

Legislacja delegowana w czasie epidemii. Uwagi na tle kształtu konstytucyjnego systemu źródeł prawa w Polsce

Delegated Legislation During the Epidemic: Remarks on the Constitutional Shape of the System of Sources of Law in Poland

Abstract

The pandemic revealed problems in the construction of the system of sources of law in Poland, especially in the area of public administration law. It turned out that the model of the system of sources of law established more than 27 years ago, although based on good assumptions, does not take into account the dynamics of phenomena, including possible threats, and is not adequate for the tasks entrusted to the executive. It can, in certain circumstances, limit the capacity of the public administration to act and even render it dysfunctional in the face of threats. As such, it may be seen as an inadequate guarantee for the protection of individual freedoms and constitutional rights. It may also raise questions from the point of view of the realisation of the common good and the objectives of the state. In this context, it is legitimate to consider extending, at the constitutional level, the sources of generally applicable law established by the administration. The purpose of this paper is to examine whether the model of the system of sources of law adopted in 1997, particularly with regard to the relationship between the law and sub-statutory acts, is adequate to the needs of the administration, including the need to respond to sudden,

ALEKSANDRA SYRYT – doktor habilitowany nauk prawnych, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ORCID – 0000-0002-7501-0786, e-mail: ola.syryt@gmail.com

MARIUSZ MUSZYŃSKI – doktor habilitowany nauk prawnych, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ORCID: 0000-0002-3499-2437, e-mail: m_muszynski@uksw.edu.pl

undesirable and dangerous phenomena. An attempt will be made to answer these questions on the basis of legislative experience during the pandemic.

SŁOWA KLUCZOWE: legislacja,
źródła prawa, legislacja rządowa,
Konstytucja

KEYWORDS: legislation, sources
of law, government legislation,
Constitution

1 | Wprowadzenie

Jedną z nowości, którą wprowadziła Konstytucja RP z 1997 r.^[1], było określenie wprost rozdziału o źródłach prawa. Mając na względzie wcześniejsze doświadczenia, ustrojodawca uznał bowiem, że zasadne będzie wyraźne opisanie tych źródeł, przynajmniej w kontekście źródeł formalnych, by nie dochodziło do sytuacji, w których określone organy, zwłaszcza organy administracji publicznej, w sposób samoistny i arbitralny, bez udziału parlamentu, będą decydowały o wolnościach i prawach czy nakazach i zakazach skierowanych do jednostek im niepodporządkowanych^[2]. Znałe były bowiem przypadki samoistnych uchwał Rady Ministrów, co do których nie wiadomo było, jaki jest ich charakter i na ile należy ich przestrzegać. Akty te nierzadko stanowiły źródło prawa powszechnie obowiązującego wbrew ich roli i przeznaczeniu^[3].

W okresie obowiązywania konstytucji z 22 lipca 1952 r.^[4] do stanowienia prawa były upoważnione różne organy takie jak Sejm, rząd, ministrów, Radę Państwa. W praktyce wydawano różne akty normatywne o niejasnym znaczeniu prawnym, nieprzewidziane wprost w konstytucji. Do takiego stanu przyczyniła się do tego m.in. rozwijana w okresie Polski Ludowej koncepcja tzw. wyłączności ustawy, zakładająca, że pewne materie prawne mogą być regulowane tylko w ustawie lub w akcie wydanym na

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 482, ze zm.; Konstytucja RP).

² Zob. np. sprawa dotycząca legalności uchwały Nr 123 Rady Ministrów z dnia 3 września 1984 r. w sprawie zasad podejmowania pracy przez obywateli polskich za granicą u pracodawców zagranicznych (postanowienie TK z 20 września 1989 r., sygn. U 1/89, OTK ZU 1989, poz. 19).

³ Zob. np. orzeczenie TK z 6 maja 1997 r., sygn. U 2/96. OTK nr 2/1997, poz. 17.

⁴ Tekst pierwotny: Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232. Tekst zrewidowany: Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36, ze zm. (konstytucja PRL).

podstawie upoważnienia ustawowego^[5]. Wywodzą z tego, że w pozostałych materiałach nie jest konieczne posłużenie się ustawą ani aktem do niej wykonawczym.

Wskazane podejście doprowadziło do wydawania wielu aktów normatywnych o różnych nazwach (np. uchwały, zarządzenia, regulaminy, instrukcje, okólniki, wytyczne, komunikaty), które wpływały na kształt uprawnień i obowiązków jednostek. Ich zadaniem było precyzowanie regulacji wynikających z aktów prawa powszechnie obowiązującego, a także kreowanie obowiązków organów administracji. Obok ustaw i rozporządzeń, sytuacja prawna jednostek była kształtowana przez akty prawa resortowego czy powielaczowego^[6].

Podobny problem dotyczył aktów wykonawczych do ustawy, czyli rozporządzeń. W art. 40 ust. 2, art. 41 pkt 8 i art. 42 ust. 2 konstytucja PRL przewidywała możliwość ustawowego upoważniania Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów i poszczególnych ministrów do wydawania rozporządzeń na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. Rozporządzenia nie były jednak jedynymi aktami wykonawczymi do ustaw. Dopuszczano bowiem wydawanie uchwał rządowych i zarządzeń ministrów o charakterze wykonawczym względem ustaw^[7]. W sferach nieobjętych tzw. wyłącznością ustawy dopuszczano wydawanie aktów prawnych nieopartych na upoważnieniach ustawowych. W ramach transformacji ustrojowej przyznano kompetencje do wydawania rozporządzeń Prezydentowi RP oraz krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji. Zgodnie z Małą Konstytucją z 1992 r.^[8] rozporządzenia „w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień” mogli wydawać Prezydent (art. 45 ust. 1), Rada Ministrów (art. 54 ust. 1), Prezes Rady Ministrów (art. 55 ust. 3), minister kierujący działem administracji rządowej (art. 56 ust. 2). Na podstawie art. 77 Małej Konstytucji z 1992 r. utrzymano w mocy art. 36b ust. 3 konstytucji PRL upoważniający Krajową Radę Radiofonii i Telewizji do wydawania rozporządzeń.

⁵ Stefan Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (Warszawa: PWN 1964), 174.

⁶ Zob. Agnieszka Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku* (Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2013), 99, 106.

⁷ Stanisław Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (Warszawa: PWN, 1964), 216, 286.

⁸ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426; Mała Konstytucja z 1992 r.).

Choć norma dotycząca charakteru rozporządzenia wykonawczego była wystarczająco jasna, w praktyce często wydawano te akty na podstawie blankietowych upoważnień ustawowych, np. udzielających danemu organowi ogólnej kompetencji do „wykonania ustawy”. Nie wskazywano ani formy, w jakiej ustawa ma być wykonana, ani zakresu spraw powierzonych do uregulowania. Podmiot upoważniony do wydania rozporządzenia mógł modyfikować treść norm ustawowych oraz rozszerzać kompetencję do wydawania rozporządzeń na organy niewymienione w Konstytucji^[9].

Wprowadzenie w Konstytucji RP wyraźnych reguł dotyczących relacji między ustawą a aktami podustawowymi miało zapobiec nadużywaniu kompetencji prawodawczych przez organy administracji publicznej^[10] i przeciwdziałać negatywnym praktykom dotyczącym dotychczasowej legislacji delegowanej.

Po 27 latach obowiązywania Konstytucji RP można rozważyć, czy przyjęty w 1997 r. model systemu źródeł prawa, zwłaszcza w odniesieniu do relacji między ustawą a aktami podustawowymi, usunął nieprawidłowości, z którymi mieliśmy do czynienia wcześniej, i czy obowiązujące przepisy są adekwatne do różnych potrzeb administracji, w tym potrzeby reagowania na

⁹ Sławomira Wronkowska, „Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle konstytucji i praktyki”, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. Andrzej Szynt (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2005), 71; Wojciech Brzozowski, „Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (uwagi na tle formułowania upoważnień ustawowych)” *Przegląd Sejmowy*, nr 4 (2013): 66. Wskazane praktyki były negowane przez Trybunał Konstytucyjny (zob. orzeczenie z 28 maja 1986 r., sygn. U 1/86 (OTK nr 1/1986, poz. 2). W orzecznictwie trybunalskim wypracowano już wówczas standardy upoważniania do wydawania rozporządzeń, jak i samego tworzenia prawa w formie rozporządzeń. W szczególności wskazano na wymóg wyraźnego upoważnienia do wydania rozporządzenia oraz nakaz szczegółowego określenia w przepisie upoważniającym materii, jakie mają być uregulowane w rozporządzeniu. Te ustalenia pozostały aktualne do dziś i znalazły odzwierciedlenie w treści norm konstytucyjnych.

¹⁰ Należy zwrócić uwagę, że przed wejściem w życie Konstytucji RP do porządkowania chaosu związanego z charakterem źródeł prawa tworzonych w ramach administracji publicznej przyczyniło się orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) i Trybunału Konstytucyjnego (TK). Organy te stwierdzały, że akty prawotwórcze kierownictwa wewnętrznego nie mogą być podstawą prawną decyzji adresowanych do jednostek, ale mogą wiązać tylko podmioty podporządkowane organowi wydającemu akt (zob. np. Witold Płowiec, *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego Konstytucji RP* (Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2006), 67 i n.; wyrok NSA z 6 lutego 1981 r., sygn. SA 819/80, Legalis; wyrok NSA z 20 lipca 1981 r., sygn. SA 805/81, Legalis; orzeczenie TK z 9 maja 1989 r., sygn. Kw 1/89, OTK ZU 1989, poz. 3; orzeczenie TK z 6 maja 1997 r., sygn. U 2/96, OTK nr 2/1997, poz. 17).

zjawiska nagłe, niepożądane i niebezpieczne. Próba odpowiedzi na te pytania zostanie oparta na doświadczeniach legislacyjnych z czasu pandemii.

2 | Konstytucyjne podstawy legislacji delegowanej a konieczność szybkiej reakcji prawodawczej

Podstawowymi założeniami konstytucyjnego systemu źródeł prawa jest ich podział na źródła prawa powszechnie obowiązującego i źródła prawa wewnętrznie obowiązującego (dualistyczny charakter źródeł prawa) oraz, po drugie, „zamknięcie” systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego^[11]. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego^[12].

Źródła prawa powszechnie obowiązującego służą tworzeniu norm prawnych wiążących wszystkich adresatów prawa. Ich podstawową cechą jest regulowanie obowiązków i praw poszczególnych podmiotów (w tym osób fizycznych i prawnych) oraz ustroju i zakresu działania organów władzy publicznej^[13]. Prawo wewnętrzne jest skierowane do jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu akt. Nie może ono stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów^[14].

¹¹ Zob. Andrzej Szmyt, „Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce”, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, red. Kazimierz Działocha (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 2004), 158 i n.; Kazimierz Działocha, „Komentarz do art. 87”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. Leszek Garlicki (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1999); Bogusław Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (Warszawa: C.H. Beck, 2009), 424 i n.

¹² Zob. np. wyroki TK z: 1 grudnia 1998 r., sygn. K 21/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 116; 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156; 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141, 12 lipca 2001 r., sygn. SK 1/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 127; 9 grudnia 2009 r., sygn. Kp 8/09 OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 164.

¹³ Kazimierz Działocha, „Komentarz do art. 87”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. Leszek Garlicki (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1999), 1.

¹⁴ Por. art. 93 ust. 2 Konstytucji RP. Choć w art. 93 Konstytucji RP jest mowa o uchwałach Rady Ministrów i zarządzeniach Prezesa Rady Ministrów i ministrów, to wszystkie akty prawa wewnętrznego muszą mieścić się w modelu określonym w poszczególnych ustępach art. 93 Konstytucji RP. Jak wyjaśnił TK w wyroku z 1 grudnia 1998 r., sygn. K 21/98 (OTK nr 7/1998, poz. 116), „przepis ten stanowi

Zgodnie z art. 87 Konstytucji, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2).

Z punktu widzenia legislacji delegowanej znaczenie mają te źródła prawa, które są wydawane na podstawie upoważnień ustawowych. Konstytucja RP przyznała ustawie szczególną rolę w systemie źródeł prawa. Obecnie co do zasady nie może w systemie prawa krajowego funkcjonować norma prawa powszechnie obowiązującego, która nie miałaby podstawy bezpośrednio w ustawie albo w akcie wydanym na podstawie upoważnienia ustawowego. To założenie ustrojodawcy ma istotne znaczenie dla charakterystyki rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy, a także w ocenie innych aktów wydanych na podstawie ustaw^[15]. Wskazana konstrukcja wynika z zasady prymatu ustawy, która polega na tym, że jedynie ustawa może upoważnić władzę wykonawczą (administrację publiczną) do wkraczania w sferę wolności i praw poszczególnych ludzi i tylko na taki akt wykonawczy, wydany na podstawie wyraźnego udzielonego w ustawie upoważnienia, można się skutecznie powołać w stosunkach między państwem a podmiotami prywatnymi^[16].

W świetle Konstytucji aktami niesamoistnymi wymagającymi stosownej delegacji ustawowej są rozporządzenia (art. 92 ust. 1 Konstytucji RP), akty prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji RP), a także akty prawa wewnętrznego (art. 93 Konstytucji RP). Oczywiście nie są to akty tożsame. Różne jest bowiem ich miejsce w systemie źródeł prawa, a zatem także ich moc prawna, odmienne pełnią funkcje. Cechą wspólną wskazanych źródeł jest to, że mogą być wydawane przez organy administracji publicznej w określonych konstytucyjne sytuacjach.

bowiem nie tylko podstawę do wydawania uchwał przez Radę Ministrów oraz zarządzeń przez premiera i ministrów, ale też traktowany być musi jako ustanawiający ogólny – i bezwzględnie wiążący – model aktu o charakterze wewnętrznym”. Za takim ujęciem opowiada się również doktryna prawna z uwagi na niejasność art. 93 Konstytucji RP – zob. np. Sławomira Wronkowska, „System źródeł prawa w nowej Konstytucji” *Biuletyn RPO*, nr 38 (2000): 85.; Marcin Wiącek, „Komentarz do art. 93”, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, red. Marek Safjan, Leszek Bosek (Warszawa: C.H. Beck, 2016), Nb 17.

¹⁵ Marcin Wiącek, „Komentarz do art. 92”, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, Nb 11.

¹⁶ Jan Jeżewski w: *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. Jan Boć (Wrocław: Kolonia Limited, 1998), 163.

Najważniejszym aktem delegowanym jest niewątpliwie rozporządzenie, o którym mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Podczas prac nad Konstytucją z 1997 r. zwracano uwagę na rolę tego aktu w polskiej tradycji ustrojowej i podkreślano, że powinien to być akt wydawany na podstawie ustawy i w celu jej wykonania^[17]. W ramach prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego postulowano, by rozporządzenie było jedynym aktem prawa powszechnie obowiązującego o charakterze wykonawczym do ustawy. Inne akty władzy wykonawczej powinny mieć jedynie charakter wewnętrzny^[18]. Dążono także do tego, by upoważniający do wydania rozporządzenia zawierał „wytyczne co do treści aktu”, które miało być wskaźnikami dotyczące tego, ku czemu ma zmierzać treść, która zostanie zawarta w rozporządzeniu^[19].

Ostateczny kształt rozporządzenia wykonawczego i jego relacji do ustawy określił art. 92 Konstytucji RP, zgodnie z którym „1. Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. 2. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji, o których mowa w ust. 1, innemu organowi”.

Ustrojodawca zdecydował o zamkniętym katalogu podmiotów upoważnionych do wydawania rozporządzeń, co miało zapobiec tworzeniu prawa powielaczowego^[20]. Związki między ustawą a rozporządzeniem zostały zacieśnione, zgodnie ze standardami kształtowanymi przed wejściem w życie Konstytucji RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego^[21].

¹⁷ Zob. Kazimierz Działocha, „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” 1995, nr 10: 62.

¹⁸ Zob. np. wypowiedzi Kazimierza Działocha, „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” nr 10 (1995), 63, 143-144; wypowiedzi Kazimierza Działocha, Marii Kruk-Jarosz w: „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”, nr 38 (1997): 11-12, a także propozycje zawarte w „Biuletynie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”, nr 23 (1996): 27.

¹⁹ Zob. Maciej Zieliński w: „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”, nr 38 (1997): 21.

²⁰ Zob. „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”, nr 44(1997): 125-127.

²¹ Zbigniew Czeszejko-Sochacki, „Akty wykonawcze pod rządem Konstytucji z 1997 r. w świetle orzecznictwa TK”, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. Maria Kruk, Janusz Trzcinski, Jan Wawrzyniak (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2002), 397 i n.

W przypadku aktów prawa miejscowego, art. 94 Konstytucji RP wskazuje, że są one wydawane „na podstawie i w granicach ustaw”. Wyjątkowo upoważnienie dotyczące statutów samorządów wynika z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP^[22]. Ustawowe upoważnienie do wydania aktów prawa miejscowego musi być wyraźne. Jego brak jest równoznaczny z brakiem kompetencji prawotwórczej. Ustawowe upoważnienie przybrać może postać szczegółowego upoważnienia ustawowego albo upoważnienia generalnego (blankietowego), co z kolei stanowi podstawę do wyróżnienia poszczególnych rodzajów aktów prawa miejscowego. Jest to zasadnicza różnica w porównaniu z rozporządzeniami, które zawsze wymagają szczegółowego upoważnienia ustawowego, skonstruowanego zgodnie z wymogami przewidzianymi w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP^[23].

Zakres swobody prawodawcy tworzącego akty prawa miejscowego jest szerszy niż prawodawcy rozporządzeniowego. Akty te są bardziej zróżnicowane. Mogą być tworzone w ramach organów jednostek samorządu terytorialnego, gdzie swoboda prawotwórcza powinna być większa ze względu na status tego samorządu i powierzone mu konstytucyjnie zadania. Akty prawa miejscowego mogą też pochodzić od terenowych organów administracji rządowej, które powinny mieć bardziej wykonawczy charakter^[24]. Należy jednak zaznaczyć, że Konstytucja RP nie wprowadziła wyraźnego obowiązku wykonywania przez akty prawa miejscowego ustaw. Zatem należy uznać, że wszystkie akty prawa miejscowego mają wykonawczy wobec ustaw charakter w ujęciu szerokim, tj. taki akt musi dotyczyć materii tożsamej z uregulowaną w ustawie, na podstawie której jest stanowiony^[25], uwzględniać system aksjologiczny Konstytucji i ustawy, być zgodny z celami ustawowych upoważnień i nie może przekraczać granic wyznaczonych przez ustawy.

Akty wewnętrzne nie mają charakteru powszechnie obowiązującego, ale mogą być wydane na podstawie ustawy. Więź między aktem prawa wewnętrznego a ustawą nie jest jednak tak ścisła jak w przypadku

²² Marcin Wiącek, „Upoważnienie do wydania samorządowego aktu prawa miejscowego w świetle Konstytucji RP” *Zeszyty Naczelnego Sądu Administracyjnego*, nr 3 (2013): 104-113.

²³ Dorota Dąbek, *Prawo miejscowe* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 103-119.

²⁴ Dorota Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego* (Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Branta: 2003), 101 i n.

²⁵ Zob. wyrok TK z 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62.

podstawowych aktów prawa powszechnie obowiązującego, które wiążą wszystkich znajdujących się pod władzą Rzeczypospolitej^[26].

Do wydania aktu prawa wewnętrznego wymagana jest „podstawa”, a nie „upoważnienie” w ustawie. To znaczy, że nie jest konieczny odrębny przepis, który wyraźnie przyznaje określonemu organowi kompetencję prawodawczą do uregulowania pewnego zakresu spraw. W literaturze przyjmuje się, że akty prawa wewnętrznego można wydawać na podstawie przepisów przyznających organom zadania lub kompetencje, w szczególności do kierowania lub zarządzania jednostkami czy określania pewnych działań^[27]. W orzecznictwie TK przyjął się pogląd, zgodnie z którym podstawą do wydania aktów prawa wewnętrznego może być albo przepis, który upoważnia dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw, albo przepis, który wyznacza zadania lub kompetencje danego organu^[28].

Akty prawa wewnętrznego powinny być zgodne z normami zawartymi w aktach prawa powszechnie obowiązującego. Nie mogą zmieniać ani modyfikować źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Powyżej wskazane trzy rodzaje aktów wydawanych na podstawie ustawy pokazuje, że organy administracji publicznej mają różne kompetencje prawotwórcze. Kompetencje są jednak zdeterminowane po pierwsze przyznaniem upoważnieniem, a po drugie pozycją organów w systemie ustrojowym i wyznaczonymi im zadaniami. Co ciekawe, im akt normatywny jest wyżej w hierarchii, tym związki z ustawą są ściślejsze, a ustawodawca bardziej determinuje treść aktu podstawowego, czego przykładem są związki ustawy z rozporządzeniem wynikające z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Z kolei im niżej w hierarchii, tym słabsze może być oddziaływanie na status jednostki – akty prawa miejscowego, choć powszechnie obowiązujące, mogą wiązać tylko tych, którzy są na terenie działania organu wydającego akt, a akty wewnętrzne dotyczą jedynie jednostek organizacyjnie podległych organowi, który stanowi dane prawo.

W związku z koniecznością podjęcia szybkiej reakcji prawodawczej, organy władzy publicznej upoważnione do stanowienia aktów

²⁶ Zob. np. wyrok TK z 14 kwietnia 2014 r., sygn. U 8/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 39.

²⁷ Zob. Andrzej Bałaban, „Akty normatywne wewnątrznie obowiązujące”, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. Andrzej Szmyt (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 2005), 99. Zob. jednak: Agnieszka Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku* (Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2013), 188, 378.

²⁸ Zob. wyrok TK z 14 kwietnia 2014 r., sygn. U 8/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 39.

normatywnych na podstawie ustaw są związani i ograniczeni konstytucyjnie i ustawowo – charakterem aktu (powszechnie lub wewnętrznie obowiązujący), zakresem udzielonych upoważnień (upoważnienia szczegółowe lub ogólne), pozycją ustrojową i zakresem zadań organu wydającego akt. Stanowi to pewną gwarancję ochrony wolności i praw jednostki i pozwala ograniczyć arbitralne działania administracji publicznej, w sytuacjach zagrożenia może jednak powodować dysfunkcjonalność władzy wykonawczej i prowadzić do naruszeń Konstytucji i ustaw w procesie legislacyjnym.

3 | Zastrzeżenia odnośnie do aktualnego modelu legislacji delegowanej w kontekście legislacji czasu pandemii

Wraz z nastaniem pandemii poszczególne państwa musiały się zmierzyć nie tylko z ochroną przed rozprzestrzenianiem się wirusa, a zatem ochroną życia i zdrowia jednostek, ale też zapewnieniem sprawnego funkcjonowania państwa w obliczu zagrożenia i izolacji.

Pandemia dotknęła więc nie tylko bezpośrednio ludzi i najważniejszych dla nich dobra jak życie i zdrowie, ale też wpłynęła na organizację państwa, w tym legislację. Izolacja społeczna doprowadziła do zmiany procedowania z ustawami i przyjęcia zdalnego trybu w ramach procesu ustawodawczego. Jednak to nie techniczne zagadnienia dotyczące sposobu podejmowania decyzji były najważniejsze, ale formy, w jakich je podejmowano. Stan zagrożenia ujawnił jak ważna jest legislacja administracyjna, dzięki której można zarządzać kryzysem. Przy tej okazji pojawiły się wątpliwości co do rozstrzygania przez władzę wykonawczą o wolnościach i prawach człowieka, zwłaszcza że władze nie zdecydowały o wprowadzeniu któregoś z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych, który uzasadniałby głębszą ingerencję w status jednostki^[29].

²⁹ Zob. szerzej na ten temat np. Piotr Tuleja, „Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne” *Palestra*, 9 (2020): 5-21; Monika Florczak-Wątor, „Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa” *Państwo i Prawo*, z. 12 (2020): 6-10; Sławomir Czarnow, „Między stanem epidemii a stanem klęski żywiołowej – COVID-19 a niektóre prawa człowieka” *Radca*

Działania władzy publicznej podczas pandemii opierało się na stanie epidemii, instytucji określonej w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi^[30]. Ponadto wprowadzono różne przepisy mające na celu zapobieganie, przeciwdziałanie i kontrolę choroby wywołanej przez wirusa SARS-Cov-2. Wiele z tych rozwiązań zostało uregulowanych rozporządzeniami ministerialnymi, a nie ustawami. Wywołało to dyskusję na temat legalności i konstytucyjności wprowadzonych ograniczeń i zakazów.

Wprowadzane za pomocą rozporządzeń ograniczenia oparte były o upoważnienia zawarte właśnie w tej ustawie. Ponadto w poszczególnych obszarach również wydawano rozporządzenia (np. w zakresie systemu oświaty czy szkolnictwa wyższego dotyczące funkcjonowania szkół lub uczelni w czasie pandemii). I choć tzw. ustawy COVIDowe, tj. ustawy wprowadzane w związku z pandemią, regulowały pewne zagadnienia dotyczące funkcjonowania państwa podczas epidemii, to jednak podstawowymi aktami wyznaczającymi konkretne nakazy i zakazy były rozporządzenia^[31]. W szczególności były to kolejne rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

W początkowym etapie pandemii Rada Ministrów i ministrowie działali na podstawie upoważnień, przede wszystkim ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Upoważnienia nie były dość szczegółowe, by objąć regulacją całą materię, która była określona rozporządzeniami. Z czasem nowelizowano

Prawny, nr 3 (2021): 11-42; Robert Rybski, „Stan epidemii a stany nadzwyczajne” *Przegląd Konstytucyjny*, nr 1 (2022): 139-165.

³⁰ Dz. U. z 2022 r., poz. 1657.

³¹ Były to w szczególności: a) ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie zapobiegania, zwalczania COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz sytuacji nadzwyczajnych spowodowanych przez te choroby, Dz. U. z 2021 r., poz. 2069 ze zm. b) Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia stanu epidemii na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. poz. 491; c) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanawiania określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii Dz. U. poz. 566 ze zm.; d) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia niektórych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemicznego, Dz. U. poz. 679 ze zm. Zobacz także regulacje rządowe dotyczące pandemii w GOV.PL <https://www.gov.pl/web/koronawirus/podstawa-prawna>. [dostęp: 10.06.2024].

upoważnienia, by móc skuteczniej korzystać z legislacji administracyjnej dla kształtowania sytuacji prawnej podczas pandemii.

Kwestia ograniczeń wolności i praw wprowadzonych w aktach podstawowych ta była przedmiotem wystąpień niektórych władz publicznych^[32]. Znalazła też wyraz w orzeczeniach sądowych^[33]. Sądy wskazywały przede wszystkim, że faktyczny zakres rozwiązania przyjętego w rozporządzeniu jest szerszy niż delegacja ustawowa, a to stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności ingerencji w wolności i prawa.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 kwietnia 2021 r.^[34], odnosząc się do uchylenia decyzji o nałożeniu grzywny za naruszenie zakazu zgromadzeń publicznych w czasie stanu epidemii, Sąd uznał, że ograniczenia praw i wolności w związku ze stanem epidemii opierają się na regulacji ustawowej, która jest wykonaniem konstytucyjnego nakazu z art. 68 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Sąd uznał również, że tego typu ograniczenie należy zakwalifikować jako zwykły środek konstytucyjny, który nie wymaga stosowania rozwiązań prawnych specyficznych dla stanów wyjątkowych, a dokładniej stanu klęski żywiołowej.

Sądy administracyjne wydawały też liczne orzeczenia w związku z decyzjami nakładającymi kary administracyjne za nieprzestrzeganie wprowadzanych bez upoważnienia ustawowego zakazów czy nakazów^[35]. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu podkreślił właśnie, że skoro Rada Ministrów zrezygnowała z wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, uznając, że przyznane jej zwykłe środki konstytucyjne są wystarczające, aby opanować istniejący stan epidemii, to do uregulowań prawnych

³² Informacje na temat działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2020 r., s. 199–204. https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja_RPO_z_2020.pdf. [dostęp: 24.05.2024].

³³ Zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z 16 marca 2021 r., sygn. II KK 64/21 OSNK 2021, nr 4, poz. 18; wyrok Sądu Najwyższego z 29 czerwca 2021 r., sygn. II KK 255/21, LEX nr 3207608; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 września 2021 r., sygn. II GSK 602/21, LEX nr 3230490; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 11 grudnia 2020 r., sygn. II SA/Sz 765/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 7 października 2021 r., sygn. II SA/Go 732/21.

³⁴ Sygn. II GSK 673/21; LEX nr 3185186.

³⁵ Zob. np. wyrok WSA w Gliwicach z 27 lipca 2020 r., sygn. III SA/Gl 319/20, Lex nr 3055472; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 23 września 2020 r., sygn. II SA/GO 331/20, Lex nr 3061179; wyrok WSA w Warszawie z 21 lipca 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1951/20, Lex nr 3211046; wyrok WSA w Gdańsku z 15 lipca 2021 r., sygn. III SA/Gd 424/21, Lex nr 3206412; wyrok WSA w Poznaniu z 5 stycznia 2022 r., sygn. II SA/Po 395/21, Lex nr 3285958.

dotyczących ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela mają zastosowanie wszystkie konstytucyjne i legislacyjne zasady obowiązujące poza regulacjami właściwymi dla stanów nadzwyczajnych z rozdziału XI Konstytucji RP. W związku z tym w celu wprowadzenia ograniczeń wolności i praw człowieka nie można powoływać się na nadzwyczajne okoliczności uzasadniające szczególne rozwiązania prawne oraz okolicznościami tymi nie można usprawiedliwiać daleko idących ograniczeń swobód obywatelskich wprowadzanych w formie rozporządzeń^[36].

Powyższe stanowisko potwierdził też Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z 13 stycznia 2022 r. uznał, że żadne względy praktyczne albo pragmatyczne, jak też celowość wprowadzanych rozwiązań nie uzasadniają wykroczenia poza granice upoważnienia ustawowego^[37]. Rozporządzenia ustanawiających określone ograniczenia, nakazy i zakazy w związku z wystąpieniem stanu epidemii w kontekście prawidłowości ich wydania, zakresu regulacji i zgodności z art. 92 Konstytucji RP były też dokonywana przez sądy powszechne w związku z rozpoznawaniem odwołań od nakładanych przez policjantów mandatów za brak maseczek, przybywanie w parkach czy niezachowanie dystansu między osobami^[38].

Z kolei Rzecznik Praw Obywatelskich nie wykluczył możliwości wprowadzenia ograniczeń w czasie pandemii. Zwrócił jednak uwagę, że np. całkowity zakaz zgromadzeń narusza istotę konstytucyjnego prawa obywateli do zgromadzeń i zasadę proporcjonalności^[39]. Zdaniem Rzecznika, prawodawca mógłby zmniejszyć ryzyko epidemii za pomocą mniej dotkliwych środków, takich jak określenie warunków przeprowadzania zgromadzenia w ramach przepisów sanitarnych^[40]. Podkreślił też, że w związku z pandemią i koniecznością dbania o zdrowie ludzi należy przestrzegać niezbędnych wytycznych sanitarnych. Działania władz publicznych, które utrudniają przeprowadzenie zgromadzenia, są

³⁶ Zob. wyrok WSA w Opolu z 27 października 2020 r., sygn. II SA/Op 219/20, Lex nr 3093916.

³⁷ Zob. wyrok NSA z 13 stycznia 2022 r., sygn. II GSK 2539/21, Lex nr 3328417.

³⁸ Zob. np. postanowienie SR w Gliwicach z 22 września 2020 r., sygn. IX Ko 46/20, Lex nr 3095506; postanowienie SR w Siedlcach z 31 sierpnia 2020 r., sygn. II W 683/20, Lex nr 3050205; wyrok SO w Legnicy z 26 sierpnia 2020 r., sygn. IV Kz 261/20, Lex nr 3046800.

³⁹ Informacje na temat działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2020 r., s. 200; zob też Stanisław Trociuk, *Prawa i wolności w stanie epidemii* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 65-69.

⁴⁰ Informacje na temat działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2020 r., s. 200.

niedopuszczalne. Funkcjonariusze policji i innych służb nie powinni podejmować działań, które utrudniają, a nawet uniemożliwiają pokojowym demonstrantom/kontrdemonstrantom korzystanie z wolności zgromadzeń publicznych. Środki przymusu stosowane przez policję wobec uczestników zgromadzeń publicznych powinny być proporcjonalne i odpowiednie^[41].

Ograniczeniu w formie rozporządzeń podlegała wolność praktyk religijnych, wolność przemieszczania się, prawo decydowania o życiu osobistym^[42].

W tym kontekście szczególne zarzuty podnoszono odnośnie do tego, że ingerencja w wolności i prawa jednostki została dokonana wbrew formalnemu wymogowi zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a zatem niezgodnie z warunkiem ustawowej formy ograniczenia. Wskazany przepis konstytucji wymaga, by ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogły być ustanawianie „tylko w ustawie”. W dotychczasowej dyskusji naukowej, a także w orzecznictwie rozważano, w jaki sposób należy rozumieć dane wyrażenie: czy wprost i literalnie, czy systemowo. Obecnie część doktryny uważa, że treść art. 31 ust. 3 Konstytucji nie oznacza bezwzględnego zakazu zamieszczania jakichkolwiek ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności w aktach podustawowych^[43]. To podejście opiera się założeniu, że wszystkie krajowe akty prawa powszechnie obowiązującego o charakterze podustawowym mają umocowanie w ustawie i są wydane na podstawie wynikającego z niej

⁴¹ Informacje na temat działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2020 r., s. 201-202.

⁴² Zob. np. ograniczenia związane z możliwością udziału w praktykach religijnych, nakaz zakrywania ust i nosa, nakaz kwarantanny itp. Zob. szerzej np. Marcin Olszówka, Krzysztof Dyda, „Analiza konstytucyjności ograniczeń w korzystaniu z wolności religii podczas pandemii koronawirusa w Polsce” *Studia z Prawa Wyznaniowego*, t. XXIII (2020): 441-469; Piotr Stanisławski, „Ograniczenia wolności kultu religijnego w czasie pandemii COVID-19: między konstytucyjnością a efektywnością” *Przegląd Sejmowy*, nr 3 (2021): 143-165; Jerzy Szukalski, „Wybrane zagadnienia naruszeń wolności i praw człowieka w Polsce w czasie pandemii COVID-19 na przykładzie obowiązku zakrywania ust i nosa” *Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania GWSH*, nr 17 (2022): 5-13; Krzysztof Warchałowski, „Ograniczenia wolności religijnej podczas pandemii COVID-19 w wybranych państwach Europy. Pierwsze doświadczenia” *Prawo i Więź*, nr 4 (2021): 13-35.

⁴³ Leszek Bosek, Marek Szydło, „Komentarz do art. 31 Konstytucji”, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. Marek Safjan, Leszek Bosek (Warszawa: C.H. Beck 2016), Nb 74-84.

upoważnienia^[44]. Niezależnie od tego, to przepis prawa powszechnie obowiązującego zawarty w ustawie powinien w pierwszej kolejności określać zakres ingerencji, co stanowi wyraz realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego i suwerenności Narodu. Ustanawianie ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności w ustawie stanowi najdalej idącą gwarancję poszanowania i przestrzegania konstytucyjnych praw i wolności^[45]. Zapewnia im też najlepszy stopień ochrony, a to w szczególności z uwagi legitymację parlamentu do reprezentowania suwerena, złożoność trybu uchwalenia ustawy dającego możliwość szeroką debatę nad zasadnością wprowadzanych ograniczeń i pogłębioną refleksję w tym zakresie, jawność postępowania, a wreszcie możliwości kontroli legalności i konstytucyjności aktu, a zatem weryfikacji jego zgodności np. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Należy jednak podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny wydawał orzeczenia, w których wskazywał, że wyrażenie „tylko w ustawie” ujawnia wolę ustrojodawcy, by wykluczyć możliwości ustanawiania ograniczeń w rozporządzeniu, nawet jeżeli spełnia ono wymogi z art. 92 Konstytucji. To znaczy, że zastrzeżenie wyłącznie ustawowej rangi unormowania ograniczeń należy rozumieć dosłownie, z wykluczeniem dopuszczalności subdelegacji^[46]. W innych orzeczeniach Trybunał wyjaśniał, że „Konstytucyjna zasada wyłączności ustawy w sferze praw człowieka nie wyklucza przekazywania pewnych spraw związanych z urzeczywistnianiem wolności i praw konstytucyjnych do unormowania w drodze rozporządzeń”^[47].

W doktrynie podkreśla się, że:

przy ograniczaniu konstytucyjnych praw i wolności na podstawie art. 31 ust. 3 kompletność i głębokość regulacji ustawowej (w porównaniu z tym, co można w sposób prawnie dozwolony zamieścić w rozporządzeniu wykonawczym) powinny być o wiele większe i dalej idące [...] ^[48].

⁴⁴ Art. 92 ust. 1 Konstytucji (upoważnienie do wydania rozporządzenia) i art. 94 Konstytucji (upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego).

⁴⁵ *Konstytucja RP* (Kraków: Zakamycze 1999), 107-108.

⁴⁶ Zob. np. wyrok TK z 19 maja 1998 r., sygn. U 5/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 46, a także wyrok TK z 25 lipca 2006 r., sygn. P 24/05, OTK ZU nr 7/A/ 2006, poz. 87, w którym TK zwrócił uwagę na różnicę w rozumieniu wyrażenia „w drodze ustawy” z wyrażeniem „tylko w ustawie”.

⁴⁷ Wyrok TK z 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/ 2003, poz. 62.

⁴⁸ Leszek Bosek, Marek Szydło, „Komentarz do art. 31 Konstytucji”, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. Marek Safjan, Leszek Bosek (Warszawa: C.H. Beck, 2016), Nb 7.

Zagadnienie to ma znaczenie z punktu widzenia budowy systemu źródeł prawa i podziału materii między ustawę a akty podustawowe. Z tym, że po wejściu w życie Konstytucji RP zmieniło się podejście do kwestii wyłączności ustawy. Nawet w dziedzinie odpowiedzialności karnej TK dopuścił pewną relatywizację zasady bezwzględnej wyłączności ustawy i dopuścił regulowanie pewnych kwestii w rozporządzeniu, oczywiście jeśli właściwie zostało skonstruowane upoważnienie ustawowe^[49].

Dodatkowo uznano, że ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw mogą być również zamieszczane (doprecyzowywane) w innych niż rozporządzenia aktach normatywnych podustawowych, takich jak: akty prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji RP). Nie dopuszczono jednak, by ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności były określane aktami o charakterze wewnętrznym.

Ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą wynikać z wiążących Polskę umów międzynarodowych. Należy przy tym pamiętać, że zgodnie z art. 89 ust 1 pkt 2 i 5 Konstytucji RP ratyfikacja umów międzynarodowych dotyczących wolności i praw określonych w Konstytucji wymagają uprzedniej zgody na ratyfikację wyrażonej w ustawie. W tym miejscu należy podkreślić, że wyrażając swoją uprzednią zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej przewidującej określone ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, parlament (podobnie jak zresztą Prezydent RP) powinien dokładnie zbadać, czy ograniczenia spełniają materialne przesłanki usprawiedliwiające ograniczenia, przewidziane przez art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wszystkie umowy międzynarodowe muszą być bowiem zgodne z Konstytucją RP, która zgodnie z art. 8 ust. 1 jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej^[50].

Zwracając jeszcze uwagę na wymóg formalny proporcjonalności należy podkreślić, że oznacza nie tylko wyłączność ustawy w omawianym zakresie, z zastrzeżeniem dopuszczalności wyjątkowego normowania pewnych mniej istotnych kwestii techniczno-wykonawczych w aktach normatywnych podustawowych, ale też warunek dostatecznej określoności regulacji prawnej^[51]. Precyzyjność przepisów prawa powinna przejawiać się

⁴⁹ Wyrok TK z 20 lutego 2001 r., sygn. P 2/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 32.

⁵⁰ Np. odnośnie do charakteru umów międzynarodowych i ich relacji do Konstytucji wyroki TK z: 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49, pkt 4.5, 6.3–6.4 oraz 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97, pkt III.2.

⁵¹ Wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39; 28 czerwca 2005 r., sygn.

w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała następnie na ich wyegzekwowanie^[52].

Wskazane okoliczności należało uwzględniać kształtując treść ewentualnych przepisów nakazujących szczepienia przeciwko COVID-19, w tym kształtujących środki przymusu oraz nakazy i zakazy nakładane na jednostki. W szczególności miało to znaczenie przy podejmowaniu decyzji o formie ingerencji prawodawczej w status jednostki.

Wyzwaniom tym nie sprzyjał kształt rozwiązań dotyczących źródeł prawa. Jeżeli chodzi o wymogi przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia są wyraźnie określone w Konstytucji RP, to w praktyce rozróżnienie zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu i wytycznych dotyczących treści tego aktu może budzić wątpliwości. Nie rozwiązują ich różne konstrukcje doktrynalne, interpretacje Rady Legislacyjnej czy nawet normy wynikające z Zasad techniki prawodawczej. Wymóg wytycznych powoduje, że łatwo zdeprecjonować rozporządzenie, gdy uzna się, że upoważnienie zawierało wytyczne niedostateczne czy nieprecyzyjne. Z drugiej strony ogranicza on działalność prawotwórczą podmiotu upoważnionego do wydania rozporządzenia, co może sam akt uczynić dysfunkcyjnym.

Jeśli chodzi o akty prawa miejscowego, to trudno jest z nich korzystać inaczej w sytuacjach zagrożenia niż tylko w kontekście przepisów porządkowych, których zakres określają poszczególne ustawy ustrojowe dotyczące jednostek samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej w terenie. Zasięg ich oddziaływania jest mniejszy, ale być może – poprzez monitorowanie zagrożenia na poziomie lokalnym czy regionalnym – interwencje prawodawcze mogłyby być skuteczniejsze i mieścić się w granicach ochrony wolności i praw jednostki^[53].

SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/ 2005, poz. 67. Zasada określoności prawa wywiedziona z art. 2 Konstytucji oznacza, że przepisy prawne muszą być formułowane w sposób precyzyjny, jasny i poprawny, co jest szczególnie istotne w przypadku przepisów ograniczających prawa i wolności jednostek (na temat tej zasady zamiast wielu wyrok TK z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138).

⁵² Np. wyroki TK z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51 i 28 października 2009 r., Kp 3/09.

⁵³ Art. 23 ustawy o stanie klęski żywiołowej stanowi „Art. 23. 1. Niezbędne ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela, o których mowa w art. 21 i art. 22, w granicach dopuszczonych w rozporządzeniu Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej wprowadza, odpowiednio w zakresie kompetencji wynikających z art. 8: 1) wójt (burmistrz, prezydent miasta) albo pełnomocnik, o którym mowa w art. 9 ust. 5 – w drodze zarządzenia albo decyzji; 2) starosta

W przypadku aktów prawa wewnętrznego formalnie Konstytucja zakazuje, by kształtowały one sytuację prawną jednostek, ale niezależnie od tego istnieje pokusa, by z nich korzystać pod pretekstem kierowania norm do określonych grup, rzekomo organizacyjnie podporządkowanych, a praktycznie pośrednio także do podmiotów zewnętrznych (np. zarządzenia różnych organów).

albo pełnomocnik, o którym mowa w art. 10 ust. 5 – w drodze zarządzenia albo decyzji; 3) wojewoda albo pełnomocnik, o którym mowa w art. 11 ust. 4 – w drodze rozporządzenia albo decyzji.”

Art. 22 ustawy o stanie wyjątkowym: „Rada Ministrów, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, określa, w drodze rozporządzeń, szczegółowy tryb i sposoby oraz obszarowy, podmiotowy i przedmiotowy zakres wprowadzenia i stosowania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela ustalonych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w rozporządzeniach, o których mowa w art. 3 ust. 1 i art. 5 ust. 1, uwzględniając w możliwym stopniu minimalizację indywidualnych i społecznych uciążliwości wynikających ze stosowania tych ograniczeń.

2. Jeżeli stan wyjątkowy został wprowadzony na obszarze jednego województwa lub jego części, określone w ust. 1 kompetencje Rady Ministrów przejmują właściwy wojewoda.

3. Określone w art. 21 ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela ustalone przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w rozporządzeniach, o których mowa w art. 3 ust. 1 i art. 5 ust. 1, wprowadza się i stosuje w drodze rozporządzeń wydawanych przez:

- 1) właściwego ministra – w przypadku jeżeli ograniczenie określone w art. 21 pkt 3 dotyczy szkół jemu podległych;
- 2) ministra właściwego do spraw finansów publicznych po zasięgnięciu opinii Prezesa Narodowego Banku Polskiego – w przypadku ograniczenia określonego w art. 21 pkt 4;
- 3) ministrów właściwych do spraw transportu, żeglugi śródlądowej i gospodarki morskiej działających w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej oraz ministrem właściwym do spraw wewnętrznych – w przypadku ograniczeń określonych w art. 21 pkt 5;
- 4) ministra właściwego do spraw łączności i ministra właściwego do spraw informatyzacji działających w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, Ministrem Obrony Narodowej i ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz po zasięgnięciu opinii Prezesa Narodowego Banku Polskiego w odniesieniu do bankowych systemów telekomunikacyjnych – w przypadku ograniczeń określonych w art. 21 pkt 6;
- 5) ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Ministra Obrony Narodowej w odniesieniu do żołnierzy zawodowych – w przypadku ograniczeń określonych w art. 21 pkt 7;
- 6) właściwego wojewodę – w przypadku stosowania ograniczenia określonego w art. 21 pkt 3 do szkół, z wyłączeniem szkół wyższych, oraz stosowania ograniczeń określonych w art. 21 pkt 1, 1a, 2 i 5, jeżeli stan wyjątkowy wprowadzono na obszarze jednego województwa lub jego części.

Wreszcie niebezpieczne jest korzystanie z tzw. *soft law* albo aktów o charakterze technicznym typu komunikaty, ogólniki, zawiadomienia, obwieszczenia, które nie są źródłami prawa, ale wyznaczają reguły działania, a czasem są źródłem wiedzy o prawie i tu się pojawia problem, czy ich wydanie rodzi obowiązki adresatów norm prawnych, o których mówią.

Stan pandemii wymaga niewątpliwie określonego reżimu legislacyjnego. Skoro ustrojodawca nie uznał pandemii za stan nadzwyczajny, to powinny istnieć inne instrumenty reakcji na zagrożenia, które umożliwiałyby funkcjonowanie państwa i realizację zadań ochrony przez administrację publiczną poprzez prawodawstwo szanujące prawa człowieka. W tym kontekście za niedostateczny należy uznać obecny system źródeł prawa w Polsce, który ogranicza możliwości realizacji zadań przez administrację publiczną, gdyż sposób ukształtowania ich kompetencji prawotwórczych jest tak ściśle związany z ustawą, że istnieje ryzyko naruszeń. Przez to system staje się dysfunkcyjny^[54].

4 | Wnioski

Pandemia ujawniła problemy w zakresie konstrukcji systemu źródeł prawa. Jak podkreśla Ewa Ura, przepisy covidowe pokazały kryzys prawa administracyjnego^[55]. Z perspektywy prawnej ma to źródło w kilku zagadnieniach. Po pierwsze, 27 lat obowiązywania Konstytucji RP ujawniło, że system źródeł prawa, w tym legislacji delegowanej, ma wady. Próba uniknięcia nadmiernej arbitralności władzy wykonawczej w stanowieniu prawa spowodowały, że zasady wydawania aktów podustawowych zostały usztywnione. Model upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia powoduje, że organ upoważniony nie ma zbyt dużej swobody legislacyjnej. Gdy zaś choć trochę przekroczy upoważnienie, może to być powodem albo delegalizacji

⁵⁴ Zob. Elżbieta Ura, „Działania podejmowane przez administrację rządową w okresie pandemii COVID-19” *Acta Iuridica Resoviensia*, nr 3 (2022): 294-305.

⁵⁵ Elżbieta Ura, „Przepisy „covidowe” przykładem kryzysu prawa administracyjnego”, [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Jagielskiemu*, red. Marek Wierzbowski, Jacek Piecha, Piotr Gołaszewski, Maksymilian Cherka (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 196-213.

rozporządzenia orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, albo odmową jego zastosowania przez sądy, które podlegają Konstytucji i ustawom.

Po drugie, mimo że Konstytucja RP zmieniała istotę dotyczącą kwestii materii i wyłączności ustawy, to nadal stosuje się miary wypracowane w przeszłym systemie, wymagając, by wszystko w określonych obszarach było przedmiotem regulacji ustawy.

Po trzecie, mimo wyraźnego wskazania zasad ograniczenia z konstytucyjnych wolności i praw w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, nadal nie ma jednoznacznego ujęcia rozumienia takich kwestii jak „w drodze ustawy” czy „w ustawie”. Nawet orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jest w tym zakresie niejednolite. Trybunał ten w różnych sprawach wyklada dany przepis bardziej lub mniej elastycznie podchodząc do formy ograniczenia wolności i praw człowieka. To wprowadza relatywizację danej przesłanki, a zatem zaburza pewność prawa i bezpieczeństwo prawne.

Ukształtowany ponad 27 lat temu model systemu źródeł prawa w Polsce jest oparty na dobrych założeniach, ale nie uwzględnia dynamiki zjawisk, w tym możliwych zagrożeń, i nie jest adekwatny do zadań powierzonych władzy wykonawczej. Może – w niektórych okolicznościach ograniczać możliwość działania administracji publicznej, a nawet powodować jej dysfunkcjonalność wobec zagrożeń.

W tym kontekście być może trzeba rozważyć rozbudowanie na poziomie konstytucyjnym źródeł prawa powszechnie obowiązującego stanowionych przez administrację, a przynajmniej je doprecyzować. W obecnym kształcie art. 92 Konstytucji dotyczący wydawania rozporządzeń wydaje się zbyt rygorystyczny, a art. 94 (akty prawa miejscowego) i 93 (akty wewnętrznie obowiązujące) są ujęte zbyt ogólnie, niejasno. Pozwalają na dużą elastyczność działania organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, co prowadzi do paradoksu, że w praktyce akty niższe od rozporządzeń mogą regulować więcej i ingerować bardziej w status jednostki, a to jest bardziej niebezpieczne niż nieskorzystanie z możliwości wprowadzenia w czasie pandemii stanu wyjątkowego czy stanu klęski żywiołowej.

Bibliografia

- Bałaaban Andrzej, „Akty normatywne wewnętrznie obowiązujące”, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. Andrzej Szmyt. 99. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2005.
- Banaszak Bogusław, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, 2009.
- Bień-Kacała Agnieszka, *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2013.
- Bosek Leszek, Marek Szydło, „Komentarz do art. 31 Konstytucji”, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. Marek Safjan, Leszek Bosek, Nb 74-84. Warszawa: C.H. Beck, 2016.
- Brzozowski Wojciech, „Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (uwagi na tle formułowania upoważnień ustawowych)” *Przegląd Sejmowy*, nr 4 (2013) 65-82.
- Czarnow Sławomir, „Między stanem epidemii a stanem klęski żywiołowej – COVID-19 a niektóre prawa człowieka” *Radca Prawny*, nr 3 (2021): 11-42.
- Czeszejko-Sochacki Zbigniew, „Akty wykonawcze pod rządem Konstytucji z 1997 r. w świetle orzecznictwa TK”, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. Maria Kruk, Janusz Trzciniński, Jan Wawrzyniak. 397 i n. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2002.
- Dąbek Dorota, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*. Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Branta, 2003.
- Dąbek Dorota, *Prawo miejscowe*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Działocha Kazimierz, „Komentarz do art. 87”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Leszek Garlicki, t. I. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1999.
- Florczak-Wątor Monika, „Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa” *Państwo i Prawo*, z. 12 (2020): 6-10.
- Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. Jan Boć. Wrocław: Kolonia Limited, 1998.
- Olszówka Marcin, Krzysztof Dyda, „Analiza konstytucyjności ograniczeń w korzystaniu z wolności religii podczas pandemii koronawirusa w Polsce” *Studia z Prawa Wyznaniowego*, t. XXIII (2020): 441-469.
- Płowiec Witold, *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego Konstytucji RP*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2006.
- Rozmaryn Stefan, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*. Warszawa: PWN, 1964.

- Rybski Robert, „Stan epidemii a stany nadzwyczajne” *Przegląd Konstytucyjny*, nr 1 (2022): 139-165.
- Stanisz Piotr, „Ograniczenia wolności kultu religijnego w czasie pandemii COVID-19: między konstytucyjnością a efektywnością” *Przegląd Sejmowy*, nr 3 (2021): 143-165.
- Szmyt Andrzej, „Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce”, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, red. Kazimierz Działocha. 158. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2004.
- Szukalski Jerzy, „Wybrane zagadnienia naruszeń wolności i praw człowieka w Polsce w czasie pandemii COVID-19 na przykładzie obowiązku zakrywania ust i nosa” *Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania GWSH*, nr 17 (2022): 5-13.
- Trociuk Stanisław, *Prawa i wolności w stanie epidemii*. Warszawa: Wolters Kluwer 2021.
- Tuleja Piotr, „Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne” *Palestra*, 9 (2020): 5-21.
- Ura Elżbieta, „Działania podejmowane przez administrację rządową w okresie pandemii COVID-19” *Acta Iuridica Resoviensia*, nr 3 (2022): 294-305.
- Ura Elżbieta, „Przepisy „covidowe” przykładem kryzysu prawa administracyjnego”, [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Jagielskiemu*, red. Marek Wierzbowski, Jacek Piecha, Piotr Gołaszewski, Maksymilian Cherka. 196-213. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Warchałowski Krzysztof, „Ograniczenia wolności religijnej podczas pandemii COVID-19 w wybranych państwach Europy. Pierwsze doświadczenia” *Prawo i Więź*, nr 4 (2021): 13-35.
- Wiącek Marcin, „Komentarz do art. 92”, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. Marek Safjan, Leszek Bosek, t. II. Nb 11. Warszawa: C.H. Beck, 2016.
- Wiącek Marcin, „Komentarz do art. 93”, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. Marek Safjan, Leszek Bosek, t. II. Nb 17. Warszawa: C.H. Beck, 2016.
- Wiącek Marcin, „Upoważnienie do wydania samorządowego aktu prawa miejscowego w świetle Konstytucji RP” *Zeszyty Naczelnego Sądu Administracyjnego*, nr 3 (2013): 104-113.
- Wojtyczek Krzysztof, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze, 1999.
- Wronkowska Sławomira, „Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle konstytucji i praktyki”, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. Andrzej Szmyt. 71. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2005.
- Wronkowska Sławomira, „System źródeł prawa w nowej Konstytucji” *Biuletyn RPO*, nr 38 (2000).

