wymierzenie kary pozbawienia wolności nie wyższej od roku, by chwilę potem uznać, że nie należy jej wymierzać na rzecz kary wolnościowej, szczególnie w perspektywie zmienianych w drodze analizowanej nowelizacji zasad pierwszeństwa kary wolnościowej z art. 58 k.k.”<sup>22</sup>

Wspomniany przepis również przypomina autorom o „PRL-owskiej” genezie przyjętego rozwiązania, gdyż jego brzmienie ma być analogiczne z przepisem z Kodeksu karnego z 1969 roku – art. 54 k.k. Ana-

21 Por. Opinia Stowarzyszenia Adwokackiego „Defensor Iuris”, *op. cit.*, dział III D.

22 Por. Opinia Krakowskiego Instytutu Prawa Karnego, *op. cit.*, s. 27.

logie nowych rozwiązań legislacyjnych z Kodeksem karnym, który został zastąpiony przez kodyfikację z 1997 roku, muszą budzić niepokój swoim nie tylko normatywnym podobieństwem. Kształt ustroju państwa, które karze w sposób anachroniczny, koncepcja jednolitej władzy państwowej czy przewodnia rola partii wydawały się koncepcjami, do których nie ma powrotu. Analiza niektórych opisanych przez nas zmian prowadzić może jednak do wniosku, że również w wymiarze sprawiedliwości może dojść do „dokończenia budowy państwa PiS”<sup>23</sup>, jak to określili Grzegorz Makowski i Mariusz Waszak, analizując antycovidowe ustawodawstwo z perspektywy ryzyk korupcyjnych. Sugestia rezygnacji z kary wolnościowej, powrót przepisu o kradzieży szczególnie zuchwałej czy możliwość nadużyć przy decyzji o zastosowaniu tymczasowego aresztowania trudno uzasadnić li tylko stanem pandemii – przeciwnie, to zagrożenie COVID-19 stanowiło raczej wygodny pretekst dla takich zmian.

## Przepisy antycovidowe w jednostkach penitencjarnych

Regulacje związane z działaniami antycovidowymi nie mogły ominąć jednostek penitencjarnych jako szczególnie narażonych na rozprzestrzenianie się koronawirusa. Kluczowe postanowienia znalazły się w Ustawie z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Zgodnie z tymi przepisami w przypadku całkowitego zaprzestania czynności przez sąd powszechny lub wojskowy z powodu zagrożenia epidemią wyznaczany jest sąd do rozpoznawania spraw pilnych, do których należą m.in. sprawy:

- w przedmiocie wniosków o zastosowanie, przedłużenie, zmianę i uchylenie tymczasowego aresztowania;
- w przedmiocie zarządzenia przerwy w wykonaniu kary w systemie dozoru elektronicznego;
- w których wykonywana jest kara pozbawienia wolności albo inna kara lub środek przymusu skutkujący pozbawieniem wolności, jeżeli rozstrzygnięcie sądu dotyczy zwolnienia osoby pozbawionej wolności z zakładu karnego lub aresztu śledczego albo jest niezbędne do wykonania takiej kary lub środka przymusu w tym zakładzie lub areszcie;
- z zakresu postępowania wykonawczego.

W ustawie przewidziano możliwość udzielenia przez sąd penitencjarny przerwy w karze, gdy jest to niezbędne dla ograniczenia ryzyka epidemii w zakładzie karnym. W przepisach antycovidowych rozszerzono przesłanki dotyczące możliwości wykonywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego do osób skazanych na półtora roku. Zgodnie z wyżej wymienioną ustawą antycovidową z marca 2020 roku było też możliwe przeprowadzanie posiedzeń sądu penitencjarnego w formie wideokonferencji, w miejscu przebywania skazanego – w czynności miał brać udział przedstawiciel administracji zakładu karnego lub aresztu śledczego.

Wskazane powyżej regulacje mające na celu głównie zmniejszenie liczby osadzonych w jednostkach zamkniętych oraz ułatwienie realizacji czynności w sposób zdalny należy ocenić pozytywnie. Jednakże nie były to zmiany wystarczające. W dużej mierze działania w jednostkach penitencjarnych opierały się na aktywności służby więziennej i szefów poszczególnych jednostek, jakości współpracy z innymi instytucjami (sądy penitencjarne, prokuratura) oraz rzeczywistych możliwości techniczno-lokalowych. W poszczególnych jednostkach ułatwienia i możliwości związane z przepisami antycovidowymi były zatem realizowane w różnym zakresie intensywności. Potwierdzają to analizy i interwencje prowadzo-

23 G. Makowski, M. Waszak, *Tarcze antykryzysowe – dokończenie budowy państwa PiS-u?*, op. cit.

ne przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organizacje zajmujące się ochroną i monitorowaniem przestrzegania praw człowieka<sup>24</sup>.

## Ograniczenie prawa do informacji

Prawo do informacji o działaniu instytucji publicznych, w tym wymiaru sprawiedliwości, zostało mocno ograniczone na różnych poziomach: począwszy od ograniczeń w jawności rozpraw, przez odstąpienie od obowiązku sporządzania i publikowania informacji rocznej i sprawozdań z działalności sądu, aż po ograniczenia w dostępie do informacji publicznej.

## Jawność rozpraw sądowych – badanie Court Watch Polska

W czerwcu 2020 roku opublikowany został raport z doraźnego „epidemicznego” monitoringu sądów, będącego od lat specjalnością Fundacji Court Watch Polska. Przedstawiciele fundacji zwrócili uwagę na ograniczenie w dostępie publiczności do rozpraw toczących się w sądach od maja 2020 do 12 czerwca 2020 roku<sup>25</sup>. Jak wynika z treści raportu, sądy podjęły szereg działań służących ograniczeniu udziału publiczności w posiedzeniach. „Zdecydowana większość prezesów sądów (94%; 370 z 392) wydała zarządzenia zmieniające zasady dostępu do budynków sądów. W treści zarządzeń większości sądów (88%; 345) znajdują się zapisy ograniczające wstęp publiczności. Z tego przeszło jedna trzecia (35%; 139) wprost wyklucza udział publiczności w jawnych rozprawach i posiedzeniach sądu”<sup>26</sup>.

Autorzy wskazują, że praktyka taka stanowi systemowe łamanie prawa do publicznego procesu w Polsce. Jest to zarzut bardzo poważny, zwłaszcza w kontekście treści art. 6 EKPCz<sup>27</sup>, gwarantującej każdemu prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpoznania jego sprawy przez sąd. Indywidualną konsekwencją takiego procesu może być także – zdaniem autorów – uznanie wyroku nieogłoszonego publicznie za nieistniejący.

Dopiero po kilku miesiącach Ministerstwo Sprawiedliwości rozpoczęło działania mające pozwolić na popularyzację rozpraw zdalnych, mimo włączenia ich do treści tarczy pierwszej (art. 15zsz<sup>1</sup>–15zsz<sup>3</sup>). Działania te nie były wystarczające. Jak wskazał z swoim wystąpieniem do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik Praw Obywatelskich: „Wydaje się zatem, że organy władzy publicznej miały czas, aby ocenić dotychczasowe funkcjonowanie sądów powszechnych w czasie epidemii i zweryfikować, czy podjęte działania są wystarczające, celem przeciwdziałania sytuacjom, które miały miejsce w ramach tzw. wiosennego *lockdownu*”<sup>28</sup>.

Z danych Ministerstwa Sprawiedliwości wynika jednak, że jedynie co 36 rozprawa w polskich sądach odbywa się zdalnie, a „odsetek spraw prowadzonych w trybie wideokonferencji w ogóle spraw odbywanych na rozprawach i posiedzeniach jawnych nie przekracza 3 proc.”<sup>29</sup>. Dane te mówią same za siebie.

24 Działania te wymienione są w opracowaniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka *Prawa człowieka w dobie pandemii*, Warszawa, styczeń 2021, s. 51–59, <https://www.hfpr.pl/publikacje/prawa-czlowieka-w-dobie-pandemii-koronawirusa/>.

25 B. Pilitowski, B. Kociolowicz-Wiśniewska, *Raport z przestrzegania w Polsce zasady jawnego procesu i publicznego ogłoszenia wyroku w czerwcu 2020*, FCWP-Monitoring-jawności-2020-06-25.pdf.

26 *Ibidem*, k.15.

27 *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – art. 6 ust 1*, <https://ssdip.bip.gov.pl/artykuly/konwencja-o-ochronie-praw-czlowieka-i-podstawowych-wolnosci.html>.

28 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z 4 listopada 2020 r., <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/WG%20do%20MS%2C%204.11.2020.pdf>.

29 P. Słowik, *Sąd (nie)przeniesiony do sieci*, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1498315,posiedzenia-sadow-online-statystyki.html>.

## Informacja o działalności sądów

Jednym z obowiązków prezesów sądów wszelkich szczebli było sporządzanie informacji rocznej i sprawozdania z działalności sądów. Informacja ta była źródłem wiedzy i szeregu danych nie tylko dla urzędników Ministerstwa Sprawiedliwości, ale również dla obywateli czy też organizacji społecznych. Sprawozdania te każdorazowo podlegały publikacji na stronach internetowych sądów.

Wprowadzony tarczą drugą art. 31zf zniósł obowiązek sporządzania i przedstawiania przez prezesów sądów sprawozdań i informacji rocznych oraz publikowania ich na stronach internetowych sądów<sup>30</sup>. Nie sporządzono ich za 2019 rok, zatem brak danych o funkcjonowaniu sądów. Nie odbyły się także w sądach powszechnych zebrania sprawozdawcze, podczas których sędziowie decydowali o przyjęciu bądź odrzuceniu sprawozdania z funkcjonowania sądów. Zgodnie z obowiązującymi przepisami sędziowie jedynie „wysłuchują informacji prezesa o sytuacji w sądzie powszechnym”<sup>31</sup>.

Różnica między informacją o „sytuacji w sądzie” a informacją o „działalności sądu” jest zauważalna. Wobec braku sprawozdań utrudnione będzie ustalenie, jak poszczególne sądy funkcjonowały w 2019 roku ani jak funkcjonowały w 2020 roku, bo brak sprawozdawczości stał się „świecką tradycją”. Minister sprawiedliwości kolejną zmianą przepisów zwolnił prezesów z obowiązku sporządzania sprawozdań i informacji<sup>32</sup>. Tym samym obywatel bądź jego pełnomocnik nie będą mogli ustalić, jak funkcjonował sąd, do którego kierują pozew, jaka jest jego obsada, jaki jest średni czas rozpoznawania spraw lub w jakim czasie może zostać rozpoznany środek odwoławczy. Dane te służyły także organizacjom pozarządowym do opracowywania raportów i rekomendacji<sup>33</sup>. Wskazać wreszcie należy, że w obliczu powszechnie deklarowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości zmian w funkcjonowaniu sądów i ich nieustającej reformy odstępianie od publikowania najprostszyc do uzyskania danych statystycznych nie wpływa korzystnie na budowanie wizerunku wymiaru sprawiedliwości.

## Bezkarność bezczynności. Informacja publiczna może poczekać

W Ustawie 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 zostało stosowanie w okresie pandemii przepisów o bezczynności organów na wniosek o informację publiczną. Przepis ten spotkał się z mocną krytyką<sup>34</sup> i został uchylony w maju 2020 roku, jednak przez ponad trzy miesiące utrudniono obywatelom i organizacjom społecznym monitorowanie działań organów publicznych poprzez między innymi ograniczenie możliwości skarżenia się na bezczynność tych organów.

Inną próbą ograniczania dostępu do informacji publicznej były próby zawieszania postępowań o informację publiczną z wykorzystaniem art. 15z ustawy z 2 marca 2020 roku o szczególnych

30 Por. <https://katowice.so.gov.pl/sprawozdania,m,mg,227,341>. Opublikowane zostały sprawozdania za lata 2017 i 2018 pozwalające ustalić niejako „kondycję” sądu, jak i okręgu sądowego, jego obsadę, „opanowanie wpływu” i szereg innych parametrów funkcjonowania sądów.

31 <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20200002072/O/D20202072.pdf>, por. art. 34 § 1 ust. 1 i art. 36 § 1 ust. 1.

32 Więcej m.in. J. Gwizdak, *Nie gromadźcie się, o nie! W sądach zwłaszcza*, <https://www.rp.pl/Rzecz-o-prawie/312229996-Jaroslawa-Gwizdak-Nie-gromadzie-sie-o-nie-W-sadach-zwlaszcza.html>; por. także M. Domagalski, *Nie będzie dorocznego Zgromadzenia SN*, <https://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/312109965-Nie-bedzie-dorocznego-Zgromadzenia-SN.html>.

33 Tytułem przykładu: K. Batko-Tołuć, *Komu posłużyła reforma sądownictwa powszechnego z 2017 roku – raport*, [https://siecobywatelska.pl/komu-posluzyla-reforma-sadownictwa-powszechnego-z-2017-roku-raport/?utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=komu-posluzyla-reforma-sadownictwa-powszechnego-z-2017-roku-raport](https://siecobywatelska.pl/komu-posluzyla-reforma-sadownictwa-powszechnego-z-2017-roku-raport/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=komu-posluzyla-reforma-sadownictwa-powszechnego-z-2017-roku-raport).

34 Por. wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 kwietnia 2020 r., *Koronawirus. Dziś dostęp do informacji publicznej jest szczególnie ważny – RPO pisze do MSWiA*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-dostep-do-informacji-publicznej-wazny-epidemii>.

rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, który to przepis przewidywał wstrzymanie rozpoczęcia bądź zawieszenie biegu między innymi terminów administracyjnych. Jednakże zanim ten przepis został uchylony na mocy art. 46 pkt 20 Ustawy z 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, praktykom tym przeciwstawiły się sądy administracyjne. Wskazać tu można np. orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (sygn. akt II SAB/Łd 12/20), zgodnie z którym sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej stanowią kategorię spraw pilnych, w stosunku do której wyłączona została regulacja z art. 15zżs ust. 1 ustawy o COVID<sup>35</sup>.

## Zastępowanie karania sądowego administracyjnymi karami pieniężnymi

Bardzo niepokojącą tendencją w czasie pandemii jest praktyka zastępowania wymiaru sprawiedliwości w wymierzaniu kar poprzez rozszerzenie i znacznie bardziej intensywne korzystanie z możliwości nakładania na obywateli mandatów oraz kar administracyjnych. Wskazywał na to m.in. w swoich licznych wystąpieniach Rzecznik Praw Obywatelskich dr hab. Adam Bodnar<sup>36</sup>.

Kary te budzą poważne zastrzeżenia dotyczące przez wszystkim ich dolegliwości oraz legalności procedury w zakresie ich nałożenia. Najczęściej podstawą prawną wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej jest art. 48a Ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, wprowadzony Ustawą z 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Administracyjna kara pieniężna w wysokości od 5000 do 30 000 zł może zostać nałożona na osobę, która w stanie zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii/pandemii nie stosuje się do ustanowionych na podstawie wymienionej ustawy nakazów, zakazów lub ograniczeń.

W pierwszej kolejności wskazać trzeba na oczywiste zastrzeżenia konstytucyjne takiej regulacji, dotyczące przede wszystkim ograniczenia prawa i wolności nie w ustawie, ale w rozporządzeniu Rady Ministrów i w konsekwencji braku prawnych możliwości nakładania kar za nieprzestrzeganie wątpliwych ograniczeń<sup>37</sup>.

Po drugie, gołym okiem widoczne są wady takiego uregulowania, pozostawiającego w zasadzie pełną dowolność i uznaniowość organów nakładających takie kary zarówno co do wysokości kar, jak i postępowania dowodowego w tym zakresie. Jest to szczególnie istotne ze względu na to, że przyjęto natychmiastową wykonalność decyzji nakładającej administracyjną karę pieniężną, co wprost prowadzi do konstatacji, że kary te mają charakter kolejnego dolegliwego środka przymusu, tym bardziej, że kary muszą być wpłacane są w terminie 7 dni od dnia wydania decyzji, a wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania tejże decyzji. I już tylko dodatkowo dla porządku wspomnieć trzeba, że kary

35 Por. orzeczenie: II SAB/Łd 12/20 – Wyrok WSA w Łodzi z 2020-04-28.

36 Por. m.in. wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich z 28 maja 2020 r. *Kary administracyjne dla obywateli na podstawie notatek policyjnych nie mają podstaw. RPO do MSWiA*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/kary-administracyjne-dla-obywateli-na-podst-notatek-policyjnych-bez-podstaw-rpo-do-mswia>; *RPO skarży do WSA 10 000 kary z sanepidu na podstawie notatki policjanta (demonstracje przedsiębiorców)*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-wsa-10-000-kary-sanepid-notatka-policjanta-demonstracje-przedsiębiorcow-koronawirus> i *Uchylono 10 tys. zł kary dla mężczyzny po udarze – męża pielęgniarke po kwarantannie, który wyszedł do sklepu*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-uchylono-10-tys-z%C5%82-kary-dla-męzczyzny-po-udarze-meza-pielęgniarki-po-kwarantannie>.

37 M. Radajewski, *Prawa i wolności człowieka i obywatela w dobie pandemii*, w: *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, red. T. Gardocka, Warszawa 2021, s. 82–90.

te dotyczą naruszania przepisów wprowadzonych rozporządzeniami, zmienianymi niekiedy z dnia na dzień, a ich aktualne i obowiązujące wersje pojawiają się w oficjalnym publikatorze na kilkanaście czy kilkadziesiąt minut przez rozpoczęciem obowiązywania.

Skala wymierzanych kar, sposób procedowania organów inspekcji sanitarnej oraz liczne wątpliwości co do podstaw prawnych – to wszystko skłoniło do sprzeciwu wobec tych działań zarówno obywatele, jak i organów ochrony prawa. Istotną aktywność w tej mierze wykazał w szczególności Rzecznik Praw Obywatelskich. W ostatnich miesiącach 2020 roku zaczęła narastać liczba spraw w sądach administracyjnych wynikających ze skarg dotyczących kar nakładanych przez organy inspekcji sanitarnej. Pojawiły się orzeczenia sądów administracyjnych dotyczące wadliwości takich decyzji. Jednym z szerzej publicznie znanych jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 27 października 2020 roku (sygn. akt. II SA/Op 219/20), gdzie sąd wskazał na poważne wady decyzji nakładającej karę administracyjną i stwierdził, że upoważnienie ustawowe będące podstawą decyzji nie spełnia wymogów art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, obejmuje bowiem regulacją rozporządzeniem materii ustawowej, co skutkuje naruszeniem podstawowych wolności i praw jednostki. Dodatkowo sąd wskazał, że organ oparł decyzję na notatce urzędowej policji bez prowadzenia postępowania dowodowego oraz że dokonał wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej bez rozważenia warunków osobistych strony, na którą jest nakładana kara<sup>38</sup>.

## Ucieczka podmiotów prawa publicznego w status prywatnoprawny

Na ważny wątek ustawodawstwa antycovidowego zwróciła uwagę prof. Ewa Łętowska, używając mocnego określenia: „szwindel ustawodawstwa antycovidowego”<sup>39</sup>. Chodzi o wnioski o dofinansowanie w ramach tzw. tarcz finansowych na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy i małego przedsiębiorcy, przyznawane na podstawie art. 15z<sup>4</sup> tzw. tarczy pierwszej.

Jak wskazuje prof. Ewa Łętowska, odmowy udzielenia takiej pomocy są traktowane nie jak decyzje administracyjne, ale jak odmowa zawarcia umowy, co oznacza, że nie znajdują tu zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego oraz wyłączona jest możliwość ewentualnej weryfikacji decyzji przez sąd administracyjny. Ewentualna droga sądowa w sądzie cywilnym jest znacznie dłuższa i kosztowna. Nie obowiązują wtedy też gwarancje dotyczące legalności decyzji, wynikające z prawa publicznego, uregulowane w przepisach dotyczących postępowania administracyjnego i postępowania przed sądami administracyjnymi.

Dzięki temu zabiegowi państwo uchyla się od swojej roli zarządzającego sprawami publicznymi w okresie kryzysu i biorącego za nie pełną odpowiedzialność na rzecz funkcjonowania państwa jako uczestnika obrotu gospodarczego. Takie podejście koresponduje z podnoszonymi od początku pandemii zarzutami wobec władz państwowych, że wobec sytuacji zamknięcia gospodarki i ograniczenia życia społecznego nie został ogłoszony obowiązkowy i zgodny z Konstytucją RP stan nadzwyczajny. Jedną z konsekwencji ogłoszenia takiego stanu byłaby konieczność wypłaty przez państwo odszkodowań dla przedsiębiorców, którzy nie mogą prowadzić działalności gospodarczej. Przy braku ogłoszenia

38 Por. orzeczenie: II SA/Op 219/20 – Wyrok WSA w Opolu z 2020-10-27.

39 E. Łętowska, *Szwindel ustawodawstwa antycovidowego – ucieczka podmiotów prawa publicznego w status prywatnoprawny*, [http://konstytucyjny.pl/szwindel-ustawodawstwa-antycovidowego-ucieczka-podmiotow-prawa-publicznego-w-status-prywatnoprawny/?fbclid=IwAR1tccj8IU3f\\_J0XH4jbdFiTrnMKUeN\\_NbL\\_WGDbLkMFNzCWNQ-ydaBEQik](http://konstytucyjny.pl/szwindel-ustawodawstwa-antycovidowego-ucieczka-podmiotow-prawa-publicznego-w-status-prywatnoprawny/?fbclid=IwAR1tccj8IU3f_J0XH4jbdFiTrnMKUeN_NbL_WGDbLkMFNzCWNQ-ydaBEQik).

stanu nadzwyczajnego państwo pozbywa się tej odpowiedzialności. W tym przypadku jedyną drogą uzyskiwania należnych odszkodowań będzie droga procesowa przed sądami cywilnymi.

W tym kontekście trzeba też zwrócić uwagę na próby pozbycia się przez państwo odpowiedzialności, również w kontekście odpowiedzialności cywilnej Skarbu Państwa<sup>40</sup>, oraz przypomnieć oceny dotyczącej nikłej sprawności postępowania przed sądami po okresie ich „zamrożenia”.

## **(Nie)Wolność zgromadzeń**

Wolność zgromadzeń jest jednym z najważniejszych praw obywateli w demokratycznym państwie. W przepisach antycovidowych pojawiły się również istotne ograniczenia w tym obszarze. Zajmujemy się tym zagadnieniem w ramach niniejszego opracowania tak ze względu na doniosłość tej wolności obywatelskiej, jak i na fakt, iż tematyka praworządności, wymiaru sprawiedliwości, obrony sędziów i prokuratorów przed represjami była obecna na wielu zgromadzeniach i spontanicznych demonstracjach obywateli w roku 2020.

Całkowity zakaz zgromadzeń<sup>41</sup> został wprowadzony rozporządzeniem Rady Ministrów z 31 marca 2020 roku w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 566 ze zm.) i utrzymany na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 2 maja 2020 roku w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 792). Oba rozporządzenia zostały wydane na podstawie przepisów wprowadzonych do polskiego systemu prawnego na mocy pierwszej ustawy antykryzysowej.

Jak już wcześniej wspomniano w opracowaniu, istnieją zasadnicze i słuszne zastrzeżenia natury konstytucyjnej co do możliwości ograniczania wolności zgromadzeń aktem prawnym rangi rozporządzenia Rady Ministrów, a przypadek całkowitego zakazu zgromadzeń jest możliwy wyłącznie w stanie wyjątkowym lub wojennym. Niemniej jednak, skutkiem tego zakazu było to, że organy samorządowe nie rejestrowały zgłoszeń demonstracji, a droga odwoławcza nie przynosiła rezultatu. W efekcie policja traktowała takie demonstracje i zgromadzenia jako nielegalne, a uczestnicy byli narażeni na mandaty i pieniężne kary administracyjne. Konkretnie, znane medialnie przypadki nakładania na uczestników zgromadzeń wysokich kar administracyjnych budziły sprzeciw, tym bardziej, że niekiedy nie było podstaw nie tylko prawnych, ale i faktycznych – np. uczestnicy spotykali się w małych grupach, utrzymywali odległości i reżim sanitarny.

Jako przykład można tu podać regularne spotkania uczestników protestów pod Sądem Najwyższym czy happeningi. Szczególnie głośna była sprawa nałożenia kary na uczestników happeningu – artystów, którzy w proteście przeciwko wyborom korespondencyjnym przenieśli ogromny list spod budynku warszawskiej Poczty Głównej pod siedzibę Sejmu<sup>42</sup>. Nałożono na nich kary finansowe w wysokości 10 tysięcy złotych. Interwencja Rzecznika Praw Obywatelskich poprzez przyłączenie się do postępowania administracyjnego spowodowała, że organ sanitarny I instancji postanowił uchylić nałożoną

40 E. Łętowska, *Tłuczemy termometr – nie mamy gorączki czyli o rozszerzaniu zakresu nieodpowiedzialności państwa*, <http://konstytucyjny.pl/tluczemy-termometr-nie-mamy-goraczki-czyli-o-rozszerzaniu-zakresu-nieodpowiedzialnosci-panstwa/>.

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

42 W. Mrozek, *10 tys. zł mandatu za protest przeciw wyborom kopertowym. Sanepid karze artystów*, <https://wyborcza.pl/7,75410,25956859,10-tys-zl-mandatu-za-protest-przeciw-wyborom-kopertowym.html>.



przez siebie karę finansową, przyznając, że podjął decyzję wyłącznie na podstawie notatki policji<sup>43</sup>. Poza mandatami i wnioskami o kary finansowe Sanepidu niekiedy stosowano dalej idące restrykcje, w szczególności w postaci zatrzymań przez policję uczestników demonstracji, a nawet wniosków o tymczasowe aresztowanie<sup>44</sup>.

Powszechna krytyka ograniczeń związanych ze zgromadzeniami oraz zbliżająca się kampania prezydencka spowodowały zmiany w zakresie dopuszczalności zgromadzeń. Nowe przepisy<sup>45</sup> pozwalały na organizowanie zgromadzeń nie większych niż 150 uczestników, przy zachowaniu wymogów sanitarnych przez uczestników. W związku ze wzrostem zachorowań na koronawirusa jesienią 2020 roku wprowadzono kolejne zmiany dotyczące zaostrzenia warunków organizacji zgromadzeń – w rozporządzeniu Rady Ministrów z 21 grudnia 2020 roku maksymalna liczba uczestników zgromadzenia została ustalona na 5 osób<sup>46</sup>.

Widać zatem wyraźnie, że zakazy i ograniczenia dotyczące wolności zgromadzeń były wprowadzane i zmieniane wielokrotnie, wywołując dużą niepewność prawną zarówno po stronie obywateli, jak i instytucji publicznych. Niepewność ta potęgowana jest poważnymi zastrzeżeniami co do konstytucyjności tych rozwiązań. Pozorna łatwość we wprowadzaniu ograniczeń w drodze aktu podstawowego oraz duże dolegliwości dla obywateli w egzekwowaniu restrykcji mogą zachęcać władze do korzystania z tych narzędzi w zakresie wykraczającym poza niezbędne minimum.

Jedną z bardziej skutecznych dróg korygowania działań władz i organów ścigania oraz wyznaczania właściwych standardów postępowania co do legalności i intensywności egzekwowania ograniczeń są sądy rozpatrujące sprawy dotyczące odwołań od kar, mandatów czy innych restrykcji. Wskazać jednak trzeba na próby ograniczenia możliwości odmawiania przyjęcia mandatów – w styczniu 2021 roku grupa posłów wniosła do Sejmu projekt zmian w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia, zgodnie z którym nie będzie można odmówić przyjęcia mandatu, a ewentualnie będzie można wejść na drogę sądową, ale dopiero po uiszczeniu kwoty mandatu<sup>47</sup>.

## Wnioski i rekomendacje

Dokonany powyżej przegląd rozwiązań zawartych w ustawach antykryzysowych pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

- Regulacje wprowadzane w ostatnim roku na mocy przepisów ustaw antycovidowych nie tworzą obrazu spójnej strategii działań antykryzysowych w wymiarze sprawiedliwości oraz w dostępie do prawa.
- Przepisy antykryzysowe dotyczyły zmian punktowych, doraźnych, nie odpowiedziały adekwatnie na zasadnicze problemy wymiaru sprawiedliwości i dostępu do prawa, które spotęgowały się w okresie epidemii.

43 M. Nowak, *Nie będzie 10 tys. kary dla artystów! Sanepid: bezkrytycznie podeszliśmy do policyjnej notatki*, <https://archiwumosiatynskiego.pl/wpis-w-debacie/nie-bedzie-10-tys-kary-dla-artystow-sanepid-bezkrytycznie-podeszliśmy-do-policyjnej-notatki/>.

44 Szczegółowo restrykcje związane z udziałem w zgromadzeniach i demonstracjach opisane są w opracowaniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka *Prawa człowieka w dobie pandemii*, Warszawa, styczeń 2021, s. 18–20.

45 Rozporządzenie Rady Ministrów z 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020 poz. 964).

46 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).

47 Por. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/99776233708F7C2AC12586570055871C/%24File/866.pdf>.

- Przepisy antykrzysowe były wykorzystywane niekiedy do celów niezwiązanych z walką z pandemią, tzn. pod pozorem rozwiązań antykrzysowych włączano do ustaw przepisy zmieniające regulacje karne, cywilne i administracyjne, pozbawione związku z epidemią. Problemy potęguje chaos legislacyjny i niska jakość legislacyjna przyjmowanych regulacji.
- Chaos legislacyjny, niespójność systemowa uchwalanego prawa i zastrzeżenia konstytucyjne doprowadziły do tego, że w dużej mierze sądy zostały zmuszone do przejęcia niektórych funkcji zarządzania sprawami publicznymi poprzez m.in. wyznaczanie standardów w zakresie nakładania obostrzeń sanitarnych, warunków nakładania kar administracyjnych.
- Ingerencje w prawa i wolności obywatelskie wykraczały poza dopuszczalne granice zgodnie z Konstytucją RP oraz ustawą o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. W ustawach antycovidowych państwo zadbało o przyznanie służbom publicznym narzędzi i instrumentów o charakterze przymusu. W niektórych jednak obszarach władza publiczna abdykowała na rzecz uczestniczenia w obrocie prawnym jak zwykły uczestnik, a nie władza publiczna, unikając w ten sposób odpowiedzialności albo pozostawiając niektóre elementy zarządzania państwem do wypracowania w drodze postępowań sądowych.
- Władza państwowa nadal degradowała sposób tworzenia prawa i informowania obywateli o zmianach prawnych, ogłaszając planowane regulacje na konferencjach prasowych, po których dopiero następowała publikacja aktu we właściwym publikatorze, niekiedy o treści innej niż wcześniej komunikowana. Tego rodzaju działania, zwłaszcza w istniejącej sytuacji kryzysowej, nie budowały zaufania do organów władzy.
- Poza analizą tego, co zawierają przepisy ustaw antycovidowych, warto też zwrócić uwagę na to, czego nie zawierają. Jako szczególnie ważny przykład trzeba tu wskazać brak odpowiedniej reakcji państwa na radykalne ograniczenie dostępu obywateli do prawa poprzez problemy w uzyskaniu pomocy prawnej i porad prawnych. Wskazują na to bardzo duże spadki w liczbie porad udzielanych przez publiczny system nieodpłatnego poradnictwa i to w czasie, gdy te porady są szczególnie potrzebne. Na problem ograniczeń w dostępie do prawa zwraca uwagę dr hab. Jan Winczorek, analizując problem na tle działań podjętych w innych państwach<sup>48</sup>.

Czas pandemii się jeszcze nie skończył i nie wiadomo, jak długo potrwa i z jakimi problemami będzie się łączył. Jednak biorąc pod uwagę powyższą analizę i wnioski, już teraz warto sformułować kilka rekomendacji:

- Po ustaniu zagrożeń epidemicznych potrzebne będzie przygotowanie ustawy „czyszczącej/deregulacyjnej”, zbierającej rozwiązania z poszczególnych ustaw i rozporządzeń, te funkcjonalne i te zbędne, oraz uporządkowanie ich w jednym akcie prawnym.
- Już teraz należy gromadzić i dokumentować doświadczenia i opisy tak dobrych, jak i złych praktyk, pokazujących praktyczne konsekwencje wdrażanych rozwiązań, ocenę tego, co się sprawdziło, a co nie. Potrzebne jest zbieranie praktyk i działań wdrażanych w poszczególnych instytucjach, barier w przepisach dla skutecznych rozwiązań.
- Państwo we współpracy z partnerami społecznymi powinno jak najszybciej rozpocząć działania organizacyjne, finansowe i prawne w tych dziedzinach i w tych sprawach, co do których dotychczas brakuje adekwatnej reakcji i działań, a które są szczególnie dotkliwe dla obywateli. Takim palącym problemem jest np. dostęp do pomocy prawnej i informacji prawnej.
- Należy wykorzystać sytuację kryzysową i ujawnione problemy oraz braki do dokonania dużego skoku w organizacji wymiaru sprawiedliwości i dostępie do prawa poprzez zmiany w zarzą-

48 J. Winczorek, *Pandemia COVID-19 a dostęp do prawa. Polska na tle wyników badania międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 12, s. 38-61, <https://www.wolterskluwer.com/pl-pl/news/panstwo-i-prawo-12-2020>.

dzaniu, wykorzystaniu nowych technologii, w tym sztucznej inteligencji, zniesienie archaicznych form działania instytucji publicznych przy zachowaniu pełnych gwarancji procesowych stron. Wspomniany przez nas skok powinien abstrahować nie tylko od dotychczasowych, zastanych praktyk i działań, które się nie sprawdziły, ale być efektem jak najszerzej, interdyscyplinarnej analizy sytuacji kryzysowej bez narzuconych ograniczeń systemowych czy budżetowych.

- Konieczna jest głęboka analiza orzecznictwa sądowego w sprawach okołocovidowych oraz interwencji RPO w tych sprawach jako bieżącego audytu jakości prawa uchwalanego w 2020 roku.
- Potrzebny jest jak najszybszy (w miarę możliwości) powrót do jawności posiedzeń sądowych oraz do pełnej sprawozdawczości sądów i corocznych zgromadzeń (realizowanych być może także w formie zdalnej).

**Jarosław Gwizdak** – członek zarządu fundacji Instytut Prawa i Społeczeństwa INPRIS oraz Rady Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego. Prawnik, aktywista, w roku 2015 został pierwszym w Polsce laureatem nagrody „Obywatelski Sędzia Roku” przyznanej przez Fundację Court Watch Polska. Od 2003 r. sędzia Sądu Rejonowego w Katowicach; w latach 2013–2017 pełnił funkcję prezesa tego Sądu. W czerwcu 2019 roku złożył urząd sędziego RP. Wykładowca AWSB w Dąbrowie Górniczej i Uniwersytetu SWPS. Felietonista „Rzeczpospolitej”, absolwent Leadership Academy for Poland, Visegrad Insight Fellow.

**Grzegorz Wiaderek** – członek zarządu i współzałożyciel Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS. W latach 1999–2011 koordynator Programu Prawnego Fundacji im. Stefana Batorego. Wcześniej przez 4 lata był pracownikiem Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Był przewodniczącym Rady Programu Obywatel i Prawo Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności oraz przewodniczącym Rady Społecznej ds. Strategii Modernizacji Przestrzeni Sprawiedliwości w Ministerstwie Sprawiedliwości. Stały współpracownik Fundacji Akademii Organizacji Obywatelskich.

**Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska

Warszawa 2021

ISBN 978-83-66543-67-6