

STUDIA I ARTYKUŁY

Piotr Uziębło

Odpowiedzialność organów władzy państwowej i ich członków za niekonstytucyjne ograniczenia praw i wolności jednostki w czasie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii

1. Niniejszy artykuł ma stanowić próbę odpowiedzi na dwa istotne pytania. Pierwszym problemem badawczym rozstrzyganym w niniejszym artykule jest dokonanie analizy zgodności z Konstytucją RP¹ rozwiązań przewidzianych w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi², które pozwalają na daleko idące ograniczenia praw podstawowych. Analiza ta dotyczyć będzie nie tylko relacji pomiędzy normami zawartymi w tych dwóch aktach normatywnych, ale również rozwiązań, które zostały wprowadzone w okresie pandemii w 2020 r. w oparciu o upoważnienia ustawowe zawarte w powyższej ustawie, a także w oparciu o ustawy epizodyczne. Drugi problem dotyczy kwestii odpowiedzialności osób uczestniczących w procesie uchwalania aktów normatywnych, które zawierały – co najmniej wątpliwe konstytucyjnie – regulacje. Chodzi tu nie tylko o odpowiedzialność

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

2 Ustawa z dn. 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz.U. 2019, poz. 1239, tekst jedn. (dalej: ustawa o zwalczaniu chorób zakaźnych).

polityczną, ale także karną czy cywilną. Oba powyższe problemy mają ze sobą istotny związek. Tylko występowanie rzeczony odpowiedzialności może bowiem wpływać na powściągliwość prawodawcy, w tym ustawodawcy, w takim kształtowaniu norm prawnych, które nie będą naruszały interesów jednostki, tym bardziej, że w przypadku stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii konieczne jest takie wyważenie poszczególnych wartości konstytucyjnych, które nie będą prowadziły do wykorzystywania wspomnianych stanów dla osiągnięcia doraźnych korzyści politycznych³, ani też nie będą oznaczać wprowadzenia niekonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego.

2. Na wstępie podkreślić trzeba, że ustawa o zwalczaniu chorób zakaźnych, obowiązująca już od kilkunastu lat, nie była przedmiotem dogłębnych analiz pod kątem jej zgodności z ustawą zasadniczą, co było prawdopodobnie efektem braku wcześniejszego, praktycznego wykorzystania wprowadzonych w niej mechanizmów. Sytuacja zmieniła się w 2020 roku, kiedy to najpierw wprowadzony został stan zagrożenia epidemicznego, a później stan epidemii, które to stany wiązały się z daleko idącymi ograniczeniami w sferze realizacji wolności i praw jednostki. Nie można też zapominać, że dopełnieniem obrazu normatywnego było też uchwalenie i wejście w życie wspomnianej ustawy epizodycznej, która stanowiła swoiste rozwinięcie ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych⁴, również zawierającej rozwiązania ograniczające prawa i wolności jednostki. Stąd też P. Bała uznał, że można tym samym mówić o wprowadzeniu w tym akcie czwartego, tym razem pozakonstytucyjnego, stanu nadzwyczajnego – „stanu obłączenia epidemiologicznego”⁵.

Wspomniane stany: zagrożenia epidemicznego oraz epidemii, które mają tak naprawdę charakter pozakonstytucyjnych stanów nadzwyczajnych, w świetle ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych pozwalają na daleko idące ograniczenia w sferze realizacji praw i wolności jednostki.

3 Było to szczególnie widoczne w sferze zmian w prawie wyborczym w czasie trwającej już procedury w wyborach Prezydenta RP.

4 Ustawa z dn. 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. 374.

5 P. Bała, *Constitutional...*, s. 116.

W tym miejscu warto wspomnieć, że stan zagrożenia epidemicznego stanowi „sytuację prawną wprowadzoną na danym obszarze w związku z ryzykiem wystąpienia epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań zapobiegawczych” (art. 2 pkt 23), zaś stan epidemii – „sytuację prawną wprowadzoną na danym obszarze w związku z wystąpieniem epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii”. W praktyce, podobnie jak to miało miejsce w 2020 r., pierwszy ze stanów może stać się swoistym preludium dla późniejszego wprowadzenia stanu epidemii (art. 2 pkt 22)⁶. Specyficznym jest, że oba te stany, zgodnie z art. 46 ust. 1 i 2 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych, na obszarze województwa lub jego części ogłasza i odwołuje wojewoda, w drodze rozporządzenia, na wniosek państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego, natomiast „jeżeli zagrożenie epidemiczne lub epidemia występuje na obszarze więcej niż jednego województwa, stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii ogłasza i odwołuje, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego”. Tym samym oba te stany wprowadzane są za pomocą aktu wykonawczego, co samo w sobie jest logicznie uzasadnione⁷.

Wątpliwości pojawiają się jednak nawet, jeśli uznamy, że powinny one być wprowadzane w ostateczności⁸, gdy spojrzymy na zakres możliwych do zastosowania ograniczeń praw i wolności jednostki. Rozporządzenia wprowadzające stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii mogą bowiem wprowadzać m.in. takie obostrzenia, jak czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się, czasowe ograniczenie lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych, zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności czy nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych przewidzianych

6 Ewentualnie może być on też wprowadzony już po zakończeniu stanu epidemii; zob. M. Ślusarczyk, *Glosa...*, s. 216.

7 W formie rozporządzenia wprowadzane są też stany nadzwyczajne przewidziane w Konstytucji: stan wojenny, wyjątkowy i klęski żywiołowej.

8 Tak M. Karpiuk, *Właściwość...*, s. 238–239.

planami przeciwepidemicznymi. Ponadto, jeżeli stan ten przybrał charakter i rozmiar przekraczający możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, wprowadzić dalej idące rygory, polegające np. na obowiązku poddania się kwarantannie, czasowym ograniczeniu korzystania z lokali lub terenów oraz obowiązku ich zabezpieczenia, na nakazie ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, terenów i obiektów, nakazie lub zakazie przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach, zakazie opuszczania strefy zero przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie oraz nakazie określonego sposobu przemieszczania się.

3. Kluczowe znaczenie dla oceny dopuszczalności wspomnianych ograniczeń praw i wolności jednostki ma analiza przesłanek zawartych w art. 31 ust. 3, który wskazuje prawne możliwości ingerencji w sferę konstytucyjnych praw i wolności. W analizowanej sytuacji norma ta – przy jednoczesnym niewprowadzeniu stanu nadzwyczajnego – musi być bezwzględnie respektowana⁹. Rozważania dotyczącego tego problemu rozpocząć trzeba od kryterium formalnego, a więc konieczności wprowadzenia ich na poziomie ustawowym. W rzeczonym przypadku ustawa przewiduje możliwość zastosowania ograniczeń praw i wolności jednostki, jednakże ograniczenia w czasie konkretnego stanu są już ustalane w rozporządzeniu, a więc w akcie wykonawczym do ustawy. Co prawda Trybunał Konstytucyjny stwierdził w orzeczeniu w sprawie P 10/02, że: „konstytucyjna zasada wyłączności ustawy w sferze praw człowieka nie wyklucza przekazywania pewnych spraw związanych z urzeczywistnieniem wolności i praw konstytucyjnych do unormowania w drodze rozporządzeń”¹⁰, to jednak fundamentalny sposób ukształtowania przepisów zawierających upoważnienie ustawowe. Zgodzić się tu trzeba ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, który podkreśla, że:

kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury

⁹ Podobnie P. Kardas, *Konstytucyjne...*, s. 14.

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

przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń¹¹.

Patrząc na kształt regulacji zawartej w ustawie o zwalczaniu chorób zakaźnych nie można mieć wątpliwości, że wskazane możliwości ograniczenia praw i wolności jednostki pozostawiają organom należącym do władzy wykonawczej na zbyt daleko idącą swobodę regulacji¹². Można stwierdzić wręcz, że przepisy zawierające upoważnienia ustawowe nie zawierają jednego z koniecznych jego elementów, jakim są wytyczne co do treści. W przypadku wkroczenia w sferę praw i wolności jednostki taki brak można uznać za dyskwalifikujący. Chodzi tu szczególnie o brak sprecyzowania kryteriów, które mogłyby powodować wprowadzenie konkretnych ograniczeń. W konsekwencji podmioty uprawnione do wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii dysponują w zasadzie dyskrecyjną władzą związaną z zakresem wprowadzanych ograniczeń, co trudno uznać za spełnienie standardu konstytucyjnego, jako że w istotnej mierze zastępują one ustawodawcę¹³.

Nie można mieć natomiast wątpliwości, że mimo zakresu ograniczeń, można je uznać za odpowiadające celom wskazanym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Chodzi tu przede wszystkim o ochronę zdrowia oraz bezpieczeństwa państwa. Zresztą ten pierwszy z celów został wyraźnie wskazany w art. 1 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych, na co wskazuje przede wszystkim pkt 1 tego przepisu, określający cel, jakim jest: „podejmowanie działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia, przecięcia dróg szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych oraz uodpornienia osób podatnych na zakażenie”. Pośrednio dotyczy to także zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom, co wynika z konieczności jego szerokiego rozumienia, w tym także jako

11 Wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK ZU z 2000 r., nr 1, poz. 3.

12 Podobnie M. Wróblewski, *Wolność...*

13 J. Zakolska, *Zasada...*, s. 124.

bezpieczeństwa zdrowotnego¹⁴. Warto dodać, że brak tego ostatniego może też wpływać generalnie na inne aspekty bezpieczeństwa państwa w czasie epidemii, jak chociażby bezpieczeństwo ekonomiczne.

Konieczne jest jednak zastanowienie się, czy w tym wypadku można mówić o spełnieniu pozostałych przesłanek ograniczenia praw i wolności jednostki, przewidzianych we wspomnianym przepisie konstytucyjnym. Na wstępie warto skoncentrować się na innych przesłankach materialnych. Zwraca uwagę konieczność realizacji przez organ wprowadzający ograniczenia praw i wolności jednostki zasady proporcjonalności w szerokim znaczeniu. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zasada ta składa się z trzech elementów: zasady przydatności, zasady konieczności oraz zasady proporcjonalności *sensu stricto*. Trybunał Konstytucyjny stwierdził bowiem, że:

ustanowione ograniczenia spełniają wymóg proporcjonalności, jeżeli: 1) wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności); 2) regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności); a ponadto 3) jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu)¹⁵.

Analiza powyższych przesłanek w kontekście ograniczeń związanych ze stanem epidemii prowadzi do niejednoznacznych wniosków. Przyjąć trzeba, że przewidziane w ustawie ograniczenia mogą prowadzić do realizacji skutku związanego z zapewnieniem skutecznego zwalczania epidemii albo chociaż spowolnienia jej ekspansji. Niemniej odesłania do rozporządzenia nie pozwalają na generalną ocenę skuteczności takich rozwiązań. Muszą one być badane pod kątem konkretnej sytuacji oraz rozwiązań przewidzianych przez rozporządzenie wprowadzające określony stan zagrożenia epidemicznego lub epidemii. Tylko wtedy będzie możliwe stwierdzenie, czy zamierzone skutki mogą być osiągnięte przy wykorzystaniu wskazanych środków. Podobnie sytuacja wygląda z oceną zasady konieczności. Tu również musi być uwzględniony

14 Zob. R. Grabowski, *Bezpieczeństwo...*, s. 152.

15 Wyrok TK z 11 kwietnia 2000 r., K 15/98, OTK ZU z 2000 r., nr 3, poz. 86.

zakres ograniczeń wskazanych w rozporządzeniu wykonawczym, gdyż tylko wtedy można zbadać, czy dana regulacja będzie niezbędna dla ochrony interesu publicznego wyznaczanego przez cel, jakiemu służyć mają te ograniczenia. Największy problem może pojawiać się w ocenie wagi celu w relacji do działań do niego prowadzących. Jak podkreśla K. Wojtyczek: „rozstrzygając konflikt wartości, należy wziąć pod uwagę dwa elementy: wagę kolidujących wartości oraz stopień ich realizacji (naruszenia)”¹⁶. Także w analizowanym przypadku konieczne jest dokonanie oceny konkretnych rozwiązań wprowadzonych w czasie jednego z dwóch stanów przewidzianych w ustawie o zwalczaniu chorób zakaźnych. Warto dodać, że wspomniana ustawa stwarza możliwość bardzo daleko idących ograniczeń, co rodzi istotne niebezpieczeństwo zbytnej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki w stosunku do poziomu zagrożenia. Jest to bowiem znacząca pokusa dla organów sprawujących władzę do wykorzystania sytuacji dla wzmocnienia swojej pozycji w państwie.

Kolejną kwestią, która wymaga głębszego zastanowienia, jest możliwość wprowadzenia ograniczeń praw i wolności jednostki postrzegana z perspektywy realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego. Jak podkreślają L. Garlicki i K. Wojtyczek, na odwołanie do demokratycznego państwa prawnego spojrzeć trzeba jako na element, który „wyznacza kierunek interpretacji zasady proporcjonalności, bo uzależnia dopuszczalność ustanawiania ograniczeń wolności i praw od tego, czy ograniczenia te służą funkcjonowaniu demokratycznego państwa”¹⁷. Można więc powiedzieć, że stanowi to swoisty mechanizm weryfikacji, czy wspomniane rozwiązania prawne, zawężające zakres korzystania z praw i wolności jednostki, nie powodują odejścia do zasad demokratycznych w kierunku regulacji charakterystycznych dla państw autorytarnych. W efekcie wiąże się to zarówno z nienaruszalnością demokratycznej kontroli społecznej nad organami państwa, jak również nienaruszenia zasady podziału i równowagi władzy. Kluczowe są jednak mechanizmy, które pozwolą na dokonanie oceny wprowadzonych rozwiązań przez niezależne, wolne od nacisków politycznych organy

16 K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 161.

17 L. Garlicki, K. Wojtyczek, *Uwaga...*, s. 96.

sądowe, realizujące zadania związane z kontrolą hierarchiczności aktów normatywnych w polskim systemie prawnym¹⁸.

Wreszcie ostatnią z materialnych przesłanek ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności jest nienaruszenie istoty prawa. Samo pojęcie istoty prawa, zaczerpnięte z niemieckiej doktryny prawa publicznego: „opiera się ona na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności”¹⁹. W efekcie ograniczenia praw i wolności mogą być stosowane tylko wtedy, kiedy nie doprowadzą one do zniweczenia samego prawa, a jedynie spowodują pewne dolegliwości związane z korzystaniem z nich, tak po stronie podmiotowej, jak i stronie przedmiotowej. Jak słusznie zauważa K. Wojtyczek, aby zakaz naruszenia istoty prawa miał znaczenie praktyczne, trzeba pojmować go jako „pewien minimalny, niezmienny zakres, w jakim poszczególne prawa muszą być realizowane, niezależne od okoliczności”²⁰. Nie ma tu znaczenia ich powiązanie z ochroną innych wartości konstytucyjnych. Dlatego, patrząc na rozwiązania ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych, pojawia się znaczące ryzyko naruszenia istoty prawa, chociażby w przypadku konstytucyjnej wolności zgromadzeń, konstytucyjnej wolności poruszania się czy też swobody działalności gospodarczej²¹. W obu pierwszych przypadkach może bowiem dochodzić do całkowitego pozbawiania obywateli polskich możliwości korzystania z takich wolności, co trzeba uznać za rozwiązania niedopuszczalne konstytucyjnie. Nieco inaczej natomiast odnieść się trzeba do przypadku trzeciego, w którym wspomniane ograniczenie nie ma już charakteru absolutnego, co powoduje, że nie będzie ono dalej przedmiotem rozwiniętej analizy.

Co prawda, istnieje prawna możliwość tak dalekiej ingerencji, ale – jak słusznie zauważa P. Tuleja – nie można tego uczynić w oparciu o przepisy

18 Zob. D. Rousseau, *Sądownictwo...*, s. 27–28.

19 Zob. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK ZU z 2000 r., nr 1, poz. 3.

20 K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 208.

21 M. Krzemiński, *Hybrydowy...*

ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych²². Taka ingerencja może występować – zgodnie z art. 233 ust. 1 Konstytucji RP – tylko w przypadku wprowadzenia stanów nadzwyczajnych, przy czym z wyłączeniem stanu klęski żywiołowej, podczas którego wkroczenie w sferę powyższych wolności nie jest prawnie możliwe w tak daleko idącym stopniu²³. Dodatkowo, co trzeba jednoznacznie podkreślić, także w czasie stanów nadzwyczajnych musi respektowana być zasada proporcjonalności, a co się z tym wiąże – ograniczenie praw i wolności, pozostając w proporcji do celu, który ma być zrealizowany, powinno mieć możliwie najwęższy zakres i najmniejszą intensywność²⁴.

Jeśli bowiem spojrzymy na zakres ograniczeń wspomnianych dwóch praw podstawowych wprowadzony w 2020 roku, to warto wspomnieć, że pierwotne ograniczenie, zawarte w rozporządzeniu wprowadzającym stan zagrożenia epidemicznego²⁵, stwierdzało, że w okresie stanu epidemii zakazuje się organizowania zgromadzeń, z wyjątkiem takich, w których liczba uczestników zgromadzenia wynosi nie więcej niż 50 osób, wliczając w to organizatora i osoby działające w jego imieniu (§ 9 rozporządzenia), co można było uznać za nienaruszające istoty prawa. Zdecydowanie gorzej ocenić już trzeba poszerzenie tego zakazu, wprowadzone rozporządzeniem z dn. 24 marca 2020 r.²⁶, które to rozporządzenie zakazało jakichkolwiek zgromadzeń, z wyjątkiem „spotkań i zebrań związanych z wykonywaniem czynności zawodowych lub zadań służbowych, lub pozarolniczej działalności gospodarczej, lub prowadzeniem działalności rolniczej lub prac w gospodarstwie rolnym” (§ 1 pkt 6 rozporządzenia). Stanowiło to już jednoznaczne zniweczenie wolności zgromadzeń²⁷,

22 P. Tuleja, *Wprowadzenie...*

23 Zob. więcej P. Uziębło, *Czy...*, s. 2–3.

24 J. Zakolska, *Zasada...*, s. 154–155.

25 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dn. 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz.U. 2020, poz. 433.

26 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 24 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 522.

27 Jak stwierdza M. Krzemiński, przyjęte regulacje naruszają istotę konstytucyjnie chronionych wolności, w tym wolności zgromadzeń oraz wskazują na istnienie materialnego stanu nadzwyczajnego, wynikającego z art. 228 Konstytucji RP – M. Krzemiński, *Hybrydowy...*

co zresztą znalazło swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowym, wskazującym na jego niekonstytucyjność²⁸.

Rozporządzenie to także wprowadziło – dyskusyjny z punktu widzenia zakazu naruszenia istotny prawa i wolności – zakaz poruszania się, gdyż zakazano w nim przemieszczania się osób na terenie RP:

z wyjątkiem przemieszczania się danej osoby w celu:

1) wykonywania czynności zawodowych lub zadań służbowych, lub pozarolniczej działalności gospodarczej, lub prowadzenia działalności rolniczej lub prac w gospodarstwie rolnym, oraz zakupu towarów i usług z tym związanych;

2) zaspokajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego, w tym uzyskania opieki zdrowotnej lub psychologicznej, tej osoby, osoby jej najbliższej w (...), a jeżeli osoba przemieszczająca się pozostaje we wspólnym pożyciu z inną osobą – także osoby najbliższej osobie pozostającej we wspólnym pożyciu, oraz zakupu towarów i usług z tym związanych;

3) wykonywania ochotniczo i bez wynagrodzenia świadczeń na rzecz przeciwdziałania skutkom COVID-19, w tym w ramach wolontariatu;

4) sprawowania lub uczestniczenia w sprawowaniu kultu religijnego, w tym czynności lub obrzędów religijnych” (§ 1 pkt. 2 rozporządzenia).

W tym jednak przypadku można mówić o pozostawieniu pewnych elementów tej wolności, które pozwalają na stwierdzenie, że jej istota nie została naruszona²⁹. Szczególnie chodzi tu przede wszystkim o użycie niedookreślonego pojęcia „zaspokajanie niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego”, które – o ile będzie to interpretowane w sposób liberalny – może pozwalać na pewien margines swobody w tym zakresie³⁰, choć – co warto podkreślić – praktyka w tej mierze bywała różna³¹.

28 Zob. postanowienie SO w Warszawie z 14 maja 2020 r., XXV Ns 45/20, LEX nr 2978551.

29 Odmiennie J. Wilk, *Prawo...*

30 Podobnie M. Małecki, *Bieganie?...*

31 Czasami wiązała się ona z daleko idącą ocennością spełnienia przesłanek zawartych w rozporządzeniu, co ocenić należy negatywnie; zob. M. Brzeziński, *Mandat...*

4. Z racji daleko idącego przekroczenia konstytucyjnych granic pozwalających na zakres ograniczenia praw i wolności jednostki rodzi się pytanie dotyczące odpowiedzialności za takie ukształtowanie ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych, która w sposób jednoznaczny wykracza poza dopuszczalną w świetle art. 31 ust. 1 Konstytucji RP treść ograniczeń, a także za wydane na jej podstawie akty wykonawcze. Z perspektywy politycznej trudno byłoby mówić o odpowiedzialności całego organu. Można byłoby sobie wyobrazić, że egzekwowanie takiej odpowiedzialności mogłoby zostać dokonane w ramach referendum arbitrażowego, znanego np. prawu łotewskiemu, w sytuacji, gdyby wniosek taki został zgłoszony przez inny organ czy też grupę wyborców³², ale w Polsce referendum takie nie jest dopuszczalne. Rodzi to także inny problem, szczególnie w kontekście analizowanego przypadku. Ustawa o zwalczaniu chorób zakaźnych została uchwalona w 2008 r. przez Sejm VI kadencji z udziałem Senatu VII kadencji. W takim przypadku nawet istnienie referendum arbitrażowego wykluczałoby możliwość rozwiązania tych izb jako konsekwencji referendum, gdyż izby te już 9 lat temu skończyły swoją kadencję.

Podobny, choć nie jedyny problem dotyczy ewentualnej indywidualnej odpowiedzialności politycznej posłów i senatorów. Parlamentarzyści uczestniczący w uchwaleniu rzeczonyj ustawy w dużej mierze nie sprawują już swojego mandatu, a nawet jeśli go sprawują, to w oparciu o zupełnie inną legitymację uzyskaną w wyborach. Dlatego też ich ponowny wybór *de iure* oznacza akceptację dla sposobu wykonywania przez nich mandatu w izbie³³. Podobnie jak w przypadku całej izby, na co trzeba zwrócić uwagę, owa odpowiedzialność dotyczy całokształtu ich działalności parlamentarnej, a nie konkretnego głosowania w toku konkretnego postępowania ustawodawczego, choć – przynajmniej teoretycznie – można sobie wyobrazić, że właśnie określone głosowanie może zaważyć na braku reelekcji. Nie można zapominać, że w analizowanym przypadku wady regulacji zawartej w ustawie o zwalczaniu chorób zakaźnych znalazły praktyczne zastosowanie dopiero po 12 latach od jej uchwalenia, a więc trzy kadencje później.

32 Więcej A. Rytel-Warzocho, *Referendum...*, s. 54–56.

33 Por. K. Skotnicki, *Funkcje...*, s. 40.

Dodatkowo kluczowe znaczenie ma też charakter mandatu posła i senatora, który w Polsce jest mandatem wolnym³⁴, i powiązany z nim immunitet materialny. Zgodnie z art. 105 Konstytucji: „poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu”. Nie może być wątpliwości, że sposób głosowania w Sejmie (analogicznie w Senacie) chroniony jest właśnie takim immunitetem. Co prawda dopuszczalne jest pociągnięcie parlamentarzysty do odpowiedzialności za takie działania, jeśli naruszone zostały prawa osób trzecich, jednak w przypadku określonego kształtu przepisów ustawowych nie można w żaden sposób twierdzić, że do takiego naruszenia doszło³⁵. Naruszenie praw osób trzecich jest bowiem możliwe dopiero w wyniku wydania aktów konkretno-indywidualnych przez organy stosujące prawo. W konsekwencji taki pośredni skutek rozwiązań ustawowych nie może stanowić spełnienia przesłanek konstytucyjnych, gdyż stanowiłoby to rozszerzającą wykładnię Konstytucji, która w odniesieniu do wyjątków od zasady jest absolutnie niedopuszczalna³⁶. Ponadto pozostawałaby ona w sprzeczności z celem, jakiemu ma służyć immunitet materialny, który ma realizować szeroko rozumianą parlamentarną wolność słowa, a także chronić działanie parlamentarzystów realizujące – w ich ocenie – dobro narodu. Można więc powiedzieć, że odpowiedzialność polityczna parlamentarzystów, ponoszona *de facto* jedynie podczas kolejnych wyborów, ma charakter kompleksowej oceny ich działalności w parlamencie, a często nawet oceny działalności ugrupowania, które w parlamencie reprezentowali³⁷.

Z pozoru odmiennie wygląda kwestia odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów i jej członków za wydanie aktów wykonawczych do niekonstytucyjnej ustawy. Przede wszystkim – na gruncie analizowanej sytuacji – odmiennie są okoliczności faktyczne, gdyż wydanie rozporządzeń na podstawie ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych miało miejsce w okresie trwania pandemii COVID-19, a więc zaistniała możliwość bieżącego wyegzekwowania takiej odpowiedzialności. Możliwość

34 Zob. K. Grajewski, *Odpowiedzialność...*, s. 191.

35 Por. K. Grajewski, *Odpowiedzialność...*, s. 342.

36 Zob. K. Grajewski, *Immunitet...*, s. 96.

37 K. Skotnicki, *Funkcje...*, s. 40.

ta ma jednak jedynie teoretyczny charakter, gdyż z racji konstrukcji odpowiedzialności politycznej w systemach parlamentarno-gabinetowych, wymagałoby to wyrażania albo konstruktywnego wotum nieufności wobec całej Rady Ministrów albo indywidualnego wotum nieufności wobec konkretnego ministra, w tym wypadku ministra zdrowia. W efekcie posiadanie przez rząd zaplecza w postaci większości składu izby pierwszej powoduje, że skutek zgłoszenia wniosku o udzielenie wotum nieufności byłby łatwy do przewidzenia³⁸, dając jedynie – ewentualnie – podstawę do przeprowadzenia debaty dotyczącej wprowadzenia niekonstytucyjnych ograniczeń praw i wolności jednostki, zresztą ograniczeń, które miały podstawę ustawową.

Ten ostatni element może też stanowić swoiste usprawiedliwienie członków rządu w przypadku rozpoczęcia procedury pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej za popełniony delikt konstytucyjny. O jego wystąpieniu może przekonywać zarówno wprowadzenie ograniczeń praw i wolności jednostki na poziomie rozporządzenia, pomimo konstytucyjnego wymogu dokonania tego w ustawie, a także fakt, że Rada Ministrów nie podjęła działań w kierunku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, który pozwalałby na zastosowanie ograniczeń praw i wolności naruszających istotę prawa, co generalnie jest niedopuszczalne w świetle art. 31 ust. 3 *in fine* Konstytucji RP. Jednak, podobnie jak w przypadku odpowiedzialności politycznej, postawienie członków Rady Ministrów przed Trybunałem Stanu wymaga poparcia co najmniej 3/5 ustawowej liczby członków Sejmu, co czyni taką odpowiedzialność czysto iluzoryczną, często także w kolejnych kadencjach izby pierwszej, gdyż nieczęsto większość parlamentarna posiada ponad 60% mandatów w tej izbie. Osobnym problemem jest fakt, że jak zauważa M. Kowalska, z racji kolegialności rozstrzygnięć Rady Ministrów „prawny charakter, na dodatek zindywidualizowanej postaci odpowiedzialności konstytucyjnej, pociąga za sobą również konieczność określenia zawinienia i jego charakteru w działaniach każdego «podsądnego»”³⁹.

38 Podobnie D. Dudek, *Uwaga...*, s. 850.

39 M. Kowalska, *Kolegialność...*, s. 120.

5. W powyższej sytuacji nie ma też podstaw o pociągnięciu członków wspomnianych naczelnych organów państwowych do odpowiedzialności karnej. W przypadku parlamentarzystów ma to ścisły związek ze wspomnianym immunitetem materialnym. Generalnie jednak trudno byłoby w ogóle znaleźć normę karną, która mogłaby stanowić podstawę do odpowiedzialności karnej za wydanie niekonstytucyjnych przepisów prawnych, także o charakterze podustawowym. W zasadzie w grę mogłoby wchodzić jedynie przestępstwo określone w art. 231 § 1 k.k.⁴⁰, polegające na działaniu funkcjonariusza publicznego na szkodę interesu publicznego lub prywatnego poprzez przekroczenie swoich uprawnień lub niedopełnienie obowiązków, tym bardziej, że § 3 tego artykułu przewiduje również możliwość nieumyślnego popełnienia tego przestępstwa. Konieczne tutaj byłoby udowodnienie zbiegu dwóch wskazanych wcześniej przesłanek⁴¹. Teoretycznie można byłoby wykazać, nawet jeśli przyjąć, że pojęcie „działa na szkodę” należy interpretować jako wywołanie szkody realnej, a nie potencjalnej⁴², iż wprowadzone ograniczenia praw i wolności szkodzą interesowi publicznemu i – co nawet łatwiejsze dowodowo – interesowi prywatnemu, szczególnie tych osób, których prawa lub wolności zostały ograniczone. Zdecydowanie trudniejszym byłoby wskazanie przekroczenia uprawnień przez członków rządu, gdyż w tym wypadku – zarówno w przypadku ministra właściwego do spraw zdrowia, jak i potencjalnie całej Rady Ministrów – ich działania były jednoznacznie umocowane prawnie za pomocą upoważnienia ustawowego. Biorąc pod uwagę domniemanie konstytucyjności należycie ogłoszonych ustaw, w mojej ocenie nie ma więc podstaw do stwierdzenia przekroczenia uprawnień, nawet jeśli próbować to powiązać z próbą niedopełnienia obowiązków dotyczących podjęcia działań w celu wprowadzenia stanu nadzwyczajnego.

Nie zmienia tego podejścia spojrzenie na ten problem przez pryzmat ochrony wartości konstytucyjnych, jak proponują niektórzy autorzy. A. Barczak-Oplustil stwierdza, że: „jeżeli podczas uchwalania danego aktu normatywnego dochodzi nie tylko do świadomego (celowego), ale

40 Ustawa z dn. 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. 2020, poz. 1444, tekst jedn.

41 Warto podkreślić, że w doktrynie prawa karnego jest spór, czy przestępstwo to jest przestępstwem skutkowym, czy bezskutkowym; zob. A. Liszewska, *Przestępstwo...*, s. 83–92.

42 M. Małecki, *Interpretacja...*, s. 117–118.

i rażącego naruszenia Konstytucji podjętego w celu zmiany ustroju konstytucyjnego państwa, to taki akt normatywny nie stanowi prawa (stanowi element swoistego zamachu stanu), a zatem nie może być źródłem wiążących funkcjonariusza publicznego uprawnień⁴³. W konsekwencji odwołanie się do niego mogłoby stanowić podstawę odpowiedzialności, gdyż w analizowanej sytuacji doszło co prawda do naruszenia Konstytucji, ale trudno powiedzieć, że można to uznać za próbę zmiany ustroju państwa, lecz co najwyżej próbę daleko idącego wkroczenia w chronioną sferę praw i wolności jednostki.

6. Konsekwencją takiego stanowiska jest stwierdzenie, że w zasadzie jedyną możliwą do wyegzekwowania odpowiedzialnością staje się odpowiedzialność cywilna na mocy art. 417 k.c.⁴⁴, choć ta ma swoje istotne ograniczenia. Przede wszystkim odpowiedzialność taka dotyczy nie bezpośrednio osób, które doprowadziły do wejścia w życie niekonstytucyjnych regulacji, lecz Skarbu Państwa jako podmiotu odpowiedzialnego za funkcjonariuszy państwowych, którymi są zarówno parlamentarzyści, jak i członkowie Rady Ministrów. W efekcie więc osoby odpowiedzialne za zaistnienie legislacyjnego bezprawia w tym wypadku nie poniosą bezpośrednich konsekwencji takich działań, co trudno uznać za wyraz sprawiedliwości społecznej. Z drugiej strony, wprowadzenie takiej odpowiedzialności mogłoby skutkować zbyt daleko idącą ostrożnością funkcjonariuszy publicznych, w tym także zasiadających w naczelnych organach państwowych, w wykonywaniu swoich obowiązków, szczególnie w sferze stosowania prawa, co samo w sobie mogłoby generować szkody po stronie jednostek⁴⁵.

Kolejnym problemem, który pojawia się przy egzekwowaniu odpowiedzialności deliktowej za wydawanie niekonstytucyjnych aktów normatywnych, jest sposób ukształtowania art. 417¹ k.c. Stanowi on bowiem, że: „jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą”. Tym samym konieczne jest uprzednie

43 A. Barczak-Oplustil, *Naruszenia...*, s. 155.

44 Ustawa z dn. 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 2019, poz. 1145, tekst jedn. ze zm.

45 Por. M. Safjan, *Odpowiedzialność...*, s. 33.

zbadać hierarchiczną zgodność kwestionowanego aktu normatywnego z przepisami stojącymi wyżej w hierarchii aktów normatywnych. W rzeczonym przypadku, dopóki Trybunał Konstytucyjny – jako organ właściwy⁴⁶ – nie stwierdzi niekonstytucyjności rozwiązań dotyczących dopuszczalności ograniczenia praw i wolności w czasie stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, zawartych w ustawie o zwalczaniu chorób zakaźnych, dochodzenie roszczeń cywilnoprawnych nie jest zasadniczo możliwe, nawet jeśli będzie możliwe udowodnienie, że szkoda poniesiona przez jednostkę była wynikiem obowiązywania regulacji prawnej w takim akcie zawartej. Zgodzić się bowiem trzeba z poglądem M. Sali-Szczypińskiego, że:

brak (...) wyrażonej wprost podstawy odpowiedzialności za buble ustawowy rozumiany jako unormowanie niezrozumiałe, niekompletne, w praktyce uniemożliwiające lub znacząco utrudniające realizację określonych w nim uprawnień. Jeżeli taka wadliwa regulacja nie zostanie uznana za sprzeczną z Konstytucją (...) lub ze względu na jej fragmentaryczność nie będzie można dopatrzeć się w niej zaniedbania legislacyjnego – pozostajemy bez środków prawnych⁴⁷.

W kontekście powyższego poglądu warto zastanowić się jednak nad sytuacją, w której nie ma możliwości stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonych norm podkonstytucyjnych z racji braku działania lub też wadliwości działania Trybunału Konstytucyjnego, a więc z sytuacją, która obecnie ma miejsce w Rzeczypospolitej Polskiej. Przede wszystkim chodzi tu o dokonanie reinterpretacji treści art. 417¹ k.c., odwołującego się do konieczności stwierdzenia hierarchicznej niezgodności norm „we właściwym postępowaniu”. Przede wszystkim chodzi o to, czy w jego świetle można uznać, że nie występuje monopol TK w zakresie badania takich relacji między poszczególnymi normami, a w konsekwencji przyjąć, że w Polsce istnieje możliwość rozproszonej konstytucyjności prawa.

Kwestia ta była już wielokrotnie przedmiotem analiz doktrynalnych, przede wszystkim badaczy prawa konstytucyjnego. Najbardziej radykalne

46 C. Podsiadlik, P. Skudynowski, *Bezprawie...*, s. 35.

47 M. Sala-Szczypiński, *Racjonalność...*, s. 35–36.

podejście prezentują M. Gutowski i P. Kardas, który konsekwentnie twierdzą, że kontrola konstytucyjności ustawy przez sądy jest prawnie dopuszczalna. Wskazują oni, że aby mogło być to dokonane, konieczne jest spełnienie pewnych warunków. Po pierwsze, chodzi tu o to, że: „w przekonaniu stosującego prawo, po dokonaniu nieskutecznych prób na poziomie wykładniczym, norma ustawowa pozostaje oczywiście niezgadnialna z Konstytucją”⁴⁸. Po drugie: „konsekwencją zastosowania nie-zgodnego z Konstytucją przepisu ustawy byłoby wydanie niesprawiedliwego rozstrzygnięcia, to sąd – stosownie do stopnia własnego przekonania i realnych możliwości procesowych”⁴⁹. Autorzy stoją na stanowisku, że po spełnieniu tych przesłanek to sąd ma decydować, czy skorzysta z pytania prawnego do TK, czy też sam zdecyduje się na wydanie rozstrzygnięcia, w którym bezpośrednio zastosuje normy konstytucyjne z pominięciem norm uznanych za sprzeczne z jej regulacją.

Drugi nurt opiera się na odmiennych założeniach, legitymizując bezpośrednio stosowanie ustawy zasadniczej wystąpieniem nadzwyczajnych okoliczności. P. Mikuli zauważa, że: „jeżeli niemożliwe jest wyeliminowanie sprzeczności pomiędzy normą konstytucyjną i ustawową w procesie wykładni w zgodzie z Konstytucją, a jednocześnie nie można uzyskać niebudzącego wątpliwości prawnych rozstrzygnięcia TK w tym względzie, sąd musi wziąć tę odpowiedzialność na siebie”⁵⁰. Podkreśla on, że w obecnej sytuacji w RP szczególne znaczenie dla takiego podejścia wiąże się z kwestią nienależytej obsady TK. Dotyczy to osób, które zostały wybrane na obsadzone już mandaty sędziowskie w Trybunale. Dodatkowo także na delegitymizację TK wpływają według niego inne czynniki, jak m.in. naruszenie prawa przy wyborze Prezesa Trybunału, nieuzasadnione wyłączenie niektórych sędziów ze składu orzekającego, dowolność ustalania składów orzekających czy też naruszanie zasady bezstronności przez niektórych sędziów⁵¹.

Mimo to, patrząc na problem *stricte* formalnie, odwołać trzeba się do problemu podległości sędziów Konstytucji RP i ustawie. O ile bowiem – w mojej ocenie – istnieje *ratio legis* dla kwestionowania w ramach

48 M. Gutowski, P. Kardas, *Domniemanie...*, s. 61.

49 M. Gutowski, P. Kardas, *Domniemanie...*, s. 61.

50 P. Mikuli, *Doktryna...*, s. 643.

51 P. Mikuli, *Doktryna...*, s. 643–644.

działalności orzeczniczej przepisów rozporządzeń, jako aktów podległych ustawie, o tyle w przypadku kwestionowania treści przepisów ustawowych problem jest znacznie bardziej skomplikowany. Zasadniczym założeniem modelu kelsenowskiego było uczynienie jedynie sędziów sądów konstytucyjnych podległymi wyłącznie konstytucji, gdyż właśnie taka konstrukcja pozwala im na usuwanie z systemu prawnego norm niższego rzędu stojących z nimi w sprzeczności⁵². Można co prawda podać kontrargument, że w przypadku sądów powszechnych nie dochodzi do usunięcia normy z systemu, ale do jej niezastosowania w ramach konkretnej sprawy, ale nie zmienia to faktu, że dopuszczalność takiej aktywności musi budzić poważne wątpliwości z perspektywy celu, jakim – w założeniu ustrojodawcy – było wprowadzenie monopolu Trybunału Konstytucyjnego w sferze badania konstytucyjności prawa.

Patrząc z perspektywy odpowiedzialności osób uczestniczących w procedurze wydania niekonstytucyjnych przepisów ograniczających prawa i wolności jednostki w czasie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii, nie można jednak nie zauważyć, że nawet jeśli przyjmemy możliwość egzekwowania odpowiedzialności cywilnej opartej o rozproszony model kontroli konstytucyjności prawa, to odpowiedzialność ta dotyczyć będzie odszkodowania wypłacanego przez Skarb Państwa, a nie przez osoby, które doprowadziły do zaistnienia wspomianej szkody. Realnym zagrożeniem byłoby występowanie pełnego lub przynajmniej ograniczonego regresu, który mógłby być dochodzony przez Skarb Państwa od członków organów, które uchwałyły rzezone prawo. W przypadku parlamentarzystów nie ma jednak żadnych podstaw do jego zastosowania. Co prawda, regulamin Sejmu przewiduje możliwość obniżenia uposażenia lud diety, ale tylko w określonych sytuacjach⁵³, do których nie należy jednak odpowiedzialność za przyjęte ustawy.

7. Nieco inaczej można spojrzeć na odpowiedzialność członków Rady Ministrów. W tym wypadku wchodzi w grę przepisy dotyczące odpowiedzialności, regulowane na gruncie prawa pracy. W tym wypadku

52 Zob. L. Garlicki, *Uwaga...*, s. 4.

53 Dotyczy to przede wszystkim nieobecności na posiedzeniach izby lub komisji izby, nieuczestniczenia w głosowaniach, a także w przypadku zastosowania wobec parlamentarzystów środków wynikających z policii sesyjnej.

jednak – zgodnie z art. 114 k.p.⁵⁴ – konieczne jest udowodnienie, że szkoda ta wyrządzana została pracodawcy i jednocześnie wiązała się niewykonywaniem lub nienależytym wykonywaniem swoich obowiązków pracowniczych zawinionych przez pracownika. Udowodnienie łącznego spełnienia tych przesłanek w wypadku wydania rozporządzenia byłoby jednak wyjątkowo trudne, zarówno z perspektywy próby wykazania, że potencjalna szkoda poniesiona przez Skarb Państwa była szkodą wyrządzoną pracodawcy, jak i z perspektywy nienależytego wykonywania obowiązków pracowniczych, w dodatku związanych z winą pracownika. W tym wypadku też oczekiwać, że dojdzie do egzekwowania takiej odpowiedzialności, jeśli działania członków RM wiązały się z realizacją polityki rządu. Ponadto, w przypadku Prezesa Rady Ministrów, a w pewnej mierze także i pozostałych członków Rady Ministrów, pojawiłby się też problem wynikający ze specyfiki ich stosunku pracy⁵⁵.

Warto również dodać, że także nie ma możliwości dochodzenia stosownych roszczeń od piastunów powyższych stanowisk na mocy ustawy o odpowiedzialności majątkowej za rażące naruszenie prawa⁵⁶, pomimo iż jej zakres podmiotowy dotyczy także członków Rady Ministrów⁵⁷. Kluczowy jest tu jednak element przedmiotowy. Wśród wymienionych enumeratywnie w art. 6 sytuacji „rażącego naruszenia prawa” ustawa ta nie wymienia kwestii związanych ze stanowieniem prawa, poprzestając przede wszystkim na jego stosowaniu przez organy administracji publicznej, względnie zaniechaniu w toku postępowania administracyjnego⁵⁸.

8. Podsumowując, konieczne jest stwierdzenie, że wprowadzenie niekonstytucyjnych ograniczeń praw i wolności jednostki w czasie stanu zagrożenia epidemicznego, a potem stanu epidemii w 2020 r., nie daje możliwości skutecznego egzekwowania odpowiedzialności osób, które uczestniczyły w przyjmowaniu niekonstytucyjnych aktów. Nawet mocno

54 Ustawa z dn. 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz.U. 2020, poz. 1320, tekst jedn.

55 J. Stelina podkreśla, że ma on charakter ustrojowoprawny, co wyklucza możliwość wskazania osoby egzekwującej odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę; zob. więcej J. Stelina, *Stosunki...*, s. 119–124.

56 Ustawa z dn. 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, Dz.U. 2016, poz. 1169, tekst jedn.

57 Zob. K.P. Kowalewski, *Ocena...*, s. 204.

58 Zob. A. Matan, *Rażące...*, s. 175–176.

ograniczone możliwości dochodzenia roszczeń przez osoby fizyczne czy prawne z tytułu naruszenia takich praw lub wolności, nawet jeśli okażą się skuteczne na drodze sądowej, nie będą powodować odpowiedzialności osób, które doprowadziły do powstania aktów normatywnych prowadzących do powstania szkody. Zresztą problem ten ma charakter ogólny, gdyż podobne sytuacje dotyczą także stanowienia innych aktów normatywnych, które z racji naruszania norm konstytucyjnych będą skutkować nieuzasadnionym wkroczeniem w sferę praw i wolności jednostki.

Dlatego też konieczne jest wypracowanie rozwiązań prawnych, które będą zapewniały możliwości skutecznego egzekwowania odpowiedzialności osób uczestniczących w przyjmowaniu niekonstytucyjnych przepisów, przynajmniej w sytuacji, w której dojdzie do rażącego naruszenia prawa. Można powiedzieć, że najprostszym rozwiązaniem byłaby nowelizacja ustawy o odpowiedzialności majątkowej za rażące naruszenie prawa i przewidzenie w niej sankcji także za uczestniczenie w przyjmowaniu niekonstytucyjnych aktów normatywnych. Warunkiem będzie jednak precyzyjne określenie granicy, w której owa niekonstytucyjność będzie na tyle daleko posunięta, że będzie powodować możliwość egzekwowania rzeczowej odpowiedzialności.

Znacznie bardziej skomplikowane będzie stworzenie warunków prawnych dla odpowiedzialności parlamentarzystów za przyjęcie rażąco niekonstytucyjnych ustaw, gdyż w tym wypadku – przynajmniej w mojej ocenie – konieczne byłoby znowelizowanie ustawy zasadniczej. Podstawową trudnością przy skutecznym dochodzeniu takiej odpowiedzialności będzie określenie przesłanek, które mogłyby powodować zastosowanie sankcji wobec parlamentarzystów popierających ustawy rażąco naruszające konstytucję. Można byłoby np. rozważyć umocowanie Biura Legislacyjnego do wyrażania stanowiska wobec projektu, którego naruszenie dawałoby podstawy do zastosowania odpowiedzialności, chociażby o symbolicznym wymiarze finansowym. Nie ma jednak wątpliwości, że generalnie zmiany w tym zakresie trzeba uznać za wyjątkowo trudne do wprowadzenia, jeśli nie niemożliwe, głównie z powodów politycznych.

Responsibility of State Authorities and Their Members for Unconstitutional Restrictions on the Individual Rights and Freedoms in Times of the State of the Epidemic Threat and the State of the Epidemic

The introduction of the state of the epidemic threat in Poland, and then the state of the epidemic, revealed far-reaching violations of the Constitution of the Republic of Poland in the sphere of individual rights and freedoms, which are the result of regulations contained in the Act on Combating Infectious Diseases of 2008, as well as in the acts that were adopted for its implementation. On the basis of this case, it is worth asking about the responsibility of persons participating in the process of adopting such defective normative acts. In this article, the author considers the potential options for enforcing such responsibility. The conclusions that follow show little chance to draw legal consequences against persons participating in the procedure of adopting those normative acts. Similarly, political responsibility is illusory. Therefore, it becomes necessary to consider introducing amendments to the Polish legal system that will allow for effective attribution of the liability to persons who participated in the adoption of normative acts that grossly violated the provisions of the Constitution. Such actions, however, would require not only changes to the existing legislation, and sometimes even the Constitution, but also the political will to do so, which can be considered the main problem.

Keywords: COVID-19, political responsibility, liability, legislative unlawfulness, rights and freedoms during the state of the epidemic

Piotr Uziębło – doktor habilitowany, profesor Uniwersytetu Gdańskiego w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych na Wydziale Prawa i Administracji UG. Aktualnie Prodziekan ds. Nauki tego wydziału. Autor i współautor kilkudziesięciu publikacji naukowych, w tym monografii, komentarzy, artykułów, glos i rozdziałów w publikacjach zbiorowych. W swojej pracy badawczej koncentruje się przede wszystkim na problematyce demokracji partycypacyjnej, wyborów oraz prawa parlamentarnego, numer ORCID: 0000-0003-2473-9240.

Bibliografia

- Bała P., *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” 2020, nr 2.
- Barczak-Oplustil A., *Naruszenia Konstytucji RP a zakres odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego z art. 231 k.k.*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2017, z. 4.
- Brzeziński M., *Mandat za zmianę opon, mycie auta i inne niesłuszne kary – co zrobić, by nie zapłacić?*, < <https://www.auto-swiat.pl/porady/prawo/mandat-za-zmiane-opon-mycie-auta-i-inne-niesluszne-kary-co-zrobic-by-nie-zaplacic/p41crvv> >, dostęp: 5 czerwca 2020 r.
- Dudek D., *Uwaga 30 do art. 157*, w: *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Garlicki L., *Uwaga 5 do art. 195*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Garlicki L., Wojtyczek K., *Uwaga 46 do art. 31*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Grabowski R., *Bezpieczeństwo a inne wartości konstytucyjnie chronione*, w: *Kategoria bezpieczeństwa w regulacjach konstytucyjnych i praktyce ustrojowej państw Grupy Wyszehradzkiej*, red. A. Bień-Kacała, J. Jirásek, L. Cibulka, T. Drinóci, Toruń 2016.
- Grajewski K., *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001.
- Grajewski K., *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009.
- Gutowski M., Kardas P., *Domniemanie konstytucyjności a kompetencje sądów*, „Palestra” 2016, nr 5.
- Kardas P., *Konstytucyjne podstawy rozstrzygnięcia kolizji obowiązków i konfliktów dóbr w czasie epidemii*, „Palestra” 2020, nr 6.
- Karpiuk M., *Właściwość wojewody w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zapobiegania zagrożeniu życia i zdrowia*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2018, nr 6.
- Kowalewski K.P., *Ocena obowiązującego systemu odpowiedzialności majątkowej urzędników*, niepublikowana, Białystok 2016.
- Kowalska M., *Kolegialność działań Rady Ministrów a odpowiedzialność konstytucyjna jej członków w ocenie polskiej doktryny*, „Annales UMCS” 2017, nr 2.

- Krzemiński M., *Hybrydowy stan nadzwyczajny*, < <http://konstytucyjny.pl/marcin-krzeminski-hybrydowy-stan-nadzwyczajny/> >, dostęp: 10 czerwca 2020 r.
- Liszewska A., *Przestępstwo nadużycia władzy przez funkcjonariusza publicznego*, „Kontrola Państwa” 2014, nr 3.
- Małecki M., *Bieganie? Wyjazd do chłopaka? Dziecko z psem na spacerze? FAQ o zakazach epidemicznych*, < <https://www.dogmatykarnisty.pl/2020/04/faq-o-zakazach-epidemicznych/> >, dostęp: 5 czerwca 2020 r.
- Małecki M., *Interpretacja art. 231 § 1 k.k. Rzecznictwo o uzasadnieniu i konsekwencjach uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 24 stycznia 2013 r. (I KZP 24/12)*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2014, z. 1.
- Matan A., *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego*, Warszawa 2014.
- Mikuli P., *Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XL.
- Podsiadlik C., Skudynowski P., *Bezprawie normatywne (wybrane zagadnienia)*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 10.
- Rousseau D., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie*, Warszawa 1999.
- Rytel-Warzocho A., *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011.
- Safjan M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu bezprawia normatywnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, z. 1.
- Sala-Szczypiński M., *Racjonalność pracodawcy a odpowiedzialność za „bubel ustawowy”*, „Studia Prawnicze: rozprawy i materiały” 2009, nr 7.
- Skotnicki K., *Funkcje wyborów a wielkość okręgów wyborczych*, Toruń 2010.
- Stelina J., *Stosunki pracy osób pełniących funkcje organów państwa*, Warszawa 2016.
- Ślusarczyk M., *Glosa do Postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 22 kwietnia 2020 r., I SA/BK 177/20 (Zasady obowiązywania terminów procesowych w okresie stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego ogłoszonych w związku z COVID-19)*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2020, nr 2.
- Tuleja P., *Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego nie uniemożliwi ani nie utrudni walki z epidemią (w odpowiedzi Tymonowi Nowinie Konopce)*, < <http://konstytucyjny.pl/piotr-tuleja-wprowadzenie-stanu-nadzwyczajnego-nie-uniemozliwi-ani-nie-utrudni-walki-z-epidemia/> >, dostęp: 10 czerwca 2020 r.
- Uziębło P., *Czy możliwe jest przeprowadzenie wyborów podczas stanu epidemii? Opinia prawna*, Warszawa 2020.

- Wilk J., *Prawo do przemieszczania się w stanie epidemii – brak podstaw prawnych dla wprowadzania zakazu przemieszczania się*, SIP LEX 2020.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.
- Wróblewski M., *Wolność zgromadzeń w czasie epidemii*, SIP LEX 2020.
- Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.