

Volume 19, Issue 1
March 2021

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696
<https://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap>

ORIGINAL ARTICLE
received 2021-02-26
accepted 2021-03-15



Konstytucja w „czasach zarazy”, czyli o zaniechaniach organów władzy i ich konsekwencjach (skutkach) prawnych

The Constitution at the “time of plague”,
that is about negligence by the authorities
and legal consequences of thereof

MONIKA HACZKOWSKA

Wydział Ekonomii i Zarządzania, Politechnika Opolska
ORCID: 0000-0001-6502-8117, m.haczkowska@po.edu.pl

Citation: Haczkowska, Monika. 2021. Konstytucja w „czasach zarazy”, czyli o zaniechaniach organów władzy i ich konsekwencjach (skutkach) prawnych. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 19(1): 41–64. DOI: 10.25167/osap.3529.

Abstract: The outbreak of the COVID-19 pandemic in the world made it necessary to take action to prevent further spread of the virus and minimize the negative consequences for human health, life and the economy. In Poland, the Minister of Health introduced the state of epidemic by way of a regulation. From the very beginning, the procedure and the rank of adopted legal acts raised serious constitutional doubts, similarly as numerous other items of negligence on the part of public authorities. First of all, it refers to the failure to introduce one of the constitutionally defined states of emergency, especially the state of natural disaster, which by its nature corresponded best to the epidemic situation in the country. That resulted in a legal state of chaos and a number of negative social and economic consequences. Therefore, it was reasonable to ask who should be held responsible for this state of affairs. An analysis of the introduced orders, prohibitions and restrictions on freedoms and human rights allows us to conclude that there are grounds for holding the authorities accountable. This concerns both the State’s liability for damages and the constitutional liability of persons holding the highest offices in the state before the State Tribunal.

Keywords: the Constitution, state of epidemic, state of natural disaster, negligence by the authorities, violation of the Constitution, responsibility of public authorities

Abstrakt: Wybuch pandemii COVID-19 na świecie spowodował konieczność podjęcia działań mających na celu zapobieganie dalszemu rozprzestrzenianiu się wirusa oraz zminimalizowanie negatywnych konsekwencji dla zdrowia i życia ludzi oraz gospodarki. W Polsce wprowadzony został stan epidemii w drodze rozporządzenia Ministra Zdrowia. Od samego początku sposób procedowania oraz ranga przyjmowanych aktów prawnych budziły poważne wątpliwości konstytucyjne, podobnie jak zaniechania, jakie nastąpiły ze strony organów władzy. Zasadnicze wątpliwości budziło przede wszystkim niewprowadzenie jednego z konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych, a zwłaszcza stanu klęski żywiołowej, który swoim charakterem najbardziej odpowiadał zaistniałej sytuacji epidemicznej w kraju. Spowodowało to stan chaosu prawnego oraz szereg negatywnych konsekwencji społecznych i gospodarczych. Stąd zasadne było pytanie, kto ponosi odpowiedzialność za ten stan rzeczy. Analiza wprowadzonych nakazów, zakazów oraz ograniczeń wolności i praw człowieka pozwala stwierdzić, że istnieją podstawy do pociągnięcia do odpowiedzialności organów władzy. Mowa jest zarówno o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, jak i odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu osób piastujących najwyższe stanowiska w państwie.

Słowa kluczowe: Konstytucja, stan epidemii, stan klęski żywiołowej, zaniechania organów władzy, naruszenie Konstytucji, odpowiedzialność organów władzy publicznej

1. Wstęp

Na początku roku 2020 najpierw w Chinach, następnie w innych państwach na wszystkich kontynentach świata wybuchła epidemia COVID-19, wirusa nazywanego powszechnie „koronawirusem”. Państwa w ramach swoich konstytucyjnych uprawnień i obowiązków podjęły z większym lub mniejszym skutkiem działania mające na celu zapobieganie rozprzestrzenianiu się wirusa oraz zminimalizowanie negatywnych konsekwencji zarówno dla zdrowia i życia ludności, jak i gospodarki. Każde z państw podjęło odpowiednie działania mniej lub bardziej spóźnione, niemniej w granicach obowiązującego prawa. Organy władzy w Polsce w celu zapobieżenia nieodwracalnym skutkom zagrożenia związanego z występowaniem koronawirusa na podstawie ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (dalej: ustawa COVID-19) z dniem 2 marca 2020 r. wprowadziły na terytorium Polski stan epidemii. Stan ten został wprowadzony w drodze rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (dalej: rozp.epidemia). Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 46 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (dalej: ustawa o zwalczaniu chorób zakaźnych lub u.z.z.ch.z.). Ustawa COVID-19 oraz szereg aktów wykonawczych do niej były podstawą do wprowadzenia licznych ograniczeń na terytorium kraju. Jednym z wielu aktów wykonawczych do ustawy COVID-19 były rozporządzenia Rady

Ministrów lub Ministra Zdrowia, wprowadzające liczne ograniczenia, w tym jedno z ostatnich – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z występowaniem epidemii (dalej: rozp.o ograniczenia5). Od samego początku sposób procedowania oraz ranga przyjmowanych aktów prawnych budziły poważne wątpliwości konstytucyjne, podobnie jak zaniechania, jakie nastąpiły ze strony organów rządzących, które miały charakter wieloaspektowy (systemowy) i dotyczyły różnych dziedzin życia. Zasadnicze wątpliwości budziło niewprowadzenie przez organy władzy jednego z konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych, a zwłaszcza stanu klęski żywiołowej, który swoim charakterem najbardziej odpowiadał zaistniałej sytuacji epidemicznej w kraju. Spowodowało to szereg negatywnych konsekwencji społecznych, gospodarczych, a przede wszystkim prawnych. Jakkolwiek każdy rodzaj zaniechania wywołuje określone skutki, to jednak mają one inny ciężar gatunkowy: zaniechania w sferze medycznej – dla zdrowia i życia ludzi, w sferze prawnej natomiast wprowadzają stan chaosu prawnego. Skutki zaniechań będą odczuwalne przez najbliższe lata, stąd zasadne wydaje się pytanie, kto ponosi odpowiedzialność za ten stan rzeczy. Celem niniejszej publikacji będzie zatem próba znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest pociągnięcie do odpowiedzialności organów władzy za podjęte działania lub zaniechania oraz czy można mówić o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, a także odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu osób piastujących najwyższe stanowiska w państwie.

2. Podstawy prawne stanu epidemii

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że błędem pierwotnym w stanie zagrożenia epidemicznego, jaki stał się faktem w Polsce, było podjęcie niewłaściwej decyzji przez organy władzy ustawodawczej oraz wykonawczej co do wyboru podstawy prawnej ogłoszonego stanu oraz sposobu regulacji wprowadzanych obostrzeń w walce z epidemią. Ustawa COVID-19 przewidziała szerokie kompetencje w szczególności dla Ministra Zdrowia w zakresie podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia oraz zapobiegania i zwalczania zakażenia lub choroby zakaźnej. W pozostałym, nieuregulowanym w ustawie zakresie zastosowanie znajdowały przepisy ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych. Możliwość podejmowania kluczowych decyzji w walce z epidemią przez jednoosobowy organ w randze ministra budziła poważne wątpliwości konstytucyjne.

Analizując regulacje wprowadzone ustawą COVID-19, należy zauważyć, że Prezes Rady Ministrów uzyskał bardzo szerokie kompetencje w zakresie wprowadzenia ograniczeń wolności i praw jednostek. Przykładowo mógł on, na wniosek wojewody, wydawać wobec prywatnych przedsiębiorców polecenia w drodze decyzji administracyjnej, niewymagające uzasadnienia i podlegające

natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia. Ponadto, na podstawie dodanych do ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych art. 46a i art. 46b oraz następnych, Prezes Rady Ministrów uzyskał kompetencję do określenia w drodze rozporządzenia zagrożonego obszaru i ustanowienia na nim dodatkowych ograniczeń w przypadku, gdy stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii, z uwagi na rozmiar i charakter, przekraczałby możliwość działania właściwych organów administracji publicznej. Natomiast Minister Zdrowia w ramach kompetencji przyznanych mu ustawą COVID-19 na podstawie znowelizowanego art. 46 ust. 4 u.z.z.ch.z. mógł wprowadzać czasowe ograniczenia, stosować zakazy, nakładać obowiązki na niektóre podmioty i obywateli na terytorium obejmującym więcej niż jedno województwo.

Analiza wprowadzonych regulacji wskazywała na to, że – po pierwsze – o nakazach i zakazach w zakresie praw człowieka decydowali poszczególni ministrowie, po drugie natomiast – że nałożone ograniczenia znacznie bardziej ingerowały w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorców oraz wolności i prawa jednostek niż te wynikające z regulacji konstytucyjnych dotyczących wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. O ile bowiem w art. 233 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej: Konstytucja RP) ustrojodawca wyraźnie określił zamknięty katalog wolności i praw, które można ograniczyć w czasie stanu klęski żywiołowej, o tyle w świetle ustawy COVID-19 i wydanych na jej podstawie rozporządzeń skala ograniczeń była znacznie szersza.

Wprowadzone regulacje nie budziłyby same w sobie wątpliwości prawnych, gdyby nie podstawa prawna nałożonych na jednostki i podmioty ograniczeń, nakazów i zakazów, która miała formę rozporządzenia. Liczne ograniczenia dotyczące przemieszczania się osób, prowadzenia działalności gospodarczej, obrotu i używania określonych przedmiotów, funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy (kina, teatry, galerie handlowe, biblioteki, restauracje, bary, puby itd.) czy zakaz organizowania zgromadzeń należało uznać za niedopuszczalne z uwagi na rangę aktu prawnego. W świetle zasady proporcjonalności, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie, i tylko gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie prawnym, m.in. dla ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony zdrowia bądź wolności i praw innych osób, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

3. Stan epidemii czy stan nadzwyczajny

Analiza ustawy COVID-19 oraz licznych aktów wykonawczych do niej pozwala stwierdzić, że stworzyła ona w istocie czwarty, nienazwany i pozakonstytucyjny

stan nadzwyczajny, który zasadniczo zmienił funkcjonowanie aparatu państwa oraz mocno zaingerował w wolności i prawa człowieka i obywatela. Stan epidemii jest bowiem funkcjonalnie tożsamy ze stanem nadzwyczajnym, w szczególności zaś stanem klęski żywiołowej określonym w art. 232 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 228 ust. 1 Konstytucji RP „w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeśli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny”. Stanem nadzwyczajnym odpowiadającym najbardziej istniejącym zagrożeniom był stan klęski żywiołowej, który zgodnie z art. 232 Konstytucji RP może wprowadzić Rada Ministrów w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych (lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej) oraz w celu ich usunięcia. Artykuł 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (dalej: u.s.k.ż.) definiuje „katastrofę naturalną” jako m.in. masowe występowanie chorób zakaźnych ludzi. Panująca w Polsce (a przede wszystkim na świecie) pandemia COVID-19 należy do chorób zakaźnych o sile dotąd niespotykanej. Stąd uznać ją należy za katastrofę naturalną, a istniejący stan – za stan klęski żywiołowej w rozumieniu art. 232 Konstytucji RP oraz art. 3 ust. 1 pkt 2 u.s.k.ż. W świetle przepisu art. 232 Konstytucji RP dopuszczalne jest ustawowe określenie innych sytuacji kryzysowych, niebędących stanem klęski żywiołowej. Jeśli jednak sytuacje te zakłócałyby normalne funkcjonowanie państwa i wykazywałyby cechy klęski żywiołowej, to wprowadzenie przez ustawodawcę innych instytucji prawnych, materialnie przypominających jeden ze stanów nadzwyczajnych, stanowiłoby naruszenie Konstytucji (Florczak-Wątor 2019a: 662). Na stanowisku takim stanął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 kwietnia 2009 r. (sygn. akt K 50/07) w odniesieniu do sytuacji kryzysowej. Jak stwierdził: „[...] sytuacja kryzysowa nie może być utożsamiana ze stanami nadzwyczajnymi, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji. Ustawa zasadnicza zawiera zamknięty katalog stanów nadzwyczajnych, ustanawiając tym samym zakaz wprowadzania na drodze ustawowej innych stanów nadzwyczajnych. Wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych jest, w świetle art. 228 ust. 1 Konstytucji, dopuszczalne «w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające», to znaczy jeżeli są niewystarczające dla ich zwalczania. [...] Niedopuszczalność stosowania w sytuacji kryzysowej nadzwyczajnych środków działania oznacza, że sytuacja mieści się w tzw. normalnym funkcjonowaniu państwa. Poprzestanie władz na stwierdzeniu sytuacji kryzysowej oznacza, że w ich ocenie powstałe zagrożenia nie uzasadniają wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, czyli nie występuje potrzeba ograniczania praw i wolności, a do pokonania tych zagrożeń wystarczą «normalne» środki”. Podobnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 lipca 2012 r. (sygn. akt K 22/09), a także przedstawiciele doktryny prawa (Działocha 2005a). Podkreślenia wymaga, że przepisy rozdziału XI Konstytucji RP wyraźnie określają

zasady związane z ustanawianiem stanów nadzwyczajnych. Przede wszystkim stany te mają charakter epizodyczny i subsydiarny, co oznacza, że po ich zakończeniu konieczne jest uchylene szczególnych rozwiązań, które zostały na ten czas ustanowione. Jednocześnie oznacza to ograniczenie swobody kompetencji ustawodawczych, o których mowa w art. 227 ust. 6 Konstytucji RP, dopuszczalność ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela z zachowaniem wymogów określonych w art. 31 ust. 3, art. 22 czy art. 233 Konstytucji RP czy zakaz korzystania z kompetencji określonych w art. 228 ust. 7 Konstytucji RP w zakresie skracania kadencji konstytucyjnych organów czy przeprowadzania wyborów (Tuleja 2020: 7).

W rozdziale 3 ustawy o stanie klęski żywiołowej ustawodawca określił zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. W art. 21 u.s.k.ż. wymienione są m.in.: obowiązek poddania się kwarantannie, obowiązek poddania się badaniom lekarskim, leczeniu, szczepieniom ochronnym oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów, niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych, nakaz lub zakaz prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju, nakaz ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, obszarów i obiektów, zakaz organizowania i przeprowadzania imprez masowych, nakaz lub zakaz określonego przemieszczania się. Pobieźna analiza porównawcza aktów prawnych przyjętych w czasie stanu epidemii pozwala stwierdzić, że zakres i rodzaj limitowanych wolności i praw człowieka i obywatela wynikający z ustawy COVID-19 oraz licznych aktów wykonawczych do niej pokrywał się z przepisami wynikającymi z ustawy o stanie klęski żywiołowej oraz art. 233 ust. 3 Konstytucji RP. O tym, że państwo funkcjonowało w warunkach stanu szczególnego zagrożenia, świadczyły chociażby: 1) wstrzymanie krajowego i międzynarodowego transportu lotniczego (począwszy od rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 marca 2020 r. o zakazie w ruchu lotniczym, dalej: rozp.lot1, po rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2020 r. w sprawie zakazów w ruchu lotniczym, dalej: rozp.lot5); 2) wstrzymanie międzynarodowego transportu kolejowego (począwszy od rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, dalej: rozp.st.epid.); 3) zamknięcie szkół, przedszkoli i żłobków (począwszy od rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, dalej: rozp.MEN); 4) zawieszenie działalności szkolnictwa wyższego w zakresie przeprowadzania kształcenia w tradycyjny sposób (począwszy od rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 23 marca 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania niektórych podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, dalej: rozp.MNiSW, oraz rozporzą-

dzeń Ministra Zdrowia, Ministra Sprawiedliwości, Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministra Obrony Narodowej w odniesieniu do uczelni będących pod ich nadzorem) czy wreszcie 5) ograniczenie działalności sądów. Oznacza to zatem, że *de facto* mieliśmy do czynienia ze stanem klęski żywiołowej opisanym w Konstytucji RP, którego przesłanki wprowadzenia są ściśle określone przez prawo (Bartoszewicz 2002: 254; Eckhardt 2012: 142).

4. Ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela

Błąd zaniechania, polegający na niewprowadzeniu stanu klęski żywiołowej, doprowadził do głębokiego kryzysu konstytucyjnego zarówno w sferze wolności i praw człowieka i obywatela, jak i w zakresie ustrojowego funkcjonowania państwa, co zrodziło szereg konsekwencji prawnych.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że brakowało podstaw prawnych do nałożenia na obywateli ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Wynikające z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z występowaniem stanu epidemii (dalej: rozp.ograniczenia1) nakazy pozostania w domu, ograniczenia w przemieszczaniu się, poddanie się obowiązkowi kwarantanny, zakaz organizowania zgromadzeń i możliwość nakładania kar grzywny czy mandatów za ich naruszenie rodzą poważne wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją RP. Dotyczy to zwłaszcza nakładanych sankcji karnych oraz kar administracyjnych za niezachowanie odpowiedniego dystansu między osobami lub brak maseczek. Podstawę prawną nałożenia administracyjnej kary pieniężnej stanowił art. 48a ust. 1 pkt 5 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Zgodnie z jego treścią: „[...] kto w stanie zagrożenia epidemicznego lub stanie epidemii nie stosuje się do ustanowionych na podstawie art. 46 lub art. 46b nakazów, zakazów lub ograniczeń, o których mowa w art. 46 ust. 4 pkt 7 lub w art. 46b pkt 4, podlega karze pieniężnej w wysokości od 5000 zł do 10 000 zł”. Obowiązek zakrywania ust i nosa w określonych przestrzeniach zamkniętych został określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (dalej: rozp.ograniczenia3). Podstawą prawną nakładania kar był zatem akt wykonawczy, wykraczający jednoznacznie poza ustawową delegację wynikającą z art. 46a i art. 46b pkt 1–6 i 8–12 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych, która nie dawała podstaw do ograniczenia wolności i praw człowieka w tym aspekcie naszego funkcjonowania w społeczeństwie. Przypomnieć wypada, że zgodnie z art. 46b pkt 4 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych: „W rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a, można ustanowić:

obowiązek poddania się badaniom lekarskim oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie”. Ustawodawca pozwala zatem na nałożenie obowiązku stosowania innych środków profilaktycznych (w tym zakrywania nosa i ust) jedynie na osoby chore i podejrzane o zachorowanie. Natomiast rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. (rozp.ograniczenia³), o którym była mowa wyżej, nie ograniczało się do nałożenia omawianego obowiązku wyłącznie na osoby chore i podejrzane o zachorowanie, lecz na wszystkich. Dopiero w uchwalonej 28 października 2020 r. ustawie o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 (dalej: ustawa COVID-19_2) naprawiono ten błąd legislacyjny zaniechania i wprowadzono ustawy nakaz zasłaniania ust i nosa w czasie stanu epidemii w odniesieniu do wszystkich osób. Podkreślenia jednak wymaga, że ustawa ta została opublikowana w „Dzienniku Ustaw” z miesięcznym opóźnieniem, co stanowiło naruszenie art. 122 ust. 2 Konstytucji RP.

Mimo że sam w sobie obowiązek zakrywania ust i nosa był uzasadniony i racjonalny, to jednak brak należytego umocowania ustawowego do nakładania obowiązków, ustanawiania ograniczeń oraz zakazów w zakresie określonej aktywności podmiotów był powodem wątpliwości co do możliwości ich faktycznego wyegzekwowania. Zarówno sądy administracyjne, jak i sądy powszechne uchylały nałożone sankcje, wskazując na brak umocowania konstytucyjnego do wprowadzonych ograniczeń. Przykładowo Sąd Rejonowy w Kościanie postanowieniem z dnia 3 czerwca 2020 r. (sygn. akt II W 71/20) odmówił wszczęcia postępowania wobec obwinionego o wykroczenie z art. 54 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (dalej: k.w.), mające polegać m.in. na „niezastosowaniu się do obowiązku zakrywania ust i nosa w miejscu ogólnodostępnym – drodze publicznej, za pomocą odzieży lub jej części, maski lub maseczki”. Sąd, powołując się na art. 92 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wskazał, że „omawiany obowiązek dotyczy jedynie osób chorych i podejrzanych o zachorowanie. Tymczasem w obowiązującym stanie prawnym uregulowanym rozporządzeniem przedmiotowy obowiązek ma charakter powszechny, w związku z tym wykracza poza ustawową delegację”. Podobnie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w prawomocnych wyrokach z dnia 23 września 2020 r. (sygn. akt II SA/Go 332/20 oraz II SA/Go 331/20).

Wątpliwości budził również brak podstaw prawnych do nakładania na osoby powracające do Polski z zagranicy obowiązku kwarantanny czy bezpodstawnego przedłużania kwarantanny, mimo uzyskania negatywnego wyniku testu na obecność koronawirusa. Obowiązek ten wynikał najpierw z rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii. Oba akty prawne zostały

wydane bez upoważnienia ustawowego zarówno przedmiotowego, treściowego, jak i podmiotowego. Po pierwsze – zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym w dacie wydania obu rozporządzeń obowiązek poddania się kwarantannie mogła wprowadzić wyłącznie Rada Ministrów, po drugie zaś – podstawę do wprowadzenia takiego obowiązku stanowił art. 46b pkt 5 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych, przy czym dotyczył on tylko osoby zdrowej, która była narażona na zakażenie, a nie każdej osoby przekraczającej granicę. Doprowadziło to do naruszenia podstawowych wolności i praw jednostek, takich jak wolność osobista czy swoboda poruszania się, wyrażonych w art. 41 ust. 1 oraz art. 52 ust. 1 Konstytucji RP. W prawomocnym wyroku z dnia 27 lipca 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (sygn. akt III SA/Gl 319/20) podzielił zarzut podniesiony w skardze przez Rzecznika Praw Obywatelskich, że przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia wprowadzające obowiązek poddania się kwarantannie po przekroczeniu granicy zostały wydane bez podstawy prawnej i naruszały konstytucyjnie zagwarantowaną swobodę poruszania się. Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 20 października 2020 r. (sygn. akt III SA/Gl 540/20), a także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w prawomocnych wyrokach z dnia 23 września 2020 r. (sygn. akt II SA/Go 332/20, I SA/Go 331/20).

Równie krytycznie należało ocenić tzw. narodową kwarantannę, wprowadzoną od 28 grudnia 2020 do 17 stycznia 2021 r. w drodze rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (dalej: rozp.ograniczenia6). W świetle tego rozporządzenia obowiązywały liczne ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej oraz korzystania z miejsc użyteczności publicznej. Zamknięte zostały hotele, w tym również dla osób podróżujących służbowo, zamknięte zostały galerie handlowe, siłownie, kluby fitness i aquaparki, restauracje, wyciągi narciarskie, nastąpiły ograniczenia co do liczby osób przebywających w sklepie, liczby osób korzystających ze środków transportu publicznego czy liczby osób biorących udział w zgromadzeniu. Ponadto wprowadzono nakaz 10-dniowej kwarantanny dla osób przyjeżdżających do Polski transportem zorganizowanym. Wreszcie wprowadzone zostały nakazy zachowania się w określony sposób oraz zakazy przemieszczania się osób pomiędzy godz. 19.00 w dniu 31 stycznia 2020 r. a godz. 6.00 w dniu 1 stycznia 2021 r., co *de facto* oznaczało wprowadzenie „godziny policyjnej”. Zwłaszcza ten ostatni zakaz budził najwięcej kontrowersji. W świetle art. 52 ust. 1 Konstytucji RP „każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. W ust. 3 tego artykułu zastrzeżono, że wolność ta może podlegać ograniczeniom określonym w ustawie. Z kolei w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP podkreślono, że ograniczenia w zakresie korzystania z wolności konstytucyjnych nie mogą naruszać „istoty tych wolności”. Pojawiło się zatem pytanie, kiedy ustawodawca może skutecznie ograniczyć wolność poruszania się

osób bez narażenia się na zarzut złamania Konstytucji. Możliwość taką ustrojodawca dopuścił właściwie tylko w sytuacji wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych. W przypadku ogłoszenia na terytorium Polski stanu klęski żywiołowej, w świetle art. 233 ust. 1 Konstytucji RP, jedną z wolności i praw, które mogą zostać ograniczone w drodze ustawowej, jest wolność poruszania się. Oznacza to zatem, że nie można było uznać za wystarczające uchwalenia ustawy ograniczającej w sposób ogólny wolności przemieszczania się na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP bez wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Na uwagę w tym miejscu zasługuje postanowienie Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 29 stycznia 2021 r. (sygn. akt III Kp 354/20), w którym Sąd odrzucił zażalenie na umorzenie śledztwa w sprawie obecności przedstawicieli władzy na Wawelu w ramach obchodów rocznicy katastrofy smoleńskiej, wbrew rozporządzeniom o zakazie przemieszczania się i gromadzenia w związku z pandemią koronawirusa. Jak stwierdził: „[...] rozporządzenia, które wprowadzono rozporządzeniami z 31 marca 2020 roku, jak i 10 kwietnia 2020 roku (jak i kilkoma kolejnymi), niezależnie od oceny ich zasadności, łamały zasadę wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji i jako takie nie mogły i nie mogą stanowić podstawy przypisania odpowiedzialności karnej”.

W świetle art. 233 ust. 3 Konstytucji RP jedynie ustawa może ograniczać wolności i prawa człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej, przy czym ograniczenia te są limitowane i odnoszą się do ściśle określonych w tym artykule wolności i praw. Ustrojodawca posłużył się bowiem klauzulą pozytywną, wymieniając te wolności i prawa, które mogą podlegać ograniczeniom, przykładowo wolność działalności gospodarczej, wolność osobista, nienaruszalność mieszkania, wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej czy prawo własności. Krytycznie na temat ograniczenia niektórych wolności i praw wypowiedzieli się przedstawiciele doktryny prawa (Complak 2014: 591). Podkreślenia wymaga, że przyjęcie katalogu zamkniętego wyklucza możliwość ograniczania pozostałych konstytucyjnych wolności i praw (Działocha 2005b). Co istotne, w stanie klęski żywiołowej nie wszystkie z praw muszą zostać ograniczone. Decyzję w tym zakresie podejmuje, zgodnie z art. 23 ust. 1 u.s.k.ż., Rada Ministrów w akcie wykonawczym do ustawy wprowadzającym stan klęski żywiołowej. Natomiast zakres przedmiotowy i podmiotowy ograniczeń zależeć powinien od konkretnych okoliczności, musi odpowiadać stopniowi zagrożenia i spełniać wymóg niezbędności ich wprowadzenia (Florczak-Wątor 2019b: 664). Przy czym dalsze formy prawne określające wprowadzone ograniczenia mogą przybrać postać rozporządzeń, zarządzeń czy decyzji (Bąkowski 2003: 77).

5. Brak wyborów prezydenckich

Istotną konsekwencją zaniechania organów państwowych w zakresie nieogłoszenia stanu klęski żywiołowej był chaos prawny związany z przeprowadzeniem

wyborów na urząd Prezydenta RP. Stan epidemii zdeorganizował przebieg procedury wyborczej wynikającej z zarządzonych wyborów na podstawie postanowienia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: postanowienie Marszałka Sejmu), których termin przypadał na 10 maja 2020 r. W związku z upływem kadencji urzędującego Prezydenta ustawodawca podjął szereg prób mających na celu dostosowanie prawa wyborczego do zaistniałej sytuacji epidemicznej w Polsce. Próby te jednak mocno ingerowały w trwający już proces wyborczy, przez co naruszały podstawowe zasady demokratycznego państwa prawa, zgodnie z którymi nie dokonuje się „zmiany reguł gry w trakcie gry”. W szczególności sytuacja ta budziła wątpliwości konstytucyjne z powodu dokonywania zmian w czasie tzw. ciszy ustawodawczej, tj. sześciomiesięcznego okresu przed wyborami, w którym nie powinno się wprowadzać zmian legislacyjnych w prawie wyborczym. Przy czym termin ten należy liczyć od daty dokonania pierwszej czynności wyborczej, jaką było zarządzenie wyborów w dniu 5 lutego 2020 r. W okresie ciszy ustawodawczej reguły przeprowadzania wyborów powinny być znane i niezmienniane. Efektem pośpiesznych prac legislacyjnych było wprowadzanie zmian *de facto* i *de iure* w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (dalej: Kodeks wyborczy), dokonanych szeregiem ustaw regulujących przebieg wyborów prezydenckich. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie zwracał uwagę na znaczenie zasady stabilności systemu prawa, zwłaszcza w odniesieniu do ustaw wyborczych. Takie stanowisko wyraził m.in. w wyroku z 10 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11). Ponadto na problem dokonywania zmian prawa wyborczego zwracała również uwagę Komisja Rady Europy na rzecz Demokracji przez Prawo w opinii nr 190/2002 z 5 lipca 2002 r. (dalej: Raport Komisji Weneckiej). Zalecenia zawarte w Raporcie Komisji Weneckiej należą do tzw. *soft law*, jednakże z uwagi na autorytet tej instytucji powinny być brane pod uwagę przez państwa należące do systemu Rady Europy. Polska, przystępując do Rady Europy w drodze umowy międzynarodowej, zobowiązała się co najmniej pośrednio do szanowania wspólnych ideałów i zasad stanowiących wspólne dziedzictwo wyborcze i wartości konstytucyjne. Natomiast w świetle art. 9 Konstytucji RP przestrzega ona wiążącego ją prawa międzynarodowego.

Pierwsza nieskuteczna próba nowelizacji Kodeksu wyborczego nastąpiła w dniu 6 kwietnia 2020 r. Grupa posłów wniosła w dniu 31 marca 2020 r. projekt ustawy w sprawie szczególnych zasad przeprowadzania głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (druk sejmowy nr 314), a następnie w dniu 2 kwietnia 2020 r. autopoprawkę do tego projektu (druk sejmowy nr 314-A). Z uwagi na to, że projekt ten został odrzucony i nie został poddany pod dalsze procedowanie, tego samego dnia został wniesiony kolejny projekt poselski (druk sejmowy nr 328), a następnie została uchwalona ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szcze-

gólnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. Krytycznie na temat ustawy i procesu legislacyjnego wypowiedziało się wielu przedstawicieli środowiska prawniczego (Uziębło 2020; Haczkowska 2020: *Opinia*). Zgodnie z tą ustawą w dniu 10 maja 2020 r. miały zostać przeprowadzone wybory na Prezydenta RP wyłącznie w drodze korespondencyjnej. Zasadnicze wątpliwości budził jednak fakt, że ustawa ta weszła w życie 9 maja 2020 r., a więc dzień przed zarządzonymi postanowieniem Marszałka Sejmu wyborami. Wybory te jednak się nie odbyły, mimo braku jakiegokolwiek aktu prawnego, na mocy którego nastąpiłaby prawnie skuteczna zmiana terminu bądź ich odwołanie. Za taki akt nie można uznać ani Komunikatu Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2020 r. (dalej: komunikat PKW), ani stanowiska Rady Ministrów z dnia 8 maja 2020 r. (dalej: stanowisko RM). Na marginesie wypada podkreślić, że system źródeł prawa powszechnie i wewnętrznie obowiązującego określony w rozdziale III Konstytucji RP nie przewiduje takiego aktu prawnego jak stanowisko. Podobnie jak ustawa z dnia 10 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów (dalej: u.o.a.n.) nie przewiduje możliwości publikacji stanowisk w „Monitorze Prawnym”. Skutkiem nieprzeprowadzenia wyborów było wydanie przez Państwową Komisję Wyborczą w dniu 10 maja 2020 r. uchwały nr 129/2020 w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: uchwała PKW). Istotnym zaniechaniem było niewydanie przez Marszałka Sejmu postanowienia o nieodbyciu się wyborów prezydenckich w dniu 10 maja 2020 r. Przy czym ostatnim dniem na wydanie postanowienia o takiej treści byłyby 9 maja 2020 r., tj. dzień poprzedzający zarządzoną postanowieniem z 5 lutego 2020 r. datę wyborów. Doszło zatem do sytuacji, w której z formalnoprawnego punktu widzenia w dniu 10 maja 2020 r. nic nie stało na przeszkodzie, aby wybory się odbyły, natomiast *de facto* lokale wyborcze były zamknięte i nie obowiązywała – zgodnie z kalendarzem wyborczym – od soboty godz. 0.00 cisza wyborcza.

Błąd zaniechania polegający na niewprowadzeniu stanu klęski żywiołowej doprowadził zatem do głębokiego kryzysu konstytucyjnego. Od roku 1989 nie było bowiem sytuacji, aby nie zostały przeprowadzone wybory do organów konstytucyjnych lub samorządowych. Przy czym, z konstytucyjnego punktu widzenia, istniały rozwiązania prawne pozwalające na uniknięcie stanu chaosu prawnego. W myśl art. 228 ust. 7 Konstytucji RP w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie mogą być przeprowadzane wybory m.in. do Sejmu, Senatu, Prezydenta RP, a kadencje tych organów ulegają odpowiednio przedłużeniu. Podobnie w świetle art. 228 ust. 6 Konstytucji RP w okresie tym nie mogą być zmieniane m.in. Konstytucja, ordynacje wyborcze oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. Uchwalona ustawa z dnia 6 kwietnia

2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów, będąca w istocie nowelizacją prawa wyborczego, stanowiła obejście art. 228 ust. 6 Konstytucji RP.

Konstytucja RP zawiera regulacje prawne, zabezpieczające państwo przed sytuacjami nadzwyczajnymi, wynikającymi z różnych okoliczności (zbrojna napaść zewnętrzna, zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, katastrofy naturalne lub awarie techniczne), a także określa kompetencje organów władzy w zakresie zapobiegania skutkom tych stanów oraz podejmowania niezbędnych działań w celu zapewnienia ciągłości władzy państwowej i spełniania podstawowych funkcji państwa. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że szczególnie w sytuacjach nadzwyczajnego zagrożenia organy władzy zobowiązane są przestrzegać prawa i działać w ramach ściśle określonych kompetencji. Za niedopuszczalne należy więc uznać przyjmowanie rozwiązań prawnych naruszających zasady i normy Konstytucji, z powoływaniem się na istnienie „stanu szczególnego zagrożenia w warunkach epidemii”. Konstytucja RP wyraźnie określa zasady postępowania w sytuacji stanu nadzwyczajnego i nakłada na organy władzy publicznej obowiązek podejmowania odpowiednich kroków. W tym przypadku – zarządzenia stanu klęski żywiołowej i odłożenia w czasie organizacji wyborów Prezydenta RP.

6. Stan epidemii a dochodzenie roszczeń odszkodowawczych

Konsekwencją braku wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych przewidzianych w Konstytucji RP było pozbawienie możliwości dochodzenia roszczeń za szkody wyrządzone wskutek nałożonych na jednostki ograniczeń w zakresie realizacji ich konstytucyjnych wolności i praw. O ile ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (dalej: u.w.s.m. lub ustawa o wyrównaniu strat majątkowych), określająca podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych, ma zastosowanie w sytuacji ogłoszenia jednego z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych, o tyle brak faktycznego ich ogłoszenia spowodował, że pojawiły się wątpliwości prawne, czy jednostki mogą dochodzić roszczeń odszkodowawczych powstałych w następstwie ograniczenia ich wolności i praw. Ma to istotne znaczenie zwłaszcza w przypadku przedsiębiorców, których swoboda działalności gospodarczej została mocno ograniczona, a w skrajnych przypadkach – wręcz całkowicie odebrana. Spowodowało to pozbawienie niektórych z nich możliwości zarobkowania, zmusiło do zamknięcia przedsiębiorstw i przyczyniło się pozostawienia *de facto* bez środków do życia. Mimo przyjęcia przepisów prawnych mających złagodzić skutki epidemii i wprowadzonych ograniczeń w postaci pakietu ustaw zapoczątkowanych ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 i tworzących

tw. tarczę antykryzysową, wielu z przedsiębiorców zostało dotkniętych negatywnymi skutkami obostrzeń. Jednocześnie pozbawieni zostali możliwości dochodzenia rekompensaty od państwa na podstawie ustawy z 2002 r. o wyrównaniu strat majątkowych. Ustawa ta ma zastosowanie jedynie w przypadku wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych, określonych w Konstytucji RP.

Brak wprowadzenia stanu klęski żywiołowej w pewnym zakresie uniemożliwił jednostkom dochodzenie roszczeń od Skarbu Państwa za poniesione szkody. Zasadne jest jednak pytanie, czy jednostki zostały całkowicie pozbawione takiej możliwości. *Prima facie* można by uznać, że tak, jednak analiza przepisów ogólnych o odpowiedzialności odszkodowawczej organów władzy publicznej za działania niezgodne z prawem wskazuje, że taka możliwość istnieje. Różnica polega z jednej strony na zakresie możliwego odszkodowania, z drugiej zaś strony – na stopniu trudności w jego uzyskaniu. Zgodnie z ustawą z 2002 r. o wyrównaniu strat majątkowych, w przypadku ogłoszenia na terytorium Polski stanu klęski żywiołowej, zakres dopuszczalnego odszkodowania w następstwie nałożonych na jednostki ograniczeń obejmuje jedynie szkody rzeczywiste (*damnum emergens*). Poza zakresem roszczeń znajdują się natomiast korzyści utracone (*lucrum cessans*). Ustawodawca uznał za słuszne rozwiązanie, w świetle którego w sytuacji nadzwyczajnej państwo pokryje straty, które poszkodowany rzeczywiście poniósł. Z uwagi jednak na stan szczególnie, również dla państwa, nie będzie możliwości zaspokojenia roszczeń wynikających z utraconych korzyści czy nieosiągniętego zysku. Zgodnie z zasadą słuszności państwo zagwarantuje naprawienie szkody, ale tylko w takim zakresie, w którym jest możliwe jej wykazanie. Procedura dochodzenia roszczeń w świetle tej ustawy jest uproszczona, stąd faktyczne zaspokojenie poniesionych przez poszkodowanych strat majątkowych nie powinno w praktyce napotykać trudności. Zgodnie z art. 5 u.w.s.m. decyzję w sprawie odszkodowania wydaje, na pisemny wniosek złożony przez poszkodowanego, wojewoda właściwy ze względu na miejsce powstania straty majątkowej. Przy czym decyzję tę wojewoda wydaje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie trzech miesięcy od dnia złożenia wniosku. Odszkodowanie wypłaca się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia decyzji poszkodowanemu. Jeśli poszkodowany będzie niezadowolony z decyzji, może w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia wnieść powództwo do sądu powszechnego.

Inaczej natomiast przedstawia się sytuacja w przypadku dochodzenia roszczeń od Skarbu Państwa na zasadach określonych w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP (Haczkowska 2007: 91) oraz art. 417[1] ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (dalej: k.c.). Aby dochodzić roszczeń na zasadach ogólnych, konieczne jest stwierdzenie, że działania organów władzy publicznej były niezgodne z prawem. W świetle art. 417[1] § 1 k.c. wymagane jest uzyskanie prejudykatu w postaci wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niekonstytucyjność wprowadzonych regulacji prawnych (Haczkowska 2014: 805).

W obecnym stanie faktycznym uzyskanie prejudykatu w postaci wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niekonstytucyjność wprowadzonych rozwiązań prawnych wydaje się mało realne. Niemniej sądy, stwierdzając brak podstawy prawnej do nakładania na jednostki ograniczeń i zakazów w konkretnych sprawach i powołując się bezpośrednio na przepisy Konstytucji RP, mogą orzec o ich niekonstytucyjności. Przykładem takich orzeczeń, w których sądy w ramach bezpośredniego stosowania konstytucji i tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa orzekły o niezgodności z Konstytucją RP wprowadzonych ograniczeń i nałożonych sankcji, mogą być m.in.: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 października 2020 r. (sygn. akt III SA/Gl 540/20), wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 września 2020 r. (sygn. akt II SA/Go 332/20), wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 września 2020 r. (sygn. akt II SA/Go 331/20), postanowienie Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 29 stycznia 2021 r. (sygn. akt III Kp 354/20).

Drugim możliwym rozwiązaniem jest dochodzenie roszczeń odszkodowawczych od Skarbu Państwa na podstawie art. 417[4] k.c., w związku z niewydaniem aktu normatywnego przez organ prawodawczy w sytuacji, w której obowiązek taki wynikał z przepisów prawa (bezczynność organu). W świetle tego przepisu organem właściwym do stwierdzenia zaniechania jest sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody. Przy czym podkreślenia wymaga, że pojęcie zaniechania prawodawczego nie jest jednolicie rozumiane w doktrynie i judykaturze. Przeważająca część doktryny prawa stoi jednak na stanowisku, że z zaniechaniem legislacyjnym mamy do czynienia w przypadku całkowitego braku działania ze strony prawodawcy (zaniechanie właściwe), nie zaś fragmentarycznego bądź niepełnego uregulowania danej materii (tzw. luka konstrukcyjna czy aksjologiczna) (Bosek 2004: 5). Na podobnym stanowisku stanął również Sąd Najwyższy w wyroku z 24 września 2003 r. (sygn. akt I CK 143/03). Z punktu widzenia sytuacji epidemicznej, jaka występuje od połowy marca 2020 r., za zaniechanie prawodawcze należy uznać niewydanie rozporządzenia przez Radę Ministrów w trybie art. 228 ust. 2 w zw. z art. 232 Konstytucji RP, wprowadzającego stan klęski żywiołowej na terytorium kraju, mimo istnienia do tego przesłanek prawnych. Obowiązkiem bowiem organów władzy wynikającym wprost z Konstytucji RP było wprowadzenie stanu klęski żywiołowej w sytuacji istnienia szczególnego zagrożenia i gdy zwykle środki konstytucyjne były niewystarczające oraz w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych, w tym masowego występowania chorób zakaźnych ludzi. Wprowadzenie przez prawodawcę innego rodzaju rozwiązań, materialnie przypominających jeden ze stanów nadzwyczajnych, stanowi naruszenie Konstytucji RP, jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 50/07. Doszło zatem do niezgodnego z prawem zaniechania prawodawczego ze strony Rady Ministrów. Skutkiem natomiast niewydania aktu normatywnego jest możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych

od Skarbu Państwa na podstawie art. 417[1] § 4 k.c. Podkreślenia przy tym wymaga, że w przypadku dochodzenia odszkodowania na zasadach ogólnych jego zakres nie jest ograniczony jedynie do strat rzeczowych. Poszkodowanym przysługuje odszkodowanie w pełnym zakresie, obejmujące również korzyści utracone (*lucrum cessans*). O jego zasadności oraz wysokości orzeka sąd powszechny w każdej indywidualnej sprawie. Oznacza to zatem, że jednostki mają podstawę prawną dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za działania bądź zaniechania organów władzy niezgodne z prawem, mimo że ich zaspokojenie w praktyce będzie trudniejsze.

7. Odpowiedzialność konstytucyjna

Niezależnie od roszczeń odszkodowawczych, jakie mogą kierować do Skarbu Państwa jednostki, nie można wykluczyć możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej członków rządu przed Trybunałem Stanu. Przesłanką pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej jest popełnienie tzw. deliktu konstytucyjnego przez wymienione w art. 198 Konstytucji RP osoby piastujące najwyższe urzędy w państwie. Pojęcie deliktu odnosi się do czynu niestanowiącego przestępstwa, polegającego na naruszeniu Konstytucji lub ustawy, dokonanego w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie urzędowania. Przy czym naruszenie Konstytucji bądź ustawy będzie stanowiło delikt, choćby nie było działaniem lub zaniechaniem umyślnym. Odpowiedzialność konstytucyjną powoduje zatem zachowanie polegające na niewykonaniu lub niewłaściwym wykonaniu przyznanych w Konstytucji RP lub ustawach kompetencji (Sakowicz, Steinborn 2016: 1329). Podkreślenia bowiem wymaga, że kluczowe decyzje w walce z epidemią, ingerujące w sferę wolności i praw człowieka i obywatela, podejmowane były przez jednoosobowy organ w randze ministra. Budziło to nie tylko poważne wątpliwości konstytucyjne, ale w świetle art. 198 Konstytucji RP stanowiło wręcz naruszenie Konstytucji oraz ustaw w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie urzędowania. Za delikt konstytucyjny uznać należałoby wprowadzanie szeregu nakazów, zakazów i ograniczeń w drodze rozporządzeń przez poszczególnych ministrów. Nawet gdyby przyjąć, że członkowie Rady Ministrów działali w ramach swojego zakresu kompetencyjnego, z uwagi na to, że są uprawnieni do wydawania aktów wykonawczych do ustaw, to nie mieli konstytucyjnego upoważnienia do ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela. Ograniczenia takie, w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, mogą być ustanowione jedynie w drodze ustawowej.

Za delikt konstytucyjny uznać należałoby również zaniechania ze strony osób piastujących najwyższe urzędy w państwie. Przy czym postawienie takiego zarzutu musiałoby zostać poprzedzone ustaleniem, czy obowiązek określonego zachowania wynikał z przepisów prawa, a niepodjęcie działania, które w da-

nych okolicznościach było konieczne i możliwe, stanowiło naruszenie prawa (Zaleśny 2006: 188). Przykładem rażącego naruszenia procedur prawnych przez członków rządu, w postaci zaniechania, był brak złożenia wniosku do Prokuraturii Generalnej o wydanie opinii prawnej w związku z zamiarem zawarcia umowy przez Ministerstwo Zdrowia z prywatnym przedsiębiorcą, której przedmiotem była dostawa 1200 respiratorów na łączną kwotę 250 mln zł. W świetle przepisu art. 18 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: u.p.g.) podmioty reprezentujące Skarb Państwa są obowiązane uzyskać opinię prawną Prokuraturii Generalnej o projektach umów, ugód oraz jednostronnych czynności prawnych dokonywanych przez Skarb Państwa, jeżeli wartość przedmiotu czynności prawnej przekracza kwotę 100 000 000 zł. Wniosek o wydanie opinii prawnej przedkładany jest Prokuraturii Generalnej nie później niż na 15 dni przed planowanym dokonaniem czynności prawnej, chyba że uzgodniony zostanie z Prezesem Prokuraturii Generalnej krótszy termin. Zaniechanie ze strony członków Ministerstwa Zdrowia w tym zakresie doprowadziło do uszczuplenia majątku Skarbu Państwa na kwotę przekraczającą 70 mln zł. Konsekwencją tego stanu rzeczy winno być pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu.

Przykładem innych zaniechań organów władzy publicznej w okresie pandemii, rodzących nie tylko odpowiedzialność odszkodowawczą, ale również odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu, był brak publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 1/20 w „Dzienniku Ustaw”. Mimo że wyrok ogłoszono 20 października 2020 r., opublikowany został dopiero w „Dzienniku Ustaw” z 27 stycznia 2021 r., a więc trzy miesiące później. Podkreślenia natomiast wymaga, że w świetle art. 190 ust. 2 Konstytucji RP orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu. Podobny wymóg wynika z art. 3 u.o.a.n., zgodnie z którym akty normatywne ogłasza się niezwłocznie. Argumentacja Rady Ministrów zawarta w stanowisku z dnia 1 grudnia 2020 r. w przedmiocie terminu publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 1/20 (dalej: stanowisko w sprawie K 1/20), że do publikacji wyroku konieczne jest sporządzenie uzasadnienia, po pierwsze – nie miała żadnej mocy prawnej, po drugie natomiast – przeczy prawu. W świetle art. 108 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: ustawa TK) Trybunał jest obowiązany, nie później niż w ciągu miesiąca od dnia ogłoszenia orzeczenia, sporządzić jego uzasadnienie w formie pisemnej. Przy czym również ten termin nie został dotrzymany. Obowiązek ogłoszenia aktów normatywnych, w tym wyroków Trybunału Konstytucyjnego, spoczywa na Prezesie Rady Ministrów. To premier jest odpowiedzialny za zlecenie publikacji przez Rządowe Centrum Legislacji w odpowiednich dziennikach urzędowych. Zaniechanie tego

obowiązku stanowi naruszenie Konstytucji RP oraz ustaw, co skutkuje możliwością pociągnięcia Prezesa Rady Ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. Podobne skutki rodził brak niezwłocznego ogłoszenia ustawy COVID-19_2 z dnia 28 października 2020 r. Zaniechanie publikacji ustawy stanowiło jawne naruszenie Konstytucji RP. Ustawa ta przeszła cały proces legislacyjny zakończony podpisem Prezydenta RP i wymagała natychmiastowego ogłoszenia w „Dzienniku Ustaw”, zgodnie z art. 122 ust. 2 Konstytucji RP.

8. Podsumowanie

Skutkiem prawnym zaniechań organów władzy w związku z wprowadzonym w Polsce stanem epidemii był niespotykany dotąd chaos prawny oraz szereg negatywnych konsekwencji społecznych i gospodarczych – począwszy od niewprowadzenia jednego z konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych, nieprzeprowadzenia wyborów w konstytucyjnie określonym terminie, a skończywszy na łamaniu zasad w zakresie ustanawiania ograniczeń wolności i praw jednostek wyłącznie w drodze ustawowej. Brak należytej legitymacji do ustanawiania nakazów, zakazów oraz sankcji za ich naruszenie doprowadził do nieuzasadnionego, a tym samym niezgodnego z Konstytucją RP, karania jednostek. Przyczyniło się to do złamania jednej z fundamentalnych zasad demokratycznego państwa prawnego, jaką jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez państwo prawa czy zasady bezpieczeństwa prawnego. Jednocześnie doszło do naruszenia zasady legalizmu, wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Na postawione we wstępie pytanie, czy możliwe jest dochodzenie roszczeń odszkodowawczych w sytuacji, gdy jednostka w związku z tym działaniem poniosła szkodę, należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. W świetle obowiązujących przepisów można mówić zarówno o odpowiedzialności odszkodowawczej organów władzy publicznej, jak i odpowiedzialności konstytucyjnej osób piastujących najwyższe urzędy państwowe. W pierwszym przypadku właściwe do orzekania są sądy powszechne, w drugim natomiast – Trybunał Stanu. Nie można wykluczyć odpowiedzialności Prezesa Rady Ministrów czy członków rządu za tzw. delikt konstytucyjny. Zgodnie z art. 198 Konstytucji RP za naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, mogą oni zostać pociągnięci do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. Niewątpliwie za delikt konstytucyjny uznać należałoby wprowadzanie szeregu nakazów, zakazów i ograniczeń w drodze rozporządzeń przez poszczególnych ministrów. Nawet gdyby przyjąć, że członkowie Rady Ministrów działali w ramach swojego zakresu kompetencyjnego, to naruszyli oni prawo. Nie mieli bowiem konstytucyjnego upoważnienia do ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela.

Wykaz skrótów

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny
- k.w. – ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń
- Kodeks wyborczy – ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy
- Komunikat PKW – Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2020 r.
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
- postanowienie Marszałka Sejmu – Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
- Raport Komisji Weneckiej – Wytyczne i raport wyjaśniający przyjęty przez Komisję Wenecką na 51 sesji Rady Europy w Strasburgu w dniu 5 lipca 2003 r., Opinia nr 190/2002, CDL-AD z 2002 r., 23 rev.
- rozp.epidemia – rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii
- rozp.st.epid – rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego
- rozp.lot1 – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 marca 2020 r. o zakazie w ruchu lotniczym
- rozp.lot5 – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2020 r. w sprawie zakazów w ruchu lotniczym
- rozp.ograniczenia1 – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z występowaniem stanu epidemii
- rozp.ograniczenia3 – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii
- rozp.ograniczenia5 – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z występowaniem stanu epidemii
- rozp.ograniczenia6 – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii
- rozp.MEN – rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19
- rozp.MNiSW – rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 23 marca 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania niektórych podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19
- stanowisko RM – stanowisko Rady Ministrów z dnia 8 maja 2020 r.
- stanowisko w sprawie K 1/20 – stanowisko Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2020 r. w przedmiocie terminu publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 1/20
- uchwała PKW – uchwała nr 129/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 maja 2020 r. w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

- u.o.a.n. – ustawa z dnia 10 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów
- u.p.g. – ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej
- u.s.k.ż. – ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej
- ustawa COVID-19 – 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
- ustawa COVID-19_2 – ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19
- ustawa TK – ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym
- u.w.s.m. – ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela
- u.z.z.ch.z. – ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny. Dz.U. 2019, poz. 1145, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń. Dz.U. 2019, poz. 821, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy. Dz.U. 2019, poz. 684, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Dz.U. 2019, poz. 1461, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Dz.U. 2002, Nr 233, poz. 1955.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Dz.U. 2019, poz. 1239 i 1495 oraz Dz.U. 2020, poz. 284 i 322.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej. Dz.U. 2017, poz. 1897, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Dz.U. 2019, poz. 2393, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. 2020, poz. 762, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Dz.U. 2020, poz. 1842, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. Dz.U. 2020, poz. 827.

- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2. Dz.U. 2020, poz. 695 ze zm.
- Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19. Dz.U. 2020, poz. 2112.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego. Dz.U. 2020, poz. 433.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 marca 2020 r. o zakazie w ruchu lotniczym. Dz.U. 2020, poz. 436.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii. Dz.U. 2020, poz. 491 ze zm., poz. 522, 531 i 565.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z występowaniem stanu epidemii. Dz.U. 2020, poz. 566.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Dz.U. 2020, poz. 1356.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z występowaniem stanu epidemii. Dz.U. 2020, poz. 2132.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Dz.U. 2020, poz. 2316.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2020 r. w sprawie zakazów w ruchu lotniczym. Dz.U. 2020, poz. 2069.
- Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. 2020, poz. 184.
- Stanowisko Rady Ministrów z dnia 8 maja 2020 r. w sprawie możliwości przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 10 maja 2020 r. M.P. 2020, poz. 404.
- Stanowisko Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2020 r. w przedmiocie terminu publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 1/20. M.P. 2020, poz. 1104.

Orzecnictwo

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r., K 50/07. OTK ZU 4A/2009, poz. 51.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2011 r., K 9/11. OTK ZU-A 2011, nr 6, poz. 61.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2012 r., K 22/09. OTK ZU 7A/2012, poz. 74.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 2020 r., K 1/20. OTK ZU-A 2021, poz. 4, Dz.U. 2021, poz. 175.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2003 r., I CK 143/03, orzecz. niepubl.
- Postanowienie Sądu Rejonowego w Kościanie z dnia 3 czerwca 2020 r., II W 71/20.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27 lipca 2020 r., III SA/Gl 319/20. Dostęp: 20.11.2020, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/search>.

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 września 2020 r., II SA/Go 332/20. Dostęp: 20.11.2020, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/search>.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 września 2020 r., II SA/Go 331/20. Dostęp: 20.11.2020, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/search>.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 października 2020 r., III SA/Gl 540/20. Dostęp: 20.11.2020, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/search>.
- Postanowienie Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 29 stycznia 2021 r., III Kp 354/20.

Opracowania

- Bartoszewicz, Michał. 2002. Materialne przesłanki wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji* (XLIX): 252–267.
- Bąkowski, Tomasz. 2003. Prawne formy ograniczania wolności oraz praw człowieka i obywatela w ustawie o stanie klęski żywiołowej. *Państwo i Prawo* (8): 76–83.
- Bosek, Leszek. 2004. Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za zaniechanie ustawodawcze. (Uwagi na tle wyroku SN z 23 IX 2003 r.). *Przegląd Sądowy* (11–12): 5–20.
- Complak, Krystian. 2014. Komentarz do art. 233 Konstytucji RP. W: M. Haczkowska (red.). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.
- Działocha, Kazimierz. 2005a. Komentarz do art. 228, uwaga 1. W: L. Garlicki (red.). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Działocha, Kazimierz. 2005b. Komentarz do art. 233, uwaga 5. W: L. Garlicki (red.). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Eckhardt, Krzysztof. 2012. *Stany nadzwyczajne jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*. Przemysł–Rzeszów: Wyższa Szkoła Prawa i Administracji.
- Florczak-Wątor, Monika. 2019a. Komentarz do art. 232 Konstytucji RP. W: P. Tuleja (red.). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Florczak-Wątor, Monika. 2019b. Komentarz do art. 233 Konstytucji RP. W: P. Tuleja (red.). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Haczkowska, Monika. 2007. *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Haczkowska, Monika. 2014. Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. W: M. Jabłoński (red.). *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i prawa jednostki w polskim porządku prawnym*, 805–827. Wrocław: Seria e-Monografie Nr 45, Prace Naukowe Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Haczkowska, Monika. 2020. Zmiana Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „w czasach zarazy”. *Acta Universitatis Wratislaviensis No 3996, Przegląd Prawa i Administracji* (CXXIII).
- Sakowicz, Andrzej; Steinborn, Sławomir. 2016. Komentarz do art. 198 Konstytucji RP. W: M. Sajfan, L. Bosek (red.). *Konstytucja RP. T. II: Komentarz – art. 87–243*. Warszawa: C.H. Beck.
- Tuleja, Piotr. 2020. Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne. *Palestra* (9): 7–8.
- Zaleśny, Jacek. 2006. Konstytucyjne koncepcje odpowiedzialności. W: M. Kruk (red.). *Konstytucja RP z 1997 r. na tle zasad współczesnego państwa prawnego. Zagadnienia wybrane*. Warszawa: Wyższa Szkoła Handlu i Prawa.

Źródła internetowe

- Haczkowska, Monika. 2020. *Opinia Komisji Legislacyjnej przy Naczelnej Radzie Adwokackiej do ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. uchwalonej przez Sejm dnia 6 kwietnia 2020 r.* URL: <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,964.html>.
- Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2020 r. Dostęp: 28.11.2020. URL: <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/wyjasnienia-stanowiska-komunikaty/komunikat-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-7-maja-2020-roku>.
- Opinia nr 190/2002 z dnia 5 lipca 2002 r. Komisji Rady Europy na Rzecz Demokracji przez Prawo (tzw. Komisja Wenecka) oraz Wytyczne i raport wyjaśniający przyjęty przez Komisję Wenecką na 51 sesji Rady Europy w Strasburgu w dniu 5 lipca 2003 roku, Opinia nr 190/2002, CDL-AD z 2002 r., 23 rev. Dostęp: 17.11.2020. URL: https://bisnetus.files.wordpress.com/2016/03/kodeks_dobrej_praktyki_w_sprawach_wyborczych.pdf.
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 maja 2020 r., nr 129/2020 w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Dostęp: 28.11.2020. URL: https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1589173994_uchwala-nr-129.pdf.
- Uziębło, Piotr. 2020. *Jak nie stanowić prawa, czyli uwagi na marginesie uchwalania ustawy z 6.04.2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. uchwalonej przez Sejm dnia 6 kwietnia 2020 r.* URL: <https://palestra.pl/pl/e-palestra/17/2020/jak-nie-stanowic-prawa-czyli-uwagi-na-marginesie-procesu-uchwalania-ustawy-z-6.04.2020-r.-o-szczegolnych-zasadach-przeprowadzania-wyborow-powszechnych-na-prezydenta-rzeczypospolitej-polskiej-zarzadzonych-w-2020-r>.

