

KINGA CHROBAK, WIKTORIA BUREK¹

Ustawodawstwo covidowe w świetle hierarchii źródeł prawa w Polsce – wybrane aspekty

1. Wstęp

Rok 2020 z pewnością na długo pozostanie w pamięci ludzi, przyniósł on bowiem wybuch epidemii wirusa, która stopniowo objęła niemalże wszystkie kontynenty. Wydarzenie to, jakże dramatyczne dla wielu osób, postawiło nowe wyzwania również przed prawodawcami w poszczególnych krajach. Ich głównym zadaniem stało się nagle stworzenie takiej regulacji prawnej, która z jednej strony zminimalizuje oraz w jak najwyższym stopniu wyhamuje rozprzestrzenianie się wirusa, a z drugiej będzie odpowiadać standardom praw i godności ludzkiej. Niniejszy artykuł jest próbą oceny realizacji tego zadania przez polskiego ustawodawcę. Naszym celem jest wskazanie hierarchii źródeł prawa zawartej w art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej² oraz usytuowanie w jej ramach regulacji przyjętych w związku z epidemią wirusa SARS-CoV-2. Analiza wybranych regulacji covidowych zostanie dokonana przez pryzmat obowiązującej w Polsce hierarchii źródeł prawa. Omówiono w niej przede wszystkim takie aspekty wprowadzonych obostrzeń, jak m.in.: obowiązek zakrywania ust i nosa, zamykanie lokali gastronomicznych bądź ograniczenia w ich funkcjonowaniu, ograniczenie zasady jawności na rozprawach sądowych, naruszenie zasady niedyskryminacji przedsiębiorców wpływającej z art. 32 Konstytucji RP. Przeanalizowana zostanie również kwestia wprowadzenia stanu wyjątkowego jako alternatywnej drogi walki z pandemią. Wybrane przykłady stanowią tylko wycinek przyjętych regulacji, gdyż polski ustawodawca podejmował kolejne próby regulowania dynamicznie zmieniającej się sytuacji.

1 Kinga Chrobak, Wiktoria Burek – Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie.

2 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

2. Źródła prawa w Polsce

Podstawowym elementem koncepcji państwa prawnego jest hierarchiczny podział źródeł prawa. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 87 wskazuje zamknięty katalog aktów powszechnie obowiązujących, na który składają się kolejno: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Przepisy konstytucyjne dają również podstawę do uznania, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa mogą być także rozporządzenia Prezydenta RP z mocą ustawy (wydawane tylko w sytuacji nadzwyczajnej, takiej jak stan wojenny lub gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie; art. 234 Konstytucji RP) oraz przepisy stanowione przez organizację międzynarodową, do której należy Polska (jeżeli umowa międzynarodowa konstytuująca te organizację przewiduje taką skuteczność prawną w prawie wewnętrznym; art. 90 ust. 1 Konstytucji RP). Konstytucja ma określić typy aktów normatywnych, ich podstawową charakterystykę, zakres przedmiotowy i zachodzące między nimi relacje prawne, wskazuje także najważniejsze zasady ich stanowienia bądź przyjęcia oraz główne czynności prawodawcze³. Całokształt aktów normatywnych tworzy z kolei system źródeł prawa, który ma w sposób generalny ustanowić założenia systemu rządów w kraju i zasad ustroju państwa, jak również nakreślić podstawowe prawa i obowiązki jednostki. Jeżeli przepisy powszechnie obowiązującego prawa normują sytuację wszystkich adresatów, to źródła tego prawa muszą układać się w swoistą drabinę – każdy akt normatywny musi zajmować w niej określony szczebel. Z tego punktu widzenia kluczowe znaczenie ma zasada hierarchicznej budowy systemu źródeł. Oznacza ona, że każdemu typowi aktu normatywnego przysługuje określona ranga w stosunku do typów pozostałych. Wynikiem braku takiej zgodności jest wadliwość niższego aktu, która pozwala sądom na jego uchylenie lub pominięcie przy orzekaniu. Usytuowanie każdej kategorii aktów ma fundamentalne znaczenie w przypadku rozstrzygnięcia, które prawo w danej sytuacji będzie mieć zastosowanie. Dlatego też przestrzeganie hierarchii aktów prawnych zdefiniowanych przez Konstytucję RP ma zapewnić obywatelom poczucie stabilności prawa i zagwarantować ochronę podstawowych praw i wolności.

Na szczycie hierarchii źródeł prawa w Polsce znajduje się Konstytucja RP, będąca ustawą zasadniczą państwa. Oznacza to, że jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej, a każdy kolejny akt prawny musi być zgodny z jej założeniami.

Następne miejsce w systemie prawa krajowego zajmuje ustawa. Ponieważ jest ona aktem uchwalanym przez parlament, ma szczególną pozycję w obrębie źródeł prawa, gdyż zakres i ranga ustawy jest wyznacznikiem ogólnej, ustrojowej roli parlamentu, a tym samym wyznacza rolę, jaką odgrywa przedstawicielstwo narodu w procesie stanowienia prawa. Można zatem stwierdzić, że częścią idei demokratyzmu systemu ustrojowego jest

3 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019.

zakres wyłączności parlamentu do stanowienia aktów, które mają ranę ustawy. Oznacza to, że żaden inny organ państwowy nie może ustanowić takiego aktu, należy więc założyć, że ustawa – jako akt parlamentu, który ma charakter normatywny – zajmuje w systemie źródeł prawa krajowego miejsce zaraz po Konstytucji. Jednocześnie ma nieograniczony zakres przedmiotowy, przy czym niektóre materie mogą być regulowane tylko w drodze ustawy lub z jej wyraźnego upoważnienia.

Na najniższym szczeblu w systemie powszechnie obowiązującego prawa lokuje się rozporządzenie. W tym miejscu trzeba zaznaczyć różnicę pomiędzy rozporządzeniem z mocą ustawy jako aktem uzupełniającym ustawodawstwo parlamentarne a rozporządzeniem jako aktem o niższej mocy prawnej. Rozporządzenia są prawem powszechnie obowiązującym, dlatego wiążą się z sytuacją prawną obywateli, osób prawnych czy samorządów. Rozporządzenia stanowią podstawę prawną do wykonania aktów lub decyzji administracyjnych o charakterze indywidualnym. Mają również charakter podustawowych aktów wykonawczych, co oznacza daleko idące ograniczenia, zarówno przy ich stanowieniu, jak i kształtowaniu ich treści. Mówiąc ściślej, rozporządzenie może być wydane tylko na podstawie ustawy. Rozporządzenia podlegają kontroli władzy sądowniczej, m.in. Trybunału Konstytucyjnego, który może orzec o generalnej utracie mocy obowiązującej rozporządzenia albo jego przepisów sprzecznych z ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub samą Konstytucją. Mogą być one również analizowane przez sady powszechne lub administracyjne.

Prawo miejscowe jest prawem powszechnie obowiązującym na szczeblu terenowym. Może być stosowane przez organy samorządu terytorialnego oraz przez terenowe organy administracji rządowej. Ma ono ograniczony zakres obowiązywania, zawężony do konkretnego terytorium. Jego celem jest ustalenie praw i obowiązków lokalnych podmiotów⁴.

Konstytucja i ustawy mają charakter aktów samoistnych, czyli mogą być wydawane w ramach kompetencji ogólnej uprawnionego organu do ich ustanowienia⁵, nie potrzebują żadnego upoważnienia do swojej skuteczności. Taki charakter mają również ratyfikowane umowy międzynarodowe. Rozporządzenia natomiast mają charakter aktów wykonawczych⁶, dlatego – zgodnie z art. 92 Konstytucji RP – mogą być one wydawane wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego, upoważnienie to musi zaś mieć charakter szczegółowy zarówno pod względem podmiotowym, przedmiotowym, jak i treściowym. Taki charakter muszą mieć również akty prawa miejscowego.

4 Ibidem, s. 141.

5 Ibidem, s. 158.

6 Ibidem, s. 141.

3. Początek pandemii w Polsce

Stan epidemii został wprowadzony w Polsce 20 marca 2020 r. rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii⁷. W tym samym dniu utraciło moc rozporządzenie wprowadzające na terenie Rzeczypospolitej stan zagrożenia epidemicznego⁸. W tym miejscu należy wskazać, że wszystkie akty wydane na jego podstawie, tj. decyzje, polecenia, wytyczne oraz zalecenia, zachowały swoją ważność i nie mogą być zmieniane na podstawie dotychczasowych przepisów. Ustawodawstwo wynikające z epidemii wirus SARS-CoV-2 jest niezwykle obszerne i reguluje niemalże każdą dziedzinę życia, a jednocześnie jest ono bardzo zawiłe i sformułowane w sposób, który może utrudniać przeciętnemu obywatelowi, nieposiadającemu wiedzy prawniczej, zrozumienie poszczególnych zapisów. Na potrzeby niniejszego artykułu przywołane zostaną wybrane regulacje, które w sposób szczególny wpływają na życie obywateli.

4. Obowiązek zakrywania ust i nosa

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2020 r.⁹ został wprowadzony powszechny obowiązek zasłaniania ust i nosa. Jako podstawę do wydania powyższego aktu wskazano ustawę z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹⁰. Ustawodawca powołał się na art. 46b pkt 4 tej ustawy, który przewidywał możliwość ustanowienia przez Radę Ministrów obowiązku poddania się przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie badaniom lekarskim oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów. Przez długi czas taki obowiązek dotyczył wszystkich osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej, co przekraczało upoważnienie wskazane w ustawie. Wydawane na tej podstawie mandaty za brak noszenia maseczek bądź zasłaniania nosa i ust w inny sposób budziły zatem wątpliwości, gdyż Konstytucja jednoznacznie wskazuje, że podstawą odpowiedzialności karnej może być ustawa, a nie akt niższej rangi, którym jest rozporządzenie. Zgodnie z orzecnictwem „odpowiedzialności karnej

7 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. poz. 491 ze zm.).

8 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. poz. 433 ze zm.).

9 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 673).

10 Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. Nr 234, poz. 1570).

podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia (...) przepis do jakiego odwołuje się skarżący pozostaje aktem prawnym rangi rozporządzenia. Albowiem źródłem obowiązku zasłaniania ust i nosa nadal nie jest ustawa a rozporządzenie wydane na jej podstawie. Stosownie zaś do przepisu art. 1 § 1 k.w. odpowiedzialności za wykroczenie podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia (*nullumcrimen sine lege*). W ocenie Sądu poszukiwanie znamion wykroczenia w przepisie rangi rozporządzenia pozostaje w opozycji do art. 42 ust. 1 Konstytucji stanowiącego, iż odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary, przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”¹¹. Ponadto trzeba pamiętać, że obowiązek ten został wprowadzony na terytorium całego kraju, a nie w poszczególnych strefach. Podobne stanowisko zajął Sąd Rejonowy w Mińsku Mazowieckim: „Za takim twierdzeniem przemawia fakt, że przepis art. 46a Ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi w sposób wyraźny stanowi, że w ściśle określonych przypadkach, tj. wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia (...) zagrożony obszar wraz ze wskazaniem rodzaju strefy, na którym wystąpił stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego”¹². Tym samym ustawodawca nie wyznaczył stref, w których należałoby zachować szczególne środki ostrożności, ale za taką strefę uznał terytorium całego kraju. Powszechny nakaz zakrywania nosa i ust został początkowo wprowadzony z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego¹³. Prawo ustanowione w drodze rozporządzenia przekraczającego ustawę było jednakże skutecznie egzekwowane, czego przykładem są liczne mandaty za brak zasłoniętych ust oraz nosa.

5. Ograniczenie działalności gospodarczej

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 października 2020 r.¹⁴ otworzyło drogę do kolejnego lockdownu. Z uwagi na wzrastającą liczbę zachorowań

11 Postanowienie Sądu Rejonowego w Mińsku Mazowieckim z dnia 2 kwietnia 2021 r., II W 155/21, POSP.

12 Ibidem.

13 *Jakim prawem władza każe mi nosić maseczkę – pytanie z infolinii Rzecznika Praw Obywatelskich*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/maseczki-covid-podstawa-prawna-faq-23-marca-2021> (dostęp: 25.06.2021).

14 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 1871).

ustawodawca wprowadził dość restrykcyjne środki. Nowe obostrzenia uderzyły przede wszystkim w przedsiębiorców, którzy z dnia na dzień stanęli przed ponownym nakazem zawieszenia bądź znacznego ograniczenia prowadzonej działalności. Prawo to znów zostało wprowadzone na mocy rozporządzenia. W tym miejscu należy przywołać art. 31 Konstytucji RP, który wskazuje, że: „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 jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw” (wyróżnienie pochodzi od autorek). Można zatem zapytać, na ile przyjęte regulacje wypełniały powyższą zasadę.

Bez wątpienia opisane prawo nie spełniało wytyczonych przez Konstytucję RP wymogów, zgodnie bowiem z jej art. 22 ograniczenie działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy. Ponadto wszelkie ograniczenia w tym zakresie nastąpić mogą tylko ze względu na dobro publiczne. W praktyce oznacza to możliwość przewidzenia konsekwencji, poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie prawa powszechnie obowiązującego oraz uzasadnione oczekiwanie, że prawodawca nie zmieni tych regulacji w sposób arbitralny. W tym miejscu warto przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r.¹⁵, zgodnie z którym pewność prawa z jednej strony ma gwarantować stabilność porządku prawnego w państwie, a z drugiej strony ma dawać obywatelowi pewność, że w oparciu o obowiązujące prawo może swobodnie kształtować swoje sprawy życiowe. Bez stabilnego prawa, racjonalności w stanowieniu przepisów bądź odpowiednich dostosowawczych przedsięwzięcia nie jest w stanie prowadzić działalności gospodarczej. Idąc dalej, art. 77 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że za każde niezgodne z prawem działanie władzy publicznej przysługuje odszkodowanie. A zatem, aby obostrzenia były wprowadzone zgodnie z prawem, powinien zostać ogłoszony stan klęski żywiołowej. Według ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej¹⁶ przez katastrofę naturalną rozumie się też zdarzenie związane z działaniem chorób zakaźnych ludzi. Niewprowadzenie stanu nadzwyczajnego w dobie koronawirusa było zaniechaniem ze strony władz. Pozbawiono więc przedsiębiorców prawa do korzystania z jasno wytyczonych przepisami prawa procedury ubiegania się o odszkodowanie. Gdyby w kraju wprowadzono jeden ze stanów nadzwyczajnych, odszkodowania można byłoby dochodzić na podstawie ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego, wolności i praw człowieka i obywatela¹⁷. Stanowi ona, że przedsiębiorca składa wniosek o odszkodowanie do właściwego wojewody,

15 Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK 2000, nr 5, poz. 138.

16 Dz.U. z 2017 r. poz. 1897 ze zm.

17 Dz.U. Nr 233, poz. 1955.

z kolei ten niezwłocznie, lecz nie dłużej niż przez trzy miesiące, podejmuje decyzję o przyznaniu odszkodowania bądź jego odmowie. Niewprowadzenie stanu klęski żywiołowej sprawiło, że przedsiębiorcy musieli dochodzić odszkodowania na zasadach ogólnych wyrażonych w Konstytucji RP i przepisach ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹⁸, co znacznie wydłużyło czas potrzebny na zaspokojenie ich roszczeń.

Przedsiębiorcy wielokrotnie stawali więc przed wyborem, czy zaryzykować i otrzymać karę, czy od razu ogłosić upadłość, trudno się więc dziwić, że niejednokrotnie decydowali się wznawiać działalność swoich firm, tym bardziej że – zgodnie z literą prawa – wprowadzone rozporządzeniem obostrzenia nie obowiązywały. Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu¹⁹, wskazując: „O ile oceniane zakazy, nakazy i ograniczenia były merytorycznie uzasadnione, o tyle tryb ich wprowadzenia, doprowadził do naruszenia podstawowych standardów konstytucyjnych i praw w zakresie wolności działalności gospodarczej. Dlatego stosując konstytucyjną zasadę z art. 178 Konstytucji RP (zasada podlegania sędziów w sprawowaniu urzędu tylko Konstytucji oraz ustawom), Sąd odmówił zastosowania kontrolowanego rozporządzenia z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 697), czego nie mogły uczynić – przy orzekaniu – skarżone organy administracji publicznej”.

Wątpliwości budził także sposób przeprowadzania kontroli. Pracownikom sanepidu, którzy pod szyldem kontroli działalności przedsiębiorcy odwiedzali otwierające się lokale, towarzyszyli niejednokrotnie funkcjonariusze policji. Taki obraz wzbudzał społeczny niepokój i mógł sugerować, że dany przedsiębiorca rzeczywiście dopuścił się działania niezgodnego z prawem. Tymczasem wiele osób decydujących się otworzyć lokale gastronomiczne stawiało na szali przyszłość swojej firmy, która niejednokrotnie stanowiła dorobek całego ich życia.

6. Zasada równego traktowania

Warto spojrzeć na wprowadzane w związku z pandemią obostrzenia również przez pryzmat konstytucyjnej zasady równości, wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”. W związku z ograniczeniem działalności gospodarczej ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie świadczeń pieniężnych dla osób, które nie mogły pracować, w wyniku czego niejednokrotnie zostały

18 Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.

19 Wyrok WSA w Opolu z dnia 27 października 2020 r., II SA/Op 219/20, CBOSA.

pozbawione środków do życia. Sam pomysł był słuszny, jednakże jego realizacja odbiła się szerokim echem. Przyczyną kontrowersji były zastosowane kryteria przyznawania świadczeń. Ustawodawca zastosował odmienne rozwiązania niż w przypadku Tarczy Antykryzysowej z kwietnia 2020 r., która została przyjęta jako odpowiedź na obostrzenia wprowadzone w pierwszym półroczu 2019 r. wraz z początkową fazą pandemii. Zgodnie z pierwotnymi rozwiązaniami świadczenie postojowe przyznawane było osobom świadczącym pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, które wskutek obostrzeń nie mogły świadczyć wykonywanej dotąd pracy. W tym przypadku kryteria udzielenia pomocy finansowej były dość jasne. Świadczenie przysługiwało osobom zatrudnionym w różnych branżach, którzy w okresie kilku miesięcy wstecz otrzymywali wynagrodzenie za świadczoną pracę. Wysokość pomocy zależała od osiągniętych w trakcie ostatnich trzech miesięcy dochodów, jednakże oscylowała w granicach najniższej płacy krajowej. Takie rozwiązanie skutkowało tym, że przyznanie tzw. świadczenia postojowego było wysoce uznaniowe. Ustawodawca zdecydował się na wyszczególnienie kilku branż, których przedstawiciele mogli starać się o dofinansowanie z budżetu państwa. Jednakże osoby zatrudnione w pozostałych branżach, w tym m.in. w gastronomii, nie zostały zakwalifikowane do tej grupy. Tym samym wielu przedsiębiorców, szczególnie małych i średnich, musiało zmierzyć się z dramatycznymi sytuacjami, niejednokrotnie tracąc dorobek życia. Zapoczątkowało to również etap masowych zwolnień pracowników, gdyż pracodawcy nie byli w stanie ich utrzymać.

7. Prawo do sądu

Prawo do sądu jest jednym z podstawowych praw każdego człowieka i obywatela. Konstytucja RP w art. 45 wskazuje: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. P. Sarnecki podkreśla, że tak sformułowana zasada oznacza uznanie znaczenia sądów dla określania statusu prawnego jednostki we wszelkich sytuacjach, w których może to okazywać się potrzebne²⁰. Tak więc w każdej sytuacji, każdej osobie przebywającej na terenie Rzeczypospolitej przysługuje prawo do zwrócenia się o ustalenie stanu prawnego bądź rozstrzygnięcie sporu poprzez niezależny organ. Co ważne, prawo to powinno być realizowane z zachowaniem wymogu niezależności, bezstronności i niezawisłości sądu, funkcjonującego jawnie, terminowo i sprawiedliwie. Prawo to realizuje się na trzech płaszczyznach, obejmując dostęp do sądu (uruchomienie procedury przed sądem), prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury oraz uprawnienie do otrzymania orzeczenia

²⁰ P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016, s. 112.

sądowego wiążąco rozstrzygającego daną sprawę²¹. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że prawo do sądu wyrażone w Konstytucji RP nakłada na ustawodawcę obowiązek ustanowienia takiej regulacji prawnej, która w pełni zagwarantuje rozpatrzenie sprawy przez sąd na żądanie zainteresowanego²². Prawo do sprawiedliwego rozpoznania sprawy należy zawsze interpretować wraz z zasadą sprawiedliwości proceduralnej wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Realizować ma się ona przede wszystkim poprzez jawne rozpatrzenie sprawy, bez nieuzasadnionej zwłoki, gwarantując jednocześnie prawo do obrony oraz zasadę domniemania niewinności.

W tym miejscu warto przede wszystkim zwrócić uwagę na prawo do jawności postępowania sądowego, które na skutek unormowań wprowadzonych w związku z epidemią wirusa SARS-Cov-2 zostało dość mocno ograniczone. Realizuje się ono przede wszystkim w dostępie do jawnego rozpatrzenia sprawy, ale również w prawie uczestników postępowania do przeglądania akt, otrzymywania odpisów, kopii czy wyciągów, jak i w dostępie do protokołów²³. Przejawem konstytucyjnej zasady jawności (powielonej również w szeregu ustaw szczególnych) jest też prawo osób trzecich do udziału w rozprawach. Zgodnie z ust. 2 art. 45 Konstytucji RP: „Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie”. Jak wskazano w corocznym wydaniu „Obywatelskiego monitoringu sądów” z 2020 r.²⁴, prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy przez sądy oraz zasada publicznego ogłaszania wyroków są wyrazem społecznej kontroli sprawowania władzy przez wymiar sprawiedliwości. Pełnią one bowiem dwojaką funkcję – przede wszystkim mają zagwarantować rzetelność procesu, są też elementem budowania zaufania społeczno do władzy sądowniczej. Zasadnicze znaczenie dla zasady jawności postępowania ma publiczne ogłoszenie wyroku oraz podanie przez sąd najważniejszych motywów rozstrzygnięcia. Co najważniejsze, ich adresatem są nie tylko strony konkretnego postępowania, ale również opinia publiczna. Usne ogłoszenie wyroku ma więc służyć społecznej legitymizacji wyroku, prewencji zachowań niezgodnych z prawem oraz edukacji prawnej społeczeństwa²⁵. W poddanych obserwacji sądach podjęto szereg środków ostrożności w związku z pandemią COVID-19. Przede wszystkim pojawiły się utrudnienia w dostępie obywateli do sądu w charakterze publiczności,

21 P. Tuleja [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019.

22 Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK 2000, nr 5, poz. 143.

23 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43 poz. 296 ze zm.).

24 B. Pilitowski, B. Kociołowicz-Wiśniewska, *Obywatelski monitoring Sądów 2020*, https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2020/09/FCWP_2020_web.pdf (dostęp: 27.06.2021).

25 Ibidem.

wizyta w sądzie zaczęła wiązać się z koniecznością dokonywania uzgodnień telefonicznych, odpowiadania na liczne pytania, co niekiedy i tak kończyło się odmową wstępu na salę sądową²⁶.

W toku rozważań na temat wpływu pandemii koronawirusa na funkcjonowanie sądownictwa nie sposób pominąć przygotowanej nowelizacji przepisów postępowania cywilnego²⁷. Jednocześnie nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego dokonana za pomocą tej ustawy wprowadziła znaczne modyfikacje w procedurze, stwarzając np. możliwość, by sprawy w pierwszej i drugiej instancji były rozpatrywane tylko przez jednego sędziego. Według ustawodawcy miało to ograniczyć zagrożenie rozprzestrzenieniem się wirusa. Ministerstwo Sprawiedliwości argumentowało, że zmiana ta wyeliminuje odwoływanie rozpraw w razie choroby jednego z członków składu orzekającego, a także umożliwi bardziej efektywne wykorzystanie kadry orzeczniczej, ponieważ nie ma większego znaczenia, czy w sprawie orzeka jeden czy trzech sędziów. Była to bardzo istotna zmiana, która w konsekwencji mogła doprowadzić do podważenia zaufania do sądów. Nowelizacja wprowadziła też modyfikacje w zakresie doręczeń dokonywanych pośród pełnomocników profesjonalnych, które miały się odtąd odbywać za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, oraz tzw. fikcję doręczenia, określając ten moment na następny dzień roboczy po wprowadzeniu pisma do środka komunikacji elektronicznej w taki sposób, żeby adresat mógł zapoznać się z jego treścią. Jest to odejście od dotychczasowego systemu awizowania pism przez 14 dni i jako takie budzi wątpliwości, pozostawiając szereg nieuregulowanych kwestii²⁸.

Liczne kontrowersje, zwłaszcza wśród praktyków prawa, budził również art. 15zss ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²⁹ umożliwiający zdalne prowadzenie rozpraw. W ustawie tej stworzono także możliwość zarządzenia przez przewodniczące przeprowadzenia posiedzenia niejawnego w sytuacji, gdyby niemożliwe było prowadzenia postępowania za pośrednictwem urządzeń teletechnicznych. W rezultacie rozpoznawanie spraw cywilnych na rozprawie lub posiedzeniu jawnym stawało się wyjątkiem. Skierowanie sprawy na posiedzenie jawne za każdym razem wymagało od przewodniczącego składu uzasadnienia, że odbycie takiego posiedzenia nie wywoła nadmiernego zagrożenia dla zdrowia osób w nim uczestniczących.

26 Ibidem, s. 40.

27 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 899. Ustawę uchwalono na posiedzeniu nr 30 dnia 28 maja 2021 r., a została podpisana przez Prezydenta RP 9 czerwca 2021 r. (Dz.U. poz. 1090).

28 Ł. Nykiel, *Projektowane zmiany w Kodeksie postępowania cywilnego*, https://www.temidium.pl/artykul/projektowane_zmiany_w_kodeksie_postepowania_cywilnego-6797.html (dostęp: 28.09.2021).

29 Dz.U. poz. 374 ze zm.

Do momentu wprowadzenia tych zmian ograniczenie jawności postępowania było możliwe tylko wówczas, gdy strony same rezygnowały z tego prawa.

Epidemia wirusa COVID-19 spowodowała konieczność poszukiwania bezpiecznych metod prowadzenia procesów sądowych w sposób zapewniający bezpieczeństwo stronom tych postępowań i pracownikom sądów. Poprzez liczne obostrzenia i ograniczenia związane z przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu się wirusa wprowadzono jednakże istotne zmiany w formie i sposobie prowadzenia postępowań sądowych, znacznie ograniczając konstytucyjną zasadę prawa do sądu³⁰. Zmianom tym towarzyszyło luzowanie obostrzeń w niektórych branżach, m.in. zwiększanie limitu osób w sklepach czy lokalach gastronomicznych. Pojawiło się więc pytanie, na ile omawiana nowelizacja faktycznie miała służyć ochronie zdrowia oraz walce z epidemią i czy sytuacja epidemiologiczna w kraju rzeczywiście zmuszała rządzących do podjęcia tak restrykcyjnych kroków, wpływających na długofalowe zmiany w procedurze sądowej.

8. Rozwiązania covidowe a stan klęski żywiołowej

W związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-Cov-2 rząd wprowadził wiele restrykcji, takich jak np. zasłanie ust i nosa czy ograniczenia w wolności przemieszczania się. Warto nadmienić, że wszystkie te restrykcje zostały wprowadzone w drodze rozporządzenia. Tego typu rozwiązania powinny być wprowadzane po ogłoszeniu stanu klęski żywiołowej, czego jednak polski rząd nie zrobił. W doktrynie zgodnie wskazuje się, że wprowadzenie stanu nadzwyczajnego jest dopuszczalne tylko przy łącznym spełnieniu dwóch przesłanek, tj. zaistnieniu zdarzeń powodujących poważne zagrożenie bezpieczeństwa publicznego lub bytu narodu albo państwa, których skutków nie można usunąć w zwykłym trybie działania organów państwa³¹. Konstytucja RP zabrania ograniczania istotnych praw obywateli (m.in. wolności poruszania się – art. 52), za wyjątkiem sytuacji opisanych w art. 228, w związku z czym tego typu zmian nie można wprowadzać za pomocą rozporządzeń. Z kolei przepis art. 31 Konstytucji RP stanowi, że wolność człowieka podlega ochronie prawnej, a 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 jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Stan nadzwyczajny może być wprowadzony jedynie na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu

30 M. Biała, *Rozprawy zdalne w postępowaniu cywilnym*, LEX/el. 2021.

31 P. Radziejewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, P. Tuleja (red.)..., komentarz do art. 228.

do publicznej wiadomości. W przypadku ograniczeń covidowych nie został spełniony żaden z tych warunków.

Oceniając całokształt sytuacji związanej z pandemią COVID-19, można dojść do wniosku, że istniała wówczas przesłanka uzasadniająca wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, tym bardziej że Konstytucja RP daje do tego wystarczające podstawy. Ogłoszenie stanu klęski żywiołowej stwarzałoby władzom publicznym optymalne możliwości reagowania na nadzwyczajne zagrożenia związane z pandemią, szczególnie w sytuacji, gdy zwalczanie zagrożeń wymagałoby wprowadzania ograniczeń praw konstytucyjnych wykraczających poza wymogi sformułowane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

9. Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, można stwierdzić, że pandemia niewątpliwie znacząco wpłynęła na funkcjonowanie państwa. Aby zapobiec rozprzestrzenianiu się wirusa, konieczne było podjęcie różnego rodzaju środków. Wydaje się jednak, że część regulacji wprowadzonych przez polski rząd naruszyła porządek prawny ustanowiony w Konstytucji³². Oczywiście jest, że w związku z bardzo dynamicznie rozwijającą się sytuacją epidemiologiczną konieczne było przyjęcie (niejednokrotnie restrykcyjnych) środków prawnych w celu ochrony zdrowia oraz zapobiegania rozprzestrzenianiu się epidemii. Jednakże warto zapytać, gdzie leży granica pomiędzy faktyczną walką z pandemią a naruszeniem podstawowych praw każdego człowieka. Jak wskazują przywołane powyżej przykłady, granica ta zdaje się coraz bardziej zacierać. Nikt z nas nie wie, kiedy i czy w ogóle pandemia wirusa SARS-CoV-2 się skończy, należy więc jasno określić, które prawa można ograniczyć, a które stanowią fundamentalną wartość dla obywateli i państwa prawa. Wszyscy zgodzimy się, że ludzkie zdrowie i jego ochrona stanowi jedną ze sfer życia, którym należy się ochrona ze strony państwa, jednakże wszelkie podejmowane przez władzę kroki powinny być starannie wyważone, tak aby zachować równowagę pomiędzy ochroną zdrowia i życia obywateli a fundamentalnymi prawami, które im przysługują. Tylko zachowanie odpowiednich proporcji pozwoli na prawidłowe funkcjonowanie aparatu państwowego, bez ingerencji w godność i ochronę życia każdego obywatela.

Bibliografia

Biała M., *Rozprawy zdalne w postępowaniu cywilnym*, LEX/el. 2021.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019.

³² P. Uziębło, *Czy możliwe jest przeprowadzenie wyborów podczas stanu epidemii?*, <https://www.batory.org.pl/2020/03/26/czy-mozliwe-jest-przeprowadzenie-wyborow-podczas-epidemii-opinia-prawna/> (dostęp: 28.06.2021), s. 2.

- Jakim prawem władza każe mi nosić maseczkę – pytanie z infolinii Rzecznika Praw Obywatelskich*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/maseczki-covid-podstawa-prawna-faq-23-marca-2021> (dostęp: 25.06.2021).
- Nykiel Ł., *Projektowane zmiany w Kodeksie postępowania cywilnego*, https://www.temidium.pl/arttykul/projektowane_zmiany_w_kodeksie_postepowania_cywilnego-6797.html (dostęp: 28.09.2021).
- Pilitowski B., Kociołowicz-Wiśniewska B., *Obywatelski monitoring Sądów 2020*, https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2020/09/FCWP_2020_web.pdf (dostęp: 27.06.2021).
- Radziejewicz P. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019.
- Sarnecki P. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016.
- Tuleja P. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019.
- Uziębło P., *Czy możliwe jest przeprowadzenie wyborów podczas stanu epidemii?*, <https://www.batory.org.pl/2020/03/26/czy-mozliwe-jest-przeprowadzenie-wyborow-podczas-epidemii-opinia-prawna/> (dostęp: 28.06.2021).

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.
- Ustawa z dnia z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. Nr 43 poz. 296 zm.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej, Dz.U. z 2017 r. poz. 1897 ze zm.
- Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego, wolności i praw człowieka i obywatela, Dz.U. Nr 233, poz. 1955.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz.U. Nr 234, poz. 1570.
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. poz. 374 ze zm.
- Ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1090.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz.U. poz. 433 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. poz. 491 ze zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. poz. 673.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. poz. 1871.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 899.

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK 2000, nr 5, poz. 138.

Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK 2000, nr 5, poz. 143.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 27 października 2020 r., II SA/Op 219/20, CBOSA.

Postanowienie Sądu Rejonowego w Mińsku Mazowieckim z dnia 2 kwietnia 2021 r., II W 155/21, POSP.

Ustawodawstwo covidowe w świetle hierarchii źródeł prawa w Polsce – wybrane aspekty

Streszczenie

Celem artykułu jest omówienie rozwiązań prawnych przyjętych w odpowiedzi na rozprzestrzeniającą się pandemię wirusa SARS-CoV-2 oraz ich usytuowanie w hierarchii źródeł prawa w Polsce. Analizie zostały poddane wybrane regulacje prawne przyjęte w związku z ogłoszeniem stanu epidemii wirusa COVID-19. Oceny zgodności covidowych źródeł prawa z hierarchią aktów prawnych wskazaną przez Konstytucję dokonano poprzez analizę wprowadzonych obostrzeń, takich jak: obowiązek zakrywania ust i nosa, zamykanie lokali gastronomicznych bądź ograniczenia w ich funkcjonowaniu, realizację zasady jawności na rozprawach sądowych czy naruszenie zasady niedyskryminacji przedsiębiorców. Równocześnie w pracy podjęto problem wprowadzenia jednego z przewidzianych przez Konstytucję stanów wyjątkowych. Artykuł oparty został na merytorycznych przepisach prawa, orzeczeniach sądowych oraz komentarzach osób specjalizujących się w prawie konstytucyjnym. Stanowi jednocześnie komparatystyczne ujęcie regulacji covidowych oraz fundamentalnych praw wynikających z Konstytucji RP.

Słowa kluczowe: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, COVID-19, źródła prawa, obostrzenia, stan wyjątkowy

Covidium legislation in the light of the hierarchy of sources of law in Poland – selected aspects

Abstract

The aim of the article is to discuss legal solutions adopted in response to the spreading SARS-CoV-2 virus pandemic and their location in the hierarchy of sources of law in Poland. Selected legal regulations adopted in connection with the announcement of the COVID-19 virus epidemic have been analysed. The assessment of compliance of Covidian sources of law with the hierarchy of legal acts indicated by the Constitution is made through an analysis of the introduced restrictions, such as: the obligation to cover mouths and noses, closure of catering establishments or restrictions on their operation, implementation of the

principle of openness in court hearings or violation of the principle of non-discrimination of entrepreneurs. At the same time, the paper addresses the problem of the introduction of one of the states of emergency provided for by the Constitution. The article is based on substantive legal provisions, court rulings and commentaries by persons specialising in constitutional law. At the same time, it provides a comparative account of the 'covidium regulations' and fundamental rights under the Constitution of the Republic of Poland.

Keywords: Constitution of the Republic of Poland, COVID-19, sources of law, restrictions, state of emergency