



KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH

00-478 Warszawa, Aleje Ujazdowskie 18 lok. 4
tel. 22 821 99 71, 821 99 72, 626 82 49 • e-mail: kirp@kirp.pl • NIP: 526-10-43-011

Warszawa, 6 marca 2020 r.

Sz. P. Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senat RP

Szanowny Panie Senatorze,

W załączeniu przekazuję opinię Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie 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.

Z poważaniem,

Kierownik
Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji
Krajowej Rady Radców Prawnych
Rafał Stankiewicz



Warszawa, 6 marca 2020 r.

Opinia
Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji
Krajowej Rady Radców Prawnych
w sprawie 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

I. Wprowadzenie

W oparciu projekt rządowy, skierowany do łaski marszałkowskiej 1 marca 2020 r., 2 marca 2020 r. Sejm Rzeczypospolitej uchwalił ustawę o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych [dalej: Ustawa]. Tego samego dnia Ustawa została uchwalona przez Sejm, a następnie skierowana do Senatu Rzeczypospolitej. W późnych godzinach popołudniowych 5 marca 2020 r. połączone senackie komisje Zdrowia i Ustawodawcza podjęły uchwałę o rekomendowaniu przyjęcia jej przez Senat bez poprawek.

Mając na względzie zarówno szczególny, incydentalny charakter regulacji, jak również szczególnie szybkie tempo jej procedowania przez Sejm i Senat, Krajowa Rada Radców Prawnych odstępuje od przedstawienia standardowej opinii w odniesieniu do wszystkich płaszczyzn projektowanej regulacji, koncentrując się w przyjętym stanowisku na ocenie tych rozwiązań, przyjętych w przedmiotowej Ustawie, które bezpośrednio dotyczą realizowania przez jej przepisy standardów demokratycznego państwa prawnego w zakresie odnoszącym się do zasad prawidłowej legislacji oraz ochrony wolności i praw jednostki.



II. Ratio legis ustawy w kontekście zasady prawidłowej legislacji

W uzasadnieniu do projektu Ustawy Rada Ministrów wskazała na konieczność wprowadzenia szczególnych rozwiązań, umożliwiających podejmowanie działań minimalizujących zagrożenie dla zdrowia publicznego, stanowiących uzupełnienie podstawowych regulacji zawartych w szczególności w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. : Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 ze zm.) (s. 1). Wynika z tego jednoznacznie, że - w zamyśle wnioskodawcy - oceniana regulacja stanowić ma *lex specialis* względem obowiązujących regulacji, w szczególności wskazanej powyżej.

Z punktu widzenia zasady racjonalnego prawodawcy, reaktywne tworzenie przepisów w związku z bieżącą i przemijającą potrzebą ocenić należy negatywnie. Regulacje prawne – zwłaszcza projektowane przez rząd - powinny opierać się na długookresowej wizji polityki tworzenia prawa w państwie, która to polityka obejmować powinna wszelkie obszary życia społecznego, w tym również prawne regulacje tworzone „na wypadek” zaistnienia sytuacji kryzysowych, a nie „z powodu” zaistnienia takiej sytuacji. Miarą racjonalnego prawodawcy jest tworzenie regulacji prawnych *ex ante*, a nie *ad hoc* tudzież *ex post*, gdyż w drugim z przypadków ich uchwaleniu z natury rzeczy towarzyszy pośpiech, który jest wszak największym wrogiem jakości tworzonego prawa.

Ustawa zawiera w sobie wszelkie wady prawa tworzonego naprędce, bez niezbędnej refleksji prawodawczej, nawet jeżeli założyć, że intencje jej uchwalenia zasługują na aprobatę. Przede wszystkim wątpliwie jawi się sama potrzeba jej uchwalenia w sytuacji, gdy obowiązuje kompleksowa regulacja, ujęta w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, a także szereg innych ustaw nowelizowanych przez Ustawę, które razem wzięte tworzą spójny konglomerat normatywny w zakresie postępowania w sytuacjach nadzwyczajnych. W ocenie Krajowej Rady Radców Prawnych regulują one najważniejsze kwestie związane z zapewnieniem bezpieczeństwa na wypadek pojawienia się choroby zakaźnej zagrażającej życiu i zdrowiu ludzi, w tym procedurę kwarantanny oraz przymusowego poddania leczeniu osób zarażonych



taką chorobą. Zamiast powoływać do życia incydentalną „specustawę” z powodu potencjalnego zagrożenia epidemią spowodowaną przez jeden wirus (COVID-19), która zgodnie z jej art. 36 ust. 1 obowiązywać ma przez niecałe pół roku od daty jej wejścia w życie, bardziej racjonalnym i prostszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie niezbędnych zmian w ustawie z 5 grudnia 2008 r., np. poprzez wpisanie wirusa COVID-19 do katalogu chorób zakaźnych. W tym względzie, na aprobatę zasługuje jedynie przyjęte w ocenianej ustawie rozwiązanie uelastyczniające procedurę ewidencjonowania owych chorób w ten sposób, że ich wykaz - zamiast formy załącznika do ustawy – znajdować będzie podstawę w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw zdrowia.

Z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji na negatywną ocenę zasługuje nagromadzenie w Ustawie przepisów skonstruowanych w formule klauzul generalnych. Jest to o tyle niebezpieczne, że w takiej postaci uregulowana została większość uprawnień organów państwowych, co może stanowić sposobność do stosowania przez nie daleko idącej uznaniowości w podejmowaniu działań ingerujących w sferę wolności i praw jednostki, o czym bardziej szczegółowo mowa będzie w dalszej części wywodów.

III. Ustawa a konstytucyjny standard ochrony wolności i praw jednostki

Szczegółowa analiza przepisów Ustawy dowodzi, że regulacja statuuje funkcjonowanie państwa i organów władzy publicznej w warunkach swoistego stanu nadzwyczajnego. Nie jest to jednak żaden ze stanów przewidzianych w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. [dalej : Konstytucja]. W kontekście jednoznacznej limitacji stanów nadzwyczajnych w rozdziale XI Konstytucji (wojenny, wyjątkowy, klęski żywiołowej) rozwiązanie to budzi poważne wątpliwości zważywszy okoliczność, że rozwiązania przyjęte w Ustawie tworzą podstawy do głębokiej ingerencji w sferę statusu jednostki i to przez okres czasu przekraczający dopuszczalny termin obowiązywania stanu wyjątkowego (maksymalnie 150 dni) oraz pierwotny termin funkcjonowania stanu klęski żywiołowej (30 dni z możliwością przedłużenia o kolejne niezbędne okresy, ale wyłącznie za zgodą Sejmu). Biorąc pod uwagę specyfikę wprowadzanej regulacji, należy również zauważyć, że



w uzasadnieniu do projektu wnioskodawcy w żaden sposób nie wyjaśnili, dlaczego ów swoisty „nadzwyczajny stan epidemiologiczny” obowiązywać ma dokładnie 180 dni od dnia wejścia w życie Ustawy. Jest to o tyle istotne, że wskazany termin określony został bez uwzględnienia możliwości wcześniejszego „wygaśnięcia” przyjętych przepisów, np. z powodu ustąpienia zagrożeń spowodowanych przez COVID-19, jak również bez klauzuli dopuszczalnego przedłużenia tego stanu, w sytuacji, w której wirus ów nadal stwarzałby realne zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi po upływie terminu jej obowiązywania.

Z punktu widzenia przestrzegania konstytucyjnych standardów ochrony wolności i praw jednostki, największym mankamentem Ustawy jest brak uwzględnienia w jej postanowieniach wymogów wynikających z zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Być może na skutek pośpiechu, towarzyszącemu uchwalaniu ocenianych przepisów, ustawodawca pominął wyrażoną w Konstytucji formułę, iż ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ustawodawca pominął również *conditio sine qua non* dopuszczalności owych ograniczeń, wyrażony w zdaniu drugim przywołanego przepisu, zgodnie z którym ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Tymczasem, zarówno w samej Ustawie, jak również w uzasadnieniu do jej projektu nie zostały zawarte żadne argumenty, potwierdzające konieczność wprowadzenia tak restrykcyjnych rozwiązań, jak np. nałożenie przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw zdrowia na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązku wykonania określonego zadania w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 (art. 10 ust. 1 Ustawy). Analogicznie do przywołanego przepisu, w formule klauzuli generalnej ujęte zostały w praktyce niczym nie ograniczone uprawnienia wojewody względem nie tylko organów administracji rządowej, ale również wobec organów samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców (art. 11 Ustawy).

Ostatni z wymienionych przepisów reguluje skrajnie niespójną i nieprecyzyjną, a zarazem – z punktu widzenia adresatów nakładanych obowiązków - niebezpieczną procedurę realizowania poleceń wojewodów przez podmioty usytuowane poza strukturą



administracji rządowej (organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne, samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców). Ustawa obliguje wskazane podmioty do realizacji zadań wyznaczonych przez wojewodę w drodze decyzji administracyjnej wydanej – to ewenement na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego - bez konieczności sporządzenia uzasadnienia, przy czym polecenia dotyczące realizacji tych zadań mogą być wydane nawet w formie ustnej, telefonicznej lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub za pomocą innych środków łączności (art. 11 ust. 2 i ust. 7 Ustawy). W relacjach pomiędzy wojewodą a przedsiębiorcami, regulacja ta w kuriozalny sposób miesza przy tym dwa, odrębne porządki prawne, mianowicie rygor administracyjnoprawny i cywilnoprawny. Zgodnie z ust. 3 art. 11 Ustawy, wykonywanie wskazanych przez wojewodę zadań następować ma na podstawie umowy zawartej pomiędzy przedsiębiorcą i właściwym wojewodą, jednak w przypadku odmowy jej zawarcia przez przedsiębiorcę zadania realizowane mają być na podstawie decyzji, podlegającej natychmiastowemu wykonaniu (!) (art. 11 ust. 5 Ustawy). Możliwość przymuszenia przedsiębiorców do wykonania określonych zadań przez organ administracji rządowej na podstawie decyzji administracyjnej, bez wymogu jej uzasadnienia, a w przypadku zadań wyznaczonych w trybie art. 11 ust. 7 – jedynie z przywołaniem istotnych motywów polecenia w formie protokołu lub podpisanej przez stronę (jak należy mniemać - wojewodę) adnotacji (!) stoi w jawnej sprzeczności z zasadą proporcjonalności, określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Godzi również w istotę wolności działalności gospodarczej, określoną w art. 22 Konstytucji. Należy bowiem zaznaczyć, że choć ustawodawca zagwarantował finansowanie wykonania narzuconych przedsiębiorcy zadań ze środków budżetu państwa (art.11 ust. 3 ustawy *in fine*), to jednocześnie uznał, że prace związane z prowadzeniem przygotowań do ich realizacji, mające charakter planistyczny, mają być finansowane ze środków własnych przedsiębiorcy (art. 11 ust. 4 Ustawy). Regulacja ta stanowi kolejny z licznych przykładów przepisów Ustawy, skonstruowanych w formule klauzuli generalnej, *de iure* i *de facto* przyznających organom administracji państwowej daleko idące możliwości podejmowania uznaniowych czy wręcz arbitralnych działań względem innych podmiotów, w tym organów



i jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów prywatnych. Konstrukcja ta nie tylko narusza zasadę proporcjonalności, ale jest ponadto sprzeczna z podstawowymi regułami poprawnej legislacji oraz podważa elementarną w demokratycznym państwie prawnym zasadę zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa. Wskazanych mankamentów w żaden sposób nie usprawiedliwia ekstraordynaryjny pośpiech w tworzeniu Ustawy, jak również nie sanuje tzw. „potrzeba chwili”, wynikająca z potencjalnego zagrożenia epidemią COVID-19.

Głębokiej ingerencji w sferę wolności i praw jednostki oraz w sferę funkcjonowania samorządu terytorialnego, wynikającej z przepisów owej „specustawy”, nie towarzyszą jakiegokolwiek formalnoprawne gwarancje dochodzenia ewentualnych roszczeń odszkodowawczych na drodze sądowej przez podmioty pokrzywdzone przez nadzwyczajną działalność organów państwowych. Ogólnikowość przyjętych rozwiązań ustawowych w zakresie przyznanych organom państwa uprawnień w tym zakresie w istocie nadaje iluzoryczny charakter możliwości egzekwowania uprawnień jednostek poszkodowanych zarówno w oparciu o art. 77 ust. 1 Konstytucji., jak również w trybie art. 417 k. c. Przewidziane w Ustawie działania Prezesa Rady Ministrów, właściwych ministrów oraz wojewodów wyłączone są ponadto z kontroli sądowoadministracyjnej. Tym samym, „nadzwyczajny stan epidemiologiczny”, wyłącza możliwość korzystania z prawa do sądu, pod którym to względem jawi się jako instytucja bardziej nawet radykalna niż przewidziany w Konstytucji stan wojenny i stan wyjątkowy.

IV. Konkluzje

Mając na względzie poczynione powyżej ustalenia należy zaznaczyć, że **w zakresie poddanym ocenie przez Krajową Radę Radców Prawnych uchwalona przez Sejm ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych budzi zasadnicze zastrzeżenia co do zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.**



1) Bez zmiany przepisów rozdziału XI Konstytucji wprowadza dodatkowy stan nadzwyczajny, charakteryzujący się głęboką ingerencją organów władzy państwowej w sferę wolności i praw jednostki. Stan ten może być wprowadzony na czas dłuższy niż przewidziane w Konstytucji okresy funkcjonowania stanu wyjątkowego (art. 230) oraz stanu klęski żywiołowej (art. 232), a w odniesieniu do wyłączenia drogi sądowej dochodzenia roszczeń - umożliwia on ograniczenie wolności i praw człowieka w stopniu wykraczającym poza zakres ograniczeń przewidzianych w Konstytucji w związku z wprowadzeniem stanu wojennego lub wyjątkowego (art. 233 ust.1).

2) Sposób uregulowania nadzwyczajnych uprawnień przysługujących organom państwowym w okresie obowiązywania Ustawy budzi uzasadnione wątpliwości co do zgodności z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zarówno w odniesieniu do spełniania wymogów prawidłowej legislacji, jak również gwarantowania ochrony wolności i praw jednostki w szczególności zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji

3) W zakresie dotyczącym regulacji przyjętej w art. 11, ustawa nie realizuje konstytucyjnego standardu wolności działalności gospodarczej, wynikającego z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Sławomir Patyra
radca prawny