

Wioletta Wichrowska

Radosław Iłowiecki

Kancelaria Sejmu

Epidemia w legislacji – mankamenty procesu tworzenia prawa

Streszczenie

To zrozumiałe, że przepisy odnoszące się do tak wyjątkowej sytuacji, jaką jest rozwijająca się i utrzymująca epidemia, nie mogą być stabilne – prawodawca musi reagować na zmieniającą się sytuację i pojawiające problemy. Nowe regulacje w dobie pandemii COVID-19 przygotowywano siłą rzeczy w znacznym pośpiechu, niejednokrotnie bez dochowania dobrych praktyk związanych ze stanowieniem prawa. Celem niniejszej pracy nie jest jednak pogłębiona analiza mankamentów procesu tworzenia prawa. Autorzy artykułu zarysują jedynie niektóre z nich. Wskażą na prawne podstawy ingerencji władz publicznych w sferę praw i wolności obywateli, rozmycie katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa, niedookreśloność wprowadzanych przepisów i ich wady techniczne, ekspresowe tempo powstawania ustaw, zubożenie debaty publicznej, inflację prawa, rozproszenie w wielu aktach prawnych tematyki dotyczącej epidemii COVID-19, a także regulowanie w ustawach COVID-owych spraw, które nie są związane z epidemią COVID-19. Autorzy postarają się też dowieść, że zdecydowana większość wymienionych uchybień występowała jeszcze przed epidemią.

Słowa kluczowe: epidemia, zasady prawidłowej legislacji, zasady techniki prawodawczej, źródła prawa, standard tworzenia prawa, wzajemne zaufanie podmiotów tworzących prawo

Wprowadzenie

Rok 2020 postawił nas w niezwykle trudnej sytuacji. Walka z pandemią COVID-19 była nieprzewidywalna i nic – w państwie, w przedsiębiorstwach czy w życiu obywateli – nie funkcjonowało normalnie. Pandemia skłoniła władze wielu państw do podjęcia nadzwyczajnych działań mających zapobiec rozprzestrzenianiu się nowej choroby. Rządzący stanęli przed koniecznością podjęcia szybkich i nierzadko radykalnych decyzji o wprowadzeniu środków ograniczających transmisję nowego wirusa. Musieli rozstrzygnąć, jakiego rodzaju instrumentów prawnych użyć, by zwalczać istniejące zagrożenie, chronić zdrowie i życie obywateli i jednocześnie nie dopuścić do załamania się systemu opieki zdrowotnej.

Ustanawiane w odpowiedzi na zagrożenie epidemiczne regulacje prawne często dotkliwie ingerowały w wolności i prawa konstytucyjne jednostek, jak wolność przemieszczania się czy wolność działalności gospodarczej. Część państw skorzystała z dostępnych im konstytucyjnie rozwiązań i ogłosiła stany nadzwyczajne, dające władzy wykonawczej większą swobodę działania i ingerowania w status jednostki, część zaś (jak Francja, Niemcy, Włochy czy Polska) wprowadziła stan epidemii na podstawie ustaw zwykłych.

Prawne podstawy ingerencji władz publicznych w sferę praw i wolności obywateli – stan epidemii czy stan klęski żywiołowej

Po wybuchu w Polsce epidemii Minister Zdrowia ogłosił stan zagrożenia epidemicznego, a następnie stan epidemii¹. Podstawą ogłoszenia obu stanów była ustawa z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, która przed pandemią koronawirusa kompleksowo regulowała wszystkie kwestie dotyczące chorób zakaźnych, monitorowania sytuacji epidemiologicznej oraz podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych. Jednak – co warto podkreślić – to nie ona stała się rzeczywistą podstawą zwalczania epidemii COVID-19. Aktem wiodącym, który miał stworzyć podwaliny pod szczególną „infrastrukturę prawną” na czas pandemii, okazała się bowiem ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

¹ Zob. rozporządzenie Ministra Zdrowia z 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego i rozporządzenie Ministra Zdrowia z 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii.

Ustawa z 2 marca 2020 r., nazywana często specustawą COVID-ową, wprowadziła wiele zmian do wspomnianej ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Zdaniem większości przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego doprowadziły one do zrównania – pod względem wdrażanych ograniczeń – stanu epidemii ze stanem klęski żywiołowej². Wśród tych zmian na szczególną uwagę zasługują dodane do ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi art. 46a i art. 46b. To na ich podstawie Rada Ministrów wydawała rozporządzenia w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, które znacząco ingerowały w istotę takich wolności i praw, jak wolność działalności gospodarczej, prawo do decydowania o swoim życiu osobistym czy wolność poruszania się po terytorium Polski. Jak jednak wyraźnie podkreślili autorzy komentarza do niektórych przepisów ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych – „zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw nie obowiązuje wyłącznie w przewidzianych przez Konstytucję stanach nadzwyczajnych. Obowiązuje natomiast w okresie normalnego funkcjonowania państwa, a stan epidemii, mimo nazwy, która mogłaby sugerować coś innego, nie jest stanem nadzwyczajnym”³.

Konsekwencje wprowadzenia daleko idących ograniczeń w sferze praw i wolności obywatelskich bez formalnego wprowadzenia stanu nadzwyczajnego wciąż są przedmiotem debaty, w której ścierają się dwa przeciwstawne poglądy. Z jednej strony uznaje się, że nie zostały spełnione przesłanki ogłoszenia konstytucyjnego stanu nadzwyczajnego, z drugiej zaś – że te przesłanki zaistniały, a ponieważ właściwe organy władzy publicznej nie wprowadziły stanu nadzwyczajnego, nie dopełniły swych konstytucyjnych obowiązków. Zwolennicy tego drugiego poglądu w różny sposób oceniają skutki działań legislatywy i egzekutywy. Jedni przyjmują, że mamy teraz do czynienia z faktycznym stanem klęski

² Będącym jednym z trzech wymienionych przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. stanów nadzwyczajnych. Przez stan nadzwyczajny należy rozumieć pojawienie się w państwie sytuacji szczególnego zagrożenia, którego rozwiązanie wymaga sięgnięcia do środków szczególnych, takich jak m.in. koncentracja władzy w rękach egzekutywy; ograniczenie praw i wolności obywateli; zmiana w strukturze i zasadach funkcjonowania organów państwowych; zmiana w systemie stanowienia prawa.

³ Baran K.W. (red.) (2020) *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* [dostęp: 30.04.2021] <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze/komentarz-do-niektorych-przepisow-ustawy-o-szczegolnych-587829647>.

żywiłowej, który nie jest jednak stanem klęski żywiłowej *de iure*⁴. Inni zaś nazywają obecną sytuację hybrydowym stanem nadzwyczajnym – wdrożonym przez wprowadzenie do systemu prawnego norm go konstytuujących, ale z pominięciem rygorów formalnych określonych w Konstytucji oraz niesprecyzowanym rodzajem⁵.

Rozchwianie konstytucyjnego systemu źródeł prawa

System źródeł prawa to całokształt aktów normatywnych obowiązujących w danym państwie, charakteryzujący się hierarchiczną strukturą, która polega na tym, że jedne akty normatywne mają nadrzędny charakter w stosunku do innych (co sprawia, że żadne prawo nie może być sprzeczne z prawem stopnia wyższego). Zgodnie z Konstytucją w Polsce źródłami powszechnie obowiązującego prawa są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia z mocą ustawy, rozporządzenia i akty prawa miejscowego.

Niewykorzystanie rozwiązań dotyczących konstytucyjnego stanu nadzwyczajnego naruszyło ten porządek. Sprawilo, że konieczne dla przeciwdziałania epidemii ograniczenia – jak zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, zakaz zgromadzeń czy zakaz przemieszczania się – były wprowadzane głównie przez rozporządzenia wydawane na podstawie znowelizowanej ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (czyli przez akty, które w hierarchii źródeł prawa są niżej niż ustawa). Regulacje te od początku wzbudzały kontrowersje (a nawet były kontestowane przez obywateli). W debacie publicznej podnoszono między innymi, że są one niewspółmierne do ryzyka zagrożenia, nieracjonalne, a przede wszystkim – że zostały wydane bez należytej podstawy prawnej. Zgodnie bowiem z Konstytucją⁶ ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony jednej z wymienionych wartości (np. zdrowia). Oznacza to m.in., że ustawa musi samodzielnie określać podstawowe elementy ograniczenia danego

⁴ Romanowicz M. „Stan epidemii jako nienormatywny stan nadzwyczajny. Repetycja sporu decyzyjizmu Carla Schmitta z normatywizmem Hansa Kelsena”, referat wygłoszony podczas XXII Konferencji Wydziałowej „Prawo w czasie pandemii Covid-19”, zorganizowanej 12 marca 2021 r. przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

⁵ Zob. Tuleja P. (2020) „Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne”. *Palestra* (9) [dostęp: 31.03.2021] <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/9-2020/artukul/pandemia-covid-19-a-konstytucyjne-stany-nadzwyczajne>; Krzemiński M. (2020) „Hybrydowy stan nadzwyczajny”. *Konstytucyjny.pl* [dostęp: 30.04.2021] <https://konstytucyjny.pl/marcin-krzeminski-hybrydowy-stan-nadzwyczajny/>.

⁶ Art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

prawa i wolności, w rozporządzeniu zaś powinny być zamieszczane wyłącznie przepisy o charakterze technicznym.

Często zwracano też uwagę, że przepisy ustawy 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, na podstawie których wprowadzano konkretne obostrzenia, określały jedynie organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania, nie zawierały natomiast szczegółowych wytycznych co do treści aktu wykonawczego, mimo że obowiązek określenia wytycznych w upoważnieniu ustawowym wynika z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Problem ograniczania praw i wolności konstytucyjnych obywateli w drodze rozporządzeń poruszał wielokrotnie Rzecznik Praw Obywatelskich. Podkreślał on m.in., że:

„Przepisy stanowione na poziomie rozporządzenia, oprócz tego, że nie mogą regulować podstawowych konturów konstytucyjnych wolności lub praw, muszą także spełniać warunki określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Rozporządzenie musi w związku z tym zostać wydane przez organ wskazany w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Z powyższymi regułami zerwano jednak, wprowadzając przepisy związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Całość ograniczeń wolności lub praw człowieka została przeniesiona zatem z ustawy na poziom rozporządzenia”⁷.

Na brak właściwej podstawy prawnej ograniczeń, nakazów i zakazów wprowadzonych przez rozporządzenia wskazywały także w coraz bogatszym orzecznictwie sądy administracyjne. Głośnym echem odbiło się orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu⁸, który uchylił karę pieniężną nałożoną na fryzjera za niezastosowanie się do zakazu prowadzenia działalności gospodarczej. Było to pierwsze orzeczenie sądu administracyjnego dotyczące nakładania kar pieniężnych za złamanie ograniczeń, nakazów i zakazów wynikających nie z ustawy, lecz z rozporządzeń Rady Ministrów. Od tego czasu w różnych wojewódzkich sądach administracyjnych zapadło kilkadziesiąt wyroków. W przeważającej liczbie orzeczeń sądy wskazywały na niezasadność, a wręcz bezprawność normowania ograniczeń, nakazów i zakazów w drodze rozporządzeń.

Nowelizacja przepisów o inspekcji sanitarnej dokonana ustawą z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciw-

⁷ Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2020 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela (2021), Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 31 [dostęp: 30.04.2021] https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja_RPO_za_2020.pdf.

⁸ Wyrok WSA w Opolu z 27.10.2020 r., II SA/Op 219/20.

działaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych przyniosła jeszcze jeden czynnik powodujący rozmycie konstytucyjnego systemu źródeł prawa. Wprowadziła ona bowiem do ustawy z 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej regulację, zgodnie z którą Główny Inspektor Sanitarny lub działający z jego upoważnienia inny organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej może wydawać „zalecenia i wytyczne określające sposób postępowania w trakcie realizacji zadań – w przypadku stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii albo w razie niebezpieczeństwa szerzenia się zakażenia lub choroby zakaźnej, które może stanowić zagrożenie dla zdrowia publicznego, w szczególności wystąpienia choroby szczególnie niebezpiecznej lub wysoce zakaźnej, o których mowa w przepisach o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi”⁹. Te zalecenia i wytyczne (publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej lub w inny, określony w ustawie sposób) nie są szczególnymi aktami «miękkiego prawa»; mają moc prawną, która nie odbiega od mocy aktów powszechnie obowiązujących, ponieważ „osoby przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są obowiązane do stosowania się do zaleceń i wytycznych organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej”¹⁰. Jak się okazało, z ich kwalifikacją problem mieli sami rządzący. Gdy w maju 2020 r. zarzucano premierowi, że nie przestrzega przepisów, zgodnie z którymi w czasie wizyty w kawiarni czy restauracji z obcymi osobami trzeba zachować odległość półtora metra, rzecznik rządu tłumaczył: „W kwestii ograniczeń w kawiarniach premier Mateusz Morawiecki został przez swoje zaplecze źle poinformowany, przepraszam za to; zalecenia dotyczące gastronomii miały mieć charakter «miękki», a zostały wydane przez GIS w formie zalecenia obowiązującego”. Dodał przy tym, że „obecnie są dwa rodzaje przepisów dotyczących ograniczeń epidemicznych. Pierwsze to rozporządzenia, które są prawem powszechnie obowiązującym wynikającym wprost z ustawy, a «drugą rzeczą» są obowiązujące zalecenia Głównego Inspektora Sanitarnego”¹¹.

Na rozmywanie systemu źródeł prawa miała też wpływ tendencja do obwieszczenia ogólnej treści przyszłych regulacji prawnych – które nie zostały jeszcze opublikowane w przepisany trybie, wobec czego nie były dostępne dla adresata – w drodze konferencji prasowych czy za pośrednictwem mediów społecznościowych. Jak zauważył Paweł Mering „faktyczny katalog obowiązującego prawa niejako rozszerzono o konferencje prasowe, wypowiedzi medialne

⁹ Art. 8a ust. 5 pkt 2 ustawy z 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

¹⁰ Art. 8a ust. 8 ustawy z 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

¹¹ Wypowiedź rzecznika rządu Piotra Müllera przytoczona za portalem PolskieRadio24.pl [dostęp: 31.03.2021] <https://www.polskieradio24.pl/5/1222/Artykul/2517147,Premier-zostal-zle-poinformowany-Rzecznik-rzadu-o-wizycie-szefa-rzadu-w-kawiarni>.

rządzących, paski w TVP Info (i wypowiedzi niektórych dziennikarzy), a także sekcję FAQ w serwisie gov.pl. I to jest sytuacja niepożądana, w której to system prawa przestaje mieć postać abstrakcyjnego – nazwijmy to – bytu, przybierając barwy polityczne, a sposób jego rozumienia – choćby był sprzeczny ze zdrowym rozsądkiem – determinują przywołane *fontes iuris novi*, czyli nowe źródła prawa, pełniące rolę co najmniej służebną wobec konstytucyjnego katalogu, będąc już nie tylko sposobem wykładni, a metodą na dookreślanie norm, wynikających z luk i nieścisłości w ekspresowo produkowanym prawie¹².

Nadużywanie niedookreślonych zwrotów i niejasność przepisów jako źródło rozbieżności interpretacyjnych

Zwroty niedookreślone i nieostre istnieją w każdym systemie prawnym. Nie jest przecież możliwe skonstruowanie przepisów, które wykluczałyby jakikolwiek margines swobody ich odczytania. Podkreślał to w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. W postanowieniu z 27 kwietnia 2004 r. stwierdził on, że „każdy akt prawny (czy konkretny przepis prawny) zawiera pojęcia o mniejszym lub większym stopniu niedookreśloności. Nieostrość czy niedookreśloność pojęć prawnych sprzyja uelastycznieniu porządku prawnego (...)”¹³. Jednocześnie jednak Trybunał podkreślił, że: „Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są (...) trzy założenia. Po pierwsze – każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis taki powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw”¹⁴.

Podstawowym problemem z punktu widzenia obywatela stała się niedookreśloność zwrotów części przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia na obszarze Polski stanu epidemii, a następnie kolejnych rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Najbardziej

¹² Mering P. (2020) „Nowy katalog źródeł prawa: konferencje prasowe, paski na TVP Info i sekcja FAQ w gov.pl”, *Bezprawnik* [dostęp: 30.04.2021] <https://bezprawnik.pl/novy-katalog-zrodel-prawa-koronawirus/>.

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2004 r. sygn. akt P 16/03.

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2001 r. sygn. akt K 33/00.

wadliwe pod tym względem były pierwsze rozporządzenia Rady Ministrów. Mianowicie, w rozporządzeniu Rady Ministrów z 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii § 5 pkt 2 otrzymał brzmienie: „W okresie od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 11 kwietnia 2020 r. zakazuje się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej przemieszczania się osób przebywających na tym obszarze, z wyjątkiem przemieszczania się danej osoby w celu: (...) zaspokajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego, w tym uzyskania opieki zdrowotnej lub psychologicznej, tej osoby, osoby jej najbliższej (...), a jeżeli osoba przemieszczająca się pozostaje we wspólnym pożyciu – także osoby najbliższej osobie pozostającej we wspólnym pożyciu, oraz zakupu towarów i usług z tym związanych”.

Zwrot „zaspokajanie niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego” był na tyle niedookreślony, że mógł być różnako rozumiany. Wątpliwości budziło w zasadzie każde słowo. Co to znaczy, że coś jest niezbędne? W danym momencie czy w ogóle? O jaką potrzebę chodziło? Tylko fizjologiczną czy jeszcze jakąś inną, np. dostęp do kultury. Co uznać za bieżącą sprawę? Po definicję „codziennych potrzeb” trzeba było sięgać do strony internetowej rządu, i to jej treść – która przecież mogła się zmienić w każdej chwili – była kluczowa dla oceny, czy dana osoba może zostać ukarana kilkutyśieczną karą. Warto zaś w tym miejscu podkreślić, że w żadnej koncepcji wykładni prawa nie ma dyrektywy interpretacyjnej, która nakazywałaby, żeby przy interpretacji przepisu prawnego sięgać po definicję ze strony internetowej organu władzy wykonawczej.

Problemów interpretacyjnych nastroczał też § 17 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia Rady Ministrów z 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, który wprowadził zakaz „korzystania z pełniących funkcje publiczne i pokrytych roślinnością terenów zieleni, w szczególności: parków, zieleńców, promenad, bulwarów, ogrodów botanicznych, zoologicznych, jordanowskich i zabytkowych, a także plaż”¹⁵. Określenie „pokryte roślinnością tereny zieleni” sugerowało, że są zarówno tereny zieleni, których nie pokrywa roślinność, jak i tereny, które są pokryte roślinnością, ale nie są uznawane za tereny zieleni. Zaliczenie zaś – jak zauważył prof. Hubert Izdebski¹⁶ – do „pokrytych roślin-

¹⁵ § 17 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

¹⁶ Izdebski H. (2021) „Legislacja dotycząca COVID-19 i ustawowy nihilizm prawny”, w: Gardocka T., Jagiełło D. (red.) *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela* [dostęp: 30.04.2021] <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3damrxha4tonrogm>.

nością terenów zieleni” promenad i bulwarów pozbawiło to określenie dającej się ustalić niewątpliwiej treści. Warto w tym miejscu przypomnieć, że już 15 kwietnia 2020 r. omawiany przepis został zmieniony kolejnym rozporządzeniem Rady Ministrów zmieniającym rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii¹⁷ i otrzymał brzmienie: „pełniących funkcje publiczne i pokrytych roślinnością terenów zieleni, w rozumieniu art. 5 pkt 21 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (...), a także plaż”. Próba odwołania się do definicji określenia „teren zieleni” z ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody okazała się jednak tak nieudana, że przepis utrzymał się w mocy tylko jeden dzień¹⁸. Definicja ta ma bowiem brzmienie: „tereny zieleni – tereny urządzone wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, pełniące funkcje publiczne, a w szczególności parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe, cmentarze, zieleń towarzysząca drogom na terenie zabudowy, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom, dworcom kolejowym oraz obiektom przemysłowym”¹⁹. Skutkiem odwołania się do niej w rozporządzeniu było zatem zakazanie zarówno wejścia na trawnik wzdłuż jezdni lub przy chodniku, jak i np. uczestniczenia rodziny w uroczystościach pogrzebowych na cmentarzu.

Rozbieżności interpretacyjne wywołał również przepis, który z obowiązku zakrywania ust i nosa zwalniał „sędziego, trenera oraz osobę uprawiającą sport” – chodzi o § 27 ust. 3 pkt 11 rozporządzenia Rady Ministrów z 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (wydanego, co warto podkreślić, ponad pół roku po ogłoszeniu stanu epidemii). Nie dość, że przepis nie precyzował, o jakiego sędziego i jakiego trenera chodzi (co skłaniało do żartów, że może to być zarówno sędzia piłkarski, sędzia sądu powszechnego, jak i trener rozwoju osobistego), to jeszcze nie zawierał ograniczenia, że zwolnienie z obowiązku noszenia maseczki odnosi się wyłącznie do czasu wykonywania czynności trenerskich, sędziowskich czy sportowych. Trzy punkty wcześniej zaś

¹⁷ Patrz § 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 15 kwietnia 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

¹⁸ Wskutek zmiany wprowadzonej rozporządzeniem Rady Ministrów z 16 kwietnia 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii ponownie otrzymał brzmienie: „pełniących funkcje publiczne i pokrytych roślinnością terenów zieleni, w szczególności: parków, zieleńców, promenad, bulwarów, ogrodów botanicznych, zoologicznych, jordanowskich i zabytkowych, a także plaż”.

¹⁹ Art. 5 pkt 21 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

(w § 27 ust. 3 pkt 8) wskazano, że obowiązku zakrywania ust i nosa nie stosuje się do „sprawującego kult religijny podczas jego sprawowania”. Już 16 października 2020 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie zmieniające wspomniane rozporządzenie z 9 października, w którym doprecyzowała, że obowiązek zakrywania ust i nosa nie dotyczy sędziego, trenera oraz osoby uprawiającej sport w ramach współzawodnictwa sportowego, zajęć sportowych lub wydarzeń sportowych.

Niejasne były (i nadal są²⁰) też przepisy dotyczące kwarantanny. Nie wynika z nich bowiem jednoznacznie, od kiedy obowiązek kwarantanny obejmuje osobę, która miała kontakt z osobą zakażoną, lecz nie została skierowana do wykonania testu ani nie jest domownikiem osoby zakażonej. Nie wiadomo, czy następuje to od dnia kontaktu z osobą zakażoną czy z chwilą przekazania informacji o kwarantannie przez służby sanitarne. Obowiązujący § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 26 lutego 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (prawdopodobnie odnoszący się do tychże osób) stanowi jedynie, że:

„1. W przypadku objęcia przez organy inspekcji sanitarnej osoby kwarantanną z powodu narażenia na chorobę wywołaną wirusem SARS-CoV-2 (...) informację o tym umieszcza się w systemie teleinformatycznym, o którym mowa w § 2 ust. 4 pkt 1. Decyzji organu inspekcji sanitarnej nie wydaje się.

2. Informacja o objęciu osoby kwarantanną (...) może być przekazana tej osobie ustnie, za pośrednictwem systemów teleinformatycznych lub systemów łączności, w tym przez telefon”.

Jeżeli zamysłem twórców tej regulacji było to, by obowiązek kwarantanny powstawał z chwilą przekazania przez służby sanitarne stosownej informacji, przepis należałoby doprecyzować.

Wady techniczno-legislacyjne

Kluczowe znaczenie dla stanowienia spójnego systemu prawnego oraz zapobiegania takim zjawiskom jak dewaluacja prawa czy powstawanie luk prawnych jest stosowanie zasad techniki prawodawczej oraz zasad prawidłowej legislacji. Zasady prawidłowej legislacji²¹ są wywodzone przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 Konstytucji (czyli z zasady demokratycznego państwa prawnego). Nakaz ich

²⁰ Stan na 30 kwietnia 2021 r.

²¹ Do zasad prawidłowej legislacji zalicza się następujące zasady: dostatecznej określoności przepisów prawa, zakazu działania prawa wstecz, ochrony praw nabytych, *pacta sunt servanda*, poszanowania interesów w toku, stosowania przepisów przejściowych oraz odpowiedniej *vacatio legis*.

przestrzegania wiąże się z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochroną zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa²². Z kolei zasady techniki prawodawczej stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Jest to zbiór dyrektyw, które wskazują, jak poprawnie formułować tekst aktu prawnego, jak włączać go do systemu prawa lub z niego derogować²³. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego „(...) zasady techniki prawodawczej są regułami konstruowania poprawnych aktów normatywnych i rzetelnego dokonywania zmian w systemie (...). Nierzadko, w następstwie błędów w technice prawodawczej, rozwiązania aktu normatywnego stają się tak dalece wadliwe, że naruszają standardy prawodawstwa w państwie prawa”²⁴.

Niewątpliwie konieczność szybkiego reagowania na zmieniającą się rzeczywistość nie sprzyjała technicznej jakości prawodawstwa. Należy jednak podkreślić, że proces powstawania aktu normatywnego, nawet przeprowadzany w wyjątkowym otoczeniu, powinien spełniać konstytucyjne standardy tworzenia prawa. Nie można przy tym nie dostrzec, że prawodawstwo dotyczące COVID-19 wykazuje szczególnie dużo wad techniczno-legislacyjnych – począwszy od wprowadzenia numeracji przepisów nieznannej nawet z Ordynacji podatkowej po jej wielokrotnych nowelizacjach (jak art.15zzzzzz), określeń prawnych typu „oferta woli”, licznych błędów składniowych i interpunkcyjnych, a skończywszy na dodaniu przepisu o powtórzonej numeracji. Mowa tu o art. 48a ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Ustawodawca określił w nim administracyjne kary pieniężne za niestosowanie się do ustanowionych w stanie zagrożenia epidemicznego lub stanie epidemii nakazów, zakazów lub ograniczeń oraz za niewykonanie decyzji o skierowaniu do pracy przy zwalczaniu epidemii. Jednak uchwaloną 28 października 2020 r. (a opublikowaną 28 listopada) ustawą o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 ponownie wprowadził do ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych art. 48a – tyle że ten nie dotyczył kar, lecz pobierania przez ratowników medycznych wymazów do testów na koronawirusa.

Ustawa z 28 października 2020 r. znowelizowała też art. 47 ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Dodała ona²⁵ ust. 1a, zgodnie z którym samorządy zawodów medycz-

²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 lipca 2010 r. sygn. akt Kp 9/09.

²³ Błachut M., Gromski W., Kaczor J. (2008) *Technika prawodawcza*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 14–16.

²⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2006 r., sygn. akt P 15/05.

²⁵ W art. 15 w pkt 5 w lit. a.

nych przekazują wykaz osób wykonujących zawody medyczne, które mogą być skierowane do pracy przy zwalczaniu epidemii zawierający: imię, nazwisko, adres miejsca zamieszkania i numer prawa wykonywania zawodu medycznego. Tymczasem w myśl obowiązującego art. 44 ustawy zakaźnej z 5 grudnia 2008 r. na wypadek wystąpienia epidemii wojewoda sporządza wojewódzki plan działania, który obejmuje imienne listy osób, które mogą zostać skierowane do działań służących ochronie zdrowia publicznego przed zakażeniami i chorobami zakaźnymi. Plan ten jest przygotowywany i aktualizowany na podstawie danych i informacji uzyskanych z jednostek samorządu terytorialnego, podmiotów leczniczych i innych dysponentów obiektów użyteczności publicznej. Z tego zaś wynika, że sprawa wykazu osób, które mogą zostać skierowane do pracy przy zwalczaniu epidemii, została już uregulowana (właśnie w art. 44) i interwencja ustawodawcy nie była potrzebna. Można więc wyciągnąć wniosek, że wbrew § 1 zasad techniki prawodawczej ustawodawca przed podjęciem decyzji o przygotowaniu projektu ustawy nie dokonał analizy aktualnego stanu prawnego ani też nie ustalił skutków dotychczasowych uregulowań prawnych obowiązujących w danej dziedzinie.

Zgodnie ze wspomnianymi zasadami techniki prawodawczej²⁶ tytuł ustawy powinien dobrze opisywać jej zawartość, umożliwiać znalezienie pożądaných treści, a ponadto dostatecznie odróżniać ustawę od innych aktów prawnych i należyte sugerować jej miejsce w systemie prawa. Bez wątpienia było to trudne w przypadku ustaw, w których ogólne określenie przedmiotu ustawy zostało sformułowane w zbliżony sposób, a tak właśnie się stało z ustawą z 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 oraz ustawą z 14 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu.

Niektóre ze wspomnianych wyżej mankamentów techniczno-legislacyjnych nie stwarzały problemów praktycznych, niektóre jednak były źródłem znacznych trudności. Dotyczy to kwestii mających zasadnicze znaczenie dla obrotu prawnego. Mianowicie, «puste» odesłanie w art. 82 ust. 1 ustawy z 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 do nieistniejącego pkt 4 w art. 97 ust. 3 ustawy z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 powodowało,

²⁶ Por. § 18 i § 19 zasad techniki prawodawczej.

że nie można było uznać za doręczone podwójnie awizowanych listów, które organy administracji publicznej wysłały do obywateli między 31 marca 2020 r. a datą wejścia w życie ustawy z 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów²⁷. Z kolei brak przepisów przejściowych spowodował rozbieżności w wykładni, z jakim dniem nastąpiło wprowadzone w art. 15z ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²⁸ zawieszenie biegu terminów procesowych i sądowych: 14 marca 2020 r., tj. z początkiem stanu zagrożenia epidemicznego, czy 31 marca, czyli wraz z wejściem w życie ustawy nowelizującej.

Na zakończenie tej części rozważań trzeba podkreślić, że zła jakość uchwalonych przepisów w oczywisty sposób potęguje chaos w ich stosowaniu. Akty normatywne przygotowane z pogwałceniem reguł poprawnej legislacji sprawiają wrażenie niedopracowanych projektów, a nie obowiązującego prawa. Bez wątpienia techniczno-legislacyjna jakość prawa zależy od poziomu tworzących go ludzi, w tym fachowej służby legislatorskiej. Jednak nawet najwybitniejsi legislatorzy nie są w stanie zagwarantować właściwej jakości prawa, gdy – jak stwierdziła Sławomira Wronkowska – cechą procesu ustawodawczego jest zbytnia „łatwość tworzenia i zmieniania prawa, zachwianie ról w procesie ustawodawczym, dezintegracja i nieekonomiczność wysiłków”²⁹.

Standard tworzenia prawa – sejmowa procedura legislacyjna

Standard legislacyjny to najbardziej pożądane kryteria powstawania prawa określone w Konstytucji i innych aktach normatywnych, to także dyrektywy tworzenia prawa wynikające z orzecznictwa (zasady prawidłowej legislacji). Powstawanie prawa jest procesem, w którym występuje wiele podmiotów, siłą rzeczy więc praca zespołowa odgrywa w nim szczególną rolę. Przygotowanie najlepszego pod względem merytorycznym, prawnym oraz językowym projektu aktu prawnego jest wspólnym celem podmiotów zaangażowanych w tworzenie

²⁷ Bandarzewski K. (2020) „Podwójnie awizowane listy uznane za doręczone? Przepis okazał się bubleem”, *Dziennik Gazeta Prawna*, 8.07.2020 [dostęp: 30.04.2021] <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1485521,doreczenia-listy-awizo-przepisy.html>.

²⁸ Artykuł ten został dodany przez art. 1 pkt 14 ustawy z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw.

²⁹ Wronkowska S. „Polski proces prawotwórczy – między autonomią i polityką”, referat wygłoszony podczas konwersatorium „Ius et Lex” 28 maja 2004 r.

prawa. Aby ten cel osiągnąć, podmioty powinny mieć do siebie zaufanie oraz darzyć się szacunkiem.

W myśl art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji prawo wniesienia projektu ustawy do Sejmu przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej i Radzie Ministrów, a także grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. W sejmowym procesie legislacyjnym występuje instytucja trzech czytań projektu ustawy, której celem jest dokładne rozpatrzenie projektu³⁰. Po pierwszym czytaniu projekt ustawy jest co do zasady kierowany do komisji sejmowej w celu szczegółowego rozpatrzenia³¹. Komisja sejmowa rozpatruje także poprawki zgłoszone do projektu ustawy w czasie drugiego czytania (chyba że Sejm postanowi rozpatrzyć te poprawki na posiedzeniu plenarnym)³². W ramach sejmowego procesu legislacyjnego można wyróżnić zwykłą ścieżkę ustawodawczą oraz szczególne ścieżki ustawodawcze. Elementem wyróżniającym te ścieżki jest przede wszystkim tempo prac legislacyjnych.

W ramach zwykłej ścieżki ustawodawczej pierwsze czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, chyba że Sejm lub komisja postanowią inaczej. Natomiast drugie czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji, chyba że Sejm postanowi inaczej. Trzecie czytanie z kolei może się odbyć niezwłocznie, jeżeli w drugim czytaniu projekt nie został skierowany ponownie do komisji. Jeżeli projekt został skierowany do komisji, to rozpatrzenie przez Sejm sprawozdania przygotowanego przez komisję odbywa się po jego doręczeniu posłom³³. Przepisy prawa, które regulują zwykłą ścieżkę ustawodawczą, można określić mianem standardu tworzenia prawa w trakcie sejmowego procesu tworzenia prawa.

Do szczególnej ścieżki ustawodawczej zaliczają się tryb pilny oraz tryb skrócony powstawania ustaw. Podstawę prawną trybu pilnego stanowi art. 123 Konstytucji³⁴, natomiast szczegółowe regulacje dotyczące tego trybu odnajdzie-

³⁰ Art. 119 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

³¹ Art. 39 ust. 2 i art. 40 ust. 1 regulaminu Sejmu.

³² Art. 47 regulaminu Sejmu.

³³ Art. 37 ust. 4, art. 44 ust. 3 i art. 48 regulaminu Sejmu.

³⁴ Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Regulamin Sejmu oraz regulamin Senatu określają odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego. W postępowaniu w sprawie ustawy, której projekt został uznany za pilny, termin jej rozpatrzenia przez Senat wynosi 14 dni, a termin podpisania ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej wynosi 7 dni.

my w regulaminach izb parlamentu³⁵. Zgodnie z art. 73 ust. 1 regulaminu Sejmu pierwsze czytanie pilnego projektu ustawy przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu lub komisji. Marszałek Sejmu może zarządzić przeprowadzenie pierwszego czytania bez zachowania terminu określonego w art. 37 ust. 4 (pierwsze czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu), natomiast w myśl art. 73 ust. 2 regulaminu Sejmu Marszałek Sejmu, kierując pilny projekt ustawy do komisji, ustala jednocześnie termin przedstawienia sprawozdania, nie dłuższy jednak niż 30 dni. Tryb skrócony został określony w art. 51 regulaminu Sejmu. Na podstawie tego przepisu Sejm, w szczególnie uzasadnionych wypadkach, może skrócić postępowanie z projektami ustaw oraz uchwał przez przystąpienie do pierwszego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów projektu, przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego bez odsyłania projektu do komisji, a także przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów druku sprawozdania komisji.

Ekspresowe tempo powstawania ustaw

Nadzwyczajny pośpiech tworzenia aktów prawnych w czasie epidemii zostanie w tej części artykułu przedstawiony na przykładzie wybranych ustaw specjalnych dotyczących COVID-19 (uchwalonych w okresie od marca 2020 r. do stycznia 2021 r.):

- ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (ustawa I),
- ustawy z 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (ustawa II) oraz
- ustawy z 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (ustawa III).

³⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2021 r. poz. 483) oraz uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. z 2018 r. poz. 846).

Tabela. Przebieg sejmowego procesu legislacyjnego

Etap prac legislacyjnych	Ustawa I	Ustawa II	Ustawa III
Projekt wpłynął do Sejmu	1.03.2020	14.08.2020	9.12.2020
Skierowanie projektu do konsultacji	2.03.2020	14.08.2020	15.12.2020
I czytanie	2.03.2020	14.08.2020	15.12.2020
II czytanie	2.03.2020	14.08.2020	16.12.2020
III czytanie	2.03.2020	14.08.2020	17.12.2020

Zestawienie terminów podanych w tabeli pokazuje duży pośpiech legislacyjny. Podmioty uczestniczące w procesie powstawania ustaw powinny mieć odpowiedni czas, aby rzetelnie ocenić projektowane regulacje. Istnieją jednak sytuacje, w których skrócenie terminów przewidzianych na uchwalenie ustawy jest uzasadnione. Takim wydarzeniem może być stan epidemii. Wydaje się jednak, że tempo tworzenia prawa w czasie epidemii można stopniować, uwzględniając jej fazy. W początkowej fazie epidemii pośpieszne tempo prac legislacyjnych mogło znaleźć uzasadnienie, działania ustawodawcze wiązały się bowiem z dużą dawką niepewności (charakter oraz skala rozprzestrzeniania się nowego wirusa mogły zaskakiwać). Jednak te argumenty tracą siłę wraz z upływem czasu od ogłoszenia na obszarze Polski stanu epidemii oraz zaznajamianiem się prawodawcy z tematyką epidemii.

Niemal pół roku po ogłoszeniu stanu epidemii³⁶ na obszarze Polski w ekspresowym tempie uchwalono ustawę z 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw³⁷. Proces legislacyjny w Sejmie trwał około 5 godzin³⁸. Gdybyśmy wyruszyli z Warszawy pociągiem do Przemysła

³⁶ 4 marca 2020 r. odnotowano pierwszy przypadek koronawirusa w Polsce, natomiast 20 marca 2020 r. ogłoszono stan epidemii na obszarze Polski.

³⁷ Ustawa, oprócz ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, zmieniła następujące ustawy: ustawę z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, ustawę z 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, ustawę z 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, ustawę z 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym oraz ustawę z 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych.

³⁸ Projekt wpłynął do Sejmu 14 sierpnia 2020 r. i tego samego dnia odbyły się trzy czytania. Pierwsze czytanie rozpoczęło się w Komisji Finansów Publicznych o godz. 13.44, a ustawa została

o godz. 11.18, czyli wtedy, gdy rozpoczęło się pierwsze czytanie projektu ustawy, to tuż po osiągnięciu celu podróży ustawa zostałaby już uchwalona³⁹.

Czy przed epidemią tempo postawiania ustaw było mniejsze? W raporcie z realizacji projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa”, który został opracowany przez Fundację im. Stefana Batorego w 2008 r., odnotowano, że „w sytuacji pośpiechu legislacyjnego okres pomiędzy pierwszym czytaniem projektu ustawy, skierowaniem go do stosownych komisji, powołaniem podkomisji i rozpoczęciem jej prac jest skracany do kilku dni. Takie tempo powoduje, że instytucje zainteresowane uczestniczeniem w pracach legislacyjnych lub ich obserwacją nie mogą robić tego od początku prac, gdyż nie są w stanie wykonać wszystkich procedur w tak krótkim czasie”⁴⁰.

Natomiast Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, najstarsza w Polsce organizacja skupiająca pracodawców, w „Raporcie monitoringu legislacji (za okres od listopada 2015 r. do września 2019 r.)”, wskazali ustawy dotknięte problemem nadmiernego pośpiechu i określili je mianem tzw. ustaw instant. Autorzy raportu podkreślili, że takie ustawy są „gotowe «do spożycia» w ciągu kilku, najdalej kilkunastu dni od wniesienia ich do Sejmu”⁴¹.

Zubożenie debaty publicznej

We wstępie do opracowanego w Kancelarii Senatu dokumentu „Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej” zaznaczono, że „cechą systemów demokratycznych jest możliwość uczestniczenia obywateli w procesie stanowienia prawa oraz współpodejmowania innych istotnych decyzji publicznych”⁴².

Standardy prowadzenia konsultacji publicznych zostały określone w preambule do Konstytucji, ustawie z 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, ustawie z 23 maja 1991 r.

uchwalona o godz. 18.29 (głosowanie nr 54 na 16. posiedzeniu Sejmu, wynik: 430 głosów za, 0 głosów przeciw, 1 głos wstrzymujący się).

³⁹ PKP Intercity połączenie昼間: Warszawa Centralna – Przemysł Główny, podróż trwa 5 godz. 17 min.

⁴⁰ *Przejrzystość procesu stanowienia prawa. Raport z realizacji projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa”* (2008), Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, 45 [dostęp 25.05.2021] https://www.batory.org.pl/doc/Proces_stanowienia_prawa_raport.pdf.

⁴¹ *Raport monitoringu legislacji. Podsumowanie VIII kadencji Sejmu RP (listopad 2015 r. – wrzesień 2019 r.)* (2019), Warszawa: Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, 6 [dostęp: 25.05.2021] <https://pracodawcyrp.pl/upload/files/2019/09/raport-podsumowujacy-2015-2019-final.pdf>.

⁴² *Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej* (2019), Warszawa: Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, 3 [dostęp 25.05.2021] https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/171/plik/ot_666.pdf.

o związkach zawodowych oraz innych aktach prawnych⁴³. W myśl preambuły do Konstytucji prawo powinno być oparte na takich wartościach, jak dialog społeczny i zasada pomocniczości. Zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy z 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego oraz art. 19 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych termin na przekazanie opinii przez partnerów społecznych to 30 dni oraz 21 dni, czyli termin skrócony – co jednak wymaga uzasadnienia.

Marszałek Sejmu na mocy art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu skierował do konsultacji wszystkie projekty ustaw wymienione w tabeli przebiegu sejmowego procesu legislacyjnego. Warunek formalny dotyczący przekazania projektu do konsultacji przed skierowaniem go do pierwszego czytania, określony w regulaminie Sejmu, został zatem spełniony. Natomiast zestawienie terminów skierowania projektów do konsultacji oraz uchwalenia ustaw pokazuje, że konsultacje miały charakter fasadowy. Rzeczywisty stan konsultacji projektów ustaw zostanie przedstawiony na przykładzie ustawy z 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw.

W odniesieniu do ustawy z 21 stycznia 2021 r. Marszałek Sejmu skierował projekt do konsultacji 15 grudnia 2020 r. Tego samego dnia odbyło się pierwsze czytanie projektu, 16 grudnia 2020 r. przeprowadzono drugie czytanie, natomiast 17 grudnia 2020 r. ustawę uchwalono. Projekt ustawy został skierowany m.in. do Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” w celu konsultacji. Poniższy fragment decyzji nr 198/20 Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” z 21 grudnia 2020 r. na temat omawianego projektu ustawy posłuży za ilustrację przebiegu konsultacji projektu:

„Prezydium Komisji Krajowej NSZZ «Solidarność» stwierdza, że pomimo wielokrotnych zapewnień kolejny projekt tzw. tarczy nie został skonsultowany z NSZZ «Solidarność» przez rząd, co jest nie tylko oburzające ale równocześnie stanowi rażące naruszenie normy art. 19 ustawy o związkach zawodowych. Komisja Krajowa NSZZ «Solidarność» otrzymała go już po 1 czytaniu w Sejmie RP ze strony Marszałka Sejmu co de facto uniemożliwia konsultacje projektu przez partnerów społecznych zgodnie z zasadami dialogu społecznego»⁴⁴.

⁴³ Tu można wymienić: regulamin pracy Rady Ministrów (uchwała nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r.), regulaminy Sejmu i Senatu, ustawę z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz ustawę z 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców.

⁴⁴ Strona internetowa Sejmu RP [dostęp 25.05.2021] <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/5691AA45DBC99069C125864F003147BE/%24File/828%2C%20828-A-005.pdf>.

Jedną z cech procesu tworzenia prawa jest partycypacyjność. To pojęcie, jak zauważyli autorzy raportu „Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw”, oznacza „włączenie obywateli w proces podejmowania decyzji. W procesie stanowienia prawa oznacza to możliwość udziału wszystkich zainteresowanych na każdym etapie tworzenia aktu prawnego. Przy czym nie chodzi o proste zasięganie opinii, ale o możliwość uczestniczenia w dialogu między rządzącymi i rządzonymi”⁴⁵.

Obraz konsultacji publicznych wyłaniający się z przedstawionego procesu legislacyjnego wybranych ustaw pokazuje, że ustawodawca nie zadbał o przeprowadzenie rzetelnej debaty publicznej, co może osłabiać zaufanie partnerów społecznych do prawodawcy. W przywołanym wyżej raporcie celnie odnotowano, że „przejrzyste i partycypacyjne prowadzenie procesu tworzenia aktów prawnych przynosi liczne korzyści zarówno dla władzy, jak i dla obywateli. Legislatorzy otrzymują możliwość poznania wielu – być może wcześniej im nieznanych – opinii lub nowych faktów, a także zdobycia wiedzy z różnych źródeł. Dysponując zaś szerszą i bardziej różnorodną wiedzą, mogą podjąć lepsze decyzje, w dużej mierze oparte na faktach. Z kolei obywatele – zwłaszcza jeżeli konsultacje przyjmują formę dialogu – zyskują poczucie uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji, w którym są traktowani jako partnerzy. Tworzone transparentnie i partycypacyjnie normy prawne w większym stopniu mogą liczyć na społeczną akceptację i wolę ich przestrzegania. Wszystkie te elementy powodują wzrost obustronnego zaufania”⁴⁶.

Jak przedstawiała się sytuacja konsultacji publicznych przed epidemią? Z „Informacji o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w 2017 r. oraz o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich” wynika, że „problemem dla obywateli jest sposób przygotowywania i uchwalania ustaw – pośpieszny, z pominięciem procesu konsultacji, bez analiz skutków projektowanych zmian. A przecież każdy projekt może być obarczony błędami, których projektodawcy nie zauważyli. Może działać w sposób, którego projektodawcy nie przewidzieli. To sytuacja groźna, bo prawo wówczas jest po prostu testowane na ludziach. Oni stają się pierwszymi ofiarami niedoróbek, luk, czy nieuwagi”⁴⁷. Z kolei z badania „produk-

⁴⁵ Kopińska G., Makowski G., Wąglowski P., Wiszowaty M.M. (2012) *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, 7 [dostęp 25.05.2021] https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Tworzenie_i_konsultowanie.pdf.

⁴⁶ Tamże, 8.

⁴⁷ *Informacja o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w 2017 r. oraz o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich* (2018), Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 57 [dostęp: 25.05.2021] <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/informacja-o-stanie-przestrzegania-wolnosc-i-praw-czlowieka-i-obywatela-w-2017-r>.

cji” prawa w Polsce, które od siedmiu lat prowadzi firma doradcza Grant Thornton w ramach projektu „Barometr prawa” („Barometr stabilności otoczenia prawnego w Polsce”), można się dowiedzieć, że prawie połowa projektów ustaw, które weszły w życie w 2019 r., nie miała udokumentowanych konsultacji publicznych⁴⁸.

Inflacja prawa

Ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, która – jak już wskazano – jest jednym z podstawowych aktów prawnych w zakresie przeciwdziałania COVID-19, była nowelizowana trzydzieści osiem razy w okresie od marca 2020 r. do stycznia 2021 r.⁴⁹. To oznacza średnio trzy zmiany ustawy w miesiącu i jedną nowelizację co dziesięć dni. Częste nowelizacje sprawiają, że odnalezienie przez obywatela przepisu prawa, który nakłada na niego określone obowiązki bądź ogranicza jego prawa, staje się niezwykle trudne. Taka sytuacja może obniżać zaufanie obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa.

Standardem tworzenia prawa powinno być przeprowadzenie przez wnioskodawcę czynności określonych w § 1 zasad techniki prawodawczej przed opracowaniem projektu aktu prawnego. Zatem podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy powinno zostać poprzedzone w szczególności: wyznaczeniem i opisaniem stanu stosunków społecznych w dziedzinie wymagającej interwencji organów władzy publicznej, analizą aktualnego stanu prawnego, określeniem przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań, zasięgnięciem opinii podmiotów objętych zakresem interwencji organów władzy publicznej. Natomiast w przypadku podjęcia decyzji o przygotowaniu projektu ustawy, jeżeli projekt ten nie jest opracowywany na podstawie założeń, należy określić cele, jakie zamierza się osiągnąć przez uchwalenie ustawy, ustalić rozwiązania prawne alternatywne, które mogą skutecznie służyć osiągnięciu założonych celów, określić skutki finansowe poszczególnych rozwiązań prawnych alternatywnych i ustalić źródła ich pokrycia oraz dokonać wyboru optymalnego w danych warunkach rozwiązania prawnego. Wszystkie te działania powinny ograniczyć liczbę błędów legislacyjnych oraz pozwolić na to, by projektowana regulacja uzyskała społeczną akceptację.

⁴⁸ *Zmienność prawa nadal przytłacza. Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce* (2020), Warszawa: Grant Thornton, 21 [dostęp: 25.05.2021] <https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2020/03/Barometr-prawa-RAPORT-2020-03-05-2020.pdf>

⁴⁹ Strona internetowa Rządowego Centrum Legislacji [dostęp: 25.05.2021] https://ppiop.rcl.gov.pl/index.php?r=skorowidz/aktprawnydetail&id_akt_prawny=285425.

Czy zagadnienie nadprodukcji prawa występowało przed epidemią? Jak wskazano w „Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2008” „w 2008 r. obserwowano nieczytelność aktów normatywnych będącą efektem ich wielokrotnych zmian. Częste zmiany wzorców postępowania uniemożliwiają faktyczne dostosowanie się do nich”⁵⁰. W 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli informowała, że „częste nowelizacje – w ciągu ostatniego dwudziestolecia np. ustawa o PIT zmieniana była ponad sto razy – oraz związane z tym zmiany przepisów wykonawczych, formularzy i wykładni powodowały dezorientację podatników, a w konsekwencji mnożenie się pomyłek oraz błędów. Ich wyjaśnianie przysparzało urzędom skarbowym wiele niepotrzebnej pracy i zabierało czas, który mógł być wykorzystany na inne czynności. Problem ten NIK podnosiła już wielokrotnie, wskazując, że częsta zmiana przepisów podważa szacunek obywateli do prawa i autorytet państwa”⁵¹. Natomiast firma Grant Thornton, w ramach projektu „Barometr prawa”, odnotowała, że „Polska w 2014 r. wprowadziła w życie 56-krotnie więcej regulacji niż Szwecja, 43-krotnie więcej niż Belgia i 2-krotnie więcej niż Węgry. Nieznacznie (o 5 proc.) wyprzedziliśmy w produkcji prawa nawet słynące z biurokracji Włochy”⁵². Z analiz firmy Grant Thornton wynika także, „że w 2015 r. przedsiębiorca i konsument, aby być na bieżąco ze zmianami w prawie, powinien średnio każdego dnia roboczego poświęcić 3 godziny i 59 minut. Łącznie w roku na czytanie aktów prawnych trzeba by poświęcić 59 tys. minut, czyli 983 godziny, czyli 41 dób”⁵³.

Rozproszenie w wielu aktach prawnych tematyki dotyczącej epidemii COVID-19

W myśl § 2 zasad techniki prawodawczej ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny. Tymczasem tematyka związana z epidemią COVID-19 została uregulowana w blisko 10 ustawach COVID-owych, ustawie z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób

⁵⁰ *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2008 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela* (2009), Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 505 [dostęp: 25.05.2021] <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/informacja-o-dzia%C5%82alno%C5%9Bci-rzecznika-praw-obywatelskich-w-roku-2008-oraz-o-stanie-przestrzegania>.

⁵¹ *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2010 roku* (2011), Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli, 230 [dostęp: 25.05.2021] <https://www.nik.gov.pl/plik/id,2821.pdf>.

⁵² *Polska liderem produkcji prawa w Unii Europejskiej. Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce* (2016), Warszawa: Grant Thornton, 21 [dostęp: 25.05.2021] <https://static.pb.pl/atta/2912-raport-gt-barometr-stabilnosci-otoczenia-prawnego-2016.pdf.pdf>.

⁵³ Tamże, 4.

zakaźnych u ludzi oraz w aktach wykonawczych wydanych na podstawie tej ustawy (np. w rozporządzeniu Rady Ministrów z 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii).

Prawodawca, rozpraszając materię dotyczącą epidemii COVID-19 w różnych aktach prawnych, stworzył swoisty labirynt legislacyjny, w którym odbiorca prawa może czuć się zagubiony. Wydaje się, że taki model tworzenia prawa nie buduje zaufania obywateli do państwa.

Regulowanie w ustawach COVID-owych spraw, które nie są związane z epidemią COVID-19

W sprawie pandemii COVID-19 standardem powinny być przepisy § 3 ust. 2 i 3 zasad techniki prawodawczej, na podstawie których w ustawie nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby materię wykraczającą poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy (stosunki, które reguluje) oraz podmiotowy (krąg podmiotów, do których się odnosi). Ustawa nie może zmieniać ani uchylać przepisów regulujących kwestie, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego lub podmiotowego albo się z nimi nie wiążą.

Aby zobrazować tę wadę procesu tworzenia prawa, zostaną przywołane dwie ustawy. W przypadku ustawy z 14 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu w art. 4 uregulowano zmiany w organizacji Narodowego Funduszu Zdrowia (tzw. pionizacja funduszu), które nie miały związku z epidemią. Natomiast w art. 46 i art. 85 ustawy z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw wprowadzono zmiany dotyczące funkcjonowania Rady Dialogu Społecznego, które również nie dotyczyły epidemii.

Odbiorca regulacji ma prawo się spodziewać, że w ustawach COVID-owych zostaną uregulowane wyłącznie sprawy związane z epidemią COVID-19. Zaskakiwanie adresatów prawa umieszczaniem w ustawach COVID-owych przepisów, które dotyczyły każdej potencjalnej epidemii lub w ogóle nie dotyczyły epidemii, nie budowało zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa. Przy okazji należy również zauważyć, że tytuł ww. ustawy informował o tym, że ustawa dotyczy kwestii związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Natomiast zamieszczono w niej regulacje, które nie miały związku z epi-

demia, co oznacza, że tytuł ustawy jest nieadekwatny do jej treści. Warto w tym miejscu przywołać § 18 ust. 1 zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym przedmiot ustawy (w tytule ustawy) określa się możliwie najzwięźlej, jednakże w sposób adekwatnie informujący o jej treści.

Podsumowanie

Powyższa analiza pozwala wysnuć wniosek, że przedstawione mankamenty procesu tworzenia prawa nie są charakterystyczne dla okresu epidemii COVID-19. Od lat wskazują na nie podmioty zainteresowane poprawą jakości stanowionego prawa. Omówione wady procesu legislacyjnego wpływają negatywnie na budowanie zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa. Ekspresowe tempo powstawania ustaw utrudnia dialog z partnerami społecznymi, a niekiedy wręcz uniemożliwia przeprowadzenie konsultacji publicznych. Niejasne i nieprecyzyjne przepisy powodują rozbieżności interpretacyjne, a adresaci prawa nie mają pewności, jaki komunikat wysyła do nich prawodawca, albo odczytują przepisy wbrew intencji ustawodawcy. Nieprzestrzeganie standardów tworzenia prawa, w tym w zakresie określania w ustawie ograniczeń praw obywatelskich, jest przyczyną sporów sądowych, które generują koszty po stronie państwa oraz obywateli. Pośpieszenie tworzonego prawa, pełne błędów merytorycznych i legislacyjnych, również wywołuje koszty związane choćby z potrzebą naprawy tych mankamentów.

Dlaczego więc te wady – choć znane od lat – nie zostały wyeliminowane z procesu tworzenia prawa? Za odpowiedź niech posłuży następujący fragment „Informacji Rzecznika Praw Obywatelskich za 2002 r.”: „Nawet najbardziej precyzyjna regulacja prawna procedury legislacyjnej nie przyniesie zamierzonego efektu, jeżeli nie zostaną równocześnie spełnione inne wymogi z zakresu poprawności praktyki prawodawczej, w tym nie ulegnie poprawie poziom kultury prawnej i politycznej”⁵⁴.

Czytelnik, który spodziewa się rewolucyjnych rozwiązań dotyczących wyeliminowania bądź ograniczenia mankamentów procesu tworzenia prawa, może poczuć się zawiedziony, ponieważ recepty na bolączki procesu legislacyjnego należy szukać – co może się wydać banalne – w stosowaniu standardów tworzenia prawa, w tym dyrektyw prawidłowej legislacji oraz zasad wzajemnego zaufania i szacunku.

⁵⁴ *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2002* (2003), Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 15 [dostęp: 25.05.2021] <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/informacja-rzecznika-praw-obywatelskich-za-rok-2002>.

BIBLIOGRAFIA

- Bała P. (2020) „Constitutional Failure. Regulacja stanów nadzwyczajnych i zbliżonych w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. a praktyka ustrojowa zwalczania epidemii COVID-19/SARS-CoV-2”, *Przegląd Konstytucyjny* 2/2020, 68–121.
- Bandarzewski K. (2020) „Podwójnie awizowane listy uznane za doręczone? Przepis okazał się buble”, *Dziennik Gazeta Prawna*, 8.07.2020 [dostęp: 30.04.2021] <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1485521,doreczenia-listy-awizo-przepisy.html>.
- Baran K.W. (red.) (2020) *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* [dostęp: 30.04.2021] <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze/komentarz-do-niektorych-przepisow-ustawy-o-szczegolnych-587829647>
- Błachut M., Gromski W., Kaczor J. (2008) *Technika prawodawcza*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Gardocka T., Jagiełło D. (red.) *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela* [dostęp: 30.04.2021] <https://sip.legalis.pl/documentfull.seam?documentId=m-jxw62zogi3damrxha4tonrogm>.
- Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2020 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela* (2021), Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich [dostęp: 30.04.2021] https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja_RPO_za_2020.pdf.
- Informacja o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w 2017 r. oraz o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich* (2018), Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich [dostęp: 25.05.2021] <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/informacja-o-stanie-przestrzegania-wolnosci-i-praw-czlowieka-i-obywatela-w-2017-r>.
- Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2008 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela* (2009), Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich [dostęp: 25.05.2021] <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/informacja-o-dzia%C5%82alno%C5%9Bci-rzecznika-praw-obywatelskich-w-roku-2008-oraz-o-stanie-przestrzegania>.
- Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2002* (2003), Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich [dostęp: 25.05.2021] <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/informacja-rzecznika-praw-obywatelskich-za-rok-2002>.
- Izdebski H. (2021) „Legislacja dotycząca COVID-19 i ustawowy nihilizm prawny”, w: Gardocka T., Jagiełło D. (red.) *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela* [dostęp: 30.04.2021] <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3damrxha4tonrogm>.
- Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej* (2019), Warszawa: Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji [dostęp: 25.05.2021] https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/171/plik/ot_666.pdf.
- Kopińska G., Makowski G., Wąglowski P., Wiszowaty M.M. (2012) *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego

- go [dostęp: 25.05.2021] https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Tworzenie_i_konsultowanie.pdf.
- Krzemiński M. (2020) „Hybrydowy stan nadzwyczajny”. *Konstytucyjny.pl* [dostęp: 30.04.2021] <https://konstytucyjny.pl/marcin-krzeminski-hybrydowy-stan-nadzwyczajny/>.
- Mering P. (2020) „Nowy katalog źródeł prawa: konferencje prasowe, paski na TVP Info i sekcja FAQ w gov.pl”, *Bezprawnik* [dostęp: 30.04.2021] <https://bezprawnik.pl/nowy-katalog-zrodel-prawa-koronawirus/>.
- Polska liderem produkcji prawa w Unii Europejskiej. Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce* (2016), Warszawa: Grant Thornton [dostęp: 25.05.2021] <https://static.pb.pl/atta/2912-raport-gt-barometr-stabilnosci-otoczenia-prawnego-2016.pdf.pdf>.
- Przejrzystość procesu stanowienia prawa. Raport z realizacji projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa”* (2008), Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego [dostęp 25.05.2021] https://www.batory.org.pl/doc/Proces_stanowienia_prawa_raport.pdf.
- Raport monitoringu legislacji. Podsumowanie VIII kadencji Sejmu RP (listopad 2015 r. – wrzesień 2019 r.)* (2019), Warszawa: Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej [dostęp: 25.05.2021] <https://pracodawcyrp.pl/upload/files/2019/09/raport-podsumowujacy-2015-2019-final.pdf>.
- Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2010 roku* (2011), Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli [dostęp: 25.05.2021] <https://www.nik.gov.pl/plik/id,2821.pdf>.
- Tuleja P. (2020) „Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne”. *Palestra* (9) [dostęp: 31.03.2021] <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/9-2020/artikul/pandemia-covid-19-a-konstytucyjne-stany-nadzwyczajne>.
- Zmienność prawa nadal przytłacza. Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce* (2020), Warszawa: Grant Thornton [dostęp: 25.05.2021] <https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2020/03/Barometr-prawa-RAPORT-2020-03-05-2020.pdf>.

SUMMARY

Understandably, the provisions adopted in response to such a unique situation as a developing and persistent pandemic cannot be constant – the lawmakers have to react to the changing situation and emerging problems. The new regulations adopted during the COVID-19 pandemic were drafted under visible pressure of time and often failed to follow good law-making principles. However, this study does not aim to perform an in-depth analysis of the shortcomings of the law-making process. The authors of the article discuss only some of the deficiencies, including the legal grounds for the public authorities' interference in the sphere of citizens' rights and freedoms, the blurring of the catalogue of sources of universally binding law, the vague nature of the introduced regulations and their technical defects, the rapid pace that led to the creation of those

laws, impoverished public debate, overregulation, dispersion of the topics that relate to the COVID-19 pandemic across many legal acts, as well as the inclusion of provisions in COVID-19 legislation that are not related to the pandemic. The authors will also try to prove that a vast majority of these shortcomings had already been present before the current outbreak.

Key words: pandemic, principles of proper legislation, principles of legislative drafting, sources of law, law-making standards, mutual trust of law-making entities

Wioletta Wichrowska – absolwentka Wydziału Polonistyki Uniwersytetu Warszawskiego. Autorka i współautorka słowników ortograficznych i publikacji z zakresu poprawności językowej aktów prawnych. Wykładowczyni w Okręgowej Radzie Adwokackiej w Warszawie i na studiach podyplomowych „Legislacja w praktyce” na Uczelni Łazarskiego w Warszawie. Członek Zespołu Ortograficzno-Onomastycznego oraz Zespołu Języka Prawnego Rady Języka Polskiego przy Prezydium PAN.

Radosław Iłowiecki – absolwent prawa na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, legislator z wieloletnim doświadczeniem w pracy w organach publicznych, obecnie zatrudniony w Biurze Legislacyjnym Kancelarii Sejmu. Członek Polskiego Towarzystwa Legislacji, patron na aplikacji legislacyjnej.