



**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ**

Warszawa, 16 czerwca 2023 r.

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
al. Jana Chrystiana Szucha 12a
00-918 Warszawa**

Wnioskodawca:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

adres korespondencyjny:

Skr. poczt. P-14

00-950 Warszawa

Uczestnicy postępowania:

- 1. Sejm – organ, który uchwalił akty normatywne objęte wnioskiem**
- 2. Prokurator Generalny**

WNIOSEK

o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jedn. Dz. U z 2021 r., poz. 2095 ze zm.) oraz ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 568 ze zm.).

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej: „Konstytucja”) oraz art. 11 pkt 1 ustawy z dn. 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (dalej: „Ustawa o NIK”) wnoszę o stwierdzenie, że:

1. 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 (tekst jedn. Dz. U z 2021 r., poz. 2095 ze zm., dalej „Specustawa COVID”) oraz 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 ze zm., dalej jako „ustawa zmieniająca”)

są niezgodne z

- zasadą prawidłowej legislacji i odpowiedniej *vacatio legis* (art. 2 Konstytucji) oraz z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji) z uwagi na nieprawidłową procedurę uchwalenia obu aktów prawnych;

ewentualnie, w przypadku uznania przez Trybunał, że tryb dojścia aktów prawnych nie naruszył Konstytucji i zarzut z pkt 1 jest niezasadny, wnoszę o stwierdzenie, że:

2. Art. 10 ust. 1, 2, 3 i 6 Specustawy COVID w brzmieniu pierwotnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 374) oraz w brzmieniu znowelizowanym, nadanym przez art. 15 pkt 6 ustawy z dn. 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r., poz. 567),

jest niezgodny z

- zasadą prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) w związku z zasadą prawidłowej legislacji i określoności prawa (art. 2 Konstytucji) i zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji), prawem do zaskarżania orzeczeń i decyzji (art. 78 Konstytucji) oraz zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), a także z art. 166 ust. 2 Konstytucji.

3. Art. 10a Specustawy COVID w brzmieniu pierwotnym, nadanym przez art. 15 pkt 7 ustawy z dn. 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r., poz. 567) oraz w brzmieniu znowelizowanym, nadanym przez art. 20 pkt 5 ustawy z dn. 14 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu (Dz.U. z 2020 r., poz. 1493)

jest niezgodny z

— zasadą prawidłowej legislacji i określoności prawa (art. 2 Konstytucji) oraz z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji), a także prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) i warunkami ograniczania konstytucyjnych praw i wolności podmiotów prywatnych (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

4. Art. 11h Specustawy COVID w brzmieniu pierwotnym, wprowadzonym na mocy art. 17 pkt 4 ustawy z dn. 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz.U. z 2020 r., poz. 1747) oraz w brzmieniu znowelizowanym, nadanym przez art. 17 pkt 2 ustawy z dn. 27 listopada 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia w okresie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii kadr medycznych (Dz.U. z 2020 r., poz. 2401)"

jest niezgodny z

— zasadą prawidłowej legislacji i określoności prawa (art. 2 Konstytucji), a także prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) i warunkami ograniczania konstytucyjnych praw i wolności podmiotów prywatnych (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Przepis ten narusza również art. 166 ust. 2 w związku z art. 167 ust. 2 Konstytucji, a zatem konstytucyjnie określony tryb powierzania zadań jednostkom samorządu terytorialnego powiązany z odpowiednim ich finansowaniem.

5. Art. 65 ustawy zmieniającej w brzmieniu pierwotnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 568) oraz w brzmieniu znowelizowanym uwzględniającym wszystkie nowelizacje, w tym w brzmieniu nadanym przez art. 5 ustawy z dn. 17 listopada 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. 2368)

jest niezgodny z

— zasadą prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji), zasadą zupełności budżetu państwa (art. 219 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji).

Uzasadnienie

1. Uwagi formalne – legitymacja Wnioskodawcy

W świetle art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Prezes NIK posiada legitymację do występowania z wnioskiem, o którym mowa w art. 188 Konstytucji. Jest to legitymacja o charakterze generalnym i nieograniczonym,

w związku z czym Prezes NIK jest uprawniony zakwestionowania hierarchicznej zgodności każdego aktu normatywnego mieszczącego się w zakresie kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Z przywołanym przepisami Konstytucji koresponduje art. 11 Ustawy o NIK, który zawiera katalog uprawnień Prezesa NIK w zakresie składania wniosku do Trybunału.

Zgodnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji i art. 11 pkt 1 Ustawy o NIK wniosek może dotyczyć badania zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją. W pkt. 1 petitum jako przedmiot kontroli wskazane zostały ustawy (Specustawa COVID i ustawa zmieniająca – w całości), zaś przepisy wskazane w pkt. 2–5 nin. wniosku są przepisami umieszczonymi w ww. ustawach, co otwiera drogę do ich kontroli w ramach przywołanych przepisów kompetencyjnych.

2. Uzasadnienie objęcia wnioskiem uchylonych przepisów

Przepisy art. 10 i 10a Specustawy COVID zostały uchylone, co rodzi konieczność poddania ich kontroli w świetle art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 2019, poz. 2393), z którego wynika, że Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

Art. 10 Specustawy COVID wygasł z dniem 4 września 2020 r. na podstawie art. 36 ust. 1 Specustawy COVID, który przewidywał, że przepis ten utraci moc obowiązującą po upływie 180 dni od dnia wejścia w życie specustawy. Jednakże, stosownie do art. 42 ustawy z dn. 14 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu (Dz. U. z 2020 r., poz. 1493, dalej jako: ustawa zmieniająca z 14.08.2020 r.), „*Obowiązek lub polecenie nałożone przez podmiot uprawniony na podstawie art. 10, art. 10a i art. 11 ustawy zmienianej w art. 20, w okresie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, są wykonywane do odwołania tego obowiązku lub polecenia przez podmiot uprawniony i finansowane na zasadach dotychczasowych. Obowiązek ten lub polecenie to mogą być zmieniane w tym okresie na podstawie art. 10, art. 10a i art. 11 ustawy zmienianej w art. 20.*”. Oznacza to, że obowiązki nałożone w trybie art. 10 i 10a mogą być w dalszym ciągu wykonywane i zmieniane.

Art. 10a Specustawy COVID wygasł z dniem 4 września 2020 r. na podstawie art. 36 ust. 1 Specustawy COVID, który przewidywał, że przepis ten utraci moc po upływie 180 dni od dnia wejścia w życie specustawy. Jednakże zgodnie z obowiązującym stanem prawnym art. 42 ustawy z 14.08.2020 r., obowiązek lub polecenie nałożone na podstawie tego przepisu w okresie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, jest wykonywane do odwołania tego obowiązku lub polecenia przez podmiot uprawniony i finansowany na

zasadach dotychczasowych. Należy więc uznać, że przepis ten mimo jego uchylecia w dalszym ciągu jest stosowany, a zatem ma moc obowiązującą w rozumieniu, jakie pojęciu temu nadaje orzecznictwo TK.

Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika zaś, że utrata mocy obowiązującej ma miejsce nie wówczas, gdy przepis został uchylony, lecz wówczas, gdy nie jest już stosowany. Tymczasem skutki stosowania uchylony przepisów, tj. art. 10 i art. 10a Specustawy COVID, trwają w czasie, co oznacza, że art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie znajduje do nich zastosowania, a przepisy objęte wnioskiem powinny zostać poddane weryfikacji w zakresie ich konstytucyjności.

3. Uzasadnienie merytoryczne wniosku

1) Przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią

Art. 2 Konstytucji

Pierwszy z podanych wzorców kontroli, tj. art. 2 Konstytucji, stanowi, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z analizowanej normy wyinterpretowano szereg zasad m.in. zasadę przyzwoitej legislacji i z nią związaną regułę dostatecznej określoności przepisów prawa i odpowiedniej *vacatio legis*.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie dawał wyraz stanowisku, że „w razie zakwestionowania zgodności aktu normatywnego ze standardami demokratycznego państwa prawnego, skonkretyzowanymi i rozwiniętymi w odrębnych postanowieniach ustawy zasadniczej, podstawę kontroli konstytucyjności powinny stanowić, przede wszystkim, szczegółowe przepisy konstytucyjne” (wyrok TK z dnia 9.06.2001 r., K 28/97, OTK 1998, Nr 4, poz. 50.). Powyższe należy jednak rozumieć w ten sposób, iż przepisy szczegółowe nie wykluczają kontroli także z punktu widzenia fundamentalnych zasad. Zwłaszcza, że uznaną rolę zasad ogólnych jest ukierunkowanie interpretacji i stosowania przepisów szczegółowych (zob. wyrok TK z dnia 8.11.2001 r., P 6/2001, OTK 2001, Nr 8, poz. 248). Wobec powyższego kontrola konstytucyjności aktów prawnych z punktu widzenia zasady ogólnej demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), jest w niniejszym przypadku pożądana i uzasadniona.

Wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada przyzwoitej legislacji jest jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawnego. Zasada ta ma na celu wskazanie reguł, którymi winien kierować się ustawodawca w procesie legislacyjnym, tak by tworzone prawo było racjonalne i stanowiło pełną ochronę jego adresatów. Z zasady tej wynika m.in. reguła dostatecznej określoności prawa.

Reguła ta nakazuje tworzenie tak sformułowanych przepisów prawa, by ich interpretacja nie nasuwała wątpliwości, a w szczególności pozwalała na ustalenie jednoznacznej treści praw i obowiązków nałożonych na adresatów tych norm. Stanowione przez ustawodawcę przepisy nie powinny powodować rozbieżności w procesie stosowania

prawa. Z zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Dopiero wówczas, gdy spełnione są ww. warunki podstawowe, treść przepisu może być oceniana w aspekcie pozostałych kryteriów (wyr. TK z dnia 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK rok 2001, Nr 3, poz. 51). Jednocześnie, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, iż stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych jest sprzeczne z Konstytucją (wyr. TK z dnia 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK Seria A rok 2002, Nr 7, poz. 90, wyr. TK z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51).

Reguła odpowiedniej *vacatio legis* ma na celu umożliwienie adresatom nowych norm prawnych zapoznanie się z ich treścią i odpowiednie przygotowanie do ich stosowania poprzez wprowadzenie okresu pomiędzy ogłoszeniem ustawy, a jej wejściem w życie. Brak odpowiedniego okresu *vacatio legis* stanowi naruszenie Konstytucji (zob. orzeczenie TK z dnia 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92, OTK 1993, Nr 1, poz. 6, s. 20, 41; wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, OTK 1997, Nr 5-6, s. 64). Przy ustalaniu *vacatio legis* należy brać pod uwagę przede wszystkim treść nowych przepisów (zakres zmiany istniejącej sytuacji prawnej) oraz stopień ich ingerencji w sytuację prawną adresatów (B. Banaszak, Konstytucja. Komentarz, Warszawa 2009, s. 30). Wobec powyższego wydłużenie okresu pomiędzy ogłoszeniem ustawy, a jej wejściem w życie powinno nastąpić we wszystkich tych przypadkach, gdy ustawa wprowadza nowe instytucje i potrzeba czasu, aby przygotować się do jej stosowania.

Adresat normy prawnej (strona stosunku umownego) powinien mieć stosowny czas umożliwiający się przygotowanie do nowych, mniej dla niego korzystnych warunków realizacji stosunku prawnego". (wyrok TK z dnia 17.12.1997 r., sygn. K 22/96, OTK ZU 1997/5-6/71).

Art. 7 Konstytucji

Przepis art. 7 Konstytucji, stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wyrażona w tym przepisie zasada praworządności formalnej, na którą składają się: zasada legalizmu oraz nakaz przestrzegania prawa, jest urzeczywistnieniem państwa prawnego. Zgodnie z doktryną i orzecznictwem zasada legalizmu wskazuje, iż kompetencja każdego organu władzy publicznej powinna opierać się na wyraźnie sformułowanym przepisie prawnym (zob. uchwała TK z dnia 10 maja 1994 r., sygn. akt W 7/94, OTK 1994, Nr 1, poz. 23, s. 204 i n.; orzeczenie TK z dnia 20 października 1986 r., sygn. akt P 2/86, OTK z 1986 r., poz. 6). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawie nadanym upoważnieniu do działania. Wymaga ona, by wszystkie organy państwa działały tylko i wyłącznie na podstawie wyraźnej, nie zaś domniemanej legitymacji prawnej do działania (szerzej: B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s.57).

Art. 31 ust. 3 Konstytucji

Kolejnym z wzorców kontroli konstytucyjności aktów pranych jest art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Konstytucja gwarantuje, że wolność podlega ochronie prawnej. Według art. 31 ust. 2 Konstytucji, każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje. Z przepisu tego wynika, iż obowiązkiem ustawodawcy jest normatywne zabezpieczenie wolności każdej jednostki, a w szczególności racjonalne i proporcjonalne określenie jej granic. Granice dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności jednostki określa art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Konstytucja w art. 31 ust. 3 formułuje klauzulę generalną odnoszącą się do ograniczeń wynikających z niej praw i wolności (B. Banaszak, Komentarz do art. 31 Konstytucji, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 174 i n.; K. Wojtyczek, Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji, Kraków 1999, s. 110). Zgodnie z tą klauzulą, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą zostać ustanowione tylko w razie spełnienia określonych w niej materialno prawnych przesłanek i tylko w drodze ustawy. Katalog wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanek ma charakter zamknięty, co uniemożliwia ich rozszerzającą interpretację (wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98, OTK z 1999 r., Nr 2, poz. 25). Wskazane przesłanki to: 1) bezpieczeństwo lub porządek publiczny; 2) ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz 3) ochrona wolności i praw innych osób.

Art. 45 ust 1 Konstytucji

Przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji ustanawia prawo do sądu, a ściślej prawo do „sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Według Konstytucji takie prawo ma każdy, tj. zarówno osoba fizyczna (bez względu na obywatelstwo), jak też osoba prawna. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2002 r. (sygn. akt P 9/01, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 14): jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem (...), a na prawo do sądu składają się w szczególności: prawo dostępu do sądu (prawo uruchomienia procedury), prawo do odpowiedniego kształtowania procedury (zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności) oraz prawo do wyroku sądowego (prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia).

Co więcej, w myśl wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1997 r. w państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej (...) (wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06, OTK-A 2007, Nr 9, poz. 108; zob. także wyrok TK z dnia 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 14). Ponadto, Konstytucja gwarantuje prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

Art. 78 Konstytucji

Treścią art. 78 Konstytucji jest ustanowienie prawa stron każdego postępowania do uruchamiania procedury weryfikującej prawidłowość wszelkich rozstrzygnięć indywidualnych wydawanych przez organ działający w charakterze pierwszej instancji (zob. A. Błaś, [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji z 1997 roku, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 140).

Środek zaskarżenia musi być dostępny, więc jego uruchomienie powinno zależeć od woli strony i nie może być poddawane nadmiernie skomplikowanym rygorom. Zasadę dostępności środka zaskarżenia akcentuje orzecznictwo TK (zob. np. wyrok TK z dnia 15 grudnia 2008 r., P 57/07). Prawo strony do zaskarżenia pierwszoinstancyjnego rozstrzygnięcia „może być naruszone zarówno bezpośrednio (poprzez wyłączenie możliwości wniesienia apelacji), jak i pośrednio, poprzez ustanowienie takich formalnych warunków wniesienia apelacji, które czynność tę czyniłyby nadmiernie utrudnioną” (wyrok TK z dnia 12 marca 2002 r., P 9/01). „Utrudnienie winno być uznane za nadmierne (a zatem sprzeczne z art. 78 Konstytucji), jeżeli spełnienie wymogów formalnych jest bardzo trudne dla strony, a potrzeba ustanowienia wymogów nie jest uzasadniona ważnym interesem strony przeciwnej” (wyrok TK z dnia 1 lutego 2005 r., SK 62/03; zob. też wyrok z dnia 27 marca 2007 r., SK 3/05; wyrok z 8 kwietnia 2014 r., SK 22/11). Określając wymogi formalne, ustawodawca musi odpowiednio wyważyć interesy wymiaru sprawiedliwości i prawa jednostki (wyrok z dnia 8 kwietnia 2014 r., SK 22/11, pkt III.3.1).

Realność dostępności zależy także od dochowania reguł prawidłowej legislacji przy normowaniu przesłanek i trybu zaskarzania orzeczeń, zwłaszcza od dochowania należytej precyzyjności uregulowania (wyrok TK z dnia 19 lutego 2003 r., P 11/02). Dostępność nie oznacza jednak zwolnienia strony zainteresowanej z obowiązku wykazania należytej aktywności i staranności (wyrok TK z dnia 1 lutego 2005 r., SK 62/03), bo art. 78 ujmuje zaskarżenie jako prawo strony, a nie jako obowiązek organów władzy publicznej.

Ponadto, środek zaskarżenia musi być efektywny, tzn. musi stwarzać realną możliwość oceny pierwszoinstancyjnego rozstrzygnięcia i dokonania jego uchylecia bądź zmiany. Pogląd ten zaakceptował TK w swoim orzecznictwie (wyrok z dnia 15 grudnia 2008 r., P 57/07), względnie zastosowania dodatkowych środków zapewniających ochronę wolności i praw jednostki. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że „ustawodawca ma obowiązek nie tylko umożliwić stronie prawo wniesienia środka zaskarżenia od orzeczenia lub decyzji wydanych w pierwszej instancji, ale także umożliwić organowi rozpatrującemu środek zaskarżenia merytoryczną ocenę prawidłowości rozstrzygniętej sprawy” (wyrok z 19 września 2007 r., SK 4/06).

Art. 166 ust. 2 Konstytucji

Z art. 166 ust. 2 Konstytucji wynika, że w stosunku do zadań zleconych rola organów lokalnych w istocie sprowadza się do funkcji wykonawczych, a nie kreatywnych, ponieważ ustawa określa sposób ich wykonywania (M. Masternak-Kubiak [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. M. Haczowska, Warszawa 2014, art. 166.).

Z art. 166 ust. 2 wynika, że zlecenie wykonywania określonych zadań publicznych następować powinno w drodze ustawy, która obok samego „zlecenia” określać powinna tryb przekazywania i sposób ich wykonywania. Z wyrażenia „tryb przekazywania” wynika, że pewne zadania publiczne wykonywane są wcześniej przez administrację rządową lub inne struktury władzy publicznej. Nie można jednak wykluczyć, że będą to nowe zadania. Kryterium uzasadnionych potrzeb państwa ma charakter płynny i może być w związku z tym aktualizowane (wyr. TK z dnia 20 listopada 2019 r., sygn. K 4/17).

W praktyce istotne znaczenie ma wymóg określenia sposobu wykonania zadań. Oznacza to, że w przypadku zadań zleconych poziom swobody (samodzielności) poszczególnych j.s.t. przy ich realizacji jest istotnie ograniczony w porównaniu z zadaniami własnymi. Korespondować z tym może określenie środków (lecz nie kryteriów) nadzoru oraz weryfikacji aktów i decyzji administracyjnych podjętych w ich realizacji (wyr. TK z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04). Najważniejsza praktycznie jest ta ostatnia różnica. Przyjąć należy, że wykluczone są fakultatywne zadania zlecone, tj. takie, których realizację ustawa uzależniałaby wyłącznie od woli samej j.s.t.

Patrząc od strony finansowej, stwierdzić należy, że zadania zlecone powinny być finansowane głównie z dotacji celowych.

Niejednoznaczna w ocenie jest kwestia, czy i w jakim zakresie pojęcie zadań zleconych nawiązuje do cywilnoprawnej instytucji umowy-zlecenia. Na poziomie interpretacji ustaw stwierdza się, że użycie pojęcia „zadanie zlecone” stanowi – zakładając konsekwentne posługiwanie się przez ustawodawcę terminami o konotacji prawnej – wyraźne nawiązanie do przepisów zobowiązaniowych o umowie-zleceniu. Użycie tego określenia, a nie innego pojęcia bliskoznacznego, pozbawionego kontekstu cywilnoprawnego, uprawnia do przyjęcia, że pomiędzy organem administracji rządowej, którego zadania zostały przekazane do wykonywania gminie jako zlecone, a tą gminą powstaje stosunek o treści odpowiadającej umowie-zleceniu w rozumieniu art. 734 i n. k.c. (wyr. SN z dnia 12 marca 2004 r., sygn. II CK 64/03) (P. Czarny [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 166.).

Art. 167 ust. 2 Konstytucji

Artykuł 167 Konstytucji dotyczy źródeł i zasad finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego i odnosi się do wszystkich ich typów. Regulacja ta pozostaje w ścisłym związku z zasadą samodzielności j.s.t. oraz sprawności działania instytucji publicznych. Stanowi ona jedną z konstytutywnych cech podmiotowości samorządu terytorialnego. Jej istota wyraża się w zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie przypisanych im zgodnie z art. 166 ust. 1 i 2 zadań publicznych (art. 166 ust. 1 i 2), przy pozostawieniu im (uwzględniając wymogi ustawowe) swobody kształtowania wydatków (zob. wyrok TK – K 40/97). W wyroku z 25 lipca 2006 r., K. 30/2004, LexisNexis nr 413618, OTK-A 2006, nr 7, poz. 86), Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 167 ust. 2 Konstytucji nie może być traktowany jako kreujący jedynie zamkniętą listę dochodów samorządu. Odpowiednie ustawy mogą zatem przewidywać istnienie innych dochodów niż te, o których

mowa w Konstytucji. „To, że wpłata wyrównawczo-korekcyjna nie jest wymieniona jako źródło dochodów pewnych samorządów w rozumieniu art. 167 ust. 2 Konstytucji, nie oznacza jednak, iż jej konstrukcja może odbiegać w sposób nieuzasadniony od standardów wyznaczonych przez art. 167 ust. 1 oraz 3 i 4 Konstytucji. Zarówno wpłaty, jak i wypłaty muszą służyć realizacji zasady adekwatności wyposażania samorządu w dochody w stosunku do zadań publicznych mu przypadających, muszą mieć podstawę ustawową oraz cechy systemowe kategoriałne, a nie zindywidualizowane” (M. Masternak-Kubiak [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, art. 167.).

Art. 219 ust. 1 Konstytucji

Sformułowanie „Sejm uchwała budżet państwa [...] w formie ustawy budżetowej” nie oznacza, że budżet państwa oznacza to samo co ustawa budżetowa. Pierwsze z tych pojęć oznacza - najkrócej rzecz ujmując - plan dochodów i wydatków państwa z podziałem na odpowiednie jednostki systematyzacyjne umożliwiające rzetelną analizę obydwu stron tego zestawienia. Budżet państwa nie ma samoistnego znaczenia normatywnego, jest integralną częścią ustawy budżetowej, do której jest załącznikiem. Teoretycznie można sobie wyobrazić zawarcie całego planu finansowego państwa w samej ustawie, a nie w załączniku (lub kilku załącznikach), i nie byłoby to sprzeczne z Konstytucją. Ustawa budżetowa ma postać tekstu ujętego w artykuły, z których niektóre zawierają podstawowe dane o sytuacji makroekonomicznej państwa (ogólne określenie dochodów i wydatków, deficytu budżetowego, poziomu inflacji), a pozostałe stanowią ramy prawne wykonywania budżetu w danym roku (M. Bartoszewicz [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, art. 219.).

Ustawa budżetowa ma moc prawną równą innym ustawom, ale szczególny charakter prawny. Taki wyjątkowy charakter nadają jej epizodyczność (obowiązuje tylko w danym roku budżetowym), treść zamykająca się wyłącznie w ramach finansów państwa (choć przez transfery finansowe mocno związana z finansami jednostek samorządu terytorialnego) oraz planistyczny charakter, zwłaszcza gdy chodzi o stronę dochodową. Samo wyrażenie „ustawa budżetowa” wskazuje na pewną jej odmienność; nie stanowi ona osobnej kategorii ustawy pod względem mocy prawnej, niemniej jednak specyfika tak formy, jak i jej treści uzasadnia to wyodrębnienie (W. Sokolewicz, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 219, uwaga 12). W konsekwencji zasadne jest wprowadzenie zmodyfikowanego względem ogólnego trybu ustawodawczego postępowania nad ustawą budżetową, który powinien gwarantować większą pewność rzetelnego i skutecznego doprowadzenia prac do końca (M. Bartoszewicz [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, art. 219.)

2) Uzasadnienie niezgodności całej Specustawy COVID i ustawy zmieniającej z Konstytucją z uwagi na procedurę uchwalenia

Procedura uchwalenia Specustawy COVID

Rządowy projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (druk nr 265/IX kadencja Sejmu) wpłynął do Sejmu 1 marca 2020 r. Projekt ustawy na etapie jego przygotowywania przez rząd nie został poddany konsultacjom, a ponadto został zwolniony z obowiązku opracowania założeń projektu ustaw decyzją Prezesa Rady Ministrów. Projekt obejmował 22 strony regulacji normatywnej oraz 7 stron uzasadnienia. Zawierał w sumie 33 przepisy, w tym zmiany dotyczące 15 ustaw. Została do niego dołączona ocena skutków regulacji (8 stron).

Projekt ustawy został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Komisji Zdrowia w dniu następnym, tj. 2 marca 2020 r. Tego samego dnia Komisja zdrowia przedstawiła sprawozdanie (druk nr 266/IX kadencja Sejmu), rekomendując uchwalenie załączonego do sprawozdania projektu ustawy. 2 marca 2020 r. odbyło się również drugie i trzecie czytanie projektu ustawy, a następnie w ramach trzeciego czytania ustawa została uchwalona (400 za, 11 przeciw, 7 wstrzymało się) i kolejnego dnia przekazana Prezydentowi i Marszałkowi Senatu.

W Senacie ustawa (druk nr 83/X kadencja Senatu) została 3 marca 2020 r. skierowana do Komisji Zdrowia i Komisji Ustawodawczej. Na etapie prac w Senacie do ustawy przygotowano trzy opinie prawne i materiał porównawczy, zasięgnięto opinii 20 podmiotów oraz uzyskano uwagi obywatelskie. Wspomniane komisje we wspólnym sprawozdaniu z 5 marca 2020 r. rekomendowały przyjęcie ustawy bez poprawek, co Senat uczynił na posiedzeniu w dniu 6 marca 2020 r. Za przyjęciem uchwały o tej treści głosowało 74 senatorów, nikt nie był przeciwny, 9 senatorów wstrzymało się od głosu.

Tego samego dnia ustawa została przekazana Prezydentowi RP do podpisu i po jej podpisaniu przez głowę państwa nastąpiło 7 marca 2020 r. jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw pod poz. 374. Zgodnie z art. 37 ustawa weszła w życie z dniem następującym po dniu jej ogłoszenia, tj. 8 marca 2020 r.

Podstawową tezę autorów Specustawy COVID, prezentowaną w postępowaniu legislacyjnym było twierdzenie, zgodnie z którym zagrożenie epidemią miało charakter tak nagły, że niezbędne było naruszenie podstawowych kanonów legislacyjnych np. przez przeprowadzenie trzech czytań ustawy jednego dnia. Pojawia się jednak pytanie, czy ustawodawca (a wcześniej rząd jako autor projektu) rzeczywiście został zaskoczony pandemią i jej skutkami w stopniu uzasadniającym odstępnie od obowiązujących standardów legislacyjnych? Czy nie mógł i nie powinien przewidzieć, że pandemia ma na tyle groźny przebieg, że wymaga dodatkowych działań o charakterze nadzwyczajnym, albo w formie przyjęcia stanu nadzwyczajnego, albo w formie dodatkowych ustaw w uzupełnieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym?

Warto podkreślić, że kalendarium działań wskazuje na wcześniejsze rozpoznanie powyższego niebezpieczeństwa - do tego stopnia ewidentnego, że toczyła się przecież na ten temat uprzednia debata

w parlamencie. Nie było również tak, że skala niebezpieczeństw ujawniła się dopiero z dnia na dzień - była ona rozpoznana również przez polskich naukowców, którzy z należyтым wyprzedzeniem wskazywali na konieczność podjęcia działań legislacyjnych. Już analiza wydarzeń składających się na kalendarium pandemii i wypowiedzi oficjalnych przedstawicieli resortu zdrowia na posiedzeniach komisji zdrowia wskazują na nadmiernie optymistyczne, nieuzasadnione, gdyż abstrahujące od ustaleń naukowych i komunikatów WHO, założenia leżące u podstaw ówczesnej polityki legislacyjnej i administracyjnej. Jest to wyraźnie widoczne w oficjalnych wypowiedziach i w samym tonie dyskusji częściowo deprecjonującej wypowiedzi posłów domagających się natychmiastowych działań. Byli to przy tym także posłowie - doświadczeni lekarze. I tak, komunikat dla podróżujących można było znaleźć na stronie Głównej Inspekcji Sanitarnej już 20 stycznia 2020 roku, a w kolejnych dniach, tj. 22 i 23 stycznia 2020 roku było dostępne ostrzeżenie o występowaniu w Chinach i w krajach azjatyckich wirusa, który pojawił się najpierw w mieście Wuhan. Kalendarium pandemii koronawirusa wyglądało następująco: już 9 stycznia 2020 roku światowa organizacja zdrowia (WHO) ogłosiła o występowaniu zakażenia nierozpoznanym dotąd, ciężkim wirusem zapalenia płuc; 12 stycznia tego samego roku została udostępniona przez Chiny sekwencja genetyczna nowego wirusa; jego rozszerzenie odnotowano już 21 stycznia 2020 roku, kiedy to poza Tajlandią doszło do zakażenia w Stanach Zjednoczonych. Już 24 stycznia 2020 roku mamy do czynienia z pierwszym przypadkiem zakażenia koronawirusem we Francji; 11 lutego 2020 roku przypadek ten został omówiony przez Międzynarodowy Komitet do spraw taksonomii wirusów. WHO określiła i nazwała nową chorobę zakaźną 11 lutego 2020 roku, a pierwszy przypadek w Polsce wystąpił 4 marca. W dniu 11 marca 2020 r. nastąpiło ogłoszenie przez WHO stanu pandemii COVID-19. W Polsce dwa dni później ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego, a następnie 20 marca stan epidemii.

Powstaje więc pytanie, jakie działania podjęto w okresie między końcem stycznia 2020 r. a 20 marca 2020 r., kiedy to doszło ostatecznie do ogłoszenia stanu epidemii i jednocześnie uchwalenia ustawy. W tych ramach mieści się niemal 2-miesięczny horyzont czasowy, stąd nie jest przekonywujące twierdzenie, jakoby nie było możliwości wygospodarowania choćby kilku dni na konsultacje eksperckie i społeczne nowego projektu oraz na prawidłowe przeprowadzenie wszystkich trzech czytań ustawy.

Trzeba przy tym pamiętać, że w analizowanym przedziale czasowym egzekutywa dysponowała możliwością wprowadzenia stanu nadzwyczajnego z powodu epidemii. Z punktu widzenia standardów stanowienia prawa, jak wskazuje Stanisław Trociuk, „Specustawa Covid-19” w swoich kompetencjach regulacyjnych stanowi wierne powtórzenie ograniczeń wolności lub praw człowieka określonych w konstytucyjnej regulacji stanów nadzwyczajnych. W art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U z 2017 r. poz. 1897, dalej: „uskż”) znajdujemy bowiem zarówno nakaz lub zakaz przemieszczania się, obowiązek poddania się kwarantannie, nakaz ewakuacji, nakaz lub zakaz przebywania w określonych miejscach lub obiektach, zakaz organizowania lub przeprowadzania imprez masowych, a także obowiązek poddania się badaniom lekarskim oraz

stosowania środków profilaktycznych i zabiegów, wreszcie znajdujemy w tamtej ustawie reglamentację zaopatrzenia w określone artykuły.

W istocie więc nastąpiło w proponowanym ustawowym reżimie prawnym - jak podkreśla autor - powtórzenie regulacji obowiązujących w stanie klęski żywiołowej. Ten stan klęski żywiołowej, który byłby przesłanką do zastosowania postanowień ustawy nie został jednak wprowadzony przez Radę Ministrów na podstawie art. 232 Konstytucji. Jak wskazuje Stanisław Trociuk, bezpośrednią konsekwencją tego zaniechania jest to, że złagodzone, właściwie dla stanu klęski żywiołowej konstytucyjne warunki ograniczenia wolności i praw człowieka nie mogą mieć zastosowania w sytuacji, w której stan klęski żywiołowej nie został ogłoszony. Konstytucyjna regulacja stanu klęski żywiołowej była gotowym wzorcem, wymagającym tylko uzupełnienia stosownymi przepisami ustawy i rozporządzenia. Nie było zatem ani konieczne, ani uzasadnione tworzenie całkowicie nowych konstrukcji prawnych abstrahujących od tych, przewidzianych w konstytucji na okoliczność klęski żywiołowej, którą niewątpliwie jest pandemia. Władza publiczna w pełni świadomie, pomimo istniejących zagrożeń, zrezygnowała z instrumentów prawnych właściwych dla opisanych w Konstytucji stanów nadzwyczajnych (S. Trociuk, *Prawa i wolności...wstęp s. 1 por. E. Ura Przepisy "covidowe" przykładem kryzysu prawa administracyjnego*. W: *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości* red. M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski M. Cerka, Warszawa 2021 s. 206-207). Do przesłanek wprowadzenia stanów nadzwyczajnych, w tym stanu klęski żywiołowej należą dwa elementy: to, że występuje szczególne zagrożenie oraz to, że zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające. Co do pierwszej z tych kwestii, a mianowicie że pandemia COVID 19 wywołała szczególne zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi, to stwierdzić należy, że od początku pandemii i obecnie jest ona bezsporna; jest to fakt powszechnie znany, potwierdzony licznymi danymi statystycznymi o zgonach nadmiarowych zachorowaniach i zgonach komunikowanych oficjalnie przez Ministra Zdrowia. Czy jednak zwykle środki konstytucyjne były niewystarczające? Rezygnacja Rady Ministrów z wprowadzenia tego stanu oznacza przecież, że milcząco uznano, że zwykle środki konstytucyjne są wystarczające; należy do nich również zwykły tryb stanowienia prawa.

Warto zauważyć, że w procesie legislacyjnym przewidziano pilny tryb stanowienia aktów normatywnych, nawet bez stanu nadzwyczajnego. Jednak nie oznacza on całkowitej redukcji przestrzeni dla refleksji parlamentu, dla jego rozważań i merytorycznej analizy postanowień procedowanego projektu ustawy. W literaturze europejskiej podkreślano się, że stan epidemii to istotnie swoista „godzina egzekutywy” (H. Hill), nie oznacza to jednak zwolnienia egzekutywy ze związania prawem i jego zasadami. W piśmiennictwie na problemy tworzenia przepisów „covidowych” przez administrację rządową – zarówno projektów ustaw, jak i samoistnej legislacji administracyjnej w formie rozporządzeń – wskazuje m.in. Maciej Szmigiero. Jego zdaniem zastosowanie trybu odrębnego już na etapie prac rządowych nad projektem ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19 polegającego na obiegowym rozpatrzeniu projektu przez Radę Ministrów, z pominięciem wszystkich elementów rządowego procesu legislacyjnego – spowodowało przesłanie do Sejmu projektu odbiegającego od standardów poprawnej legislacji, a pośpieszne prace parlamentarne tylko pogłębiły dysfunkcje (M. Szmigiero, *Administracyjna „legislacja*

covidowa" w świetle zasad tworzenia prawa, „Acta Iuris Stetinensis” 2021, nr 2 (vol. 34), DOI: 10.18276/ais.2021.34-07, s. 115). W komentarzu do konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z roku 2019 znajdujemy stwierdzenie, że zasady prawidłowej legislacji nakazują jasność i precyzję stanowienia prawa (P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s.31). Stwierdzono, że przepis niejasny i nieprecyzyjny rodzi u adresatów niepewność co do zakresu ich praw i obowiązków, a organom, które go stosuje daje zbyt dużą swobodę i możliwość zastępowania prawodawcy w zakresie przesądzenia tych kwestii, które źle uregulował.

Ponieważ art. 113 Konstytucji podkreśla zasadę jawności prac Sejmu, to zredukowanie praktycznie do zera przestrzeni dyskusji i możliwości przedstawienia wątpliwości, których powzięcie wymaga czasu na analizę tekstu stanowi również naruszenie tej zasady. Aby ustawa była uchwalona w sposób ważny, musi być przyjęta przez Sejm i Senat. W badanej sytuacji Senat zdołał osiągnąć pewne minimum wymagań właściwie przeprowadzonego postępowania legislacyjnego, co prawda również graniczące z fikcją prawną, ale jednak takie, w którym były możliwe zarówno pozyskanie opinii ekspertów, jak i strony społecznej. To prowadzi do wniosku, że podobne działanie było możliwe w tym czasie w Sejmie nawet w sytuacji nagłego rozwoju epidemii; trudno uzasadnić pogląd, że pozostawienie kilku dni również Sejmowi na właściwe przeprowadzenie procesu ustawodawczego nie było możliwe z powodów nagłości koniecznych działań medycznych. Jak wskazuje się w komentarzach do wykładni art. 119 Konstytucji, rozpatrzenie projektu ustawy w trzech czytaniach jest zasadą, od której nie ma wyjątków, procedura ta polega bowiem na kilkukrotnym poddawaniu projektu ustawy rozpatrzeniu przez Izbę zanim zostanie on uchwalony w ostatecznym kształcie. Już sama analiza czasu potrzebnego na przeczytanie ze zrozumieniem proponowanego tekstu ustawy i czasu przeprowadzenia trzech czytań prowadzi do wniosku, że minimalne ramy czasowe rozpatrzenia ustawy wynikające z istoty tej czynności i sposobu jej uregulowania w art. 119 Konstytucji nie zostały dochowane. W wyroku TK z dnia 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03 (podobnie zob. K 53/07, K11/08, K31/12, K35/15), czytamy, że zasada trzech czytań nie powinna być rozumiana w sposób czysto formalny; to nie jest wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego projektu. Celem, któremu służy zasada trzech czytań jest „możliwie najbardziej dokładne i wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy, a w konsekwencji wyeliminowanie ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowania w toku prac ustawodawczych rozwiązań”. Czytanie to więc nie tyle samo fizyczne odczytanie tekstu, ale prace nad projektem ustawy na posiedzeniu Sejmu; prace te przedziela szczegółowe rozpatrywanie projektu na forum komisji lub w plenum. Przy wszelkich ustępstwach i osobliwościach tradycji parlamentarnej związanych z tą konstrukcją niewątpliwie jest, że muszą być one traktowane jako merytoryczna, intelektualna praca, sekwencja ściśle określonych, rozdzielonych czasowo czynności zmierzających do możliwie dokładnego rozważenia potrzeby i istoty planowanych zmian prawnych. Tak obszerny i złożony projekt o istotnych konsekwencjach dla praw i obowiązków obywateli, o doniosłych konsekwencjach dla zachowania prawa do życia i zdrowia, przetrwania miejsc pracy, wymaga również fizycznie czasu na takie dokładne rozważenie zarówno potrzeby jak i istoty planowanych zmian prawnych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znajdujemy stwierdzenie,

że rozpatrywanie projektu ustawy przez Sejm wymaga stworzenia także odpowiednich ram czasowych dostosowanych do wagi i stopnia skomplikowania normowanej materii. Jak stwierdził TK w wyroku z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15, niezbędne jest pozostawienie posłom czasu na zapoznanie się z wynikami prac przeprowadzonych na wcześniejszych etapach postępowania ustawodawczego; wreszcie - jak wynika z orzecznictwa - rozpatrywanie projektu ustaw w 3 czytaniach wymaga stworzenia przestrzeni czasowej dla realnej a nie potencjalnej dyskusji dotyczącej nie tylko meritum, ale także jakości stanowionego prawa w tym w szczególności jego zgodności z konstytucją. Do tego uprawnieni są - poza autorami projektu ustawy - wszyscy posłowie i senatorowie a ponadto podmioty uprawnione do przedłożenia Sejmowi opinii o projekcie ustawy; a w przypadku sporu politycznego istnieje konieczność zapewnienia możliwości przedstawienia stanowiska przez obie strony takiego sporu. Ze względu na ogrom nieznanego jeszcze zagrożenia - jak wskazują wyniki głosowania - uchwalenie ustawy nie było co prawda przedmiotem sporu politycznego, bo zbyt wielka była, jak wynika ze stenogramu obrad, presja emocjonalna nieblokowania dalszych działań, ale to właśnie może być źródłem także przyszłych patologii. Posłowie nieznający dobrze ustawy nie mogli nawet zdefiniować spornych, wadliwych regulacji - niebezpieczna zachęta na przyszłość dla takiej presji stosowanej z premedytacją. To, że takie wadliwe elementy istniały, zostało potwierdzone przez dokonaną na wniosek rządu po niecałym miesiącu nowelizacją, która w dodatku wprowadziła nowe rozwiązanie, naruszające samodzielność samorządu, a więc nieprzewidziane początkowo polecenia obowiązujące wobec samorządu terytorialnego.

Ewentualne ograniczenia w tym zakresie po pierwsze muszą mieć podstawę ustawową. Obowiązuje przy tym zasada proporcjonalności określona w artykule 31 ust. 3, a nie w artykule 228 ust. 5 Konstytucji, a także wynikający z tego pierwszego przepisu brak możliwości naruszenia istoty danego konstytucyjnego prawa lub wolności. Zachowane powinny być także wszelkie relacje między ustawą a rozporządzeniem. W specustawie COVID całość ograniczeń wolności lub praw człowieka została przeniesiona - jak wskazano w literaturze - na poziom rozporządzenia, co jest dopuszczalne, ale tylko w przypadku wprowadzenia konstytucyjnego stanu klęski żywiołowej. Ustawodawca, jak wynika z przedstawionej wcześniej analizy, postanowił jednak zwalczać epidemię z zastosowaniem zwykłych narzędzi prawnych - jest to wybór legislacyjny rządzących, wymagający sięgnięcia do narzędzi, które są adekwatne dla państwa funkcjonującego w trybie zwykłym, a nie nadzwyczajnym. Z punktu widzenia obywateli mamy więc do czynienia z nieadekwatną formą ingerencji w wolność i własność obywateli, ze swoistą kopią reżimu prawnego klęski żywiołowej, ale na niższym poziomie - ustawowym. Podstawową kwestią jest bowiem wówczas problem zasady proporcjonalności, która musi być zachowana, a także obowiązujący w czasie normalnego funkcjonowania państwa zakaz naruszania istoty konstytucyjnych praw i wolności jednostki.

Z zasady prawidłowej legislacji wynika - w sposób ugruntowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego - że ustawa ma ustalać merytorycznie podstawowe elementy w zakresie ograniczenia praw i wolności. Lektura przepisów ustawy musi wyznaczyć kompletny „kontur” tego ograniczenia, a więc w rozporządzeniu następuje tylko

konkretyzacja narzuconych ustawowo ograniczeń. W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pewne sprawy związane z urzeczywistnieniem praw i wolności konstytucyjnych mogą być normowane w drodze rozporządzeń, ale w świetle artykułu 31 ust. 3 Konstytucji, w przypadku ograniczenia konstytucyjnych wolności lub praw, kompletność i szczegółowość regulacji ustawowej musi być znacznie zwiększona.

Należy podzielić pogląd Stanisława Trociuka, że stan klęski żywiołowej był cały czas do dyspozycji ustawodawcy, co więcej - jeżeli Rada Ministrów uznawała szybkość działania za absolutny priorytet, co widzimy w sposobie uchwalenia Specustawy COVID, to mogła wprowadzić samodzielnie na podstawie artykułu 232 Konstytucji stan klęski żywiołowej. Skoro jednak Rada Ministrów nie skorzystała z tej możliwości, to oznacza, że nie oceniła sytuacji jako aż tak poważnej i tak pilnej, aby wymagała ona przyspieszonych działań podejmowanych w nadzwyczajnym trybie (również legislacyjnym). Oznacza to więc zgodę na procedowanie w trybie zwykłym, a nawet pilnym, gdyby klauzula pilności została projektowi nadana przez rząd, ale nie w nieznanym Konstytucji i ustawie trybie „jednodniowym”. Pojawiające się w przestrzeni publicznej argumenty, że wprowadzenie tego stanu zatrzymałoby proces wyborczy zmierzający do wyłonienia w wyborach Prezydenta oraz narażałoby Skarb Państwa - w trudnej sytuacji finansowej - na wypłacenie odszkodowań podmiotom, które poniosły szkodę w związku ze sprowadzeniem stanu nadzwyczajnego nie tylko nie jest wystarczającym usprawiedliwieniem, ale także właściwym, skoro chodziłoby o intencjonalne uniemożliwienie poszkodowanym skorzystania z konstytucyjnie im gwarantowanego odszkodowania.

Ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19 i innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, nie wprowadziła, jak wskazuje się w literaturze, merytorycznych rozwiązań, ograniczeń, które w dalszej kolejności podlegałyby technicznej konkretyzacji w rozporządzeniach. Było to natomiast proste wyposażenie Rady Ministrów w kompetencje do wprowadzenia ograniczeń dotyczących wolności lub praw jednostki, bez zakotwiczenia tej kompetencji w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Rządowy projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych wpłynął do Sejmu 1 marca 2020 r. (druk nr 265/IX), to 22 strony regulacji normatywnej i 7 stron uzasadnienia, zmiany jednak dotyczyły ponad 15 ustaw. Ocena skutków regulacji dołączona do projektu obejmowała 8 stron. Już w następnym dniu tzn. 2 marca 2020 r. odbyło się pierwsze czytanie na posiedzeniu komisji zdrowia. Tego samego dnia przedstawiono sprawozdanie komisji (druk 266/IX), odbyło także drugie i trzecie czytanie projektu ustawy i jeszcze w tym samym dniu ustawa została uchwalona. W Senacie ustawa znalazła się 3 marca 2020 r., a więc w dniu następnym. Również w tym przypadku czas opracowania był niezwykle krótki, ale przynajmniej umożliwił zasięgnięcie opinii 20 podmiotów i uwag obywatelskich. 5 marca 2020 r. komisje rekomendowały przyjęcie ustawy

bez poprawek, co uczyniono na posiedzeniu Senatu w dniu 6 marca 2020 r. Jeszcze tego samego dnia ustawę przekazano Prezydentowi do podpisu. 7 marca ustawa weszła w życie w dniu następującym po dniu ogłoszenia, a więc bez *vacatio legis*.

Prawie 40 stron regulacji normatywnej zostało więc przedstawione posłom po wstępnym opracowaniu w komisji 2 marca 2020 r. Przeprowadzenie kolejnych dwóch czytań w tym samym dniu, bez dodatkowego wsparcia ekspertów lub konsultacji, w przypadku, gdy zmiany dotyczyły nie jednej, a piętnastu ustaw, które przecież wymagały analizy, nie pozwalało przyjąć, że posłowie mieli realną szansę do zapoznania się z treścią projektu. Rada Ministrów mogła nieco złagodzić skutki bezprecedensowo szybkiego procedowania poprzez sporządzenie obszernego i głębokiego uzasadnienia. Uzasadnienie jednak było lakoniczne (7 stron), a ocena skutków regulacji zdawkowa. Ingerencja w prawa i obowiązki obywateli była przy tym bardzo znacząca, nie chodzi więc np. o jednozdaniową regulację ustawową o charakterze wпадkowym. Analiza 37 stron materiału normatywnego dla posłów niebędących prawnikami i legislatorami to zadanie, które wymaga czasu i/lub wsparcia ekspertów. Nie można zasadnie przyjąć, że było to możliwe w ciągu kilku godzin. Nieco większej staranności starał się dołożyć Senat, również jednak tutaj szanse zapoznania się z treścią projektu ustawy, treścią 3 opinii prawnych, materiałem porównawczym, oraz opinią 20 podmiotów, a także dodatkowymi uwagami obywatelskimi między 3 a 6 marca było iluzoryczne, zwłaszcza że dla większości senatorów był to realnie czas od 5 do 6 marca, kiedy było już dostępne stanowisko komisji. Podsumowując, przynajmniej od miesiąca Rada Ministrów posiadała wówczas wiadomości o rozwojowym charakterze i powadze epidemii, brak więc uzasadnienia dla trybu uchwalenia ustawy, który co prawda formalnie jeszcze respektował udział posłów i senatorów w procesie legislacyjnym dotyczącym najdonioślejszego ograniczenia praw i wolności obywatelskich od początku 1989 r., ale w istocie nie stwarzał materialnych warunków do rzeczywistego wykonania mandatu posła i senatora w tym zakresie. Z tego względu proces uchwalania Specustawy COVID należy uznać za kolidujący z zasadami wynikającymi z art. 2 Konstytucji i art. 7 Konstytucji.

Należy także uznać, że został również naruszony wymóg zachowania nawet odpowiedniej skróconej *vacatio legis*. Nawet jeżeli szybki tryb procedowania był uzasadniony okolicznościami epidemicznymi nie mógł on naruszać, co stało się w tym przypadku, samego rdzenia działań legislacyjnych parlamentu.

W orzecznictwie TK przyjmuje się, że standardowe *vacatio legis* adekwatne dla standardowych regulacji prawnych wynosi 14 dni i tak też odpowiedniość *vacatio legis* odczytał ustawodawca statuując (art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461, ze zm.).

Natomiast Specustawa COVID weszła w życie z dniem następującym po jej ogłoszeniu (art. 37). W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że tak krótki okres *vacatio legis* „nie narusza zasad demokratycznego państwa prawnego i jest uzasadniony ważnym interesem państwa” (s. 7 uzasadnienia projektu). W ocenie skutków regulacji

stwierdzono: „Zakłada się, że projektowana ustawa wejdzie w życie pilnie. Pilność wynika z konieczności podjęcia działań w związku z potencjalnym rozprzestrzenieniem się koronawirusa powodującego chorobę COVID-19. Przewiduje się niezwłoczne wejście w życie projektowanych regulacji (z dniem następującym po dniu ogłoszenia)” – s. 8 oceny skutków regulacji.

Należy przyznać, że w stanie epidemii dostosowanie przepisów do panującej sytuacji należy ocenić jako słuszne dla zabezpieczenia interesu społecznego, niemniej tak radykalne skrócenie *vacatio legis* – do jednego dnia, nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia. Podkreślić należy, że ustawa nie determinuje okresów wejścia w życie aktów prawa, projektodawca ma w tym zakresie swobodę, ale nie dowolność. Powyższe potwierdza orzecznictwo TK, które wskazuje, że przepisy prawa nie określają górnej granicy *vacatio legis*, pozostawiając ten problem decyzji prawodawcy działającego w granicach swobody regulacyjnej wyznaczonej pojęciem odpowiedniości (zob. wyrok TK z 1 czerwca 2004 r., U 2/03, Dz. U. 2004 nr 130, poz. 1401). Obowiązek ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis* wynika z zasad bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzi się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego obowiązek wprowadzania aktów normatywnych w życie po upływie stosownej *vacatio legis* był podkreślany wielokrotnie nawet przed wejściem w życie obowiązującej obecnie Konstytucji (zob. TK w orzeczeniach: z dnia 2 marca 1993 r., K 9/92, OTK 1993, nr 1, poz. 6; z dnia 1 czerwca 1993 r., P 2/92, OTK 1993, nr 2, poz. 20; z dnia 24 maja 1994 r., K 1/94, OTK 1994, nr 1, poz. 10). W orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 1994 r. Trybunał stwierdził, że badanie konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów musi polegać na materialnym określeniu, jaki okres *vacatio legis* ma charakter "odpowiedni" do ich treści i charakteru. Ocena "odpowiedniości" *vacatio legis* zależy też jednak od innych zasad i wartości konstytucyjnych, odnoszących się do danej regulacji prawnej (K 2/94, OTK 1994, nr 2, poz. 36). Z uwagi na zbyt krótki okres wejścia w życie ustawy, nie odpowiada ona zasadzie prawidłowej *vacatio legis* wyinterpretowanej z art. 2 Konstytucji.

Procedura uchwalenia ustawy zmieniającej z 31.03.2020 r.

Rządowy projekt ustawy 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 (druk nr 299/IX kadencja Sejmu) wpłynął do Sejmu 26 marca 2020 r. Projekt ustawy miał na celu wprowadzenie szczególnych rozwiązań umożliwiających udzielanie pomocy w utrzymaniu płynności finansowej przedsiębiorcom w związku z epidemią. W projekcie tym przewidziano również zmiany kilkudziesięciu innych ustaw, w tym Kodeksu wyborczego (rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do głosowania korespondencyjnego). Projekt ustawy był bardzo obszerny, obejmował 92 artykuły (170 stron regulacji normatywnej) oraz obszerne uzasadnienie (127 stron), a także ocenę skutków regulacji (30 stron).

Dodatkowo 27 marca 2020 r. została zgłoszona przez rząd autopoprawka (19 stron) wraz z uzasadnieniem (18 stron) i oceną skutków regulacji (30 stron).

Projekt ustawy 26 marca 2020 r. został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu. Wszystkie trzy czytania miały miejsce w dniu następnym, tj. 27 marca 2020 r., a w ramach trzeciego czytania ustawa została uchwalona zdecydowaną większością głosów (343 posłów za, 73 przeciw, 19 wstrzymało się od głosu). Dodać należy, że w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie eksperci Biura Analiz Sejmowych przygotowali dwie opinie do projektu ustawy. Swoje opinie do projektu tej ustawy na tym etapie procesu legislacyjnego przedstawiły również w formie pisemnej podmioty zewnętrzne, tj. Forum Związków Zawodowych (opinia z 22 marca 2020 r.), Naczelna Rada Adwokacka (opinia z 26 marca 2020 r.), Naczelna Izba Aptekarska (opinia z 26 marca 2020 r.), Narodowy Bank Polski (opinia z 26 marca 2020 r.) i Naczelna Rada Lekarska (opinia z 26 marca 2020 r.).

Ustawa po jej uchwaleniu przez Sejm została następnie przekazana do Senatu, który 31 marca 2020 r. przyjął uchwałę proponującą szereg poprawek o charakterze merytorycznym do tej ustawy (za uchwałą w sprawie przyjęcia ustawy w całości ze zmianami wynikającymi z przyjętych poprawek głosowało 75 senatorów, nikt nie był przeciwny, 1 senator wstrzymał się od głosu). Dodać należy, że na etapie prac w Senacie do projektu ustawy wpłynęło 19 opinii od różnych instytucji i podmiotów.

W Sejmie 31 marca 2020 r. ustawę skierowano do Komisji Finansów Publicznych, która zawnioskowała w swoim sprawozdaniu z 31 marca 2020 r. o przyjęcie niektórych poprawek i odrzucenie pozostałych (druk nr 311/IV kadencja Sejmu). Ustawę z uwzględnieniem części poprawek zgłoszonych przez Senat przekazano następnie do podpisu Prezydentowi, który 31 marca 2020 r. ustawę podpisał i zarządził jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Ustawa została ogłoszona w tym samym dniu w Dzienniku Ustaw pod pozycją 568.

Większość przepisów tej ustawy weszła w życie z dniem jej ogłoszenia, tj. 31 marca 2020 r., a część z nich, wymieniona w art. 101 ustawy, weszła w życie z terminem późniejszym.

Procedura legislacyjna pokazuje, że podejście uniemożliwiające praktycznie, w sposób wygodny dla wnioskodawców, merytoryczną debatę zostało w krótkim czasie, tj. przy uchwalaniu Specustawy COVID, zastosowane ponownie, nawet bowiem gdyby uznać, że ów tryb „jednodniowy” był spowodowany paniczną reakcją na nieznane niebezpieczeństwo to widzimy, że po kilku tygodniach zastosowano świadomie ponownie tę metodę, albowiem ponownie wskazać należy, że rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (druk nr 299/IX) znowu wpłynął do Sejmu 26 marca 2020r. i znowu projekt rządowy wraz ze zgłoszoną następnego dnia obszerną autopoprawką (19 stron) został uchwalony już następnego dnia tj. 27 marca 2020 w trzecim czytaniu. Spójrzmy na obszerność materiału normatywnego: to 170 stron regulacji

normatywnej, 127 stron uzasadnienia oraz 30 stron oceny skutków regulacji, do tego dochodzi wspomniana 19 stronicowa autopoprawka i jej uzasadnienie (18 stron) oraz ocena skutków regulacji (30 stron), ponieważ wszystkie trzy czytania nastąpiły następnego dnia, należy rozważyć czy nie wystąpiła tutaj po prostu niemożność świadczenia pracy poselskiej, która zakładała analizę 394 stron. Należy zważyć, że obowiązek zapoznania się w ciągu 24 godzin obejmował dodatkowo 2 opinie do projektu ustawy sporządzone przez Biuro Analiz Sejmowych oraz pisemne opinie podmiotów zewnętrznych. Zasadnie można uznać, że żaden z wytrawnych ekspertów prawnych, wyspecjalizowanych w prawie medycznym nie byłby w stanie wykonać analizy powyższego materiału w ciągu 24 godzin. Działanie posłów niebędących w większości ekspertami prawa medycznego, konstytucyjnego lub administracyjnego dodatkowo zaostrza tę prognozę.

Stanowienie prawa nie może być czynnością pozorną, a jak wynika z prostego zestawienia faktów i liczb było nią właśnie w tym przypadku. Powtórzenie poprzedniego sposobu procedowania wzmacnia zagrożenie swoistego trwałego „wydrażenia” treści pracy parlamentu. Niezbędna w tym przypadku wydaje się kontrola konstytucyjności, brak reakcji może bowiem zachęcać do kolejnych działań tego typu. Obszerność regulacji i dodatkowych materiałów pozwalałaby także np. celowo ukrywać szczególnie wątpliwe rozwiązania w obfitości niemożliwego do przeczytania i przeanalizowania materiału normatywnego w postulowanym czasie (szum informacyjny). To bardzo poważne zagrożenie pozycji parlamentu, powtórzenie takiego działania po niecałym miesiącu nie pozwala także uznać, że było to działanie incydentalne wywołane chaosem i poczuciem zagrożenia. Należy więc uznać, że procedura uchwalenia Specustawy COVID jest niezgodna z zasadą poprawnej legislacji, art. 2 Konstytucji, a także z zasadą legalizmu (art. 7), taki proces stanowienia prawa oznacza bowiem pozakonstytucyjne przeniesienie rdzenia procesu legislacyjnego z legislatury do egzekutywy, która jako jedyna w całości panowała nad treścią uchwalonych norm. Dostarczenie w krótkim czasie nadmiaru informacji po to, aby ukryć w szumie informacyjnym niektóre z nich jest znaną i zbadaną metodą dezinformacji. Jej częścią jest też intencjonalne kreowanie presji czasowej w tym emocjonalnej. Nadużycia tego typu są znane z sektora bankowego i ubezpieczeń, oraz obronności, dezinformacja była jednak długo lekceważona. Obecnie lepiej już wiadomo, jak bardzo determinuje ona proces decyzyjny, znalazła się w centrum uwagi doktryny, parlamentu europejskiego, gdyż narusza konstytucyjne prawo do informacji. Nie należy dopuszczać myśli, że w badanej sprawie nastąpiło celowe działanie, ale autorytet parlamentu wymaga wykluczenia takiego zagrożenia w przyszłości.

Zasada legalizmu zawarta w art. 7 Konstytucji nakazuje organom władzy publicznej działanie na podstawie prawa i w jego granicach. Zasada ta służy budowaniu zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez jego organy prawa, a także jest źródłem poczucia bezpieczeństwa jednostki i pewności prawnej. Jeżeli - jak wskazano wyżej - obywatel może się przekonać, że posłowie stanowili prawo, nie mając fizycznej możliwości świadomego przeczytania całości tekstu, rozeznania jego treści i analizy zagrożeń dla praw człowieka, podważa to ich zaufanie do państwa prawa, narusza poczucie bezpieczeństwa i pewności prawa.

Elementem zasady prawidłowej regulacji jest także legislacyjna poprawność. Częścią tej poprawności jest z kolei właściwy tryb stanowienia prawa (P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s.31), a czytania nie stanowią ozdobnika, przypadku, albo też koncesji na rzecz podkreślenia politycznej wagi działań parlamentu. Służą one udoskonaleniu, poprawie tekstu przedłożonej parlamentowi regulacji prawnej. Kompetencja w rozumieniu prawa administracyjnego nie jest przywilejem lub możliwością działania danego podmiotu publicznego, ale jego obowiązkiem. Do kompetencji posłów należy rzetelna, merytoryczna praca nad tekstem ustawy. Aby mogła ona nastąpić muszą jednak istnieć realne warunki do jej przeprowadzenia. Trzy czytania projektu ustawy w ciągu jednego dnia, i to dotyczące obszernego, skomplikowanego tekstu, złożonego w ostatniej chwili, czynią realizację tego obowiązku poselskiego rzeczą niemożliwą. Istotą pracy parlamentarnej jest też ucieranie poglądów, debata, odnajdywanie z odpowiednim wyprzedzeniem niebezpiecznych luk w prawie; stanowi to wręcz istotę pracy parlamentu, rdzeń wykonywania mandatu posła. Natomiast jak zauważa Maciej Szmigiero, o ile tak szybki sposób procedowania, zarówno na etapie prac rządowych, jak i sejmowych, byłby możliwy przy stosunkowo niewielkim objętościowo i przedmiotowo projekcie, o tyle w przypadku obszerniejszych projektów ustawy jest on nieakceptowalny. Nierealne jest bowiem dokonanie w ciągu jednego dnia prac sejmowych analizy materiału normatywnego zawartego na 170 stronach druku sejmowego, zwłaszcza takiego, który nowelizuje kilkadziesiąt ustaw, co miało miejsce w przypadku projektu ustawy formalnie nowelizującej ustawę o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19. Autor ten wskazuje także na inne uchybienia poprawności procesu legislacyjnego w parlamencie, począwszy od zachwiania proporcji pomiędzy pierwotnym aktem normatywnym a nowelizacją, zarówno w aspekcie formalnym, jak i materialnym, poprzez uregulowanie w ustawie covidowej zagadnień bardzo luźno związanych przedmiotowo z zasadniczą materią, poprzez zagadnienia formalnoprawne wśród których na czoło wysuwa się fakt rozpatrzenia projektu wyłącznie przez Komisję Zdrowia, pomimo iż jego zakres przedmiotowy znacznie przekracza zakres działania komisji.

W konkluzji tych ustaleń stwierdzić należy, że procedura uchwalenia ustawy zmieniającej narusza zasady prawidłowej legislacji i zasadę legalizmu, co daje podstawę do kwestionowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zgodności z Konstytucją całości tego aktu.

Ustawa zmieniająca z 31 marca 2020 r. weszła w życie z dniem jej ogłoszenia, a tylko niektóre z jej przepisów weszły w życie w terminie późniejszym. W uzasadnieniu projektu tej ustawy wskazano, że „Przewidywany termin wejścia w życie ustawy nie narusza zasad demokratycznego państwa prawnego i jest uzasadniony ważnym interesem państwa” (s. 127). W ocenie skutków regulacji stwierdzono z kolei, że „Z uwagi na pilność projektu wynikającą z rozprzestrzeniania się koronawirusa powodującego chorobę COVID-19 przewiduje się jego niezwłoczne wejście w życie” (s. 29).

Natychmiastowe wejście w życie aktu normatywnego, tzn., bez *vacatio legis* może mieć miejsce w sytuacji ważnego interesu społecznego. Zapewnienie przedsiębiorcom niezbędnego wsparcia finansowego w sytuacji rozwijającej się pandemii ograniczającej możliwości normalnego prowadzenia działalności gospodarczej mogło zostać dokonane w sposób umożliwiający im dostosowanie się do zmieniającej się sytuacji. Problematiczne jest również to, czy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stały na przeszkodzie natychmiastowemu wejściu tej ustawy w życie, bowiem poza pomocą dla przedsiębiorców wprowadzała ona dalej idące ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności jednostek nakładając na podmioty prywatne różnego rodzaju obowiązki i restrykcje. Ustawa zawierała również regulacje prawne, które nie były bezpośrednio związane z problemem pandemii, a były regulowane niejako przy okazji tego problemu. To wszystko prowadzi do wniosku, że w wypadku tej konkretnej ustawy z uwagi na wagę uregulowanej w niej materii standardy demokratycznego państwa prawnego stały na przeszkodzie natychmiastowemu jej wejściu w życie, wymagając zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, co w tej sprawie nie miało miejsca.

Nie można z pola widzenia tracić obszerności ustawy i zakresu aktów nowelizowanych. W uzasadnieniu do projektu nie wskazano żadnych niepowetowanych konsekwencji dla adresatów zmienianych norm, które determinowały brak *vacatio legis*, a w kwestiach uznanych za pilne np. określeniem 7- dniowego *vacatio legis*.

3) Przywołanie treści kwestionowanych wnioskiem przepisów wraz z ich wykładnią

Art. 10. [Nakładanie na jednostki samorządu terytorialnego i publiczne podmioty lecznicze obowiązku wykonania zadań w związku z przeciwdziałaniem COVID-19]

1. Prezes Rady Ministrów może, na wniosek ministra właściwego do spraw zdrowia, nałożyć na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązek wykonania określonego zadania w związku z przeciwdziałaniem COVID-19.

2. Minister właściwy do spraw zdrowia może nałożyć obowiązek, o którym mowa w ust. 1, na podmiot leczniczy będący:

1) spółką kapitałową, w której jedynym albo większościowym udziałowcem albo akcjonariuszem jest:

a) Skarb Państwa lub

b) jednostka samorządu terytorialnego, lub

c) uczelnia medyczna w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej

2) samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej lub jednostką budżetową;

3) instytutem badawczym, o którym mowa w art. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1350 i 2227 oraz z 2020 r. poz. 284).

3. Zadanie, o którym mowa w ust. 1 lub 2, może dotyczyć w szczególności zmian w strukturze organizacyjnej podmiotu leczniczego lub przekazania produktów leczniczych, wyrobów medycznych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz aparatury i sprzętu medycznego, w celu zapewnienia kontynuacji udzielenia świadczeń zdrowotnych w innym podmiocie leczniczym. Zmiany w strukturze organizacyjnej podmiotu leczniczego nie wymagają podjęcia aktów, w tym uchwał, właściwych organów administracji publicznej.

6. Zadania nałożone w trybie, o którym mowa w ust. 1, są realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

Z art. 10 ust. 1 Specustawy COVID wynika, że Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra do spraw zdrowia może nałożyć na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązek wykonania określonego zadania w związku z przeciwdziałaniem COVID-19.

Ponadto w ust. 2 ustawodawca uprawnia ministra właściwego do spraw zdrowia do samodzielnego nakładania tego samego co Prezes Rady Ministrów obowiązku m. in. również na jednostki samorządu terytorialnego oraz na spółkę kapitałową, w której jedynym albo większościowym udziałowcem albo akcjonariuszem jest: a) Skarb Państwa lub b) jednostka samorządu terytorialnego, lub c) uczelnia medyczna w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej 2) samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej lub jednostką budżetową; 3) instytutem badawczym, o którym mowa w art. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1350 i 2227 oraz z 2020 r. poz. 284). Obowiązek ten jest wynikiem nowelizacji przepisu ustawą zmieniającą. W pierwotnym brzmieniu minister właściwy do spraw zdrowia mógł nałożyć obowiązek wykonania określonego zadania w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 tylko na podmiot leczniczy będący spółką kapitałową, w której jedynym albo większościowym udziałowcem albo akcjonariuszem był Skarb Państwa albo podmiot leczniczy będący samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej lub jednostką budżetową. Z uzasadnienia rządowego projektu ustawy zmieniającej nie wynika jaki był cel zmiany (Zob. druk nr 301/IX kadencja Sejmu).

W ust. 3 art. 10 Specustawy COVID sprecyzowano zakres zadań zleconych j.s.t. w ramach uprawnienia wynikającego z ust. 1 i ust 2. Zadania zlecone mogą dotyczyć m.in. : 1) zmian w strukturze organizacyjnej podmiotu leczniczego lub 2) przekazania produktów leczniczych, wyrobów medycznych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz aparatury i sprzętu medycznego, w celu zapewnienia kontynuacji udzielenia świadczeń zdrowotnych w innym podmiocie leczniczym. Zmiany w strukturze organizacyjnej podmiotu leczniczego nie wymagają podjęcia aktów, w tym uchwał, właściwych organów administracji publicznej. Katalog ww. obowiązków jest otwarty.

Z art. 10 ust. 6 Specustawy COVID wynika, że zadania nałożone w trybie, o którym mowa w ust. 1, są realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

Przepis art. 10 ust. 1 i ust. 2 i ust. 6 Specustawy COVID w zakresie w jakim przyznaje Prezesowi Rady Ministrów i ministrowi do spraw zdrowia prawo do nakładania obowiązków na jednostki samorządu terytorialnego, a j.s.t. mają obowiązek te zadania realizować jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej są sprzeczne z art. 166 ust. 2 Konstytucji.

W tym kontekście należy wskazać, że np. w świetle art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, gmina wykonuje (obligatoryjnie) zadania zlecone jej na podstawie ustawy lub (fakultatywnie) w drodze porozumienia z organem administracji. Wynika z tego określony standard zlecenia j.s.t. zadań publicznych – powinno to nastąpić albo w drodze ustawy, albo porozumienia. Tymczasem, wskazane przepisy dążą do wykreowania po stronie Prezesa Rady Ministrów kompetencji do samodzielnego, jednostronnego, praktycznie nieograniczonego treściowo władczego oddziaływania na JST, niepodlegającego w istocie kontroli sądowej czy choćby administracyjnej. Wskazane przepisy, z uwagi na dalece niedookreślony, wręcz blankietowy charakter oraz automatyzm stosowania, naruszają zasadę konstytucyjnej ochrony autonomii samorządu terytorialnego, wynikającą z art. 166 ust. 2 Konstytucji (por. wyroki TK z dnia 21 grudnia 1998 r., sygn. U 20/97, OTK-ZU 1998 r., nr 7, poz. 119 oraz 20 listopada 2019 r., sygn. K 4/17, OTK-ZU 2019 r., seria „A”, poz. 67).

Te same względy przemawiają za uznaniem, że analizowane przepisy pozostają w kolizji z zasadami prawidłowej legislacji oraz określoności prawa, wynikającymi z art. 2 Konstytucji. Zgodnie z tymi zasadami, każdy przepis powinien być sformułowany w sposób poprawny, jasny i precyzyjny, tym samym zapewniający przewidywalność skutków jego zastosowania (zob. np. wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK-ZU 2002 r., seria „A”, nr 4, poz. 42). Przyznanie Prezesowi Rady Ministrów kompetencji do „nakładania obowiązków” na j.s.t. klóci się również ze standardem określania obowiązków na j.s.t. w akcie rangi ustawowej, z możliwością pozostawienia doprecyzowania szczegółów obowiązku innym organom władzy publicznej – co świadczy o naruszeniu wyrażonej w art. 7 Konstytucji zasady legalizmu, w tym wynikającego z niej obowiązku przestrzegania konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa.

Za niezgodny z kolejnymi adekwatnymi wzorcami Konstytucji należy uznać art. 10 ust. 2 i 3 Specustawy COVID w zakresie w jakim uprawnia władzę wykonawczą do ingerowania w działalności podmiotów należących do sektora prywatnego. Wskazane przepisy są sprzeczne z:

- 1) art. 45 ust. 1 (prawo do sądu) w zw. z art. 2 (prawo do dobrej administracji) i art. 7 Konstytucji (zasada legalizmu) – albowiem ustawa przyznaje ministrowi kompetencję do jednostronnego, władczego kreowania sytuacji prawnej podmiotów prawa prywatnego (przepis zdaje się przyznawać ministrowi kompetencję do kierowania do wspomnianych podmiotów władczymi „poleceniami”, nie mających charakteru ani formy decyzji administracyjnej, podlegającej kontroli instancyjnej oraz kontroli sądowej);

- 2) art. 79 Konstytucji (zasada dwuinstancyjności postępowania) – z uwagi na brak jednoznacznego dopuszczenia zakwestionowania „nałożenia obowiązku” na drodze odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Jakkolwiek zasada dwuinstancyjności w odniesieniu do postępowania administracyjnego nie ma charakteru absolutnego, to zrezygnowanie z niej musi mieć odpowiednie podstawy aksjologiczne i musi pozostawać w proporcji do ograniczanych praw i wolności;
- 3) art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności ograniczeń praw i wolności) które mogą zostać ograniczone w drodze „nałożenia obowiązku” (z uwagi na wadliwą konstrukcję przepisu, jest to katalog obejmujący większość wolności i praw unormowanych w Konstytucji) – z uwagi na możliwość władczego ograniczania praw podmiotów prawa prywatnego w drodze aktu ministra, przy czym przepis praktycznie nie określa zakresu tych działań władczych, co może skutkować wpływaniem na decyzje o charakterze gospodarczym, w zakresie praw majątkowych i niemajątkowych, danych osobowych itp.

4) **Przywołanie treści kwestionowanych wnioskami przepisów wraz z ich wykładnią**

Art. 10a. [Podejmowanie przez ministra właściwego do spraw zdrowia innych działań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19]

1. Minister właściwy do spraw zdrowia może podejmować inne niż określone w art. 10 działania związane z przeciwdziałaniem COVID-19.

2. Działania, o których mowa w ust. 1, są finansowane z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw zdrowia.

Działania, o których mowa w ust. 1, są finansowane ze środków pochodzących z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 lub z budżetu państwa.

Art. 10a Specustawy COVID przewidywał, że minister właściwy do spraw zdrowia może podejmować inne niż określone w art. 10 działania związane z przeciwdziałaniem COVID-19, które będą finansowane z budżetu państwa z części, której dysponentem jest ten minister. Przepis w tym kształcie został dodany do ustawy z dniem 8 marca 2020 r. mocą ustawy zmieniającej. Następnie jednak z dniem 1 września 2020 r. art. 10a specustawy został znowelizowany w ten sposób, że zmieniono źródło finansowania działań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, przez wskazanie, że działania te będą finansowane nie tylko z budżetu państwa, ale również ze środków pochodzących z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Analizowany przepis przyznaje ministrowi zdrowia swobodę decyzyjną w zakresie szeroko pojętych działań zmierzających do przeciwdziałania COVID-19. Ustawodawca nie określił ani charakteru decyzji, które w ramach przyznanych kompetencji może podejmować minister ani adresatów, których mogą one dotyczyć. Oznacza to, że minister zdrowia ma kompetencje do narzucenia swojej woli tak podmiotom prywatnym jak i publicznym oraz osobom prawnym i osobom fizycznym. Brak granic działania ministra należy ocenić jako sprzeczne z zasadą poprawnej legislacji i określoności prawa (art. 2 Konstytucji) oraz z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji).

Analizowana regulacja nie przewiduje żadnej drogi do kontroli działań ministra. Adresat, wobec którego minister zastosuje ustawową kompetencję nie ma możliwości poddania ww. działania kontroli sądu, co należy ocenić jako pozostające w kolizji z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

5) Przywołanie treści kwestionowanych wnioskami przepisów wraz z ich wykładnią

Art. 11h. [Polecenia wojewody, ministra właściwego do spraw zdrowia i Prezesa Rady Ministrów wydawane w związku z przeciwdziałaniem COVID-19]

1. W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie 3 miesięcy po ich odwołaniu wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, państwowe osoby prawne, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra.

2. W okresie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie 3 miesięcy po ich odwołaniu minister właściwy do spraw zdrowia może, z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody, wydawać polecenia obowiązujące:

1) podmioty inne niż wymienione w ust. 1, w szczególności osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców;

2) państwowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną.

3. W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie 3 miesięcy po ich odwołaniu Prezes Rady Ministrów może, z własnej inicjatywy, wydawać polecenia obowiązujące podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2. Wydając polecenie wobec przedsiębiorcy, Prezes Rady Ministrów może wyznaczyć organ odpowiedzialny za zawarcie umowy.

4. Polecenia, o których mowa w ust. 1-3, są wydawane w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, w drodze decyzji administracyjnej i podlegają natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagają uzasadnienia.

5. Polecenia, o których mowa w ust. 1-3, mogą być uchylane lub zmieniane, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Ich uchylenie lub zmiana nie wymaga zgody stron.

6. Zadania Prezesa Rady Ministrów wynikające z ust. 3 wykonuje Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z jego upoważnienia.

7. Wykonywanie zadań objętych poleceniami wydanymi w stosunku do przedsiębiorców następuje na podstawie umowy zawartej z przedsiębiorcą, przez wskazanego w decyzji:

1) Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministra albo wojewodę - w przypadku decyzji wydawanych przez Prezesa Rady Ministrów lub

2) ministra albo wojewodę - w przypadku decyzji wydawanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia

- i jest finansowane ze środków budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest, odpowiednio, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, minister albo wojewoda; finansowanie może odbywać się także ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, o którym mowa w art. 65 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, na zasadach określonych w ustawie.

8. Prace związane z prowadzeniem przygotowań do realizacji zadań objętych poleceniami, o których mowa w ust. 7, mające charakter planistyczny, są finansowane ze środków własnych przedsiębiorcy.

9. W przypadku niezawarcia umowy, o której mowa w ust. 7, zadania objęte poleceniami są wykonywane na podstawie decyzji, o której mowa w ust. 4. W takim przypadku decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu.

10. Polecenia, o których mowa w ust. 1-3, nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej, a także nie mogą dotyczyć czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń.

11. Polecenia, o których mowa w ust. 1-3, mogą być wydawane także ustnie, pisemnie w formie adnotacji, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2020 r. poz. 344) lub za pomocą innych środków łączności. Istotne okoliczności takiego załatwienia sprawy powinny być utrwalone w formie protokołu.

12. Właściwy minister może wstrzymać wykonanie poleceń, o których mowa w ust. 1, i wystąpić z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie sporu, przedstawiając jednocześnie stanowisko w sprawie.

13. Zadania nałożone w trybie, o którym mowa w ust. 1, są realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

Artykuł 11h Specustawy COVID przewiduje możliwość wydawania przez określone podmioty wiążących poleceń, w drodze natychmiast wykonalnych decyzji administracyjnych, nie wymagających uzasadnienia ani szczególnej formy. Polecenia mogą być wydawane „w związku z przeciwdziałaniem COVID-19”, ale nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej, a także nie mogą dotyczyć czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń. Polecenia mogą być wydawane przez wojewodę (w odniesieniu do organów administracji rządowej w województwie, państwowych osób prawnych, organów j.s.t. samorządowych osób prawnych i samorządowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej), ministra właściwego ds. zdrowia (w stosunku do innych podmiotów niż ww., w szczególności osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, w tym przedsiębiorców, jak również w stosunku do państwowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną) oraz Prezesa Rady Ministrów (w stosunku do wszystkich ww. podmiotów). Kwestia zaskarżania poleceń w toku instancji nie jest jednolita – w przypadku poleceń wojewodów, właściwa wydaje się możliwość wniesienia odwołania do organu wyższego stopnia, tj. ministra właściwego w sprawie, stosownie do art. 17 pkt 2 w zw. z art. 127 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U.2022 r., poz. 2000 ze zm., dalej jako k.p.a.) (taka jest też dotychczasowa praktyka); w przypadku poleceń ministra właściwego ds. zdrowia oraz Prezesa Rady Ministrów, właściwą ścieżką jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, stosownie do art. 127 § 3 k.p.a.

W jednym artykule zostały wdrożone dwie instytucje o odmiennej charakterystyce (por. M. Szyrski, *Polecenia obowiązujące i akty kierownictwa w dobie epidemii. Szansa czy zagrożenie?*, „Studia Prawnicze KUL” 2021 r., nr 2(86), s. 224–229). Polecenia wydawane w stosunku do podmiotów znajdujących się w strukturze administracji publicznej przyjmują formę poleceń, podobną do poleceń uregulowanych w art. 13 ust. 1 ustawy z dn. 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej w ramach których minister, o którym mowa w art. 8 pkt 4 ustawy, może wydawać organom j.s.t. polecenia w zakresie działań prowadzonych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, jak również formę analogiczną do poleceń uregulowanych w art. 25 ust. 1 ustawy z dn. 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, w ramach których wojewoda może wydawać polecenia obejmujące również organy j.s.t., o ile zachodzą sytuacje nadzwyczajne, o których mowa w art. 22 pkt 2 ustawy (zapobieganie zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymanie porządku publicznego, ochrona praw obywatelskich, a także zapobieganie klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczanie i usuwanie ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach). Dodać należy, że w obu przypadkach chodzi o wydawanie poleceń wyłącznie mieszczących się w zakresie kompetencji ich adresatów. Odrębną instytucję na gruncie art. 11h Specustawy COVID stanowią polecenia wydawane w stosunku do podmiotów usytuowanych poza strukturami administracji publicznej (podmiotów prawa prywatnego, choćby z kapitałem publicznym). Różnica pomiędzy wskazanymi

instytucjami jest taka, że polecenia w ramach pierwszej grupy sytuować można w kategorii aktów kierownictwa, wynikającego z więzi administracyjno-prawnej i relacji łączącej organy władzy publicznej; polecenia w ramach drugiej grupy stanowią natomiast akty władcze w stosunku do podmiotów usytuowanych poza strukturą administracji.

Podobnie jak w przypadku art. 10 i 10a, w art. 11h Specustawy COVID nie sprecyzowano zakresu przedmiotowego poleceń, wskazując ogólnie, że mają być związane z przeciwdziałaniem COVID-19. W tym zakresie, analizowane przepisy powielają wady przeanalizowanych wyżej art. 10 i 10a; cechują się daleko idącą niedookreślonością i nieostrością – i z tego względu pozostają w widocznej sprzeczności z zasadą określoności prawa i zasadą dobrej legislacji (art. 2 Konstytucji). W zakresie, w jakim polecenia mają oddziaływać na organy j.s.t oraz samorządowe osoby prawne, przepis narusza zasadę samodzielności samorządu terytorialnego, pozostając w kolizji z art. 166 ust. 2 i art. 7 Konstytucji.

W wymiarze, w jakim art. 11h Specustawy COVID ma zastosowanie do podmiotów prawa prywatnego, wskazać należy na rażące naruszenie prawa jednostki do rzetelnego procesu i prawa rzetelnej procedury administracyjnej (wywodzonego z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji), albowiem procedura została ukształtowana w sposób stwarzający szczególnie poważne ryzyko dla praw i wolności jednostek. Jak zostało wskazane, przepisy nie stawiają treści polecenia praktycznie żadnych ram merytorycznych, a forma wydania decyzji (nawet ustna, bez uzasadnienia), połączona z jej natychmiastową wykonalnością, przyznaje organom praktycznie nieograniczoną możliwość ingerencji w prawa jednostek – i to w drodze aktu administracyjnego, w sytuacji, gdy ograniczenia wolności i praw jednostek powinny znajdować oparcie w Konstytucji i wyraźnej, jednoznacznej i precyzyjnej podstawie ustawowej (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Zasygnalizować wreszcie należy, że ingerencja w konstytucyjne prawa i wolności jednostek w wymiarze szerszym, niż przewidziany w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jest dopuszczalna w sytuacji ogłoszenia stanu nadzwyczajnego, w tym stanu klęski żywiołowej (art. 228 ust. 3 i 5, art. 232 i art. 233 ust. 3 Konstytucji). Dopiero w warunkach wystąpienia takiego stanu, możliwe jest rozważenie dopuszczalności przyznania organom administracji publicznej do natychmiastowej i poważnej ingerencji w niektóre z praw i wolności. Taka sytuacja w niniejszej sprawie jednak nie zachodzi, co skłania do konkluzji, że art. 11h (podobnie, jak art. 10a) pozostaje w sprzeczności z ww. przepisami odnoszącymi się do stanu klęski żywiołowej.

6) **Przywołanie treści kwestionowanych wnioskami przepisów wraz z ich wykładnią**

Art. 65. [Tarcza anty kryzysowa; Utworzenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19]

1. W Banku Gospodarstwa Krajowego tworzy się Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, zwany dalej "Funduszem", w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, o którym

mowa w art. 2 ust. 2 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. 374, 567 i 568).

2. Prezes Rady Ministrów zawiera z Bankiem Gospodarstwa Krajowego umowę określającą w szczególności zasady dokonywania wypłat ze środków Funduszu, o których mowa w ust. 3, na finansowanie lub dofinansowanie realizowanych zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, oraz zasady zawierania porozumień, o których mowa w ust. 7.

3. Wypłaty ze środków Funduszu są realizowane na podstawie dyspozycji wypłaty składanej do Banku Gospodarstwa Krajowego przez Prezesa Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów może upoważnić do składania dyspozycji wypłaty ze środków Funduszu dysponenta części budżetowej lub ministra kierującego określonym działem administracji rządowej zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 945, 1248, 1696 i 2170 oraz z 2020 r. poz. 284), określając jednocześnie zakres tego upoważnienia.

4. Środki Funduszu pochodzą z:

- 1) wpłat środków pieniężnych jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5-8 i 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.), z wyłączeniem samorządowych osób prawnych, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu i środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
- 2) środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, które za zgodą Komisji Europejskiej mogą zostać przeznaczone na wsparcie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19;
- 3) wpłat z budżetu państwa, w tym budżetu środków europejskich;
- 4) wpływów ze skarbowych papierów wartościowych, o których mowa w art. 66;
- 5) środków z wyemitowanych obligacji, o których mowa w art. 67 ust. 3;
- 6) innych przychodów.

5. Środki Funduszu mogą być przeznaczane na:

- 1) finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19;
- 2) wykup i zapłatę odsetek od obligacji, o których mowa w art. 67 ust. 3, oraz pokrycie kosztów ich emisji;

- 3) zwrot Bankowi Gospodarstwa Krajowego środków, o których mowa w art. 67 ust. 2, wraz z wynagrodzeniem w wysokości ustalonej z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych;
- 4) zwrot wydatków poniesionych na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19.
6. Ze środków Funduszu dokonuje się wypłaty wynagrodzenia prowizyjnego przysługującego Bankowi Gospodarstwa Krajowego. Wysokość wynagrodzenia jest ustalana w umowie, o której mowa w ust. 2.
- 6a. Środki Funduszu mogą być przeznaczone na finansowanie, dofinansowanie lub zwrot wydatków poniesionych na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, o których mowa w ust. 5 pkt 1 i 4, również w przypadku, gdy ustawa lub przepisy odrębne przewidują finansowanie tego rodzaju zadań z budżetu państwa, w tym w formie wpłat lub dotacji z budżetu państwa.
- 6b. Środki Funduszu mogą być przeznaczone na zwrot wydatków, o którym mowa w ust. 5 pkt 4 i ust. 6a, poniesionych na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 od dnia utworzenia Funduszu.
7. Finansowanie lub dofinansowanie może zostać udzielone za pośrednictwem poszczególnych dysponentów części budżetowych, a środki dla poszczególnych dysponentów są gromadzone na wyodrębnionych rachunkach pomocniczych Funduszu. Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie dyspozycji Prezesa Rady Ministrów zawiera z dysponentami części budżetowych porozumienia określające sposób i terminy przekazywania, rozliczania i zwrotu środków oraz ich sprawozdawczości.
8. Finansowanie lub dofinansowanie ze środków Funduszu może być udzielone jednostkom sektora finansów publicznych oraz jednostkom spoza tego sektora.
9. Finansowanie lub dofinansowanie ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, przekazanych przez Komisję Europejską na wsparcie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem skutkom COVID-19 jest udzielane zgodnie z procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu.
10. Minister nadzorujący może zlecić podległym i nadzorowanym jednostkom sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5-8 i 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, z wyłączeniem samorządowych osób prawnych, realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, zapewniając wsparcie ze środków Funduszu.
11. Państwowe jednostki budżetowe i jednostki samorządu terytorialnego gromadzą środki z Funduszu na wydzielonym rachunku dochodów i przeznaczają na wydatki związane z przeciwdziałaniem COVID-19 w ramach planu finansowego tego rachunku.
12. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu oraz zarząd województwa dysponują środkami oraz opracowują plan finansowy dla rachunku, o którym mowa w ust. 11.

13. Po zakończeniu roku budżetowego organy, o których mowa w ust. 12, przedkładają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego informację o wykonaniu planu finansowego rachunku, o którym mowa w ust. 11.

14. Finansowanie lub dofinansowanie ze środków Funduszu stanowi przychód jednostki sektora finansów publicznych, o której mowa w art. 9 pkt 5-8 i 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W planie finansowym jednostka wyodrębnia przychody z tytułu wsparcia i koszty związane z przeciwdziałaniem COVID-19, o którym mowa w art. 2 ust. 2 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.

15. Prezes Rady Ministrów może zwrócić się z wiążącym poleceniem do dysponentów części budżetowych, którym podlegają albo którzy nadzorują jednostki sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5-8 i 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, z wyłączeniem samorządowych osób prawnych, o informacje dotyczące w szczególności:

1) wysokości środków pieniężnych jednostek na dzień przekazania informacji, z wyodrębnieniem środków z dotacji z budżetu i środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,

2) znanych w dniu przekazania informacji zobowiązań jednostki dotyczących danego roku

- w terminie wyznaczonym, informując równocześnie ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

16. Prezes Rady Ministrów na podstawie informacji, o których mowa w ust. 15, może wydać jednostkom sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5-8 i 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, z wyłączeniem samorządowych osób prawnych, wiążące polecenie dokonania wpłaty środków pieniężnych do Funduszu, określając ich wysokość oraz termin wpłaty.

17. Wpłaty środków pieniężnych, o których mowa w ust. 16, stanowią koszty tych jednostek, które ich dokonały.

18. Prezes Rady Ministrów może nakazać Bankowi Gospodarstwa Krajowego zwrócić z Funduszu niewykorzystane w całości albo w części środki pieniężne tym jednostkom, które dokonały ich wpłaty, z wyłączeniem wpłat z budżetu państwa.

19. Zwrot środków dokonany w bieżącym roku budżetowym stanowi zmniejszenie:

1) wpływów Funduszu;

2) wydatków jednostki sektora finansów publicznych, która otrzymała zwrot środków pieniężnych.

20. Zwrot środków dokonany w kolejnym roku budżetowym stanowi:

1) wydatki Funduszu;

2) wpływy jednostki sektora finansów publicznych, która otrzymała zwrot środków pieniężnych.

21. Bank Gospodarstwa Krajowego sporządza plan finansowy Funduszu, który określa w szczególności:

1) przeznaczenie środków Funduszu zgodnie z ust. 5;

2) kwotę planowanych do wyemitowania przez Bank Gospodarstwa Krajowego obligacji w kraju i za granicą na rzecz Funduszu, o których mowa w art. 67 ust. 3;

3) maksymalną kwotę oraz termin obowiązywania gwarancji, o których mowa w art. 67 ust. 4.

22. Bank Gospodarstwa Krajowego przedstawia Prezesowi Rady Ministrów do dnia 15 kwietnia danego roku bilans oraz rachunek zysków i strat za rok poprzedni.

23. Bank Gospodarstwa Krajowego przekazuje Prezesowi Rady Ministrów sprawozdanie z realizacji planu finansowego Funduszu w trybie i terminach określonych w przepisach dotyczących sprawozdawczości budżetowej.

24. Bank Gospodarstwa Krajowego przedstawia projekt planu finansowego Funduszu do:

1) uzgodnienia - ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w terminie do dnia 15 czerwca roku poprzedzającego rok, którego dotyczy ten plan;

2) zatwierdzenia - Prezesowi Rady Ministrów.

24a. Prezes Rady Ministrów zatwierdza projekt planu finansowego Funduszu w terminie do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok, którego dotyczy ten plan.

25. Plan finansowy Funduszu stanowi podstawę dokonywania wypłat ze środków Funduszu oraz podstawę do przeprowadzenia emisji obligacji, o których mowa w art. 67 ust. 3.

26. Okresowo wolne środki Funduszu Bank Gospodarstwa Krajowego może lokować w:

1) innych bankach;

2) w formie depozytu, o którym mowa w art. 78b ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;

3) papiery wartościowe emitowane lub gwarantowane przez Skarb Państwa;

4) papiery wartościowe emitowane przez Narodowy Bank Polski.

27. Suma lokat, o których mowa w ust. 26, w jednym banku lub grupie banków powiązanych ze sobą kapitałowo lub organizacyjnie, nie może przekroczyć 25% okresowo wolnych środków Funduszu.

28. W celu przeciwdziałania skutkom społeczno-gospodarczym COVID-19 Rada Ministrów może określić, w drodze uchwały, zasady rozdziału i przekazywania wsparcia na inwestycyjne zadania dla jednostek samorządu terytorialnego, zakres, sposób i termin przedstawiania informacji o wykorzystaniu wsparcia oraz wskazać dysponenta części budżetowej lub ministra kierującego określonym działem administracji rządowej zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1220) do udzielenia tego wsparcia.

28a. Wsparcie uzyskane na podstawie ust. 28 przez jednostki samorządu terytorialnego będące organami prowadzącymi jednostki systemu oświaty może być wydatkowane również na rozwijanie infrastruktury jednostek systemu oświaty, wyposażenie w pomoce dydaktyczne lub na kształtowanie i rozwijanie umiejętności podstawowych i przekrojowych dzieci i młodzieży, w tym poprzez rozwijanie kompetencji kadry uczącej.

29. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, zasady rozdziału i przekazywania wsparcia pochodzącego ze środków Funduszu dla samorządowych instytucji artystycznych w rozumieniu art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194), organizacji pozarządowych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057) prowadzących działalność w dziedzinie teatru, muzyki lub tańca oraz przedsiębiorców w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 424 i 1086) prowadzących działalność gospodarczą w dziedzinie teatru, muzyki lub tańca, zakres, sposób i termin przedstawiania informacji o wykorzystaniu wsparcia oraz sposób udzielania wsparcia przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego lub przez wskazane państwowe instytucje kultury podległe ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

30. Wsparcie, o którym mowa w ust. 29, jest udzielane jako pomoc operacyjna na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego zgodnie z art. 53 rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1, z późn. zm.).

31. W celu przeciwdziałania skutkom społeczno-gospodarczym COVID-19 Rada Ministrów może przyjąć, w drodze uchwały, rządowy program polegający na udzieleniu organom prowadzącym jednostki systemu oświaty lub szkołom funkcjonującym za granicą prowadzącym nauczanie w języku polskim wsparcia ze środków Funduszu na rozwijanie infrastruktury tych jednostek lub szkół, wyposażenie w pomoce dydaktyczne lub na kształtowanie i rozwijanie umiejętności podstawowych i przekrojowych dzieci i młodzieży, w tym przez rozwijanie kompetencji kadry uczącej.

32. Wsparcie, o którym mowa w ust. 31, jest udzielane na wniosek, który może być składany za pośrednictwem strony internetowej. Stronę internetową programu, o którym mowa w ust. 31, i jej obsługę zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów we współpracy z ministrem właściwym do spraw oświaty i wychowania.

33. Za pośrednictwem strony internetowej programu, o której mowa w ust. 32, jest możliwe składanie dokumentów dotyczących programu, o którym mowa w ust. 31, w tym informacji o wykorzystaniu wsparcia. Na stronie internetowej programu są podawane do publicznej wiadomości dokumenty, informacje i zalecenia dotyczące realizacji programu oraz harmonogram programu, a także jest możliwe pobranie materiałów informacyjnych, w tym związanych z identyfikacją wizualną programu.

34. Organy prowadzące jednostki systemu oświaty i jednostki systemu oświaty oraz szkoły funkcjonujące za granicą prowadzące nauczanie w języku polskim, które są objęte wsparciem, o którym mowa w ust. 31, są obowiązane do brania udziału w ewaluacjach i monitorowaniu programu, o którym mowa w ust. 31.

35. Przy ustalaniu wysokości wsparcia, o którym mowa w ust. 31, bierze się pod uwagę dane systemu informacji oświatowej, o którym mowa w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 584, 619 i 1981), lub kryteria sprzyjające eliminowaniu barier edukacyjnych.

36. W przypadku przyjęcia programu, o którym mowa w ust. 31, Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia:

1) szczegółowe zasady rozdziału i przekazywania wsparcia udzielanego organom prowadzącym jednostki systemu oświaty lub szkołom funkcjonującym za granicą prowadzącym nauczanie w języku polskim oraz formy i szczegółowy zakres tego wsparcia,

2) tryb udzielania wsparcia organom prowadzącym jednostki systemu oświaty lub szkołom funkcjonującym za granicą prowadzącym nauczanie w języku polskim, w tym tryb oceny wniosku o udział w programie oraz wniosku o udzielenie wsparcia, a także zakres informacji zawartych w tych wnioskach,

3) sposób realizacji programu,

4) szczegółowy zakres ewaluacji i monitorowania programu,

5) sposób monitorowania programu

- uwzględniając wymóg skuteczności i efektywności przedsięwzięć podejmowanych w ramach programu ułatwiających przystosowanie się do zmian zachodzących w życiu społecznym i gospodarczym lub sprzyjających eliminowaniu barier edukacyjnych.

37. Rada Ministrów może określić, w przepisach wydanych na podstawie ust. 36, dysponenta części budżetowej lub ministra kierującego określonym działem administracji rządowej zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej właściwego do udzielenia wsparcia, o którym mowa w ust. 31, biorąc pod uwagę rodzaje jednostek systemu oświaty lub szkół funkcjonujących za granicą prowadzących nauczanie w języku polskim, objętych wsparciem.

Artykuł 65 ustawy zmieniającej tworzy w Banku Gospodarstwa Krajowego Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Wyплаты z funduszu następują na podstawie dyspozycji Prezesa Rady Ministrów lub upoważnionych ministrów. Środki funduszu pochodzą z wpłat środków pieniężnych jednostek sektora finansów publicznych z częściowym wyłączeniem samorządowych osób prawnych, środków z budżetu UE, wpłat z budżetu państwa, w tym budżetu środków europejskich, wpływów ze skarbowych papierów wartościowych, środków z wyemitowanych obligacji oraz „innych przychodów”.

Samo utworzenie Funduszu o szerokich źródłach finansowania oraz jeszcze szerszych celach funkcjonowania budzi uzasadnioną wątpliwość co do zgodności z zasadą zupełności budżetu państwa (wywodzoną z art. 219 ust. 1 Konstytucji). Stwarza też ryzyko realizowania przez państwo swoich ustrojowych zadań przy pomocy finansowania poza budżetem, nie podlegającego w istocie kontroli parlamentu. W doktrynie wskazuje się, że zasada jedności budżetowej, choć nie jest absolutna (tworzenie innych planów finansowych jest co do zasady dopuszczalne), to nie może być jednak relatywizowana, a tym bardziej – obchodzona (W. Sokolewicz, [w:] L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 219 Konstytucji, s. 20). Prawidłową ścieżką dla przeniesienia określonych wydatków budżetowych na cele walki z COVID-19 jest odpowiednia nowelizacja ustawy budżetowej, nie zaś – tworzenie obok budżetu potężnego funduszu, uchwalonego w trybie przewidzianym dla ustawy zwykłej (nie – budżetowej) i niepodlegającego takiej kontroli, jakiej podlega budżet. Na ocenę naruszenia art. 219 ust. 1 Konstytucji przez utworzenie Funduszu w drodze art. 65 Ustawy zmieniającej ma istotne znaczenie przede wszystkim jego rozmiar i brak jasnych ram wydatkowania środków – budzi to dodatkowe wątpliwości co do możliwości funkcjonowania Funduszu w kontekście zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji).

Ponadto analizowany art. 65 ustawy zmieniającej pozostaje sprzeczny z zasadą prawidłowej legislacji wyrażoną w art. 2 Konstytucji. W przepisie tym nie sprecyzowano jakie będą źródła pozyskiwania środków do funduszu ani nie wskazano sposobów wydatkowania tych środków. Pojęcie „zadania związane z przeciwdziałaniem COVID-19” jest zbyt ogólne, aby odpowiadało zasadom określonym w art. 2 Konstytucji. Nigdzie w ustawie nie zdefiniowano tego pojęcia.

*
**

Mając na uwadze powyższe wnoszę jak w *petitum*.

Marian Banaś

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Załączniki: 4 Odpisy wniosku