



RZECZNIK PRAW  
OBYWATELSKICH



# RAPORT RPO NA TEMAT PANDEMII DOŚWIADCZENIA I WNIOSKI

WARSZAWA 2021



# **RAPORT RPO NA TEMAT PANDEMII DOŚWIADCZENIA I WNIOSKI**



**RZECZNIK PRAW  
OBYWATELSKICH**

## Raport RPO na temat pandemii – doświadczenia i wnioski

### Redakcja

Piotr Mierzejewski

### Autorzy

Łukasz Kosiedowski

Tomasz Schabowski

Małgorzata Żmudka

Grzegorz Heleniak

Joanna Koczorowska

Ewa Talma-Pogrzebska

Anna Bogucka

Katarzyna Bereda-Łabędź

Elżbieta Góźdź

Małgorzata Czarkowska

### Wydawca

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

[bip.brpo.gov.pl](http://bip.brpo.gov.pl)

Infolinia Obywatelska: 800 676 676

### Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons:

Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY-SA)

Warszawa 2021

ISBN 978-83-65029-55-3

Oddano do składu w listopadzie 2021 r.

Podpisano do druku w grudniu 2021 r.

Nakład: 200 egz.

### Projekt graficzny, skład i druk:

Pracownia C&C Sp. z o.o.

[www.ccpog.com.pl](http://www.ccpog.com.pl)

<b>Słowo wstępne RPO Marcina Wiącka .....</b>	<b>5</b>
<b>Część I – ADMINISTRACJA .....</b>	<b>7</b>
1. Ograniczenia wolności i praw jednostki wprowadzane rozporządzeniami Ministra Zdrowia i Rady Ministrów .....	7
2. Kary administracyjne .....	10
3. Kwarantanna .....	17
4. Unijne cyfrowe zaświadczenia COVID .....	21
<b>Część II – OCHRONA ZDROWIA .....</b>	<b>23</b>
1. Funkcjonowanie opieki covidowej .....	23
2. Funkcjonowanie opieki niecovidowej .....	25
3. Program szczepień przeciw COVID-19 .....	30
<b>Część III – PRZEDSIĘBIORCY .....</b>	<b>33</b>
1. Ograniczenia i zakazy prowadzenia działalności gospodarczej .....	33
2. Wsparcie finansowe przedsiębiorców .....	36
<b>Część IV – PRAWO PODATKOWE .....</b>	<b>41</b>
1. Nieprecyzyjna legislacja podatkowa w dobie pandemii .....	41
2. Zwiększanie uprawnień organów podatkowych podczas pandemii .....	44
3. Problemy podatników w czasie pandemii .....	46
<b>Część V – PRAWA KONSUMENTÓW .....</b>	<b>49</b>
<b>PODSUMOWANIE .....</b>	<b>57</b>



Szanowni Państwo,

obejmując funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich w lipcu br. zapowiedziałem opracowanie raportu dotyczącego problemów związanych z pandemią koronawirusa. Poinformowałem parlamentarzystów, ale także opinię publiczną, że po tym bezprecedensowym doświadczeniu, jakim była walka z masowym zagrożeniem zdrowotnym, potrzebujemy analizy faktów i refleksji, co się stało oraz co trzeba ewentualnie zmienić, poprawić. Zarówno w prawie, jak i w praktyce.



Dołożyliśmy wszelkich starań, aby raport powstał jak najszybciej. Dziękuję pracownikom Biura RPO za zaangażowanie, rzetelność, jak i bezpośrednie wspieranie obywateli w tym trudnym czasie. Tym bardziej, że zagrożenie pandemiczne tak naprawdę nigdy nas nie opuściło, możemy mówić co najwyżej o spowalnianiu lub przyspieszaniu jego kolejnych fal.

Nasze opracowanie dotyczy w głównej mierze działań RPO – w związku ze skargami obywateli, doniesieniami medialnymi oraz badaniem spraw z urzędu – w trakcie pierwszych trzech fal pandemii. Obecnie, jak wiemy, przychodzi nam się mierzyć już z czwartą falą. Ale zasadnicze problemy w funkcjonowaniu państwa, legislacji, organizacji opieki zdrowotnej, działalności gospodarczej czy usług administracyjnych, nie zostały rozwiązane. Nie nastąpiła też oczekiwana zmiana, jeśli chodzi o niekiedy nieuporządkowany tryb reagowania na poszczególne zagrożenia i problemy, zwłaszcza nieskoordynowane działania na poziomie państwa i samorządów. W świadomości obywateli dominuje w tym zakresie niepewność, poczucie przypadkowości i nieprzewidywalności.

Tymczasem w momentach zagrożenia, szczególnej wagi nabiera potrzeba umacniania zaufania obywateli do własnego państwa i prawa. Dlatego naszym raportem chcemy raz jeszcze przypomnieć władzom publicznym, że Rzecznik Praw Obywatelskich od początku pandemii konsekwentnie sygnalizuje zgłaszane przez mieszkańców i instytucje sprawy. Podnosiliśmy i podnosimy zagadnienia, które wymagają zarówno bezpośredniej,

jak i długofalowej interwencji urzędów państwowych bądź parlamentu. Co więcej, wskazujemy często rozwiązania, zgłaszamy postulaty i rekomendacje. Warto im się przyjrzeć, wyciągnąć z nich wnioski.

Dlaczego ten raport jest tak ważny? Bo chodzi o ludzką godność i ludzkie życie, o elementarne prawa człowieka. Każde zaniedbanie, każdy błąd a nawet bierność władz może przełożyć się na czyjąś tragedię. Jeśli chcemy wyjść obronną ręką z tego – przynajmniej, wyjątkowego w najnowszej historii – kryzysu zdrowotnego i społecznego, to powinniśmy się szybko uczyć, wykorzystywać doświadczenia i zdobywaną wiedzę. A zwłaszcza nauczyć się szybko reagować na informacje i sygnały, których dostarczają nam na co dzień obywatele.

Adresujemy ten raport nie tylko do odpowiednich organów władzy publicznej, ale również do opinii publicznej, kierujemy go do mediów i organizacji społecznych. Wszystkich, którzy w jakiś sposób odczuwają skutki pandemii i mogą coś zrobić, aby zminimalizować nasze cierpienia i straty z jej powodu.

Gorąco polecam lekturę raportu. Zapraszamy do debaty, zapraszamy do działania.

**Marcin Wiącek**  
Rzecznik Praw Obywatelskich



## 1. Ograniczenia wolności i praw jednostki wprowadzane rozporządzeniami Ministra Zdrowia i Rady Ministrów

Wraz z wprowadzeniem 14 marca 2020 r. na terenie całego kraju stanu zagrożenia epidemicznego<sup>1</sup>, zaczęły obowiązywać pierwsze ograniczenia wolności i praw człowieka wprowadzane w związku z epidemią wirusa SARS-CoV-2. Z dniem wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego ustanowiono m.in. ograniczenie – w wielu przypadkach „polegające na całkowitym zakazie” – prowadzenia przez przedsiębiorców (i inne podmioty) działalności w szeregu branż. Dzień później, 15 marca 2020 r., wszedł w życie obowiązek odbycia tzw. kwarantanny granicznej po przekroczeniu granicy państwowej.

Podstawą wprowadzenia tych ograniczeń były przepisy ustawowe odnoszące się do stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii, funkcjonujące w polskim porządku prawnym od 2001 r.<sup>2</sup>. Wiązą one z wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii kompetencję wojewody, Ministra Zdrowia, a od 8 marca 2020 r.<sup>3</sup> także Rady Ministrów do ustanowienia szeregu rodzajów ograniczeń. Dopuszczalność ich wprowadzenia budziła daleko idące wątpliwości. Zwracano uwagę, że – z uwagi na tożsamy zakres ograniczeń z ograniczeniami właściwymi dla stanów nadzwyczajnych – stany epidemiczne stanowią de facto pozakonstytucyjne stany nadzwyczajne<sup>4</sup>, podczas

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. poz. 433).

<sup>2</sup> Pierwotnie art. 33 i nast. nieobowiązującej już ustawy z dnia 6 września 2001 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach (Dz.U. Nr 126 poz. 1384, z późn. zm.); aktualnie art. 46 i nast. ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. Nr 234 poz. 1570, z późn. zm.).

<sup>3</sup> Art. 25 pkt 4 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 (Dz.U. poz. 1842, z późn. zm.).

<sup>4</sup> Por. J. Paśnik, Kilka refleksji o regulacjach stanu epidemii jako sui generis pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego, *Przegląd Prawa Publicznego* 2020, nr 11, s. 69-85.

gdy Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie<sup>5</sup> jednoznacznie wykluczył możliwość ustawowego wprowadzania stanów „pośrednich” pomiędzy zwykłym funkcjonowaniem państwa, a przewidzianymi w Konstytucji RP stanami nadzwyczajnymi.

Niezależnie od tego stwierdzano, że z niewprowadzeniem żadnego z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych wiąże się konieczność zachowania zwykłego reżimu stanowienia prawa i niedopuszczalne jest ustanawianie ograniczeń wolności i praw jednostki na mocy rozporządzeń, a na taki model walki z epidemią świadomie zdecydował się ustawodawca<sup>6</sup>. Wątpliwości natury konstytucyjnej budziła także konstrukcja upoważnienia do wprowadzania ograniczeń z uwagi na brak wytycznych do wydania aktu podstawowego. Zastrzeżenia odnośnie do konstytucyjności wprowadzanych ograniczeń formułował także Rzecznik Praw Obywatelskich w swoich wystąpieniach<sup>7</sup>. Dziś, w końcu 2021 roku, o naruszeniu konstytucyjnych zasad wprowadzania ograniczeń wolności i praw jednostki możemy mówić już nie w kategoriach hipotezy, ale potwierdzonej setkami wyroków sądów tezy.

Chronologicznie pierwszy wyrok sądu administracyjnego, potwierdzający naruszenie Konstytucji RP przy stanowieniu ograniczeń wolności i praw jednostki związanych z epidemią zapadł w Gliwicach<sup>8</sup> w wyniku skargi Rzecznika Praw Obywatelskich, którą zakwestionowano objęcie kwarantanną graniczną. Uznając trafność postawionych w skardze zarzutów stwierdzono bezskuteczność objęcia kwarantanną z uwagi na wykroczenie przez Ministra Zdrowia poza zakres przyznanej kompetencji prawotwórczej.

Przestrzeganie ograniczeń wolności i praw jednostki wprowadzonych rozporządzeniami Rady Ministrów obwarowano administracyjnymi karami pieniężnymi<sup>9</sup>. Licznie nakładane kary stały się kanwą wielu spraw, jakie rozpatrywały sądy administracyjne. W przytłaczającej

---

<sup>5</sup> Zwłaszcza w wyroku z 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07, opubl. OTK-A 2009/4/51.

<sup>6</sup> Por. szerzej S. Trociuk, Rozdział I Legislacja w stanie epidemii [w:] Prawa i wolności w stanie epidemii, Warszawa 2021.

<sup>7</sup> Por. w szczególności skierowane do Prezesa Rady Ministrów pismo z 4 czerwca 2020 r., nr VII.565.461.2020.ST, stanowiące kompleksową analizę stanowienia prawa w pierwszym okresie pandemii SARS-CoV-2, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/raport-rpo-dla-premiera-nt-prawa-w-stanie-epidemii>, dostęp: 19.10.2021 r.

<sup>8</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 27 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/GI 319/20.

<sup>9</sup> Art. 48a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

większości ich orzeczeń zakwestionowano konstytucyjność ograniczeń wprowadzonych przez Ministra Zdrowia, a następnie Radę Ministrów i odmówiono tym samym dopuszczalności nałożenia sankcji administracyjnej za niestosowanie się do nich. Co warte podkreślenia, poglądy takie dotyczyły szeregu obowiązków, ograniczeń i zakazów ustanowionych rozporządzeniami. Wymienić tu przyjdzie ograniczenie wolności zgromadzeń<sup>10</sup>, nakaz określonego sposobu poruszania się (nakaz zachowania określonej odległości od innych osób)<sup>11</sup>, obowiązek kwarantanny granicznej<sup>12</sup>, zakaz prowadzenia działalności gospodarczej<sup>13</sup>.

W chwili obecnej mamy już w przestrzeni prawnej pierwsze wypowiedzi Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>14</sup> a także Sądu Najwyższego<sup>15</sup> w przedmiocie konstytucyjności wprowadzanych przez Ministra Zdrowia i Radę Ministrów ograniczeń. Wynika z nich jednoznaczny wniosek – doszło do wprowadzenia ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki z naruszeniem konstytucyjnych zasad tworzenia prawa. Ani Minister Zdrowia, ani Rada Ministrów nie zostali należycie umocowni do ustanawiania tych ograniczeń.

---

<sup>10</sup> M.in. wyrok WSA w Gdańsku z 28 stycznia 2021 r., sygn. akt III SA/Gd 780/20 pr. i wyrok WSA w Warszawie z 11 marca 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1459/20 pr.

<sup>11</sup> M.in. wyroki WSA w Warszawie z 12 stycznia 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1614/20 npr., VII SA/Wa 1434/20 pr. oraz z 13 stycznia 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1424/20 pr., VII SA/Wa 1506/20 pr., VII SA/Wa 1917/20 pr.

<sup>12</sup> M.in. wyrok WSA w Gliwicach z 20 października 2020 r., sygn. akt III SA/GI 540/20 pr., wyrok WSA w Lublinie z 26 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/Lu 393/20 npr., wyrok WSA w Warszawie z 5 stycznia 2021 r., sygn. akt VIII SA/Wa 644/20 pr., wyrok WSA w Warszawie z 13 stycznia 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1398/20 npr., wyrok WSA w Gliwicach z 14 stycznia 2021 r., sygn. akt III SA/GI 420/20.

<sup>13</sup> M.in. wyrok WSA w Opolu z 27 października 2020 r., sygn. akt II SA/Op 219/20 npr., wyrok WSA w Szczecinie z 11 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Sz 765/20 pr., wyrok WSA w Krakowie z 20 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 1306/20 pr.

<sup>14</sup> Wyroki z 8 września 2021 r., sygn. akt II GSK 1010/21, II GSK 781/21, II GSK 602/21, II GSK 427/21, wyroki z 23 września 2021 r., sygn. akt II GSK 1011/21, II GSK 949/21, II GSK 802/21, II GSK 1011/21, II GSK 949/21, II GSK 919/21, II GSK 802/21, II GSK 884/21, II GSK 825/21, II GSK 939/21, II GSK 844/21, II GSK 876/21.

<sup>15</sup> M.in. wyroki z 16 marca 2021 r., sygn. akt II KK 64/21 i II KK 97/21, wyrok z 15 kwietnia 2021 r., sygn. akt V KK 111/21, wyrok z 26 kwietnia 2021 r., sygn. akt II KK 67/21, wyrok z 29 czerwca 2021 r., sygn. akt II KK 255/21.

Podkreślić przy tym trzeba, że stan taki utrzymuje się nadal – mimo upływu blisko dwóch lat od wprowadzenia pierwszych ograniczeń.

## 2. Kary administracyjne

W niedługim czasie po wprowadzeniu na terenie kraju stanu epidemii oraz związanych z tym stanem obostrzeń (ograniczeń, nakazów i zakazów), władze publiczne ustanowiły administracyjny system karania obywateli za ich naruszenie. Znalazł on uregulowanie w rozdziale 8 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (dalej: „ustawa o zapobieganiu”), w przepisach art. 48a<sup>16</sup>, oraz w art. 15 zzzn 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 (dalej: „ustawa o szczególnych rozwiązaniach”)<sup>17</sup>. System ten miał być ze swojej natury niezależny od systemu wykroczeniowego i karnego – co jak się w praktyce okazało, w dużej mierze pozostało w sferze założeń.

Sam fakt, że wprowadzono sankcje administracyjne za nieprzestrzeganie wątpliwych konstytucyjnie obostrzeń każe poddać je krytyce. Sposób ich regulacji także jednak pozostawia znaczące pole do krytyki. Treść wprowadzonych rozwiązań stoi w rażącej sprzeczności zarówno z krajowymi standardami nakładania kar administracyjnych, jak i międzynarodowymi, stanowiąc tym samym narzędzie nadmiernie surowej i często nieuzasadnionej represji ze strony władzy publicznej.

Problematyce tej poświęcone zostało obszernie i szczegółowe wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich skierowane do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, a następnie Ministra Zdrowia<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Przepisy dodane na mocy art. 8 pkt 22 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

<sup>17</sup> Przepis dodany na mocy art. 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).

<sup>18</sup> Sprawa nr V.511.188.2020, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-zasady-karania-obywateli-budza-watpliwosci-rpo>

Zastrzeżenia Rzecznika dotyczyły obu norm składających się na regulację (zarówno normy sankcjonowanej jak i sankcjonującej). W szczególności Rzecznik wskazywał, że norma sankcjonowana nie wynika wprost z ustawy a z rozporządzenia, co stanowiło złamanie fundamentalnej zasady, zgodnie z którą karać można jedynie za czyny określone jako bezprawne w ustawie obowiązującej w chwili popełnienia czynu. Wprowadza to ponadto stan niepewności prawnej. Częste zmiany rozporządzeń<sup>19</sup> powodują dezorientację odnośnie do aktualnych obostrzeń. Stan niepewności prawnej pogłębia fakt, iż przepisy ww. rozporządzeń często pozostawiają wiele do życzenia z punktu widzenia poprawnej legislacji, są niejasne i dają szerokie pole do rozmaitej interpretacji<sup>20</sup>.

Zastrzeżenia wzbudza sama wysokość kar. Zostały one przewidziane w przedziale od 5 (lub 10) tys. złotych do 30 tys. złotych za naruszenie obostrzeń epidemicznych, oraz do 30 tys. złotych za naruszenie obowiązku kwarantanny. Rzecznik zauważył, że minimalna kwota kary równa jest maksymalnej kwocie sankcji za naruszenie ograniczeń wprowadzanych w związku ze stanem wyjątkowym lub stanem klęski żywiołowej, a ponadto przewyższa kwotę przeciętnego wynagrodzenia za rok 2019. Nadmiernie dolegliwa jest także nadawana z mocy ustawy natychmiastowa wykonalność decyzji nakładającej karę<sup>21</sup>. Redakcja przepisów ustawy w tym zakresie także pozostawia wiele do życzenia (stwierdzenie, że decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu „z dniem jej doręczenia” i jednocześnie określenie terminu uiszczania kar, jako „7 dni od dnia wydania decyzji”). Rzecznik zauważył ponadto, że redakcja odesłania do przepisów Ordynacji podatkowej zawarta w art. 48a ust. 8 ustawy o zapobieganiu<sup>22</sup> może być źródłem wątpliwości odnośnie do stosowania rozdziału IVa k.p.a.

---

<sup>19</sup> Od marca 2020 r. do listopada 2021 r. odbyło się blisko 80 zmian rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

<sup>20</sup> Klasycznym przykładem jest używane w nich pojęcie „niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego”, uprawniających do wyjścia z domu. Z doniesień medialnych oraz napływających do Rzecznika skarg wynika, że na tym tle, w pierwszych miesiącach epidemii w Polsce dochodziło do najczęstszych interwencji Policji, a co za tym idzie, wręczania mandatów lub zapowiedzi skierowania do Inspekcji Sanitarnej wniosku o nałożenie kary administracyjnej.

<sup>21</sup> Art. 48a ust. 4 ustawy o zapobieganiu: „Decyzja w sprawie kary pieniężnej podlega natychmiastowemu wykonaniu z dniem jej doręczenia. Decyzję tę doręcza się niezwłocznie. (...)”.

<sup>22</sup> W zakresie nieuregulowanym w ustawie do kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900, ze zm.).

Wystąpienie Rzecznika nie odniosło oczekiwanego skutku w postaci poprawy przepisów sankcyjnych. Ich treść nie została zmieniona do dziś.

Praktyka stosowania sankcji administracyjnych za naruszenia obostrzeń epidemicznych pokazała, iż zastrzeżenia i obawy zgłoszone przez Rzecznika Praw Obywatelskich były słuszne w całej rozciągłości. Ze znanych Rzecznikowi spraw wynika, że realizacja tych sankcji odbywa się przeważnie z pogwałceniem praw obywatelskich chronionych Konstytucją i gwarantowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Przede wszystkim, chodzi tu o prawo do biernego i czynnego udziału w postępowaniu oraz przedstawienia własnych wyjaśnień i dowodów – czyli inaczej o prawo do obrony. Na podstawie analizy uzasadnień decyzji wymierzających kary (zarówno organów I instancji, jak i organów II instancji Państwowej Inspekcji Sanitarnej), stwierdzić należy, iż ów stan rzeczy jest wynikiem dwóch czynników, a mianowicie: braku odpowiedniego merytorycznego przygotowania pracowników inspekcji sanitarnej do nakładania kar administracyjnych, oraz stosowania przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej specyficznie pojmowanej wykładni celowościowej przepisów polegającej na założeniu odejścia od gwarancji kodeksowych składających się na ww. prawo do obrony, w celu umożliwienia jak najszybszego nałożenia kary na obywatela – abstrahując od udowodnienia jej zasadności zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Z uzasadnienia decyzji Mazowieckiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Warszawie nr DE HPN/01136/2020 z 30 czerwca 2020 r. utrzymującej w mocy decyzję pierwszej instancji o nałożeniu kary administracyjnej w wysokości 10 000 zł: „W rozpatrywanej sprawie przepisy ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 z późn. zm.) poświęcone karom administracyjnym miały na celu niemalże natychmiastowe zdyscyplinowanie osób do przestrzegania rygorów sanitarnych w trosce o zdrowie i życie innych ludzi. Szybkość postępowania w tym aspekcie oznaczała skuteczność w zapobieganiu dalszego rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2. Jeżeli organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej planowałby zawiadomić stronę o wszczęciu postępowania i umożliwić jej aktywny udział w postępowaniu, to stosownie do art. 10 § 1 k.p.a. należałoby przyznać termin na zapoznanie się z aktami (którymi była jedynie notatka urzędowa Policji), minimum 7–10 dni. W analizowanym przypadku byłoby to działaniem kolidującym z szybkością postępowania w przedmiotowych sprawach narzuconą m.in. przez art. 48a ust. 4 i ust. 7 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz z celem samej regulacji (nowelizacja miała na celu spowodować realne zagrożenie nieuchronnością kary i jej wymiarem w celu ochrony zdrowia i życia innych ludzi)”; nr sprawy w BRPO V.511.288.2020.

Badanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich spraw indywidualnych wykazało rażąco niedostatki znajomości procedury administracyjnej wśród urzędników pełniących zadania organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej – zwłaszcza zasad ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego, przepisów regulujących postępowanie dowodowe oraz przepisów działu IVA k.p.a. (kary administracyjne), ale także przepisów regulujących doręczenia, obliczanie i przywracanie terminów. Zdarzały się także przypadki nieznajomości przepisów ustawy o szczególnych rozwiązaniach, mających zastosowanie do nakładania kar. Organy w przeważającej liczbie przypadków unikały zawiadamiania adresatów decyzji o wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary. Obywatele uzyskiwali wiedzę o postępowaniu z chwilą doręczenia decyzji. Z uzasadnień decyzji wynikało, że do rezygnacji z zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu uprawniał je przepis art. 10 § 2 k.p.a., twierdząc, że jedynie niezwłoczne wydanie decyzji o karze, bez wyposażenia obywatela w czas potrzebny dla złożenia wyjaśnień czy dowodów na swoją obronę niweluje niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego, albo zapobiega niepowetowanej szkodzie materialnej (gospodarka cierpi z powodu trwającej epidemii, który to stan jest wynikiem niestosowania się do obostrzeń epidemicznych), gdyż spełnia to funkcje prewencji ogólnej. Organy uzasadniały takie stanowisko również koniecznością przyjęcia „prymatu interesu społecznego nad interesem indywidualnym”<sup>24</sup> i faktycznej rezygnacji z ważenia tych dóbr w danym przypadku. Zdarzało się, że za zapewnienie stronie prawa czynnego udziału w postępowaniu organy uważały umożliwienie złożenia odwołania<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Tak Mazowiecki Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Warszawie w decyzji nr DE HPN/01136 /2020 z 30 czerwca 2020 r., nr sprawy w BRPO V.511.288.2020.

<sup>25</sup> Z uzasadnienia decyzji Mazowieckiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Warszawie nr DE HDM/00839/2021 z 16 lipca 2021 r. utrzymującej w mocy decyzję organu I instancji: „(...) Natomiast odnosząc się do podnoszonej w odwołaniu kwestii naruszenia przepisów postępowania administracyjnego, między innymi w zakresie braku czynnego udziału strony w postępowaniu oraz argumentu, na który powołuje się odwołujący, cyt.: >>(…) nie miałem możliwości przedstawić dowodów świadczących o zgodnym z prawem zachowaniu, czy chociażby zeznań świadków<<, Mazowiecki Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny wyjaśnia: Organ I instancji nie pozbawił strony możliwości wypowiedzenia się w sprawie, czy też przedstawienia własnych dowodów. W wydanej decyzji, którą odebrał pełnomocnik Pana (...) widnieje pouczenie o prawie do odwołania. Strona składając odwołanie ma możliwość zanegowania wydanej decyzji oraz przedstawienia własnych dowodów. Fakt złożenia odwołania świadczy, że strona została skutecznie poinformowana i korzysta z przysługującego Jej uprawnienia.”; nr sprawy w BRPO V.511.392.2020.

Organy w przeważającej liczbie przypadków przyjmowały za główny i najczęściej jedyny dowód w sprawie notatkę funkcjonariusza policji, uznając jej pełną wartość dowodową. Postępowanie dowodowe organów inspekcji sprowadzało się tym samym jedynie do „analizy” notatki, z pominięciem innych źródeł dowodowych, co także należy ocenić negatywnie<sup>26</sup>. We wnoszonych środkach zaskarżenia Rzecznik podnosił, iż po pierwsze – policja nie jest uprawniona do przekazywania danych o osobach będących podmiotem ich interwencji organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej, a po drugie – że notatka funkcjonariusza ewentualnie dopuszczona jako dowód nie jest wystarczająca do nałożenia kary, gdyż wymaga potwierdzenia innymi dowodami (głównie wyjaśnieniami strony). Sprowadzenie przez organy postępowania dowodowego do minimum (lub nawet „do zera”) skutkowało niejednokrotnie błędnymi ustaleniami organów w zakresie faktycznego popełnienia przez stronę naruszenia<sup>27</sup> oraz brakiem czynienia jakichkolwiek ustaleń składających się na dyrektywy wymiaru kary określone art. 189d. k.p.a., a zwłaszcza – sytuacji osobistej ukaranego<sup>28</sup>. Zdarzały się decyzje, w których organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej wręcz wprost stwierdzały, że uwzględnianie sytuacji osobistej strony jest obowiązkiem organu tylko wówczas, gdy przedmiot sprawy jest

---

<sup>26</sup> Por. szerzej wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 28 maja 2020 r., nr V.519.2.2020, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/kary-administracyjne-dla-obywateli-na-podst-notatek-policyjnych-bez-podstaw-rpo-do-mswia>.

<sup>27</sup> Por. sprawy opisane na stronach BIP Rzecznika: sprawy osoby ukaranej za „udział w zgromadzeniu”, która znalazła się w „policyjnym kotle” przy okazji przechodzenia ulicą na trasie zgromadzenia, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-uchylono-10-tys.-kary-za-rzekomy-udzial-w-nielegalnym-zgromadzeniu>; sprawa reporterki dokumentującej protest pod pałacem prezydenckim, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-skarzy-do-wsa-kar%C4%99-mazowieckiego-sanepidu-10000-zl:sprawa-osoby,kt%C3%B3ra-pobieg%C5%82a-do-parku-za-psem-zerwanym-ze-smyczy> <https://bip.brpo.gov.pl/index.php/pl/content/rpo-uchylono-12-tys-kary-od-inspekcji-sanitarnej-za-wejscie-do-parku>; sprawa osoby ukaranej za organizowanie zgromadzenia, a jedynie rozdawała maseczki etc. <https://bip.brpo.gov.pl/index.php/pl/content/rpo-sprawa-10-tys-z%C5%82-kary-za-rozdawanie-maseczek-wraca-do-sanepidu>.

<sup>28</sup> Przykładowo, sprawa mężczyzny leczonego psychiatrycznie, który wyszedł z domu w trakcie kwarantanny, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-uchylono-10-tys-z%C5%82-kary-dla-mezczyzny-po-udarze-meza-pielegniarki-po-kwarantannie>.



bezpośrednio związany z danym aspektem tej sytuacji osobistej<sup>29</sup>, lub też zależy od wystąpienia innej okoliczności wymienionej w art. 189d. Przy wydawaniu decyzji o karach organy najczęściej nie brały pod uwagę przepisu art. 189c k.p.a. nakazującego stosować przepisy względniejsze dla strony. Przynajmniej część organów stanowisko to zmieniało pod wpływem interwencji Rzecznika podnoszącego w składanych odwołaniach konieczność zastosowania art. 189c<sup>30</sup>. Od naruszającej przywołaną normę praktyki nie odstąpił natomiast Mazowiecki Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny, który w dalszym ciągu pozostaje na stanowisku, że dla wymierzenia kary bez znaczenia pozostaje zmiana ustanowionych obostrzeń. W kwestii doręczeń, organy ignorowały przepis art. 98 ustawy o szczególnych rozwiązaniach<sup>31</sup> zakazujący stosowania tzw. fikcji doręczenia. Myliły okres podwójnego awizowania z terminem do złożenia odwołania<sup>32</sup>.

Z informacji zgromadzonych w toku badania podjętych przez Rzecznika spraw oraz z doniesień medialnych wynika, że powszechnie została przyjęta możliwość wykorzystywania

---

<sup>29</sup> Z uzasadnienia decyzji Mazowieckiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Warszawie nr DE ZNS/01295/2020 z 29 lipca 2020 r.: „Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 189d pkt 7 k.p.a., organ odwoławczy stwierdził, iż Rzecznik nie ma racji twierdząc, że wymierzając administracyjną karę pieniężną organ musi uwzględnić warunki osobiste strony, na które składają się jej warunki rodzinne, majątkowe i zarobkowe. Warunki osobiste strony to pojęcie szersze (obejmuje także warunki zdrowotne i fizyczne) i choć sytuacja majątkowa strony mieści się w tym pojęciu, to jej analiza jest konieczna tylko w przypadku, gdy jest to zasadne z racji charakteru przepisu prawa, za naruszenie którego nałożona ma być administracyjna kara pieniężna tzn., gdy ma to realny związek z działaniem sprawcy deliktu administracyjnego. W przypadku czynów, za których popełnienie wymierzana jest kara, warunki takie mogą mieć znaczenie, jeżeli wnioski z nich wynikające pozwalają na wyłączenie odpowiedzialności (brak winy) lub jej zmniejszenie (działanie w stanie wyższej konieczności) albo zwiększenie stopnia winy sprawy (zachowanie zasługujące na szczególne potępienie społeczne). W przedmiotowej sprawie o wysokości kary zdecydował głównie stopień zagrożenia dla zdrowia i życia innych ludzi, jaki został wywołany działaniem strony postępowania”, nr sprawy w BRPO VII.716.6.2020.

<sup>30</sup> Por. sprawy dotyczące zakazu przebywania w miejscach publicznych opisane na stronach BIP Rzecznika Praw Obywatelskich: <https://bip.brpo.gov.pl/index.php/pl/content/sprawa-rowerzysty-z-wadowic-rpo-przystapil-do-postepowania-10000-zl-kary-sanepid>, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-kolejna-administracyjna-kara-pieniezna-uchylona-bo-zakaz-juz-nie-obowiazuje>.

<sup>31</sup> Ustawa o szczególnych rozwiązaniach w brzmieniu do 20 sierpnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 695).

<sup>32</sup> Por. sprawę opisaną na stronach BIP Rzecznika Praw Obywatelskich pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/20-tys-kary-z-sanepidu-przywrocenie-termin-odwolania-rpo-wsa>.

Policji do wykonywania czynności w postępowaniu zmierzającym do nałożenia kary – począwszy od omówionego już wyżej posługiwania się notatką funkcjonariusza jako jedyne dowodu w sprawie, a skończywszy na doręczaniu decyzji administracyjnej. Zdarzały się sytuacje, gdzie obywatel był informowany telefonicznie o zaleganiu decyzji w lokalnej placówce Policji i konieczności jej odebrania przez stronę. Jeśli chodzi o kwestię wykorzystywania funkcjonariuszy do doręczeń, to była ona przedmiotem istotnych wątpliwości zgłoszonych przez Rzecznika w pismach do Głównego Inspektoratu Sanitarnego oraz Komendy Głównej Policji oraz pytań o formalną podstawę takiej współpracy<sup>33</sup>. Kwestia ta nie została do dziś wyjaśniona.

Przykładem ewidentnych uchybień pozostaje karanie przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej za naruszenie obowiązku zakrywania ust i nosa. Możliwość wprowadzenia takiego obowiązku Rada Ministrów uzyskała najwcześniej 29 listopada 2020 r.<sup>34</sup> (i za naruszenie tego obowiązku ustawa nie przewiduje nałożenia kary administracyjnej), uprzednio nie miał on podstawy prawnej w ustawie. Karano także za czyny, które nie były w ogóle objęte obowiązkami, nakazami lub zakazami mającymi wynikać z rozporządzenia. Przykładowo, karano za udział w zgromadzeniach, choć rozporządzenie zakazywało tylko organizowania zgromadzeń, nie zaś udziału w nich, lub też niezachowanie dystansu 2 m od drugiej osoby, która stała w miejscu, gdy rozporządzenie nakazywało zachowywanie tego dystansu przy równoczesnym poruszaniu się z drugą osobą<sup>35</sup>.

Rezultatem tego stanu rzeczy jest liczny wpływ skarg na decyzje organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej do sądów administracyjnych, składanych samodzielnie przez obywateli lub też przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Przygniatająca większość zawisłych przed sądami administracyjnymi spraw, dotyczących kar administracyjnych za naruszenia obostrzeń ustanowionych rozporządzeniami Ministra Zdrowia i Rady

---

<sup>33</sup> Nr sprawy w BRPO V.565.301.2020.

<sup>34</sup> Art. 15 pkt 2c ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r. poz. 2112).

<sup>35</sup> Por. m.in. sprawę opisaną na stronach BIP Rzecznika Praw Obywatelskich pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/index.php/pl/content/rpo-sanepidu-o-10-tys-2-m-zgromadzenie>.

Ministrów, rozpatrywana jest na korzyść ukaranych obywateli<sup>36</sup>. Decyzje wymierzające kary są – w zależności od dokonanej przez sąd w konkretnej sprawie oceny prawnej – uchylane lub wręcz uznawane za nieważne z powodu braku podstawy prawnej do wymierzenia kary (art. 156 §1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>37</sup>). Argumentacja sądów w wydanych orzeczeniach jest przeważnie zbieżna ze sobą z uwagi na dostrzeganie przez sądy podobnych lub nawet takich samych wad prawnych kontrolowanych decyzji. Opiera się ona na nałożeniu kar bez podstawy prawnej<sup>38</sup> oraz uchybieniu, przez organy, kardynalnym zasadom przeprowadzania postępowania wyjaśniającego w procedurze administracyjnej<sup>39</sup>. Sądy dzielą zarazem zastrzeżenia i zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich podnoszone w wystąpieniach kierowanych do organów władzy publicznej, jak i w składanych przez niego środkach zaskarżenia (w odwołaniach od decyzji i w skargach do sądów administracyjnych) wykorzystywanych na rzecz obywateli w indywidualnych sprawach obywateli.

### 3. Kwarantanna

Z momentem ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego, na podstawie rozporządzeń wydanych przez Ministra Zdrowia, a następnie rozporządzeń Rady Ministrów, wprowadzony został obowiązek odbycia kwarantanny przez osoby, które przyjeżdżają do Polski z zagranicy. Obowiązek kwarantanny granicznej był modyfikowany w trakcie stanu epidemii zarówno w zakresie podmiotowym (zmianie ulegał m.in. katalog podmiotów zwolnionych z tego

---

<sup>36</sup> Przykładowo, wśród opublikowanych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na dzień 3 listopada 2021 r. 74 wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w sprawach ze skarg na decyzje nakładające kary pieniężne, jedynie w jednym przypadku oddalono skargę (wyrok z 27 stycznia 2021 r., sygn. akt VIII SA/Wa 767/20).

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.).

<sup>38</sup> W związku z nieokreśleniem normy sankcjonowanej w ustawie oraz niekonstytucyjności rozporządzeń nakładających ograniczenia, nakazy i zakazy. Przykładowo w wyroku z 6 lipca 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 2304/20 WSA w Warszawie wskazał, że „Ograniczenia wolności poruszania się, na które powołały się organy sanitarne właściwe w sprawie zostały wszakże wprost wyrażone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. Jednocześnie w wymienionych ustawach, a zwłaszcza w ustawie o zapobieganiu chorobom zakaźnym z 2008 r., nie został zawarty przepis materialnoprawny, który wyraźnie przewidywałby – w formie ustawy – konkretne ograniczenia konstytucyjnej wolności przemieszczania się (poruszania się) gwarantowanej przecież w art. 52 ust. 1 Konstytucji”; zob. także <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-wsa-uchylil-kare-sanepidu-za-brak-dystansu-strajk-przedsiębiorcow>.

<sup>39</sup> Art. 7, 75, 77 i 80 k.p.a. oraz 10 §1 k.p.a. w zw. z art. 61§4 k.p.a.

obowiązku) jak i przedmiotowym (pierwotnie obowiązkowi kwarantanny podlegały osoby przyjeżdżające z zagranicy każdym środkiem transportu, potem zasady te uległy częściowej zmianie i w przypadku przyjazdu do Polski z krajów Unii Europejskiej obowiązek ten dotyczył tylko osób podróżujących transportem zbiorowym, tj. statkiem powietrznym, koleją, autobusem i busem). Abstrahując nawet od kwestii dopuszczalności wprowadzenia

**Obowiązek kwarantanny granicznej pozostaje w sprzeczności z przepisami ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.**

w formie rozporządzenia ograniczenia konstytucyjnej wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i swobody opuszczania tego terytorium<sup>40</sup>, obowiązek kwarantanny granicznej pozostaje w sprzeczności z przepisami ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Kryterium, w oparciu o które ustanowiono obowiązek poddania się kwarantannie, stanowi wyłącznie okoliczność przekroczenia granicy państwowej. Tymczasem, zgodnie z przepisami ustawy, kwarantannie (odosobnieniu) podlega osoba zdrowa, która była narażona na zakażenie, czyli wniknięcie do organizmu i rozwój w nim biologicznego czynnika chorobotwórczego, czego nie można automatycznie stwierdzić w przypadku wszystkich osób przekraczających granicę państwową i co nie było przedmiotem badania w ramach procedury kierowania na kwarantannę graniczną<sup>41</sup>. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>42</sup>.

W wyniku nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 861 z późn. zm.) doszło do zróżnicowania sytuacji prawnej osób zaszczepionych i niezaszczepionych przeciwko COVID-19, którzy powrócili do Polski z zagranicy. Osoby, które nie przyjęły szczepionki, mają obowiązek odbycia kwarantanny po przekroczeniu granicy państwowej, natomiast osoby zaszczepione nie podlegają temu obowiązkowi po

<sup>40</sup> Por. część A.1. niniejszego opracowania, a także wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 marca 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1542/20 i wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 20 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 1060/20, wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 stycznia 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 924/20.

<sup>41</sup> Z treści kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich skarg wynika, że odebranie danych lokalizacyjnych od przekraczających granicę miało charakter czysto techniczny, a weryfikacji podlegały co najwyżej okoliczności uprawniające na mocy rozporządzeń do zwolnienia z obowiązku kwarantanny granicznej.

<sup>42</sup> Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 listopada 2020 r., sygn. akt IV SA/Wr 284/20 i wyrok WSA w Szczecinie z dnia 25 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 658/20.

przyjeździe do kraju z zagranicy. Celem kwarantanny jest prewencja mająca powstrzymać rozprzestrzenianie się zakażeń wywołujących niebezpieczne choroby, poprzez odizolowanie od reszty społeczeństwa osób potencjalnie mogących być nosicielami wirusów, a tym samym źródłem zakażeń innych osób. Obowiązek kwarantanny powinien zatem dotyczyć osób, które były narażone na zakażenie wirusem SARS-CoV-2, zaś wyłączenie z kwarantanny określonych kategorii osób powinno być oparte na kryterium braku podejrzenia tych osób o nosicielstwo tego wirusa lub też dowodów naukowych potwierdzających, że mimo obecności w organizmie danych osób SARS-CoV-2, wirus ten nie będzie w stanie przenosić się na inne osoby i wywołać choroby COVID-19. Wyniki badań naukowych przeprowadzonych pod kątem działania szczepionek jako środka zapobiegającego przenoszeniu wirusa na inne osoby prowadzą do wniosku, że podanie szczepionki hamuje transmisję wirusa SARS-CoV-2, ale nie całkowicie. Oznacza to, że zaszczepieni przeciwko COVID-19 mogą zakażać koronawirusem inne osoby. Prawodawca zróżnicował zatem obowiązki osób przyjeżdżających do kraju z zagranicy w zakresie podlegania obowiązkowi kwarantanny w oparciu o kryterium przyjęcia szczepionki przeciwko COVID-19, które nie daje gwarancji, że osoba zaszczepiona nie będzie stanowić źródła transmisji wirusa SARS-CoV-2. Odmienne traktowanie podmiotów podobnych (osób przyjeżdżających do Polski z zagranicy) nie jest zatem racjonalnie uzasadnione i nie pozostaje w związku z wartościami konstytucyjnymi, w szczególności z ochroną zdrowia. Rodzi to obawy co do konstytucyjności regulacji prawnych ustanawiających obowiązek odbycia kwarantanny granicznej dla osób niezaszczepionych. W związku z powyższym, Rzecznik skierował wystąpienie do Ministerstwa Zdrowia, w którym zwrócił się o wskazanie powodów uzasadniających decyzję prawodawcy o objęciu osób niezaszczepionych przeciwko COVID-19 obowiązkiem odbycia kwarantanny granicznej i jednoczesnym wyłączeniu z tego obowiązku osób, które przyjęły szczepionkę, pomimo, że zaszczepienie nie daje gwarancji całkowitego zahamowania transmisji koronawirusa. Resort zdrowia został także poproszony o przedstawienie argumentów przemawiających za tym, że odmienne traktowanie podmiotów podobnych spełnia wymogi wynikające z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a tym samym nie stanowi niedopuszczalnej dyskryminacji obywateli. Wystąpienie to pozostało na chwilę obecną bez odpowiedzi.

Przypadkiem, który można określić mianem kuriozalnego było z kolei faktyczne, kilkunastogodzinne wyłączenie stosowania regulacji zwalniających osoby zaszczepione z obowiązku odbycia kwarantanny z powodu kontaktu z osobą zakażoną<sup>43</sup>. Przepisy

---

<sup>43</sup> Problem stał się przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Zdrowia z 6 lipca 2021 r., nr V.7018.753.2021.

**Celem kwarantanny jest prewencja mająca powstrzymać rozprzestrzenianie się zakażeń wywołujących niebezpieczne choroby, poprzez odizolowanie od reszty społeczeństwa osób potencjalnie mogących być nosicielami wirusów, a tym samym źródłem zakażeń innych osób. Obowiązek kwarantanny powinien zatem dotyczyć osób, które były narażone na zakażenie wirusem SARS-CoV-2, zaś wyłączenie z kwarantanny określonych kategorii osób powinno być oparte na kryterium braku podejrzenia tych osób o nosicielstwo tego wirusa lub też dowodów naukowych potwierdzających, że mimo obecności w organizmie danych osób SARS-CoV-2, wirus ten nie będzie w stanie przenosić się na inne osoby i wywołać choroby COVID-19.**

przywołanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. przewidywały objęcie z mocy prawa obowiązkiem kwarantanny domowników osób, wobec których stwierdzono zakażenie wirusem SARS-CoV-2 (§ 4 ust. 6 rozporządzenia). Jednocześnie jednak, rozporządzenie (§ 4 ust. 7) w sposób niepozostawiający wątpliwości, zwalnia z obowiązku kwarantanny m.in. osoby zaszczepione przeciwko COVID-19. Źródłem zaistniałego problemu były wypowiedzi medialne przedstawiciela Ministerstwa Zdrowia, który najpierw ogłosił, że kwarantanną będą obejmowane także osoby zaszczepione<sup>44</sup>, a następnie z tych zapowiedzi się wycofał<sup>45</sup>. W ciągu kilkunastu godzin, które dzieliły oba przekazane opinii publicznej komunikaty, organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej kierowały na kwarantannę wbrew jednoznacznej treści przepisów prawa, by następnie, po zmianie „stanowiska” Ministerstwa, się z tej praktyki wycofywać.

Przepisy rozporządzeń w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii przewidują możliwość zwolnienia z kwarantanny lub skrócenia jej okresu w uzasadnionych przypadkach. Kierowane do Rzecznika skargi wskazują, że organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej miały problemy z ich stosowaniem. Osoby objęte obowiązkiem kwarantanny po powrocie do kraju z zagranicy wielokrotnie składały wnioski o zwolnienie z kwarantanny. Aczkolwiek z powołanych

<sup>44</sup> <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-07-05/wariant-delta-kwarantanna-nawet-dla-zaszczepionych/>, dostęp 02.11.2021.

<sup>45</sup> [https://www.rmfm24.pl/fakty/news-wariant-delta-w-polsce-rzad-wycofuje-sie-ze-zmian-ws-kwarant,-nld,5341937#crp\\_state=1](https://www.rmfm24.pl/fakty/news-wariant-delta-w-polsce-rzad-wycofuje-sie-ze-zmian-ws-kwarant,-nld,5341937#crp_state=1), dostęp 02.11.2021.

przepisów wynika, że po rozpoznaniu wniosku o zwolnienie z obowiązku odbycia kwarantanny państwowy inspektor sanitarny powinien wydać decyzję administracyjną zawierającą stosowne rozstrzygnięcie w przedmiocie wniosku, to Rzecznik spotkał się z praktyką organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej polegającą na negatywnym załatwianiu wniosków obywateli o zwolnienie z kwarantanny zwykłym pismem, które nie zawiera uzasadnienia, ani też pouczenia o prawie do wniesienia odwołania. Z uwagi na to, że wspomniana praktyka narusza uprawnienia procesowe obywateli, Rzecznik zwrócił się do Głównego Inspektora Sanitarnego o podjęcie stosownych działań nadzorczych w celu doprowadzenia do zgodnego z prawem załatwiania wniosków o zwolnienie z obowiązków kwarantanny przez wszystkie organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Niestety, Główny Inspektor Sanitarny uchylił się od wykonywania obowiązków związanych z kompetencjami w zakresie sprawowania nadzoru nad organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej i traktując wystąpienia Rzecznika jako skargi złożone w trybie Działu VIII k.p.a. przekazał je do rozpatrzenia państwowym wojewódzkim inspektorom sanitarnym. W tej sytuacji, Rzecznik zmuszony był skierować wystąpienie do Ministra Zdrowia, w którym zwrócił się o wydanie polecenia Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu, aby zgodnie z wnioskiem Rzecznika zbadał w trybie nadzoru nieprawidłowości w działaniu organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej i podjął stosowne działania w celu ich wyeliminowania<sup>46</sup>.

**Przepisy rozporządzeń w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii przewidują możliwość zwolnienia z kwarantanny lub skrócenia jej okresu w uzasadnionych przypadkach.**

#### 4. Unijne cyfrowe zaświadczenia COVID

Pierwszego lipca 2021 r. zaczęły obowiązywać unijne cyfrowe zaświadczenia COVID<sup>47</sup>. Ich wdrożenie w Polsce nie obyło się bez problemów. Do Rzecznika wpływały skargi obywateli,

<sup>46</sup> Pismo z 20 września 2021 r., nr V.7018.65.2021, opubl. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-mz-gis-utrudnia-postepowanie-kwarantanna>.

<sup>47</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/953 z dnia 14 czerwca 2021 r. w sprawie ram wydawania, weryfikowania i uznawania interoperacyjnych zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w związku z COVID-19 (unijne cyfrowe zaświadczenie COVID) w celu ułatwienia swobodnego przemieszczania się w czasie pandemii COVID-19 (Dz.U.U.E.L nr 211 s. 1).

którzy po dokonaniu zmiany numeru PESEL utracili dostęp do uprzednio wydanego unijnego cyfrowego zaświadczenia COVID, potwierdzającego m.in., że jego posiadacz otrzymał szczepionkę przeciwko COVID-19. Zaistniałą sytuację należy rozpatrywać w kategoriach pozbawienia możliwości dostępu do dokumentacji medycznej za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, co narusza przepisy ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. z 2020 r. poz. 849). Zważywszy, że jedną z przyczyn zmiany numeru PESEL może być „zmiana płci”<sup>48</sup> problemy z dostępem do unijnego cyfrowego zaświadczenia COVID, jakie dotknęły osoby, które przeszły procedurę uzgodnienia płci mogą być także postrzegane jako przejaw ich pośredniej dyskryminacji. Przedmiotowy problem został zasygnalizowany przez Rzecznika<sup>49</sup> Dyrektorowi Centrum e-Zdrowia – jednostki pełniącej funkcję administratora systemu teleinformatycznego, w ramach którego gromadzone są informacje o wykonanych szczepieniach oraz odpowiedzialnej na terytorium RP za wydawanie Unijnego Certyfikatu COVID, a także Ministerstwu Zdrowia. Zdaniem Rzecznika, obywatelowi legitymującemu się zmienionym numerem identyfikacyjnym (PESEL), Centrum e-Zdrowia powinno wydać nowy Unijny Certyfikat COVID zawierający aktualne dane osobowe zgłaszającego, w tym określające jego tożsamość.

W celu wyeliminowania zasygnalizowanego problemu Ministerstwo Zdrowia zaproponowało osobom zgłaszającym utratę dostępu swojego Unijnego Certyfikatu COVID – w wyniku zmiany numeru PESEL – tymczasowe rozwiązanie, które polega na wprowadzeniu aktualnych danych na nowej karcie szczepień, co pozwoli na wygenerowanie nowego certyfikatu dostępnego na aktualnym profilu aplikacji Internetowego Konta Pacjenta. Jednocześnie zapowiedziano prace nad rozwiązaniem docelowym, które najprawdopodobniej będzie wymagało zaimplementowania nowych rozwiązań w systemie e-Zdrowie.

---

<sup>48</sup> Art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności.

<sup>49</sup> Sprawa nr V.7013.72.2021, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/zmiana-pesel-utrata-dostepu-do-cyfrowego-certyfikatu-szczepienia-rpo-interweniuje-w-mz>.



### 1. Funkcjonowanie opieki covidowej

W związku z regulacjami specustawy covidowej<sup>50</sup> zostały wydane polecenia dotyczące przekształcenia szpitali wieloprofilowych w jednoimienne, które miały udzielać świadczeń pacjentom wymagającym hospitalizacji z podejrzeniem lub zakażeniem COVID-19. Kierujący podmiotami leczniczymi, byli zobligowani w bardzo krótkim czasie zmienić strukturę organizacyjną podmiotu. Jednocześnie towarzyszył temu brak wytycznych i jednolitego kierunku działania z wyodrębnioną jednostką decyzyjną, co powodowało chaos organizacyjny i dezinformację zarówno wśród personelu medycznego, jak i pacjentów. Tworzono oddziały covidowe niejednokrotnie bez sprawdzenia, czy w danym miejscu występują właściwe warunki techniczne (np. czy pozwala na to system wentylacji)<sup>51</sup>.

Nie zapewniono w sposób wystarczający środków ochrony osobistej w przypadku podejrzenia zakażenia COVID-19 w trakcie udzielania medycznych czynności przez personel medyczny, co potęgowało problem braków kadrowych<sup>52</sup>. Pozostaje wciąż na uwadze sytuacja przepełnienia szpitali w czasie pandemii w szczególności w regionach, gdzie występuje lub występowała wysoka liczba zakażeń w kierunku COVID-19, z jednoczesnym niskim wskaźnikiem osób zaszczepionych. Liczba pacjentów chorych na COVID-19 w szczycie pandemii powodowała konieczność przekształcenia oddziałów w covidowe, co niejednokrotnie odbywało się kosztem innych pacjentów oraz generowało

**Pozostaje wciąż na uwadze sytuacja przepełnienia szpitali w czasie pandemii w szczególności w regionach, gdzie występuje lub występowała wysoka liczba zakażeń w kierunku COVID-19, z jednoczesnym niskim wskaźnikiem osób zaszczepionych.**

<sup>50</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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 374, ze zm.) – art. 11 ust. 1 i 4.

<sup>51</sup> Pismo z dnia 15 października 2020 r. V.7010.199.2020.ET/PM, por. szerzej <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-do-mz-nfz-jak-poprawic-dramatyczna-sytuacje-sluzby-zdrowia>.

<sup>52</sup> Pismo z dnia 17 marca 2020 r. sygn. V.7018.84.2020.ET, por. szerzej <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-przekazuje-pytania-lekarzy-kiedy-dostaniemy-skuteczne-srodki-ochrony-i-testy>.

dotatkowe koszty. Nerozwiazana pozostaje rowniez kwestia niedofinansowania ochrony zdrowia, w tym szpitali<sup>53</sup>.

Okres pandemii COVID-19 uwidocznil brak koordynacji dzialan miedyzy pogotowiem a szpitalem. Dochodzilo do wielogodzinnych kolejek karetok przed szpitalami, zgonow pacjentow w karetkach<sup>54</sup>. Pomimo reorganizacji Systemu Panstwowego Ratownictwa

**Okres pandemii COVID-19 uwidocznil brak koordynacji dzialan miedyzy pogotowiem a szpitalem. Dochodzilo do wielogodzinnych kolejek karetok przed szpitalami, zgonow pacjentow w karetkach. Pomimo reorganizacji Systemu Panstwowego Ratownictwa Medycznego oraz zwiakszenia nakladow na jego funkcjonowanie, nie wyeliminowano najwazniejszych, istniejacych od wielu lat problemow.**

Medycznego oraz zwiakszenia nakladow na jego funkcjonowanie, nie wyeliminowano najwazniejszych, istniejacych od wielu lat problemow. Naleza do nich: niewystarczajace zasoby kadrowe, obciazenie szpitalnych oddzialow ratunkowych pacjentami niewymagajacymi udzielenia swiadczek medycyny ratunkowej, dlugi czas oczekiwania w tych oddzialach na uzyskanie pomocy medycznej, przekraczanie okreslonych parametrów czasu dotarcia zespolow ratownictwa medycznego do osob będuacych w stanie naglego zagrozenia zdrowotnego<sup>55</sup>. Powyzszej sytuacji zdaje sie nie poprawiac brak samorzadu zawodowego ratownikow medycznych jako wspolnej reprezentacji calkiej profesji<sup>56</sup>.

Podmioty lecznicze borykaly sie z niedostatkami respiratorow, jak i rowniez z brakami kadrowymi, w szczegolnosci pielęgniarskimi do ich obslugi oraz niewystarczajacych szkoleniami w zakresie korzystania z tych urzadzek. Wedlug srodowiska medycznego zakres niezbednego doswiadczenia i wiedzy do obslugi respiratorow jest na tyle duzy, ze szkolenia w zakresie obslugi

<sup>53</sup> Pismo z dnia 12 listopada 2020 r. V.7013.145.2020.ET/GH/PM, por. szerzej <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-najwazniejsze-problemy-systemu-ochrony-zdrowia>.

<sup>54</sup> Pismo z dnia 12 listopada 2020 r. V.7013.145.2020.ET/GH/PM, por. szerzej <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-najwazniejsze-problemy-systemu-ochrony-zdrowia>.

<sup>55</sup> Por. Informacja NIK o wynikach kontroli z dnia 29.12.2020 r. funkcjonowanie systemu ratownictwa medycznego Nr ewid. 176/2020/P/19/105/LWA.

<sup>56</sup> Pismo z dnia 13 pazdziernika 2020 r. V.7010.155.2020.GH, por. szerzej <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ratownicy-medyczni-jedyny-zawod-medyczny-bez-samorzadu>.

respiratorów, aby mogły być bezpieczne dla pacjenta, nie mogą odbywać się w krótkim czasie, tak jak miało to miejsce podczas pandemii<sup>57</sup>. Kurs kwalifikacyjny, który ma na celu uzyskanie przez pielęgniarkę lub położną wiedzy i umiejętności do udzielania określonych świadczeń zdrowotnych wchodzących w zakres danej dziedziny pielęgniarstwa lub dziedziny mającej zastosowanie w ochronie zdrowia, na przykład kursy kwalifikacyjne dla pielęgniarek w dziedzinie pielęgniarstwa anestezyjologicznego i intensywnej opieki, trwają do 6 miesięcy<sup>58</sup>.

Wciąż aktualny pozostaje problem braków kadrowych i niewystarczającego wynagrodzenia personelu medycznego<sup>59</sup>. Obecnie z uwagi na niedobory personelu medycznego m.in. pediatrów, neurologów, internistów szpitale zawieszają działanie oddziałów szpitalnych. Sytuacji kadrowej nie poprawiają wypowiedzenia składane przez lekarzy, którzy wyrażają swoją dezaprobatę dla panującej sytuacji w ochronie zdrowia, czy też protesty medyków (tzw. białe miasteczko). Zastrzeżenia budzą regulacje<sup>60</sup>, które według niektórych przedstawicieli zawodów medycznych przyznają im krzywdzące oraz zbyt niskie wynagrodzenie względem potrzeb danej grupy zawodowej<sup>61</sup>.

**Podmioty lecznicze borykały się z niedostatkiem respiratorów, jak i również z brakami kadrowymi, w szczególności pielęgniarskimi do ich obsługi oraz niewystarczającymi szkoleniami w zakresie korzystania z tych urządzeń.**

## 2. Funkcjonowanie opieki niecovidowej

Następstwem nieprzygotowywania służby zdrowia do walki z pandemią COVID-19 są problemy pacjentów cierpiących na inne choroby lub dolegliwości w dostępie do uzyskania

<sup>57</sup> Pismo z dnia 12 listopada 2020 r. V.7013.145.2020.ET/GH/PM, por. szerzej <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-najwazniejsze-problemy-systemu-ochrony-zdrowia>

<sup>58</sup> Zgodnie z art.71 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (Dz. U. z 2021 r., poz. 479 ze zm.).

<sup>59</sup> Pismo RPO z dnia 15 października 2020 r. V.7010.199.2020.ET/PM oraz pismo RPO z dnia 24 listopada 2020 r. V.7018.1008.2020.ET por. szerzej <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-do-mz-nfz-jak-poprawic-dramatyczna-sytuacje-sluzby-zdrowia>, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-do-mz-dramatyczna-sytuacja-oddzialow-covidowych>

<sup>60</sup> Ustawa z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1801).

<sup>61</sup> Pismo z dnia 1 kwietnia 2021 r., V.7014.5.2021.ET.

adekwatnych świadczeń zdrowotnych. Przede wszystkim nie była w pełni zapewniona opieka zdrowotna osobom w stanie nagłym, w szczególności w przypadku problemów kardiologicznych, nadciśnienia, stomatologicznych, a także osób posiadających przewlekłe choroby i cierpiących onkologicznie oraz wymagających niezwłocznie rehabilitacji, np. po wypadku samochodowym. Chaos w funkcjonowaniu publicznej służby zdrowia pogłębiało odwoływanie planowych wizyt i operacji. Poradnie anulowały wizyty kontrolne, odwoływane były również badania diagnostyczne dla kobiet w ciąży takie jak USG, zamykano ginekologiczne gabinety lekarskie, odwoływano zajęcia szkoły rodzenia, występował braki opieki położnej środowiskowej, jak i odwoływano lub przesuwano zabiegi kardiologiczne przy jednoczesnym braku wyznaczania nowych terminów – co powodowało wydłużenie kolejki do zabiegów kardiochirurgicznych. Jednocześnie pacjenci nie posiadali jasnej informacji, gdzie mogą otrzymać świadczenie zdrowotne w przypadku ograniczenia przyjęć w danej palcówce medycznej. Sytuacja ta stanowiła, bez wątpienia, realne zagrożenie dla życia i zdrowia ludzkiego<sup>62</sup>.

Podczas pandemii COVID-19 wystąpiła konieczność zapewnienia opieki zdrowotnej dla pacjentów w stanie nagłym w innych podmiotach niż jednoimiennie szpitale zakaźne. Występowały wówczas obawy, że pacjenci, w szczególności w stanach nagłych, którzy potrzebują udzielania świadczenia w podmiocie leczniczym podczas fizycznej wizyty w gabinecie lekarskim nie uzyskają jej w sposób rzeczywisty<sup>63</sup>. Wraz z przekształceniem szpitali wieloprofilowych

**W czasie pandemii była w pełni zapewniona opieka zdrowotna osobom w stanie nagłym, w szczególności w przypadku problemów kardiologicznych, nadciśnienia, stomatologicznych, a także osób posiadających przewlekłe choroby i cierpiących onkologicznie oraz wymagających niezwłocznie rehabilitacji, np. po wypadku samochodowym. Chaos w funkcjonowaniu publicznej służby zdrowia pogłębiało odwoływanie planowych wizyt i operacji.**

<sup>62</sup> Pismo z dnia 12 listopada 2020 r. V.7013.145.2020.ET/GH/PM, por. szerzej <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-najwazniejsze-problemy-systemu-ochrony-zdrowia>.

<sup>63</sup> Pismo z dnia 30 czerwca 2020 r. oraz z dnia 24 marca 2020 r. V.7010.38.2020.ET, por. szerzej <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/sluzba-zdrowia-walczy-z-koronawirusem-i-nie-daje-rady-zapewnic-wlasciwej-opieki-innym-chorym>.

w jednoimienne na podstawie regulacji specustawy covidowej<sup>64</sup> wojewodowie zobowiązali szpitale inne niż jednoimienne m.in. do wstrzymania przyjęć planowych i zabiegów operacyjnych. Został również wydany komunikat dla świadczeniodawców przez NFZ, stanowiący, że w celu minimalizacji ryzyka transmisji infekcji COVID-19, zaleca się ograniczenie do niezbędnego minimum lub czasowe zawieszenie udzielania świadczeń wykonywanych planowo lub zgodnie z przyjętym planem postępowania leczniczego<sup>65</sup>. Jednocześnie NFZ wskazywał, że niektóre ze świadczeń mogą być udzielane z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych lub innych systemów łączności. Takiej porady na odległość mogli udzielać specjaliści, np. z poradni onkologicznej, kardiologicznej czy neurologicznej. Bezspornym jest, że telemedycyna pozwala w niektórych przypadkach zapewnić ciągłość udzielania świadczeń zdrowotnych. Niemniej jednak, występują sytuacje, w których teleporada oraz odwołanie czy przesunięcie wizyty są niemożliwe. Budziło to obawy, czy pacjenci, w szczególności w stanach nagłych, którzy potrzebują udzielania świadczenia w podmiocie leczniczym podczas fizycznej wizyty w gabinecie lekarskim nie uzyskają jej w sposób rzeczywisty. Przepisy jasno stanowią, że w stanach nagłych, świadczenia opieki zdrowotnej są udzielane świadczeniobiorcy niezwłocznie<sup>66</sup>.

Spowodowało to również, z uwagi na ograniczenie świadczeń, konieczność poszukiwania przez pacjentów usług medycznych na rynku komercyjnym, które nie mogą być refundowane. Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej nie zawiera przepisu pozwalającego na refundację – na wniosek świadczeniobiorcy – kosztów badania lub leczenia, którego realizacja nastąpiła poza systemem ubezpieczenia zdrowotnego, nawet, jeżeli dane świadczenie należy

---

<sup>64</sup> Art. 11 ust. 1.

<sup>65</sup> Zalecenia dla świadczeniodawców dotyczące zasad udzielania świadczeń opieki zdrowotnej w związku z zapobieganiem przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, opubl. 15.03.2020 r. <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnoscicentrali/komunikat-dla-swiadczeniodawcow-w-sprawie-zasad-udzielania-swiadczen-opieki-zdrowotnej,7646.html>.

<sup>66</sup> Art. 19 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1285 ze zm., dalej: ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej). Podstawą udzielania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych przez Fundusz jest umowa o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej zawarta pomiędzy świadczeniodawcą a Funduszem (art.132 ww. ustawy). W przypadku braku możliwości udzielania świadczeń, którego nie można było wcześniej przewidzieć, świadczeniodawca niezwłocznie podejmuje czynności w celu zachowania ciągłości udzielania świadczeń, powiadamiając jednocześnie Prezesa Funduszu (§ 9 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej – Dz.U. z 2020 r. poz. 320 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów).

do świadczeń gwarantowanych. Ustawa przewiduje możliwość refundacji kosztów świadczeń opieki zdrowotnej udzielonych przez świadczeniodawcę, który nie zawarł umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej z NFZ, jednakże tylko w przypadku ich udzielenia w stanie nagłym i w niezbędnym zakresie, przy czym – wynagrodzenie za to świadczenie przysługuje świadczeniodawcy a nie ubezpieczonemu<sup>67</sup>. Niepokojące są sygnały wskazujące na niewystarczającą wycenę świadczeń w hospicjum domowym dla dzieci<sup>68</sup> oraz utrudniony dostęp do świadczeń zdrowotnych osób cierpiących na nowotwory, a zatem obywateli, którzy powinni być przez system opieki zdrowotnej otoczeni szczególną troską. W szczególności uwidoczony jest problem w dostępie do leczenia pacjentów onkologicznych, w ramach procedury ratunkowego dostępu do technologii lekowych<sup>69</sup>.

**Stan pandemii pogorszył sytuację w zakresie leczenia psychiatrycznego zarówno dzieci, jak i osób dorosłych, która od lat była na granicy wydolności. W związku z potrzebą leczenia osób chorych na COVID-19 zamykane były oddziały psychiatryczne, a ich pacjenci, mimo że wymagali dalszej opieki lekarskiej – odsyłani do domu.**

Stan pandemii pogorszył sytuację w zakresie leczenia psychiatrycznego zarówno dzieci, jak i osób dorosłych, która od lat była na granicy wydolności. W związku z potrzebą leczenia osób chorych na COVID-19 zamykane były oddziały psychiatryczne, a ich pacjenci, mimo że wymagali dalszej opieki lekarskiej – odsyłani do domu. Tylko najcięższe przypadki mogły liczyć na kontynuację leczenia szpitalnego<sup>70</sup>. Dodatkowo, przypadająca na początek pandemii reforma i powstanie tzw. placówek pierwszego poziomu referencyjnego, które miały stanowić podstawę nowego systemu opieki psychiatrycznej dla dzieci i młodzieży, w żaden sposób nie mogła zaspokoić potrzeb młodych pacjentów, w szczególności że praca środowiskowa w zasadzie nie mogła być realizowana i ograniczała się do udzielania teleporad. Ponadto, sama liczba zakontraktowanych przez NFZ placówek nie była wystarczająca, aby zaspokajać zwiększone potrzeby dzieci i młodzieży w tym zakresie.

<sup>67</sup> Art.19 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

<sup>68</sup> Pismo z dnia 3 października 2021 r. V.7012.14.2021.ETP.

<sup>69</sup> Pismo z dnia 28 czerwca 2021 r. V.7013.58.2021.ET, por. szerzej <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-mz-chorujacych-na-raka-nie-wolno-pozostawiac-samych-sobie>.

<sup>70</sup> Pismo z dnia 5 listopada 2020 r., V.7016.104.2020.

Stan pandemii COVID-19 wpłynął na sposób i organizację udzielania świadczeń zdrowotnych. Nie można jednak pozwolić, by ochrona przed zakażeniem była realizowana bez względu na inne fundamentalne dla pacjentów wartości. Prawo pacjenta do obecności osoby bliskiej przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych oraz do kontaktu z innymi osobami zostało uregulowane w przepisach ustawy o prawach pacjenta<sup>71</sup>. Przepisy te zezwalają na to, że w przypadku wystąpienia zagrożenia epidemicznego lub ze względu na bezpieczeństwo zdrowotne innych osób mogą zostać ograniczone odwiedziny w szpitalach – nie dopuszczają jednak całkowitego pozbawienia możliwości korzystania z poszczególnych praw pacjenta. Ograniczenia o takiej treści mogą stwarzać rzeczywiste zagrożenia dla więzi pacjentów i ich bliskich, w szczególności podczas czuwania w szpitalach przez osoby bliskie nad pacjentami w stanach terminalnych oraz możliwości godnego pożegnania osoby zmarłej<sup>72</sup>.

W związku z realizacją Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19, w tym zaszczepieniem znaczącej części osób z grup ryzyka poważnych skutków zachorowania na COVID-19, opracowano rekomendacje dotyczące organizacji odwiedzin pacjentów przebywających na oddziałach szpitalnych, z zachowaniem odpowiednich środków zapobiegania i kontroli zakażeń w tych jednostkach<sup>73</sup>. Powyższe rekomendacje nie ujmują jednak problemu w sposób kompleksowy. Nie dotyczą organizacji odwiedzin m.in.

**Zaznaczył się również problem braku rekomendacji co do opieki pielęgnacyjnej podczas pandemii oraz trudności z dostępem do opieki pielęgnacyjnej nad małym pacjentem przebywającym w szpitalu dla jednego z rodziców podczas pandemii COVID-19. W praktyce nadal pojawiają się trudności w dostępie do porodów rodzinnych (z osobą towarzyszącą).**

<sup>71</sup> Art. 21, art. 33 ust. 1 oraz art. 5 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. z 2020 r. poz. 849, dalej: ustawa o prawach pacjenta).

<sup>72</sup> Pismo z dnia 12 listopada 2020 r. V.7013.145.2020.ET/GH/PM, por. szerzej <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-najwazniejsze-problemy-systemu-ochrony-zdrowia>.

<sup>73</sup> Rekomendacje Ministerstwa Zdrowia i Głównego Inspektoratu Sanitarnego dotyczące organizacji odwiedzin pacjentów przebywających na oddziałach szpitalnych w okresie epidemii COVID-19 w związku z postępowaniem realizacji Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19, Warszawa 6 września 2021 r. <https://www.gov.pl/web/zdrowie/rekomendacje-ministerstwa-zdrowia-i-glownego-inspektoratu-sanitarnego-dotyczace-odwiedzin-w-szpitalach-w-zwiazku-z-postepem-realizacji-narodowego-programu-szczepien>.

pacjentów małoletnich przebywających na oddziałach pediatrycznych (i innych oddziałach szpitalnych) przez ich rodziców lub opiekunów<sup>74</sup> oraz w szczególnych przypadkach, takich jak wizyta pożegnalna pacjenta chorego terminalnie<sup>75</sup>. Brak jednoznacznego stanowiska Ministra Zdrowia w tym zakresie powoduje chaos informacyjny i organizacyjny.

Zaznaczył się również problem braku rekomendacji co do opieki pielęgnacyjnej podczas pandemii oraz trudności z dostępem do opieki pielęgnacyjnej nad małoletnim pacjentem przebywającym w szpitalu dla jednego z rodziców podczas pandemii COVID-19<sup>76</sup>. W praktyce nadal pojawiają się trudności w dostępie do porodów rodzinnych (z osobą towarzyszącą)<sup>77</sup>.

### 3. Program szczepień przeciw COVID-19

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2021 r.<sup>78</sup> zmieniono rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii<sup>79</sup> poprzez dodanie Rozdziału 3a „Szczepienia ochronne przeciwko COVID-19”. W regulacji tej określono zasady (kryteria kolejności) dostępu obywateli do szczepień przeciwko COVID-19. Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1-6 i 8-13 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>80</sup>. W przepisach tych nie ma

---

<sup>74</sup> Zalecenia w tym zakresie zostały opublikowane na stronie internetowej Ministerstwa Zdrowia, <https://www.gov.pl/web/zdrowie/wytyczne-dla-poszczegolnych-zakresow-i-rodzajow-swadczen> (pkt 6. Pediatria – materiały do pobrania).

<sup>75</sup> Wytyczne w tym zakresie zostały opracowane przez Konsultanta Krajowego w dziedzinie epidemiologii i opublikowane online przez Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego PZH – Państwowy Instytut Badawczy, <https://www.pzh.gov.pl/wp-content/uploads/2020/06/zalecenia-dla-plac%C3%B3wek-dot.-odwiedzin-os%C3%B3b-umieraj%C4%85cych.pdf>.

<sup>76</sup> Pismo z dnia 14 października 2021 r. V.7013.92.2021.ETP.

<sup>77</sup> Pismo z dnia 31 marca 2020 r., V.7010.45.2020.ET; pismo z dnia 18 maja 2020 r., V.7010.45.2020.ET; pismo z dnia 8 lipca 2020 r. V.7010.125.2020.ET; pismo z dnia 3 czerwca 2020 r., V.7010.114.2020.ET; pismo z dnia 7 lipca 2020 r. V.7010.45.2020.ET, por. szerzej <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-ponowna-interwencja-rpo-do-mz-nfz-ws-porodow-rodzinnych>.

<sup>78</sup> (Dz. U. poz. 91).

<sup>79</sup> (Dz.U. poz. 2316, 2353 i 2430 oraz z 2021 r. poz. 12).

<sup>80</sup> (Dz.U. z 2020 r. poz. 1845, 2112 i 2401).





w samodzielnym poruszaniu się do mobilnych punktów szczepień<sup>85</sup>. Zauważono konieczność zorganizowania szczepienia dla osób dotkniętych bezdomnością w specjalnie utworzonych tymczasowych punktach szczepień<sup>86</sup>. Organizacja szczepienia nie uwzględniła wielu ograniczeń, z jakimi borykają się osoby starsze oraz osoby z niepełnosprawnościami<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> Pismo z dnia 21 stycznia 2021 r., V.7018.90.2021.GH, por. szerzej <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-mobilne-punkty-moglyby-szczepic-pacjentow-w-domach>.

<sup>86</sup> Pismo z dnia 2 czerwca 2021 r., V.7018.664.2021.ET, por. szerzej <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-do-mz-ulatwic-szczepienia-osob-w-kryzysie-bezdomnosc>, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/szczepieni-pracownicy-noclegowni-i-ogrzewalni-koronawirus>.

<sup>87</sup> Por. szerzej, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Raport%20z%20badan%20dostepnosc%20szczepien%20dla%20osob%20starszych.pdf>.

### 1. Ograniczenia i zakazy prowadzenia działalności gospodarczej

Wraz z ogłoszeniem na terytorium RP stanu epidemii, doszło do wprowadzenia rozporządzeniami Ministra Zdrowia, a następnie Rady Ministrów, znaczących ograniczeń wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Do wad upoważnienia ustawowego, w oparciu o które były one stanowione, odnieść należy wszystkie uwagi, o których mowa w rozdziale pierwszym części I niniejszego opracowania. Nie była to wszakże jedyna z wad, jakimi obarczone były wprowadzone ograniczenia.

Na czoło owych wad wysuwa się przekraczanie przez Radę Ministrów poza granice udzielonego upoważnienia<sup>88</sup>. Jakkolwiek ustawa z dnia 8 grudnia 2008 r. (jej art. 46b pkt 2) dopuszcza wprowadzenie przez Radę Ministrów „ograniczenia określonych zakresów działalności przedsiębiorców”, to należy podkreślić, że ograniczenie nie jest tożsame z zakazem prowadzenia określonej działalności w danym zakresie (a Rada Ministrów wprowadziła wyraźnie zakazy w odniesieniu do niektórych branż). Ustawodawca, konstruując upoważnienie ustawowe posługuje się bowiem zarówno pojęciami „ograniczenia”, jak i „zakazu”, co wyklucza, by obie te formy ingerencji w wolności i prawa jednostki ze sobą utożsamiać. Dodatkowo, upoważnienie ustawowe wymaga, aby wprowadzone ograniczenie było „czasowe”, a kryterium tego nie spełnia używane w rozporządzeniu sformułowanie „do odwołania”. Wprawdzie z czasem, rozporządzenia zaczęły wskazywać konkretną datę graniczną obowiązywania

---

<sup>88</sup> Problem poruszany był w wystąpieniach kierowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezesa Rady Ministrów; por. pismo z 4 czerwca 2020 r., nr VII.565.461.2020, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/raport-rpo-dla-premiera-nt-prawa-w-stanie-epidemii> i pismo z 26 października 2020 r., nr V.7018.910.2020, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-do-premiera-najnowsze-nakazy-zakazy-nadal-sprzeczne-z-konstytucja>

zakazów<sup>89</sup>, to jednak ich „czasowość” była jedynie pozorna wobec systematycznego ich przedłużania<sup>90</sup>.

Częste (i nagłe) zmiany rozporządzeń wprowadzających ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej stanowiły z jednej strony istotną trudność dla przedsiębiorców, w szczególności tych drobnych. Rzecznikowi znane są przypadki pociągnięcia ich w poniedziałek do administracyjnej odpowiedzialności za naruszenie zakazu prowadzenia działalności wprowadzonego dzień wcześniej<sup>91</sup>. Z drugiej strony, wybór branż, których dotyczyły wprowadzane zakazy i ograniczenia sprawiał nierzadko wrażenie przypadkowości<sup>92</sup>. Tego rodzaju praktyki legislacyjne trudne są do pogodzenia z deklarowanym przez ustawodawcę<sup>93</sup> prawem do pewności prawa.

Mimo wskazanych „powszechnie znanych niedociągnięć prawodawcy”<sup>94</sup>, ustanowione rozporządzeniami Ministra Zdrowia zakazy i ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej były egzekwowane przez Państwową Inspekcję Sanitarną, przy czym wiele tego

---

<sup>89</sup> Pierwszy raz datą taką posłużyło się rozporządzenie z dnia 26 listopada 2020 r. (Dz.U. poz. 2091, z późn. zm.), ustanawiając „zakaz prowadzenia (...) działalności” w wybranych branżach „do dnia 27 grudnia 2020 r.”.

<sup>90</sup> Przykładowo, zakaz prowadzenia działalności polegającej na prowadzeniu dyskotek i klubów nocnych ustanowiony na mocy rozporządzenia z dnia 26 listopada 2020 r. (Dz.U. poz. 2091, z późn. zm.) do dnia 27 grudnia 2020 r. był następnie przedłużany do 17 stycznia 2021 r., 31 stycznia 2021 r., 14 lutego 2021 r., 28 lutego 2021 r. (rozporządzenie z dnia 21 grudnia 2020 r., Dz.U. poz. 2316, z późn. zm.), 14 marca 2021 r., 28 marca 2021 r. (rozporządzenie z dnia 26 lutego 2021 r., Dz.U. poz. 447, z późn. zm.), 9 kwietnia 2021 r., 18 kwietnia 2021 r., 25 kwietnia 2021 r., 3 maja 2021 r., 7 maja 2021 r. (rozporządzenie z dnia 19 marca 2021 r., Dz.U. poz. 512, z późn. zm.), 5 czerwca 2021 r., 25 czerwca 2021 r. (rozporządzenie z dnia 6 maja 2021 r., Dz.U. poz. 861, z późn. zm.).

<sup>91</sup> W sprawie V.7018.1056.2020, Rzecznik zaskarżył do WSA w Warszawie wydaną w takich właśnie warunkach decyzję o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej.

<sup>92</sup> Przykładem tego było wyłączenie spod zakazu prowadzenia działalności gospodarczej kasyn, z czego po publicznej krytyce Rada Ministrów się wycofała, <https://www.money.pl/gospodarka/kasyna-jednak-maja-byc-zamkniete-na-brak-klientow-nie-narzekaly-6588983117077280a.html>, dostęp 2 listopada 2021 r.

<sup>93</sup> Por. preambułę ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2021 r. poz. 162).

<sup>94</sup> Takie określenie padło nawet w orzeczeniu akceptującym wprowadzone w drodze rozporządzeń ograniczenia działalności gospodarczej – por. nieprawomocny wyrok WSA w Bydgoszczy z 17 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 834/20, od którego skargę kasacyjną wniósł m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich.

rodzaju spraw znalazło swój finał w sądach administracyjnych<sup>95</sup>. Z kontrolami przestrzegania przez przedsiębiorców wprowadzonych rozporządzeniami zakazów i ograniczeń wiązały się też wątpliwe pod względem prawnym praktyki kontrolujących. Jedną z nich, polegającą na zatajaniu przez kontrolujących rzeczywistego przedmiotu kontroli (formalnie miała być ona prowadzona pod kątem przestrzegania przepisów dotyczących warunków higienicznych i zdrowotnych przygotowywania i wprowadzania do obrotu żywności, zaś „gotowa” decyzja wymierzająca karę za naruszenie obostrzeń miała być wręczana niejako przy jej okazji) stała się przedmiotem interwencji Rzecznika<sup>96</sup>.

Organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, wobec niestosowania się przedsiębiorców do wprowadzonych w opisanych wyżej warunkach zakazów i ograniczeń, podejmowały także próby wstrzymywania działalności prowadzonej przez poszczególnych przedsiębiorców w drodze aktów indywidualnych – decyzjami administracyjnymi wydawanymi w oparciu o art. 27 ust. 2 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej<sup>97</sup>. Przewiduje on m.in. możliwość unieruchomienia zakładu pracy lub jego części, jeżeli jego funkcjonowanie prowadzi do naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych powodujących bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia ludzi. Dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych zapadłe na gruncie skarg przedsiębiorców na decyzje wstrzymujące prowadzenie działalności prowadzi do wniosku, że w konkretnych przypadkach (niezapewnienia odpowiednich warunków sanitarnych, np. nadmiernego zagęszczenia gości restauracji lub klubu, niestosowania przez nich maseczek) zastosowanie art. 27 ust. 2 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej było dopuszczalne<sup>98</sup>, podczas gdy sam fakt prowadzenia działalności „zakazanej” rozporządzeniem Rady Ministrów nie mógł stanowić podstawy zastosowania przywołanego przepisu ustawy o Państwowej Inspekcji

---

<sup>95</sup> Por. część 1.2. niniejszego opracowania.

<sup>96</sup> Sprawa nr V.7018.198.2021, <https://bip.brpo.gov.pl/index.php/pl/content/rpo-sanepid-zasady-kontrolowania-przedsiębiorców-otwieraMY>.

<sup>97</sup> Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. (Dz.U. z 2021 poz. 195).

<sup>98</sup> Por. wyroki WSA w Białymstoku z 24 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 393/21 pr. i z 23 września 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 534/21 npr.; godzi się w tym miejscu także odnotować stanowisko zaprezentowane w uzasadnieniu wyroku WSA w Gliwicach z 17 sierpnia 2021 r., sygn. akt III SA/GI 648 npr., zgodnie z którym naruszenie ograniczenia (nie zakazu) prowadzenia działalności gospodarczej wprowadzonego rozporządzeniem Rady Ministrów może zostać uznane za naruszenie wymagań sanitarnych i zdrowotnych, umożliwiające zastosowanie art. 27 ust. 2 ustawy o Inspekcji Sanitarnej.

Sanitarnej<sup>99</sup>. Kwestia dopuszczalności i ewentualnych zasad stosowania art. 27 ust. 2 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej w związku z epidemią SARS-CoV-2 stanie się niewątpliwie przedmiotem wypowiedzi Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Niezależnie od tego, czy możliwość korzystania z przywołanej normy zostanie przez niego potwierdzona, czy też nie, konieczność uciekania się do tego narzędzia przez organy Inspekcji prowadzi do wniosku o nieskuteczności działalności legislacyjnej Rady Ministrów.

## 2. Wsparcie finansowe przedsiębiorców

W wyniku wprowadzenia z dniem 14 marca 2020 r. na terenie całego kraju całkowitego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej w wielu branżach, Rzecznik zaczął otrzymywać skargi przedsiębiorców na tę decyzję organów władzy.

Prócz wątpliwości natury konstytucyjnej, o czym była mowa we wcześniejszych fragmentach raportu<sup>100</sup>, przedsiębiorcy oczekiwali przede wszystkim konkretnych deklaracji i rozwiązań, kiedy i na jakich warunkach będą mogli uruchomić swoje biznesy. Od początku pandemii Rzecznik na bieżąco informował resort gospodarki<sup>101</sup> o problemach i potrzebach przedsiębiorców. Wyrazem zaangażowania w ochronę praw przedsiębiorców było skierowane w maju 2020 r. wystąpienie do Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii<sup>102</sup>, w którym Rzecznik zwrócił się o podjęcie działań zmierzających do uregulowania sytuacji prawnej przedsiębiorców w okresie pandemii i w pewien czas po jej ustaniu oraz zaapelował o podjęcie

**Największym problemem okazało się rozproszenie programów pomocowych. Wbrew apelowi Rzecznika, ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie specjalnego aktu prawnego regulującego zasady pomocy udzielanej przedsiębiorcom. Z wniosków kierowanych przez przedsiębiorców do RPO wyłaniał się obraz zagubienia i dezorientacji, w jakiej sytuacji dany przedsiębiorca może skorzystać ze wsparcia finansowego państwa.**

<sup>99</sup> Tak WSA w Poznaniu w wyroku z 15 lipca 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 481/21 pr.

<sup>100</sup> Zob. część 1.1. i 3.1.

<sup>101</sup> Ówczesne Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii.

<sup>102</sup> Nr V.7100.26.2020.BA, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronowirus-jak-panstwo-ma-pomagac-przedsiębiorcom-rpo-do-jadwigi-emilewicz>, dostęp: 29.10.2021 r.

partnerskich konsultacji. Szczególne zaniepokojenie Rzecznika<sup>103</sup> wzbudziła ostra i represyjna reakcja organów policji wobec przedsiębiorców głośno manifestujących swoje niezadowolenie z działań władz<sup>104</sup>.

Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, wprowadzony z dnia na dzień, spowodował także napływ skarg przedsiębiorców, którzy w szczególnie dotkliwy sposób zostali pozbawieni źródła dochodów, niejednokrotnie jedyne i warunkujące utrzymanie całych rodzin. Szczególnie pokrzywdzeni zostali przedsiębiorcy z branży hotelowo-gastronomicznej, transportowej (transport pasażerski), kulturalnej, rozrywkowej, fitness, beauty, a także prowadzący handel różnymi towarami, które nie spełniały kryteriów tzw. pierwszej potrzeby.

Poprawę sytuacji przedsiębiorców miała zapewnić tzw. Tarcza antykrzysowa<sup>105</sup>, która wkrótce okazała się niewystarczająca i zaistniała potrzeba wprowadzenia kolejnych

---

<sup>103</sup> <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/stanowisko-rpo-w-sprawie-demonstracji-przedsiębiorców-16-maja-2020-r>, dostęp: 29.10.2021 r.

<sup>104</sup> Zob. interwencje RPO w związku z majowymi protestami przedsiębiorców w 2020 r., nr II.519.549.2020.PS <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-pyta-policje-o-likwidacje-miasteczka-przedsiębiorców-pod-sejmem>; <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-zatrzymanie-dziennikarza-na-demonstracji-narusza-wolnosc-mediow>; <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-pyta-stolecznego-komendanta-policji-o-szczegoly-interwencji-16-maja>; <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-protestuje-przeciwko-zaklamywaniu-we-wpisach-komendy-stolecznej-policji-na-twitterze-rol-rpo>; <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/wydarzenia-7-8-maja-2020-w-swietle-odpowiedzi-policji-dla-rpo>; <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/stoleczna-policja-odpisala-rpo-ws-interwencji-16-maja>; <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/informacja-policji-dla-rpo-o-interwencji-23-maja-2020-w-warszawie>; <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/stoleczna-policja-bezzasadnie-zatrzymuje-manifestantow-rpo-do-senatu>, dostęp: 29.10.2021 r.

<sup>105</sup> Tarcza (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. z 2020 r. poz. 568).

Tarcz antykryzysowych<sup>106</sup>. Pośpiech i zauważalny brak dobrego rozpoznania potrzeb przedsiębiorców, spowodował niedociągnięcia legislacyjne przy tworzeniu nowego prawa<sup>107</sup>. Prowadziło to w konsekwencji do kolejnych zmian legislacyjnych<sup>108</sup>, co nie ułatwiało przedsiębiorcom rozeznania w oferowanych formach wsparcia finansowego. Zarazem, skomplikowane procedury aplikowania o pomoc, powodowały kolejne problemy. Przedsiębiorcy zobowiązani zostali do wypełniania obszernych wniosków i składania szczegółowych oświadczeń, pod groźbą odpowiedzialności karnej. W świetle otrzymanych skarg okazało się, że stopień komplikacji procedur i w powiązaniu z dynamicznymi zmianami

---

<sup>106</sup> Tarcza 2.0 (ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2, Dz. U. z 2020 r. poz. 695); Tarcza 3.0 (ustawa z 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2, Dz. U. z 2020 r. poz. 875); Tarcza 4.0 (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. z 2020 r. poz. 1086); Tarcza 5.0 (Tarcza branżowa; ustawa z dnia 7 września 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. 1639), Tarcza 6.0 (ustawa z dnia 9 grudnia 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. 2255); Tarcza 7.0 (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (Dz. U. z 2021 r. poz. 152); Tarcza 8.0 (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19, Dz. U. z 2021 r. poz. 371); Tarcza 9.0 (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19, Dz. U. z 2021 r. poz. 713).

<sup>107</sup> Nr V.7100.26.2020.BA z dnia 26 czerwca 2020 r. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-ponowna-interwencja%C2%A0-rpo-na-rzecz-przedsiębiorców>, dostęp: 29.10.2021 r.

<sup>108</sup> Tytułem przykładu – dopiero w tarczy antykryzysowej 4.0 wyłączono spod zajęcia oraz egzekucji sądowej i administracyjnej różne formy dofinansowań i pożyczek z powiatowego urzędu pracy, gdy taką ochronę przed egzekucją przewidziano znacznie wcześniej (kwiecień 2020 r.) wobec wsparcia finansowego udzielonego przedsiębiorcom przez Polski Fundusz Rozwoju S.A.; wystąpienie nr V.7100.26.2020.BA z dnia 26 czerwca 2020 r. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-ponowna-interwencja%C2%A0-rpo-na-rzecz-przedsiębiorców>, dostęp: 29.10.2021 r.



regulacji prawnych<sup>109</sup> wpływają także negatywnie na pracę urzędników i instytucji, którym zostało powierzone wykonywanie zadań w ramach udzielania subwencji finansowych. Powodowało to brak jednolitości w stosowaniu obowiązującego prawa, jak i wydłużenie czasu oczekiwania na wsparcie.

Największym problemem okazało się rozproszenie programów pomocowych. Wbrew apelowi Rzecznika<sup>110</sup>, ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie specjalnego aktu prawnego regulującego zasady pomocy udzielanej przedsiębiorcom. Z wniosków kierowanych przez przedsiębiorców do RPO wyłaniał się obraz zagubienia i dezorientacji, w jakiej sytuacji dany przedsiębiorca może skorzystać ze wsparcia finansowego państwa. Pomocy w tym zakresie starał się udzielić Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, który stworzył platformę kontaktową oferującą bezpłatną pomoc profesjonalnych prawników w uzyskaniu wsparcia finansowego przez przedsiębiorcę z sektora MŚP<sup>111</sup>. Na tym etapie pandemii, wiele skarg dotyczyło nierównego traktowania przedsiębiorców i pozbawienia wsparcia jednostek, które rozpoczęły działalność na krótko przed wybuchem pandemii.

**Niejasne regulacje prawne i nakładanie na przedsiębiorców obowiązków trudnych do wyegzekwowania, to wciąż problem pozostający do rozwiązania.**

Gdy przedsiębiorcy uporali się z problematycznym złożeniem wniosków o dotacje finansowe, pojawił się kolejny problem – odmowa udzielenia wsparcia. Nadto, pod koniec kwietnia 2020 r. Polski Fundusz Rozwoju S.A.<sup>112</sup> dokonał zmiany regulaminu udzielania wsparcia, lecz pojawiły się kolejne wątpliwości, co do zakresu czasowego stosowania nowej regulacji<sup>113</sup>. Okazało się, że PFR zażądał zwrotu dotacji od przedsiębiorców, którzy wypełnili wnioski zgodnie z obowiązującymi regulacjami, zaś następnie dokonano zmiany regulaminów i zastosowano nowe regulacje do już istniejących stosunków prawnych.

<sup>109</sup> Zob. też wnioski o objaśnienia prawne Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, <https://rzecznikmsp.gov.pl/ratujbiznes/wnioski-o-objasnienia-covid19/>, dostęp: 29.10.2021 r.

<sup>110</sup> Nr V.7100.26.2020.BA, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-jak-panstwo-ma-pomagac-przedsiębiorcom-rpo-do-jadwigi-emilewicz>, dostęp: 29.10.2021 r.

<sup>111</sup> Akcja #RatujBiznes – <https://rzecznikmsp.gov.pl/ratujbiznes/>, dostęp: 29.10.2021 r.

<sup>112</sup> <https://pfrsa.pl/tarcza-finansowa-pfr/tarcza-finansowa-pfr-10.html#mmsp>, dostęp: 29.10.2021 r.

<sup>113</sup> <https://wyborcza.biz/biznes/7,177151,26036920,dostali-3-5-mln-zl-z-tarczy-pfr-teraz-musza-je-oddac-prawdopodobnie.html>, dostęp: 29.10.2021 r.

Wobec przedłużającego się stanu pandemii i podjętych decyzji o „odmrażaniu gospodarki”, ustawodawca wprowadził tarcze branżowe<sup>114</sup>. Wsparcie finansowe zostało skierowane do wybranych grup przedsiębiorców w oparciu o przeważający kod Polskiej Klasyfikacji Działalności<sup>115</sup>. W związku z tą decyzją przedsiębiorcy protestowali przeciwko nierównemu traktowaniu. Okazało się, że wielu przedsiębiorców nie zmieniło kodów we właściwych rejestrach i w ten sposób zostało pozbawionych możliwości wsparcia. Ustawodawca zdecydował się na rozszerzenie katalogu branż, lecz okazało się, że nie uwzględniono np. sklepikarzy szkolnych i potrzebna była kolejna nowelizacja prawa<sup>116</sup>.

Niejasne regulacje prawne i nakładanie na przedsiębiorców obowiązków trudnych do wyegzekwowania, to wciąż problem pozostający do rozwiązania. W 2020 r. mieliśmy do czynienia z wątpliwościami dotyczącymi zapewnienia przez sklepy klientom jednorazowych rękawiczek czy środków dezynfekcji rąk<sup>117</sup>. Aktualnie mierzymy się z przerzuceniem na przedsiębiorców zasad kontroli potwierdzenia zaszczepienia, w sytuacji braku wyposażania ich w odpowiednie instrumenty prawne, z jednoczesnym podważaniem zasadności wprowadzania takich rozwiązań prawnych, jako stanowiących niedopuszczalną prywatyzację zadań publicznych<sup>118</sup>.

---

<sup>114</sup> Tarcze antykrzysowe od 5.0.

<sup>115</sup> Nr V.7108.96.2021 <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-tylko-czesc-przedsiębiorców-uprawniona-do-wsparcia-panstwa>, dostęp: 29.10.2021 r.

<sup>116</sup> Ustawa z dnia 24 czerwca 2021 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 2021 r. poz. 1192); <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20210001192/O/D20211192.pdf>.

<sup>117</sup> Nr V.7102.2.2020 <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rekawiczki-w-sklepach-blad-lub;> <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-przepisy-o-rekawiczkach-w-sklepach-wciaz-niejasne;> <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-mz-sklepy-mog%C4%85-wybra%C4%87-czy-zapewni%C4%87-klientom-jednorazowe-r%C4%99kawiczki-czy-%C5%9Brodki>; dostęp: 29.10.2021 r.

<sup>118</sup> Nr VII.501.21.2021 <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/ograniczenia-praw-osob-niezaszczepionych-moga-byc-wprowadzane-tylko-na-drodze-ustawowej>; dostęp: 29.10.2021 r.

## 1. Nieprecyzyjna legislacja podatkowa w dobie pandemii

Postępująca pandemia wirusa SARS-CoV-2 skutkowała także koniecznością dostosowania przepisów podatkowych do nowych warunków. W ramach kolejnych Tarcz Antykryzysowych ustawodawca dokonywał wieloaspektowych zmian odnoszących się zarówno do sytuacji podatników, jak i do pozycji organów podatkowych. Wraz z dużą liczbą nowelizacji dokonywanych w bardzo krótkich odstępach czasu, a także w znacznym pośpiechu, w praktyce pojawiło się wiele pytań dotyczących prawidłowej wykładni oraz zakresu zastosowania nowych przepisów.

Przykładem regulacji, która do dziś budzi szereg wątpliwości jest interpretacja nieobowiązującego już art. 15zrr ustawy covidowej<sup>119</sup>. Przepis ten regulował wstrzymanie rozpoczęcia i zawieszenie biegu terminów określonych przepisami prawa administracyjnego. Wszedł w życie z dniem 31 marca 2020 r. i obowiązywał do dnia 23 maja 2020 r. Problematyczne okazało się następujące sformułowanie użyte w art. 15zrr ustawy covidowej „bieg przewidzianych przepisami prawa administracyjnego terminów”. Wobec odwołania się przez ustawodawcę do przepisów prawa administracyjnego, nie było jasne czy przepis ten może być stosowany do terminów określonych w prawie podatkowym.

---

<sup>119</sup> Art. 15zrr 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842, z późn. zm. – dalej: „ustawa covidowa”).

W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 bieg przewidzianych przepisami prawa administracyjnego terminów: 1) od zachowania których jest uzależnione udzielenie ochrony prawnej przed sądem lub organem, 2) do dokonania przez stronę czynności kształtujących jej prawa i obowiązki, 3) przedawnienia, 4) których niezachowanie powoduje wygaśnięcie lub zmianę praw rzeczowych oraz roszczeń i wierzytelności, a także popadnięcie w opóźnienie, 5) zawitych, z niezachowaniem których ustawa wiąże ujemne skutki dla strony, 6) do dokonania przez podmioty lub jednostki organizacyjne podlegające wpisowi do właściwego rejestru czynności, które powodują obowiązek zgłoszenia do tego rejestru, a także terminów na wykonanie przez te podmioty obowiązków wynikających z przepisów o ich ustroju – nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres.

W oficjalnym stanowisku Ministerstwo Finansów<sup>120</sup> stwierdziło, że art. 15zrr ustawy covidowej nie dotyczy terminów określonych w przepisach prawa podatkowego. Resort argumentował, że prawo podatkowe należy uznać za odrębną, autonomiczną gałąź prawa publicznego wywodzącą się z prawa administracyjnego oraz finansów publicznych. W praktyce okazało się, że organy podatkowe na tej podstawie nie uwzględniają zawieszenia biegu terminów określonych w przepisach prawa podatkowego, np. w sprawach dotyczących złożenia formularza uprawniającego do skorzystania ze zwolnienia z podatku od spadków i darowizn dla osób najbliższych.

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich zgłaszali się obywatele, w przypadku których termin na złożenie formularza SD-Z2 (warunkującego możliwość skorzystania ze zwolnienia podatkowego z art. 4a upsid<sup>121</sup>) upływał w okresie obowiązywania najsurowszych obostrzeń, tj. tzw. pełnego zamknięcia, które miało miejsce wiosną 2020 r. Obywatele wskazywali, że z uwagi na istniejące wówczas ograniczenia w przemieszczaniu się, nie było możliwości złożenia osobistego bądź za pośrednictwem Poczty Polskiej zgłoszenia wymaganego dla zwolnienia z podatku od spadków i darowizn. Powołując się na art. 15zrr ustawy covidowej, który obowiązywał przez 54 dni (w okresie od dnia 31 marca 2020 r. do dnia 23 maja 2020 r.), obywatele

**Tworzona w skrajnym pośpiechu legislacja podczas pandemii SARS-CoV-2 w praktyce powoduje ogromny chaos interpretacyjny.**

<sup>120</sup> Pismo z dnia 1 maja 2020 r. (nr SP5.055.2.2020).

<sup>121</sup> Art. 4a. ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2021 r. poz. 1043, z późn. zm. – dalej: „upsid”).

Zwalnia się od podatku nabycie własności rzeczy lub praw majątkowych przez małżonka, zstępnych, wstępnych, pasierba, rodzeństwo, ojczyma i macochę, jeżeli:

- 1) zgłoszą nabycie własności rzeczy lub praw majątkowych właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego w terminie 6 miesięcy od dnia powstania obowiązku podatkowego powstałego na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 2-5, 7 i 8 oraz ust. 2, a w przypadku nabycia w drodze dziedziczenia – w terminie 6 miesięcy od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu stwierdzającego nabycie spadku, z zastrzeżeniem ust. 2 i 4, oraz
- 2) w przypadku gdy przedmiotem nabycia tytułem darowizny lub polecenia darczyńcy są środki pieniężne, a wartość majątku nabytego łącznie od tej samej osoby w okresie 5 lat poprzedzających rok, w którym nastąpiło ostatnie nabycie, doliczona do wartości rzeczy i praw majątkowych ostatnio nabytych, przekracza kwotę określoną w art. 9 ust. 1 pkt 1 – udokumentują ich otrzymanie dowodem przekazania na rachunek płatniczy nabywcy, na jego rachunek, inny niż płatniczy, w banku lub spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej lub przekazem pocztowym.

domagali się wydłużenia terminu do złożenia formularza SD-Z2 o ten okres. Z sygnałów docierających do Rzecznika wynika, iż organy podatkowe nie uwzględniają argumentacji podatników. W konsekwencji tego rodzaju sprawy aktualnie trafiają na wokandy sądów administracyjnych. Jak dotąd, stanowisko prezentowane przez fiskusa nie zyskuje aprobaty w judykaturze<sup>122</sup>. Sądy administracyjne pierwszej instancji zwracają uwagę na konieczność zastosowania wykładni celowościowo-funkcjonalnej. Podkreślają, że celem art. 15zrr ustawy covidowej była ochrona obywateli przed negatywnymi skutkami uchybienia terminom w czasie pandemii SARS-CoV-2, w tym terminom o charakterze materialnym. Co istotne, sądy podkreślają, że przyjęcie stanowiska organów podatkowych w spornym zakresie stanowiłoby naruszenie podstawowych norm konstytucyjnych, w tym wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez to państwo prawa.

Mając na uwadze, że większość orzeczeń sądów pierwszej instancji w tym obszarze jest nieprawomocna, należy przypuszczać, że organy nie zmieniają swojego profiskalnego podejścia, dopóki w tej sprawie nie wypowie się Naczelny Sąd Administracyjny. Rzecznik Praw Obywatelskich sygnalizował<sup>123</sup> ten problem resortowi finansów, zwracając jednocześnie uwagę na jeszcze jeden aspekt tej sprawy. Okazało się, że w przypadku obliczania biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego organy podatkowe nie widzą przeszkód, aby powołać się na art. 15zrr ust. 1 pkt 3 ustawy covidowej. Na tej podstawie stwierdzają, że termin przedawnienia zobowiązania podatkowego może ulec zawieszeniu (co w rezultacie wydłuża ten termin i powoduje negatywne konsekwencje dla podatnika). Wówczas nie jest problemem

**Różne interpretowanie przepisów prawa z pewnością nie sprzyja budowaniu zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, potęgując w istocie negatywne skutki dla obywateli w obszarze podatków, a więc w dziedzinie, w której powinny obowiązywać podwyższone standardy jednoznaczności i określoności przepisów prawnych, także w dobie pandemii SARS-CoV-2.**

<sup>122</sup> Por. np. prawomocne wyroki WSA: w Łodzi z dnia 10 lutego 2021 r. (sygn. akt I SA/Łd 574/20 i I SA/Łd 575/20) oraz nieprawomocne wyroki WSA: w Szczecinie z dnia 17 lutego 2021 r. (sygn. akt I SA/Sz 965/20), WSA w Bydgoszczy z dnia 25 maja 2021 r. (sygn. akt I SA/Bd 147/21), a także WSA w Krakowie z dnia 15 września 2021 r. (sygn. akt I SA/Kr 831/21).

<sup>123</sup> Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 5 lipca 2021 r. (nr V.511.40.2020).

sformułowanie użyte w art. 15zrr ustawy covidowej odnoszące się do biegu terminów przewidzianych przepisami prawa administracyjnego. Takie niekorzystne dla podatników stanowisko można odnaleźć także w niektórych wyrokach sądów administracyjnych<sup>124</sup>. Ministerstwo Finansów podtrzymało pogląd, zgodnie z którym sporny przepis nie dotyczy terminów określonych w przepisach prawa podatkowego i jednocześnie zastrzegło, że kwestia ta zostanie ostatecznie rozstrzygnięta dopiero na skutek ukształtowania się jednolitej linii orzeczniczej sądów administracyjnych<sup>125</sup>.

Tworzona w skrajnym pośpiechu legislacja podczas pandemii SARS-CoV-2 w praktyce powoduje ogromny chaos interpretacyjny. Zdarzały się przypadki, gdy nieobowiązujący już przepis (art. 15zrr ustawy covidowej), był odmiennie odczytywany, w zależności od tego, co w danej sprawie było korzystniejsze dla organów podatkowych. W kategorii spraw, w których w interesie organu było wydłużenie terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, przyjmowano, że bieg tego terminu uległ zawieszeniu. Natomiast w sprawach, w których wydłużenie terminu pozostawało w interesie podatnika (tak jak w przypadku złożenia formularza SD-Z2) uznawano, że termin ten nie mógł ulec zawieszeniu. Taki stan z pewnością nie sprzyja budowaniu zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, potęgując w istocie negatywne skutki dla obywateli w obszarze podatków, a więc w dziedzinie, w której powinny obowiązywać podwyższone standardy jednoznaczności i określoności przepisów prawnych, także w dobie pandemii SARS-CoV-2.

## 2. Zwiększanie uprawnień organów podatkowych podczas pandemii

Analiza całokształtu zmian wprowadzonych w kolejnych Tarczach Antykryzysowych prowadzi do wniosku, że ustawodawca bardziej skoncentrował się na tworzeniu przepisów, które mają służyć realizacji zadań administracji skarbowej, niż na zapewnieniu realnej pomocy finansowej dla podatników. W szczególności niepokojące jest to, że wprowadzone zmiany kompetencyjne na korzyść organów podatkowych zostały utrzymane aż do czasu odwołania stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii ogłoszonego w związku z COVID-19, a więc w dalszym ciągu obowiązują.

---

<sup>124</sup> Por. np. prawomocny WSA w Łodzi z dnia 30 listopada 2020 r. (sygn. akt I SA/Łd 364/20) oraz nieprawomocny wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 listopada 2020 r. (sygn. akt I SA/GI 1054/20).

<sup>125</sup> Odpowiedź Ministerstwa Finansów z dnia 9 sierpnia 2021 r. (nr DOP8.055.1.2021).

Tytułem przykładu, na mocy art. 31g ustawy covidowej<sup>126</sup>, ustawodawca postanowił, że w przypadku wniosków podatników o wydanie interpretacji indywidualnej złożonych i nierozpatrzonych do dnia 31 marca 2020 r., a także złożonych od dnia 31 marca 2020 r. do dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii ogłoszonego w związku z COVID-19, termin do wydania interpretacji indywidualnej został ustawowo przedłużony o 3 miesiące. Zasadniczo, interpretację indywidualną przepisów prawa podatkowego wydaje się bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wniosku. Natomiast w razie niewydania interpretacji indywidualnej w ww. terminie uznaje się, że została wydana interpretacja stwierdzająca prawidłowość stanowiska wnioskodawcy w pełnym zakresie (tzw. milcząca interpretacja).

**Ustawodawca bardziej skoncentrował się na tworzeniu przepisów, które mają służyć realizacji zadań administracji skarbowej, niż na zapewnieniu realnej pomocy finansowej dla podatników. W szczególności niepokojące jest to, że wprowadzone zmiany kompetencyjne na korzyść organów podatkowych zostały utrzymane aż do czasu odwołania stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii ogłoszonego w związku z COVID-19, a więc w dalszym ciągu obowiązują.**

---

<sup>126</sup> Art. 31g ust. 1 ustawy covidowej.

1. W przypadku wniosków o wydanie interpretacji indywidualnej złożonych i nierozpatrzonych do dnia wejścia w życie 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 oraz złożonych od dnia wejścia w życie tej ustawy do dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii ogłoszonego w związku z COVID-19, trzymiesięczny termin, o którym mowa w art. 14d § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, przedłuża się o 3 miesiące.
2. Przedłużenie terminu, o którym mowa w ust. 1, pozostaje bez wpływu na termin do wydania interpretacji ogólnych na wniosek, o których mowa w art. 14a § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa.
3. Minister właściwy do spraw finansów publicznych może, w drodze rozporządzenia, przedłużyć w przypadku, o którym mowa w ust. 1, termin do wydania interpretacji indywidualnej, o którym mowa w art. 14d § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, o dalsze okresy, nie więcej jednak niż o 3 miesiące, uwzględniając skutki wywołane COVID-19.

Tym samym, na mocy ustawy covidowej usankcjonowano możliwość przedłużenia terminu na wydanie interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego. W uzasadnieniu do tej ustawy wskazywano, że przepis ten jest konieczny w celu umożliwienia realizacji zadań przez organy podatkowe, które w związku z pandemią SARS-CoV-2 będą miały trudności w dochowaniu podstawowego 3-miesięcznego terminu na wydanie interpretacji indywidualnej. Nie ulega wątpliwości, że przepis ten stanowi korzystne rozwiązanie dla administracji skarbowej. Dodatkowo zawiera możliwość kolejnego przedłużania tego terminu o dalsze okresy (nie więcej niż kolejne 3 miesiące), co wynika z art. 31g ust. 3 ustawy covidowej. Dla podatników wprowadzone rozwiązania oznaczają nic innego jak pozostawanie w przedłużonym stanie niepewności.

W ramach tworzenia nowego prawa w czasie pandemii SARS-CoV-2 ustawodawca wprowadzał regulacje, mające na celu zabezpieczenie interesów administracji skarbowej. Pozostawienie organom możliwości wydawania interpretacji podatkowych w wydłużonych terminach w zasadzie na bliżej nieokreślony czas (do momentu odwołania stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii ogłoszonego w związku z COVID-19) nie znajduje uzasadnienia. Dlatego też, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, regulacja ta powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

**W czasie pandemii SARS-CoV-2 ustawodawca wprowadzał regulacje, mające na celu zabezpieczenie interesów administracji skarbowej. Pozostawienie organom możliwości wydawania interpretacji podatkowych w wydłużonych terminach w zasadzie na bliżej nieokreślony czas (do momentu odwołania stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii ogłoszonego w związku z COVID-19) nie znajduje uzasadnienia. Dlatego też, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, regulacja ta powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.**

### 3. Problemy podatników w czasie pandemii

Przedsiębiorcy, którzy zwracali się do Rzecznika Praw Obywatelskich z prośbą o interwencję sygnalizowali problemy, z którymi borykała się większość firm w kraju w dobie pandemii SARS-CoV-2, tj. przedłużające się trudności finansowe wywołane wstrzymaniem zleceń przez kontrahentów czy przerwaniem łańcucha dostaw oraz



brak adekwatnych, czy też wystarczających rozwiązań prawnych (w tym podatkowych) wspierających przedsiębiorców w tak trudnym dla nich czasie.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom podatników, Rzecznik na bieżąco podejmował działania, sygnalizując resortowi finansów oraz innym organom dostrzeżone problemy. W związku z trudnościami w uzyskaniu zwrotu podatku VAT przez przedsiębiorców Rzecznik apelował<sup>127</sup> o uproszczenie procedury zwrotu podatku VAT poprzez m.in. skrócenie jego terminu. Zwracał także uwagę, iż prawodawca nie uwzględnił podatkowych skutków zmiany formy prowadzenia działalności gospodarczej przez wielu przedsiębiorców i zorganizowania jej w sieci przez co przedsiębiorcy obowiązani byli do odprowadzania podatku w wysokości 23% – a więc stawką prawie trzy razy wyższą od stawki 8%, obowiązującej w czasie normalnej działalności. Resort finansów nie dostrzegł jednak potrzeby skrócenia ustawowych terminów zwrotu podatku VAT z uwagi na ryzyko ewentualnych nadużyć. W ocenie Ministerstwa wystarczające było wsparcie dla przedsiębiorców przewidziane w kolejnych Tarczach Antykryzysowych. Odnosząc się natomiast do kwestii podwyższonej stawki podatku VAT na usługi świadczone drogą elektroniczną Ministerstwo Finansów zauważyło, że z uwagi na regulacje wspólnotowe<sup>128</sup> usługi takie nie mogą korzystać z obniżonej stawki podatku VAT. Jednocześnie zauważono, że od 2018 r. na forum Rady Unii Europejskiej toczą się prace nad wnioskiem legislacyjnym Komisji Europejskiej dot. reformy systemu stawek VAT<sup>129</sup>, która ma na celu zmodernizowanie polityki w zakresie stawek VAT, w tym w szczególności przyznanie państwom członkowskim UE większej elastyczności w ich kształtowaniu. Wówczas ewentualnie będzie możliwa analiza ewentualnych zmian kształtu systemu stawek VAT w Polsce.

Podatnicy zgłaszali także problemy z uzyskaniem ulg w spłacie zobowiązań podatkowych (np. w podatku od nieruchomości) z uwagi na niejasne przepisy prawa miejscowego regulujące tryb ubiegania się o te ulgi. Stosownie do zapisów art. 15-15q ustawy covidowej rady gminy mogły przedłużyć, w drodze uchwały, wskazanym grupom przedsiębiorców, terminy płatności

---

<sup>127</sup> Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Finansów z dnia 10 kwietnia 2020 r. (nr V.511.164.2020).

<sup>128</sup> Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) nr 282/2011 z dnia 15 marca 2011 r. ustanawiające środki wykonawcze do dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE. L 2011 Nr 77, str. 1, z późn. zm.).

<sup>129</sup> Projekt dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek podatku od wartości dodanej COM(2018)20).

**Pojawiające się w dobie pandemii SARS-CoV-2 problemy (zgłaszane przez podatników, jak i te dostrzeżone przez Rzecznika Praw Obywatelskich) wskazują na niewystarczające, czy często nieadekwatne instrumenty, mające na celu pomoc przedsiębiorcom, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji finansowej.**

rat podatku od nieruchomości. Z uwagi na nieprecyzyjne zapisy w uchwałach Rzecznik sygnalizował trudności podatników z właściwym złożeniem wniosku.

Pojawiające się w dobie pandemii SARS-CoV-2 problemy (zgłaszane przez podatników, jak i te dostrzeżone przez Rzecznika Praw Obywatelskich) wskazują na niewystarczające, czy często nieadekwatne instrumenty, mające na celu pomoc przedsiębiorcom, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji finansowej. Ma to szczególne znaczenie w przypadku zwrotu podatku VAT i przedłużającej się weryfikacji zasadności zwrotu nadwyżki podatku, ponieważ wiąże się z dużym ryzykiem utraty płynności finansowej. W praktyce

okazuje się, że zamiast przyspieszać czynności weryfikacyjne (z uwagi na trudną sytuację finansową) organy podatkowe je przedłużają, powołując się m.in. na panującą pandemię, wpływającą na tok postępowania<sup>130</sup>. Istotne jest zatem, aby w przypadku ewentualnej nowej fali pandemii resort finansów posiadał gotowe instrumenty wsparcia przedsiębiorców, tak aby elastycznie reagować na zmieniającą się sytuację zdrowotną jak i ekonomiczną oraz by pomoc oferowana przez państwo była rzeczywiście efektywna.

<sup>130</sup> Por. prawomocny wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 grudnia 2020 r. (sygn. akt III SA/Wa 1721/20).

## Część V – PRAWA KONSUMENTÓW

Sytuacja epidemiczna, a w szczególności regulacje w związku z nią wprowadzane przez ustawodawcę, w znaczący sposób wpłynęły na sytuację prawną konsumentów w Polsce. Informacje przekazywane przez obywateli Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz sama analiza przebiegu procesu legislacyjnego w przedmiotowym zakresie w ostatnim czasie, uwidocznily problemy z jakimi mierzyli się konsumenci, którzy niejednokrotnie ponosili część „kosztów” wynikających ze zmian wprowadzanych przez ustawodawcę, bądź sposobu ich wprowadzania.

Wśród problemów z jakimi zmagają się konsumenci (ale również i przedsiębiorcy) znajduje się kwestia udostępniania danych dotyczących zdrowia, co stanowi szczególną kategorię danych osobowych określonych w art. 9 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE<sup>131</sup>. Dotyczy to informacji o zaszczepieniu przeciwko COVID-19 oraz zaświadczeń o przeciwwskazaniu do noszenia maseczki.

Konsumenci w korespondencji kierowanej do Rzecznika zwracali uwagę na kwestię udostępnienia informacji o zaszczepieniu przeciwko COVID-19 podczas zakupu np. biletów na koncerty. Przyczyną zwracania się przez przedsiębiorców do konsumentów o tego rodzaju dane zazwyczaj są ograniczenia limitu osób na imprezach wynikające chociażby z § 26 ust. 15 pkt 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii<sup>132</sup> oraz możliwość niewliczania osób zaszczepionych przeciwko COVID-19 do przedmiotowych limitów (§ 16 wymienionego rozporządzenia).

Chociaż przepisy niniejszego rozporządzenia nie przewidują obowiązku podawania przez obywateli uczestniczących w tego rodzaju wydarzeniach informacji o zaszczepieniu, ani uprawnienia podmiotów zobowiązanych do przestrzegania limitu osób do żądania

<sup>131</sup> Dz.U.U.E.L.2016.119.1; dalej skrót: „RODO”.

<sup>132</sup> Dz.U. 2021 r. poz. 861 z późn. zm.

przedmiotowych informacji od uczestników tych wydarzeń, to jest możliwość pozyskania informacji o zaszczepieniu, jeśli osoba zainteresowana wydarzeniem wyrazi na to zgodę (przy zachowaniu zasad z art. 4 pkt 11 i art. 7 RODO), bowiem spełniona zostanie przesłanka z art. 9 ust. 2 lit. a RODO<sup>133</sup>.

Niemniej jednak, Rzecznik Praw Obywatelskich już wcześniej podnosił, iż mogą wystąpić obawy obywateli, że dostęp do usług może zostać ograniczony do zaszczepionych przeciw COVID-19, co w konsekwencji mogłoby dyskryminować osoby, które nie zaszczepiły się z różnych względów<sup>134</sup>. W związku z tym, Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii podniósł, iż „niezależnie też od zrozumiałego zachęcania obywateli do szczepień, nieodzowne wydaje się jednoznaczne zakomunikowanie opinii publicznej, że ewentualne ograniczenia w dostępie do usług nie będą miały charakteru dyskryminującego osoby niezaszczepione”<sup>135</sup>.

Biorąc pod uwagę fakt, że szczepienie przeciwko COVID-19 nie zostało uznane za szczepienie obowiązkowe i są osoby, które nie mogą zaszczepić się ze względów zdrowotnych, nie należy ograniczać usług wyłącznie do zaszczepionych konsumentów<sup>136</sup>, ani ograniczać ich praw w jakikolwiek inny sposób, który nie jest niezbędny dla ochrony zdrowia publicznego. Ponadto, na równi z osobami zaszczepionymi dostęp do usług powinny mieć osoby, które przeszły koronawirusa oraz osoby z niedawno zrobionym testem<sup>137</sup>. Należy dołożyć wszelkich starań, zarówno na etapie tworzenia prawa, jak i jego egzekwowania, aby konsumenci niezaszczepieni (niezależnie od przyczyny) nie byli dyskryminowani w stosunku do osób zaszczepionych i by ewentualne rozróżnienie między tymi dwiema grupami było podyktowane wyłącznie koniecznością ochrony zdrowia publicznego.

---

<sup>133</sup> Zob. stanowisko Urzędu Ochrony Danych Osobowych, <https://uodo.gov.pl/pl/138/2088> (dostęp: 26.10.2021 r.).

<sup>134</sup> <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-nie-ograniczac-dostepu-do-uslug-tylko-do-zaszczepionych>.

<sup>135</sup> Pismo skierowane do Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 29 kwietnia 2021 r. [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/RPO\\_do\\_MRPiT\\_29.04.2021.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/RPO_do_MRPiT_29.04.2021.pdf) (dostęp: 26.10.2021 r.).

<sup>136</sup> Por. Pismo skierowane do Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 29 kwietnia 2021 r. [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/RPO\\_do\\_MRPiT\\_29.04.2021.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/RPO_do_MRPiT_29.04.2021.pdf) (dostęp: 26.10.2021 r.).

<sup>137</sup> <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-nie-ograniczac-dostepu-do-uslug-tylko-do-zaszczepionych> (dostęp: 26.10.2021 r.).

Kolejnym wspomnianym wyżej problemem z jakim się zmagają konsumenci jest kwestia nierespektowania ich prawa do nienoszenia maseczki ze względu na przeciwwskazania zdrowotne w miejscach, gdzie jest to wymagane (np. w sklepach, placówkach pocztowych, bankach). Do Rzecznika wielokrotnie zwracali się konsumenci nie mogący ze względów zdrowotnych zasłaniać ust i nosa, którzy napotykali na problemy z tego powodu w korzystaniu z placówek handlowych, pocztowych czy bankowych.

Zgodnie z § 25 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii<sup>138</sup>, do dnia 30 listopada 2021 r. nakazuje się zakrywanie, przy pomocy maseczki, ust i nosa: w miejscach ogólnodostępnych, w tym m.in. w obiektach handlowych lub usługowych, placówkach handlowych lub usługowych i na targowiskach, w budynkach użyteczności publicznej przeznaczonych na potrzeby, m.in. obsługi bankowej, handlu,

**Biorąc pod uwagę fakt, że szczepienie przeciwko COVID-19 nie zostało uznane za szczepienie obowiązkowe i są osoby, które nie mogą zaszczepić się ze względów zdrowotnych, nie należy ograniczać usług wyłącznie do zaszczepionych konsumentów, ani ograniczać ich praw w jakikolwiek inny sposób, który nie jest niezbędny dla ochrony zdrowia publicznego. Ponadto, na równi z osobami zaszczepionymi dostęp do usług powinny mieć osoby, które przeszły koronawirusa oraz osoby z niedawno zrobionym testem.**

gastronomii, usług, w tym usług pocztowych. Przy czym, na podstawie § 25 ust. 4 pkt 4 ww. rozporządzenia niniejszego nakazu nie stosuje się w przypadku osoby, która nie może zakrywać ust lub nosa z powodu: całościowych zaburzeń rozwoju, zaburzeń psychicznych, niepełnosprawności intelektualnej w stopniu umiarkowanym, znacznym albo głębokim; trudności w samodzielnym zakryciu lub odkryciu ust lub nosa; zaawansowanych schorzeń neurologicznych, układu oddechowego lub krążenia, przebiegających z niewydolnością oddechową lub krążenia. Te osoby rozporządzenie zobowiązuje do przedstawienia zaświadczenia lekarskiego lub innego dokumentu potwierdzającego całościowe zaburzenia rozwoju, zaburzenia psychiczne,

niepełnosprawność intelektualną w stopniu umiarkowanym, znacznym albo głębokim lub trudności w samodzielnym zakryciu lub odkryciu ust lub nosa, lub zaawansowane schorzenia

<sup>138</sup> Dz.U. 2021 r. poz. 861 z późn. zm.

neurologiczne, układu oddechowego lub krążenia, przebiegające z niewydolnością oddechową lub krążenia na żądanie: Policji, straży gminnej, Straży Marszałkowskiej na terenach będących w zarządzie Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu, Straży Granicznej w lotniczych przejściach granicznych, a na obszarze kolejowym, w pociągach oraz w pomieszczeniach przeznaczonych do obsługi podróżnych korzystających z transportu kolejowego na dworcach kolejowych również na żądanie straży ochrony kolei (§ 25 ust. 7 rozporządzenia). Niemniej jednak katalog tych podmiotów jest ograniczony i nie uprawnia np. zarządcy obiektu handlowego czy przedsiębiorcy prowadzącego sklep do żądania takiego zaświadczenia od osoby, która nie zasłania ust i nosa, co rodzi szereg problemów zarówno po stronie konsumenta jak i przedsiębiorcy oferującego różne usługi. Pojawiają się trudności ze zweryfikowaniem uprawnienia konsumenta do niezakrywania ust i nosa. Co jest o tyle istotne, że brak maseczki u niektórych klientów (nie zawsze są do tego uprawnieni), może budzić obawy przedsiębiorców, pracowników, ale też innych konsumentów, o własne bezpieczeństwo zdrowotne.

**Nagłe wprowadzanie ograniczeń w dostępnych dla konsumentów usługach oraz wyznaczanie krótkiego okresu obowiązywania przepisów określających te ograniczenia, po którym mogły być kontynuowane (bez informowania z odpowiednim wyprzedzeniem), a co za tym idzie nieprzewidywalność regulacji prawnych dotyczących usług, utrudniało funkcjonowanie przedsiębiorcom, a tym samym i konsumentom.**

Z drugiej strony nierespektowanie uprawnienia do niezakrywania ust i nosa, stanowi naruszenie praw obywatela.

W związku z wieloma skargami obywateli w tym zakresie Rzecznik zwracał uwagę m.in. Ministrowi Zdrowia, że obecnie obowiązujący kształt przepisów regulujących powyższą materię powoduje wiele problemów praktycznych i jest trudny do wyegzekwowania<sup>139</sup>. Rzecznik zwracał się również w tej sprawie do prezesów Polskiej Izby Handlu oraz Zarządu Naczelnej Rady Zrzeszeń Handlu i Usług<sup>140</sup>. Rzecznik, wnioskując z treści wpływających skarg, wskazał m.in., że przedmiotowe problemy nie są efektem ogólnych polityk prowadzonych przez poszczególne

<sup>139</sup> Pismo z dnia 19 czerwca 2020 r. (V.7018.481.2020).

<sup>140</sup> Pisma z dnia 27 kwietnia 2020 r. (V.7224.52.2020) <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Do%20Polskiej%20Izby%20Handlu,%2027,04.2020.pdf>; <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Do%20Naczelnej%20Rady%20Zrzesze%C5%84%20Handlu%20i%20Us%C5%82ug,%2027.04.2020.pdf> (dostęp: 26.10.2021 r.).

sklepy i sieci handlowe, ale wynikiem niedostatecznego informowania pracowników sklepów o obowiązujących aktualnie ograniczeniach i przewidzianych od nich wyjątkach, zaś przekazywanie takiej wiedzy pracownikom jest utrudnione wobec zawichości przepisów w omawianym zakresie, jak również ich częstych zmian.<sup>141</sup> W związku z powyższym, niezbędne jest doprecyzowanie przepisów w niniejszym zakresie.

Kolejnym istotnym aspektem na jaki zwracali uwagę konsumenci w skargach kierowanych do Rzecznika to zbyt nagłe wprowadzanie ograniczeń w różnych obszarach usług, z których konsumenci korzystali, w szczególności związanych z ruchem lotniczym, turystyką, handlem. Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał uwagę na ten problem organom odpowiedzialnym za kształtowanie i wprowadzanie w życie przepisów prawa w tym zakresie. Odnosząc się na przykład do kwestii regulowania pasażerskiego transportu lotniczego, Rzecznik wskazał, że powinno to odbywać się w sposób uporządkowany, tak aby nie narażać konsumentów na kolejne nieprzewidywane sytuacje związane z odwoływaniem połączeń. Informacja o tym, które kierunki nie będą obsługiwane nie powinna być podawana pasażerom (także przewoźnikom, operatorom lotnisk) bez okresu umożliwiającego dostosowanie się do nowych warunków.<sup>142</sup> Rzecznik podnosił, że rozporządzenia regulujące zakaz w ruchu lotniczym z powodu epidemii COVID-19 wprowadzane były w bardzo krótkim okresie przed utratą ważności poprzednio obowiązującego aktu<sup>143</sup>. W przypadku wprowadzania tak istotnych zmian w funkcjonowaniu pasażerskiego ruchu lotniczego, niezbędne jest zapewnienie okresu umożliwiającego zapoznanie się z nowymi warunkami, stosowania choćby krótkiego okresu *vacatio legis* dla nowych regulacji<sup>144</sup>. I nawet biorąc pod uwagę argumentację w przedmiotowym zakresie Ministerstwa Infrastruktury, tj. konieczności uwzględniania jak najbardziej aktualnych informacji i danych publikowanych przez europejskie i światowe organizacje zdrowia,

---

<sup>141</sup> Tamże.

<sup>142</sup> Pismo do Prezesa Rady Ministrów w sprawie zakazów w ruchu lotniczym z dnia 3 lipca 2020, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/WG%20do%20Prezesa%20Rady%20Ministr%C3%B3w%20w%20sprawie%20zakaz%C3%B3w%20w%20ruchu%20lotniczym,%203.07.2020.pdf> (dostęp: 02.11.2021 r.)

<sup>143</sup> Na przykład: *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 czerwca 2020 r. w sprawie zakazów w ruchu lotniczym* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1050) weszło w życie w dniu 17 czerwca 2020 r., a poprzedzające je *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 czerwca 2020 r. w sprawie zakazów w ruchu lotniczym* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1005), opublikowane w dniu 6 czerwca 2020 r., weszło w życie 7 czerwca 2020 r. (tamże).

<sup>144</sup> Por. tamże.

dynamicznie zmieniającą się sytuację epidemiczną<sup>145</sup>, to okres jednego dnia czy dwóch dni na zapoznanie się z nowymi regulacjami prawnymi i dostosowanie się do nich (co miało miejsce w wyżej opisanych sytuacjach) jest rażąco krótki.

Nagle wprowadzanie ograniczeń w dostępnych dla konsumentów usługach oraz wyznaczanie krótkiego okresu obowiązywania przepisów określających te ograniczenia, po którym mogły być kontynuowane (bez informowania z odpowiednim wyprzedzeniem), a co za tym idzie nieprzewidywalność regulacji prawnych dotyczących usług, utrudniało funkcjonowanie przedsiębiorcom, a tym samym i konsumentom. Tego rodzaju mechanizmy prowadzą do sytuacji, w której konsumenci są zmuszeni do monitorowania przebiegu procesu legislacyjnego, podejmowania prób przewidywania, czy przepisy ulegną zaostrzeniu, czy złagodzeniu.

Chociaż ww. praktyki przyjęte przez ustawodawcę wynikały bez wątpienia z zaistniałej dynamicznej sytuacji związanej z epidemią, to należy rozważyć wprowadzenie rozwiązań, które umożliwią konsumentom otrzymanie informacji z większym wyprzedzeniem, ułatwiając planowanie i korzystanie z dostępnych dla nich usług, bez ponoszenia głównego ciężaru kosztów epidemii.

Ponadto konsumenci zwracali uwagę na konsekwencje, jakie ponosili w wyniku rezygnacji bądź odwołania imprezy turystycznej z powodu epidemii wirusa SARS-CoV-2. W tego rodzaju sytuacjach ustawodawca wprowadził rozwiązanie określone art. 15k 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 (Dz. U. 2020 poz. 1842 z późn. zm., dalej: ustawa COVID-19). Zgodnie z art. 15k ust. 1 ustawy COVID-19, odstąpienie od umowy w trybie określonym w art. 47 ust. 4 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (Dz.U. 2020 poz. 2139 z późn. zm.) lub rozwiązanie przez organizatora turystyki umowy o udział w imprezie turystycznej w trybie określonym w art. 47 ust. 5 pkt 2 tej ustawy, które to odstąpienie od umowy lub jej rozwiązanie pozostaje w bezpośrednim związku z wybuchem epidemii wirusa SARS-CoV-2, jest skuteczne z mocy prawa po upływie 180 dni

---

<sup>145</sup> Pismo z MI z dnia 15 lipca 2021 r., <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowied%C5%BA%20MI,%2015.07.2020.pdf> (dostęp: 2.11.2021 r.).



od dnia powiadomienia przez podróżnego o odstąpieniu lub powiadomienia o rozwiązaniu przez organizatora turystyki. Natomiast ww. odstąpienie od umowy bądź jej rozwiązanie nie jest skuteczne w przypadku wyrażenia przez podróżnego zgody na otrzymanie w zamian od organizatora turystyki vouchera do realizacji na poczet przyszłych imprez turystycznych w ciągu 2 lat<sup>146</sup> od dnia, w którym miała się odbyć impreza turystyczna (art. 15k ust. 2 ustawy COVID-19).

W związku z przedmiotowymi regulacjami, Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał na wątpliwości jakie może budzić ich stosowanie<sup>147</sup>. Rzecznik m.in. podniósł, że wprowadzone rozwiązanie prowadzi do powstania licznej grupy poszkodowanych klientów, którzy zgodnie z dotychczasowym brzmieniem ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych, powinni otrzymywać zwroty w terminie 14 dni od dnia rozwiązania umowy o udział w imprezie turystycznej (art. 47 ust. 6 ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych). Tymczasem na mocy ustawy COVID-19 organizatorzy turystyki zyskali prawo do odroczenia o 180 dni zwrotu wpłaconych pieniędzy za usługi niewykonane z powodu epidemii oraz do zaproponowania klientowi vouchera w zamian za zwrot gotówki (zob. art. 15k ust. 1 i 2 ustawy COVID-19). A po upływie pół roku biuro podróży ma dodatkowe 14 dni na zwrot pieniędzy<sup>148</sup>. Rzecznik podkreślał bardzo długi okres dysponowania przez przedsiębiorców funduszami konsumentów, co nie jest korzystne dla tej ostatniej grupy. Tym bardziej, że zatrzymanie przez biura podróży prywatnych środków finansowych konsumentów aż przez sześć miesięcy dotyczyło niejednokrotnie osób, które straciły z dnia na dzień pracę lub inne możliwości zarobkowe bądź osób starszych, które ze względu na wiek czy stan zdrowia podlegać miały specjalnej ochronie przez ustawodawcę w związku z koronawirusem. Prywatne środki finansowe konsumentów, są *de facto* zamrożone na długi czas (czy to na podstawie art. 15k ust. 1 czy art. 15k ust. 2 ustawy COVID-19) i nieoprocenowane, co stanowi przejaw obarczania konsumentów skutkami epidemii oraz

---

<sup>146</sup> Wcześniej okres realizacji vouchera był krótszy, wynosił jeden rok. Niniejsze zmieniono na podstawie art. 1 pkt. ustawy z dnia 24 czerwca 2021 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. 2021 poz. 1192).

<sup>147</sup> Pismo do Ministra Rozwoju z dnia 30 kwietnia 2021 r., <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Minister%20Rozwoju,%2030.04.2020.pdf> (dostęp: 2.11.2021 r.).

<sup>148</sup> Zob. wyjaśnienia Prezesa UOKiK, [https://www.uokik.gov.pl/faq\\_koronawirus\\_imprezy\\_turystyczne\\_wycieczki.php#faq3952](https://www.uokik.gov.pl/faq_koronawirus_imprezy_turystyczne_wycieczki.php#faq3952) (dostęp: 2.11.2021 r.).

kryzysu gospodarczego, i tym samym prowadzi do naruszenia konstytucyjnych standardów ochrony praw konsumenta – słabszego uczestnika rynku turystycznego.<sup>149</sup> Należy dążyć do wprowadzenia takich rozwiązań systemowych, które nie będą wspierać przedsiębiorców kosztem praw konsumenta, a konsumentom zapewnią należyłą ochronę prawną.

---

<sup>149</sup> Por. Pismo do Ministra Rozwoju z dnia 30 kwietnia 2021 r., <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Minister%20Rozwoju,%2030.04.2020.pdf> (dostęp: 2.11.2021 r.).

# PODSUMOWANIE

Pandemia SARS-CoV-2 jest wydarzeniem bez precedensu w najnowszej historii, na które Państwo nie było przygotowane. O ile jednak można zrozumieć chaos panujący na jej początku, o tyle brak dostatecznej organizacji na wielu polach był widoczny przy każdej kolejnej fali pandemii. Najlepszym przykładem takiego stanu rzeczy jest pandemiczna legislacja. Przepisy prawa przygotowywane były w pośpiechu, bez dostatecznej oceny ich zgodności z Konstytucją RP, wielokrotnie i w nadzwyczajnym tempie je nowelizowano by wyeliminować liczne pomyłki, których powinno się było uniknąć przy prawidłowo poprowadzonym procesie legislacyjnym. Tego rodzaju uchybienia miały miejsce przy stosowaniu „zwykłego” reżimu stanowienia prawa. Obecnie, skoro opisane wady legislacji pandemicznej nie budzą już wątpliwości, po twierdzone licznym orzecnictwem Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyzwaniem staje się z jednej strony wyeliminowanie skutków jakie wywołały, a z drugiej, przygotowanie państwa na przyszłe, podobne wyzwania, których wykluczyć nie można.

W pierwszym obszarze wydaje się nieodzowne jak najszybsze doprowadzenie przepisów ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz rozporządzeń wykonawczych do niej do standardów przewidzianych w Konstytucji RP. Dopóki to nie nastąpi, niezbędne jest powstrzymanie się przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej od stosowania – co już dzisiaj wiemy – niekonstytucyjnych regulacji dotyczących kar pieniężnych<sup>150</sup>, odstąpienie od egzekucji już orzeczonych kar, a także niezwłoczny zwrot kar wyegzekwowanych także po to, by zminimalizować koszty przedłużających się postępowań administracyjnych i sądowniczo-administracyjnych. Podjęcie tych działań w odniesieniu do ukaranych, którzy nie wnieśli środków zaskarżenia od decyzji nakładających kary wymagać może przy tym wszczynania nadzwyczajnych procedur przewidzianych Kodeksem postępowania administracyjnego lub nawet interwencji ustawodawcy.

---

<sup>150</sup> W odniesieniu do, opartej również na kwestionowanych rozporządzeniach

Ministra Zdrowia i Rady Ministrów, odpowiedzialności wykroczeniowej, podobne postulaty Rzecznik wyartykułował już w wystąpieniu do Komendanta Głównego Policji z 30 maja 2021 r., nr VII.613.112.2020 <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-policja-powinna-wycofac-mandaty-bezprawnie-nakladane-w-pandemii-aktualizacja-odpowiedz>

W drugim obszarze, należy rozważyć zlikwidowanie funkcjonującego aktualnie dualizmu normatywnego<sup>151</sup>, polegającego na funkcjonowaniu obok przewidzianego Konstytucją

**Obecnie, skoro opisanie wady legislacji pandemicznej nie budzą już wątpliwości, potwierdzone licznym orzecnictwem Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyzwaniem staje się z jednej strony wyeliminowanie skutków jakie wywołały, a z drugiej, przygotowanie państwa na przyszłe, podobne wyzwania, których wykluczyć nie można.**

stanu klęski żywiołowej, stanów epidemicznych, wynikających wyłącznie z ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Formalna możliwość posłużenia się przepisami tej ostatniej ustawy wydaje się bowiem pierwotną przyczyną problemów legislacyjnych, z jakimi w dobie pandemii mamy do czynienia.

Czas pandemii jest w szczególności okresem licznych trosk o stan zabezpieczenia potrzeb zdrowotnych i prawa pacjentów. Nie ulega wątpliwości, że polski system ochrony zdrowia przechodzi jedną z najtrudniejszych prób ostatnich

lat. System ten musi mierzyć się z wymaganiami związanymi z pandemią, które na przestrzeni czasu ewaluowały, m.in. zaopatrzeniem w sprzęt, środki ochrony osobistej. Ponadto okres pandemii jeszcze bardziej uwidocznili nierozwiązane dotychczas i nawarstwiające się problemy systemu ochrony zdrowia, m.in. kadrowe czy dostępność świadczeń. Powyższe świadczy o niewystarczającym przygotowaniu systemu ochrony zdrowia na pogłębiającą się pandemię.

Problemy ochrony zdrowia powinny stanowić asumpt do przeprowadzonej ponad politycznymi podziałami debaty na temat gruntownej reformy systemu ochrony zdrowia, w tym systemu jej finansowania. Jednym z centralnych elementów tej debaty powinna być kwestia zapewnienia odpowiedniej liczby kadry medycznej oraz godnego jej wynagradzania, które to problemy znane są powszechnie od wielu lat, jednak dotychczas,

**Okres pandemii jeszcze bardziej uwidocznili nierozwiązane dotychczas i nawarstwiające się problemy systemu ochrony zdrowia.**

<sup>151</sup> Por. J. Paśnik, Kilka refleksji o regulacjach stanu epidemii jako sui generis pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego, Przegląd Prawa Publicznego 2020, nr 11, s. 69-85.

**Niezbędne jest wyeliminowanie niepewności prawnej poprzez stosowanie standardów prawidłowej legislacji. Odbudowa zaufania obywateli do organów stanowiących prawo w naszym kraju jest obecnie jednym z kluczowych zadań władz publicznych.**

reakcją na nie są wyłącznie działania punktowe, często zresztą spóźnione<sup>152</sup>. Zwiększenie wydolności służby zdrowia tym bardziej powinno leżeć na sercu wszystkim decydom zważywszy na nie do końca jeszcze poznane długofalowe skutki zdrowotne wynikające tak z samych zachorowań na COVID-19, jak z paraliżu ochrony zdrowia w dobie pandemii w zakresie leczenia innych chorób.

Państwo nie sprostało także w odpowiednim stopniu potrzebom przedsiębiorców, podatników

i konsumentów. Kluczowe dla takiej oceny są wszelkie wady procesu legislacyjnego, które znane jeszcze przed pandemią, ta ostatnia spotęgowała. Niezbędne jest wyeliminowanie niepewności prawnej poprzez stosowanie standardów prawidłowej legislacji. Odbudowa zaufania obywateli do organów stanowiących prawo w naszym kraju (a niedostatki tego zaufania są wyraźnie widoczne) jest obecnie jednym z kluczowych zadań władz publicznych.

---

<sup>152</sup> Przykładowo, kwestię wprowadzenia ułatwień w wykonywaniu zawodu w Polsce przez personel medyczny zza wschodniej granicy Rzecznik podnosił w wystąpieniach do kolejnych Ministrów Zdrowia od 2016 r. (<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/prawo-lekarzy-spoza-ue-do-wykonywania-zawodu-%E2%80%93-odpowiedz-ministra-zdrowia>), natomiast dopiero w toku pandemii postulaty te zostały zrealizowane.



**RZECZNIK PRAW  
OBYWATELSKICH**

**BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

**AL. SOLIDARNOŚCI 77, 00-090 WARSZAWA**

**INFOLINIA OBYWATELSKA: 800 676 676**

**BIP.BRPO.GOV.PL**

**ISBN 978-83-65029-55-3**