

Ordoiuris (/) > Wolności obywatelskie (/wolnosci-obywatelskie)

Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej

Data publikacji: 11.10.2022



Główne tezy opinii

1. Projektowane stany „pogotowia” i „zagrożenia” nie mogą zostać uznane za nowe stany nadzwyczajne w konstytucyjnym rozumieniu.
 2. Wprowadzenie nowych stanów nadzwyczajnych do polskiego systemu prawnego wymaga zmiany Konstytucji RP.
 3. Stan pogotowia powinien dotyczyć wyłącznie służb publicznych, dlatego możliwość wydawania poleceń Jednostkom Samorządu Terytorialnego i przedsiębiorcom powinna zostać wykreślona z projektu.
 4. W projekcie w nieuprawniony sposób rozciągnięto kategorię poleceń na nowe podmioty, w stanie zwyczajnego funkcjonowania państwa (w ramach zwyczajnych środków konstytucyjnych) zamiast w stanie nadzwyczajnym oraz w stosunku do podmiotów niepodlegających podmiotowi polecającemu.
 5. Zakres ograniczeń, o których mowa w art. 42 i 43 projektu powinien zostać poddany szerokiej dyskusji, także parlamentarnej, w celu wypracowania rozwiązań akceptowanych społecznie.
6. Proponowaną jednoznacznie negatywną zmianą jest uchylenie przepisów umożliwiających m.in. przedsiębiorcom uzyskanie wyrównania strat majątkowych powstałych w wyniku ograniczenia ich praw i wolności w stanie klęski żywiołowej. Jednocześnie projekt nie przewiduje w tym zakresie żadnych równoważnych propozycji, zdecydowanie pogarszając sytuację podmiotów poszkodowanych w stanie klęski żywiołowej.
7. Należy rekomendować wprowadzenie do projektu przepisów, które zapewnią możliwość skutecznego ubiegania się o wyrównanie strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu klęski żywiołowej wolności i praw człowieka i obywatela w rozsądnym czasie i procedurze gwarantującej rzetelne ustalenie rozmiarów tych strat.
8. Niezastosowanie się do niezgodnych z przepisami Konstytucji RP poleceń ingerujących w zakres praw i wolności człowieka i obywatela zgodnie z projektem skutkować będzie odpowiedzialnością karną - co należy uznać za niedopuszczalne.
9. W związku z nieumieszczeniem w projekcie wymogu poddania się szczepieniom ochronnym, przepis penalizujący niepoddanie się im należy z projektu wykreślić.
10. W związku z licznymi uchybieniami i kontrowersyjnymi rozwiązaniami oraz w świetle powyższych argumentów należy rekomendować zaniechanie dalszych prac nad opiniowanym projektem ustawy. W przypadku jednak politycznej woli uchwalenia ustawy mimo wszystko, konieczne jest skierowanie projektu do podkomisji, która mogłaby szczegółowo przeanalizować projekt i zaproponować zmiany niwelujące opisane wyżej braki.

Zagadnienia wstępne

1. Przedmiotem analizy są wybrane zagadnienia związane z projektem ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej (UD432)^[1] przygotowanym 31 sierpnia 2022 r., którego celem jest zastąpienie dotychczas obowiązujących przepisów regulujących zagadnienia zarządzania kryzysowego.
2. Projekt przewiduje uchylenie następujących aktów prawnych:
 1. ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1897; dalej jako „u.s.k.ż.”);
 2. ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności, praw człowieka i obywatela (Dz. U. poz. 1955; dalej jako „ustawa o wyrównaniu strat”) – w części dotyczącej stanu klęski żywiołowej;
 3. ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1856, z 2021 r. poz. 159 oraz z 2022 r. poz. 583);
 4. ustawy z dnia 18 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz. U. z 2021 r. poz. 379 oraz z 2022 r. poz. 1561).
3. Analizowany projekt ustawy posługuje się dotychczas obowiązującymi definicjami „katastrofy naturalnej” i „klęski żywiołowej”, wprowadzając jednak dodatkowe pojęcia, które dotyczą sytuacji niewchodzących w zakres stanów nadzwyczajnych, a które mają się odnosić do sytuacji potocznie określanych jako „stany quasi-nadzwyczajne” - „stanu pogotowia” oraz „stanu zagrożenia” (art. 27 ust. 1).

Stan pogotowia i stan zagrożenia

4. Stan pogotowia zgodnie z założeniami projektu (art. 29) mógłby być wprowadzany przez ministra spraw wewnętrznych (MSW) dla całego kraju lub przez wojewodę dla obszaru województwa (na czas nieprzekraczający 30 dni z możliwością przedłużenia za zgodą odpowiednio - Prezesa RM albo MSW) „jeżeli z uwagi na niekorzystne okoliczności wywołane działaniami sił natury lub działalnością człowieka, w tym wystąpienie lub możliwość

wystąpienia sytuacji kryzysowej na określonym obszarze, zachodzi konieczność podniesienia gotowości organów administracji publicznej do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności”. Stan pogotowia obowiązywałby:

1. wojewodów oraz podmioty określone w art. 16 ust. 1 pkt 1, z wyłączeniem organizacji pozarządowych, w zakresie wskazanym przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych;
2. pozostałe organy administracji rządowej w zakresie wskazanym przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

5. Sposób sformułowania ww. definicji budzi poważne zastrzeżenia ze względu na brak precyzyjnego określenia przesłanek, przy zaistnieniu których organy państwowe byłyby uprawnione do wprowadzenia stanu pogotowia. Dla porównania należy wskazać obowiązujące przepisy konstytucyjne i ustawowe określające warunki wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, na podstawie których możliwe jest zdefiniowanie charakteru wyjątkowości sytuacji uzasadniającej wprowadzenie tego stanu nadzwyczajnego.

6. Stan zagrożenia, zgodnie z projektem, „wprowadza i odwołuje, w drodze rozporządzenia, Prezes Rady Ministrów z inicjatywy własnej lub na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego części, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni” (art. 30; projekt nie przewiduje możliwości przedłużenia czasu obowiązywania stanu zagrożenia). Stan zagrożenia miałby być wprowadzany w przypadku, gdy „wprowadzenie stanu pogotowia jest niewystarczające do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności i konieczne jest podjęcie przez organy administracji publicznej dodatkowych działań oraz wprowadzenie ograniczeń, zakazów i nakazów obowiązujących podmioty ochrony ludności” (art. 27 ust. 1 pkt 2). Podobnie zatem, jak w przypadku stanu pogotowia, stan zagrożenia został zdefiniowany w sposób niezwykle rozległy i nieprecyzyjny, przyznając - z jednej strony - władzom publicznym bardzo szeroki zakres arbitralnego uznania danej sytuacji za stan zagrożenia i związanej z tym ingerencji w prawa i wolności obywatelskie, a z drugiej – zdecydowaną niepewność adresatów działań organów władzy publicznej do co zakresu obowiązującego ich obowiązku poddania się działaniom państwa. Trzeba jednak wskazać, że stan pogotowia dotyczyć powinien wyłącznie służb publicznych, stawiając je w podwyższonej gotowości do działania. W tym kontekście należy poddać zdecydowanej krytyce możliwość wydawania poleceń przedsiębiorcom i jednostkom samorządu terytorialnego. Stan zagrożenia zaś łączy się z możliwością ograniczenia wolności i praw człowieka. W obu przypadkach projektodawca z różnym natężeniem próbuje wprowadzić do polskiego systemu prawnego stany *quasi*-nadzwyczajne. Już w tym miejscu należy podnieść, że zarówno stan pogotowia jak i stan zagrożenia nie mogą być jednak rozumiane jako nowe stany nadzwyczajne analogiczne do tych konstytucyjnie opisanych. Należy przez to rozumieć, że działania podejmowane w stanie pogotowia i stanie zagrożenia muszą mieścić się w ramach tak zwanych normalnych środków konstytucyjnych, co zostanie szerzej opisane poniżej.

7. Zauważyć trzeba, że sposób myślenia projektodawcy o trzech stanach „nadzwyczajnych” oddaje dobrze sformułowanie art. 27 ust. 1 projektu, gdzie nie czyni się specjalnej różnicy między stanem pogotowia i stanem zagrożenia a konstytucyjnym stanem klęski żywiołowej. Optyka ta znajduje potwierdzenie w wielu miejscach projektu np. w art. 31 ust. 7. Projektodawca wydaje się tworzyć system inspirowany przykładowo czterostopniową skalą stopni alarmowych^[2], które jednak nakierowane są na mobilizację odpowiednich służb, a nie na ograniczanie praw i wolności osób w celu ochrony ich praw i wolności. Poszczególne stany mogą zostać wprowadzone „w celu zapewnienia adekwatnej względem zagrożeń realizacji zadań ochrony ludności”, a także w ramach „podnoszenia gotowości podmiotów ochrony cywilnej”. Nowa regulacja tworzona jest zatem z perspektywy władz publicznych, ich uprawnień i możliwości działania, nie uwzględniając w należyтым stopniu wolności i praw człowieka i obywatela.

8. Należy również zauważyć, że proponowane przez projektodawcę rozwiązania w postaci stanu „*quasi*-nadzwyczajnego” istotnie przypominają działania podejmowane w trakcie tzw. pandemii COVID-19, podczas której na społeczeństwo polskie nałożony został szereg ograniczeń praw i wolności, przy czym konstytucyjność znacznej ich części była następnie często kwestionowana zarówno w orzecznictwie sądowym, jak i przez licznych przedstawicieli nauki prawa. Także w sytuacji proponowanego w projekcie stanu zagrożenia (a w pewnym zakresie dotyczy to również stanu pogotowia – por. dalszą część analizy) mielibyśmy do czynienia ze stanem „*quasi*-nadzwyczajnym”. Wprowadzenie tego typu stanu, niezależnie od terminologii użytej dla jego określenia, oznacza, że władza państwowa nadal zobowiązana jest do podejmowania wszelkich działań w ramach zwykłych środków konstytucyjnych (a zatem takich, które wyznaczone są przede wszystkim przez art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), właściwych stanowi „normalnego” funkcjonowania państwa. Sytuacje określane jako kryzysowe generalnie nie powinny być utożsamiane ze stanami nadzwyczajnymi, o których mowa w art. 228 Konstytucji RP, o ile dana sytuacja kryzysowa np. nie wymaga zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych noszących znamiona klęski żywiołowej. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie K 50/07, „[p]oprzestanie władz na stwierdzeniu sytuacji kryzysowej oznacza, że w ich ocenie powstałe zagrożenia nie uzasadniają wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, czyli nie występuje potrzeba ograniczania praw i wolności, a do pokonania tych zagrożeń wystarczą «normalne» środki”^[3]. Należy również podkreślić, że Konstytucja wyznacza ramy funkcjonowania państwa, które powinny być respektowane przez władzę publiczną. Należy zatem oceniać negatywnie wprowadzenie jakichkolwiek alternatywnych wobec stanów nadzwyczajnych rozwiązań skutkujących okresowym, gremialnym ograniczeniem praw i wolności człowieka i obywatela, takich jak właśnie różnego rodzaju stany zagrożenia, epidemii, itp. Rozwiązaniem prawidłowym jest ewentualne uzupełnienie katalogu stanów nadzwyczajnych, który określa art. 228 ust. 1 Konstytucji RP (w trybie przewidzianym w jej rozdziale XII), tak by wyposażał on podmioty władzy publicznej w narzędzia adekwatne do reagowania na zagrożenia, których twórcy ustawy zasadniczej nie dostrzegli. Istota stanu nadzwyczajnego polega bowiem na swoistym zawieszeniu normalnych reguł funkcjonowania państwa i możliwości podjęcia pewnych szczególnych środków zapobiegających zagrożeniom lub niwelującym ich skutki. Pozakonstytucyjne wprowadzanie stanów alternatywnych wobec stanów nadzwyczajnych należy z definicji traktować z daleko posuniętą rezerwą.

Możliwość wydawania poleceń jednostkom samorządu terytorialnego (a także samorządowym osobom prawnym i samorządowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej) oraz przedsiębiorcom

9. W przypadku ewentualnego przyjęcia projektu, zarówno decyzje o ogłoszeniu w kraju stanu zagrożenia, jak i stanu klęski żywiołowej będą miały swoje poważne konsekwencje, w tym również w sferze realnych możliwości korzystania z praw i wolności człowieka i obywatela. Zachodzić będą jednak między nimi również poważne różnice. W przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia, a nie stanu klęski żywiołowej (a więc uznania, że dana sytuacja kryzysowa mieści się w zakresie stanu „normalnego” funkcjonowania państwa) władzy państwowej pozostają do dyspozycji wyłącznie „zwykłe środki konstytucyjne”, natomiast wydanie rozporządzenia ogłaszającego stan klęski żywiołowej otwiera dodatkowe możliwości reagowania, o których mowa w art. 233 ust. 3 Konstytucji RP. W doktrynie wskazuje się, że termin „zwykłe środki konstytucyjne” oznacza „wszystkie możliwości działania, jakimi

disponują organy państwowe i samorządowe, które mogą zostać wykorzystane w «normalnej» sytuacji, a więc gdy nie jest wprowadzony stan nadzwyczajny. Chodzi tu o wydawanie aktów prawnych, podejmowanie decyzji w sprawach indywidualnych, a nawet podejmowanie działań faktycznych w granicach kompetencji organów władzy publicznej^[4]. Granice dopuszczalności ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela określa w takich sytuacjach klauzula limitacyjna z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (względnie szczególnie klauzule limitacyjne).

10. Zgodnie z treścią projektu w ramach „podnoszenia gotowości podmiotów ochrony cywilnej” (rozdział 3), tj. w przypadku wprowadzenia stanu pogotowia, stanu zagrożenia albo stanu klęski żywiołowej (art. 27) „Prezes Rady Ministrów może wydawać **polecenia** obowiązujące organy administracji rządowej, państwowe osoby prawne, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz **przedsiębiorców**.” (art. 31 ust. 1). Ponadto, do wydawania **poleceń** uprawniony byłby **minister**, do którego działania należy zapobieganie skutkom stanu zagrożenia lub stanu klęski żywiołowej lub ich usuwanie. Minister byłby uprawniony do wydawania poleceń z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody; w świetle proponowanych przepisów polecenia obowiązywałyby podmioty, o których mowa w art. 31 ust. 1 z wyłączeniem Prezesa RM (art. 31 ust. 2). Zgodnie z projektowanymi założeniami, **wojewoda** mógłby wydawać **polecenia** obowiązujące organy administracji rządowej działające w województwie, państwowe osoby prawne, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (art. 31 ust. 3).
11. Problem wydawania w stanie pogotowia wiążących poleceń jednostkom samorządu terytorialnego (a także samorządowym osobom prawnym i samorządowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej) oraz przedsiębiorcom jest kluczowy dla dalszej oceny projektowanej instytucji stanu pogotowia. Wprowadzenie tego rozwiązania spowoduje bowiem, że stan pogotowia wykróczy poza swoje definicyjne ramy określone przez samego projektodawcę. Wątpliwe jest również, by konstrukcja taka była możliwa do pogodzenia z Konstytucją RP.
12. Polecenia, o których mowa powyżej (w art. 31 ust. 1-3 – a więc obowiązujące także **przedsiębiorców**) mogłyby być wydawane w okresie obowiązywania stanu zagrożenia lub stanu klęski żywiołowej oraz w celu odpowiednio przeciwdziałania zaistniałemu zagrożeniu lub skutkom klęski żywiołowej, lub ich usunięcia. Wydawane byłyby w drodze decyzji administracyjnej, podlegałyby natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagałyby uzasadnienia (art. 31 ust. 4). W tym zakresie takie polecenia kierowane m.in. do przedsiębiorców mógłby również wydawać MSW działający z upoważnienia Prezesa RM (art. 31 ust. 5). Jak wskazuje art. 31 ust. 18 projektu, w uzasadnionych przypadkach ww. polecenia mogłyby być wydawane i przekazywane **ze skutkiem wiążącym także ustnie**, pisemnie w formie adnotacji, telefonicznie, czy za pomocą środków komunikacji elektronicznej.
13. W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę, że termin „polecenie” nie został zdefiniowany na potrzeby analizowanej regulacji. Wprawdzie art. 31 ust. 4 wspomina o wydawaniu **poleceń** w celu „przeciwdziałania zaistniałemu zagrożeniu lub skutkom klęski żywiołowej, lub ich usunięcia”, jednak nie precyzuje np. do jakich zadań miałyby się ograniczać ww. polecenia. Wydaje się, że mają one stanowić kategorię odrębną od **ograniczeń, zakazów i nakazów**, o których mówi art. 27 ust. 1 pkt 2, i które mają – zgodnie z projektem – odnosić się wyłącznie do „podmiotów ochrony ludności” zdefiniowanych jako „instytucje publiczne i osoby prawne działające na rzecz ochrony ludności, w szczególności organy administracji publicznej, jednostki samorządu terytorialnego, służby, inspekcje straże, jednostki organizacyjne opieki zdrowotnej, a także organizacje pozarządowe i przedsiębiorstwa” (art. 3 pkt 11). Wynika z tego, że wbrew założeniom art. 27 ust. 1 pkt 2, na podstawie art. 31 ust. 1 projektu polecenia byłyby wiążące dla wszystkich przedsiębiorców, a więc także tych nienależących do kategorii podmiotów ochrony ludności (podmiotów nie działających na rzecz ochrony ludności).
14. W razie odmowy wykonania polecenia, o którym mowa w ust. 1- 3, niewłaściwego wykonywania tego polecenia albo braku skuteczności w realizacji działań koordynacyjnych wynikających z obowiązywania jednego ze stanów, o których mowa w art. 27 ust. 1 pkt 2 i 3, przez **organy samorządu terytorialnego** Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego terytorialnie wojewody, może w drodze decyzji administracyjnej, orzec o **przejęciu zadań organów samorządu terytorialnego przez wojewodę**, na czas określony, w zakresie niezbędnym do wykonania polecenia lub realizacji zadań koordynacyjnych wynikających z obowiązywania jednego ze stanów, o których mowa w art. 27 ust. 1 pkt 2 i 3, zawiadamiając o tym ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 31 ust. 7).
15. Zgodnie z założeniami projektu „wykonywanie zadań objętych poleceniami wydanymi w stosunku do przedsiębiorców następuje na podstawie umowy zawartej z przedsiębiorcą, przez wskazanego w decyzji:
 1. ministra albo wojewodę – w przypadku decyzji wydawanych przez Prezesa Rady Ministrów;
 2. wojewodę – w przypadku decyzji wydawanych przez ministra;
 3. starostę lub wójta – w przypadku decyzji wydawanych przez Prezesa Rady Ministrów, ministra lub wojewodę (art. 31 ust. 13).

Prace związane z prowadzeniem przygotowań przez przedsiębiorców do realizacji zadań objętych poleceniami, mające charakter planistyczny, są finansowane ze środków własnych (art. 31 ust. 14).

16. W przypadku niezawarcia ww. umowy pomiędzy właściwym organem administracji i przedsiębiorcą, zadania objęte poleceniami są wykonywane na podstawie decyzji, o której mowa w ust. 7 (art. 31 ust. 16), co oznacza, że Prezes Rady Ministrów mógłby, w drodze decyzji administracyjnej, orzec o przejęciu zadań przedsiębiorców przez wojewodę; w celu wykonania tych zadań wojewoda mógłby ustanowić pełnomocnika do wykonania zadania, czego koszty – jak się zdaje – miałby następnie pokryć przedsiębiorca (art. 31 ust. 11 w zw. z art. 31 ust. 7 *per analogiam*).
17. Dokonując oceny proponowanych w projekcie regulacji należy w pierwszej kolejności odróżnić sytuację przedsiębiorców od sytuacji jednostek samorządu terytorialnego (oraz samorządowych osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej). Stosownie do art. 148 Konstytucji RP w kompetencjach Prezesa RM leży m.in. „nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach”. Dyskusyjne jest, czy w ramach konstytucyjnego pojęcia nadzoru mieści się kompetencja do wydawania wiążących poleceń niebędących następstwem uprzedniej weryfikacji stanu funkcjonowania danej jednostki samorządu terytorialnego oraz stanowiących reakcję na stwierdzone

nieprawidłowości. Tym samym trudno zweryfikować, czy uprawnienie, które wprowadza w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego projektowana ustawa mieścić się w pojęciu „zwykłych środków konstytucyjnych”. W ocenie Instytutu Ordo Iuris można mieć jednak co do tego poważne wątpliwości. Przede wszystkim nadzorowi podlega legalność działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (art. 171 ust. 1 Konstytucji RP), co należy traktować jako „zwykły środek konstytucyjny”. W tym zakresie nadzór realizuje się przede wszystkim w odniesieniu do weryfikacji zgodności aktów prawa miejscowego przez wojewodów i wydawania w związku z tym rozstrzygnięć nadzorczych. Trudno zestawiać istniejące narzędzia nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego z poleceniami, o których mowa w projekcie. Te mają bowiem ewidentne znamiona „środków nadzwyczajnych”.

18. Tym mocniej wybrzmieć musi krytyka projektu w zakresie wyposażenia wskazanych wyżej organów do wydawania wiążących poleceń przedsiębiorcom. Jest to zdecydowane przekroczenie konstytucyjnie określonych kompetencji Prezesa RM, a tym samym wyjście poza „zwykłe środki konstytucyjne” i wkroczenie w sferę, którą ustawa zasadnicza zastrzega dla stanów nadzwyczajnych. Rozwiązanie takie godzi w szereg przepisów Konstytucji RP, w tym w szczególności w art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego), art. 7 (zasada legalizmu), art. 22 (zakaz ograniczania wolności działalności gospodarczej w drodze innej niż ustawowa – a zatem np. poprzez polecenia, których treści ustawa nie precyzuje) oraz art. 31 ust. 3 (generalna klauzula limitacyjna) ustawy zasadniczej. W zależności od treści takiego polecenia dochodzić może do dalszych naruszeń.

19. Wydawanie poleceń przedsiębiorcom należy traktować także w kategoriach ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej, w tym wolności kontraktowania czy swobody zbywania towarów i usług oraz kształtowania ich cen. Choć art. 20 i 22 Konstytucji RP posadowione zostały w rozdziale I tegoż dokumentu zatytułowanym „Rzeczpospolita”, to nie sposób odmówić art. 22 wolnościowego charakteru. Zgodnie zaś z tym przepisem ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny przy jednoczesnym uwzględnieniu wymogów stawianych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Możliwość wprowadzania ograniczeń z uwagi na konieczność zagwarantowania ładu społecznego jest także integralnym elementem ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, czyli społecznej gospodarki rynkowej^[5]. Wszelkie ograniczenia muszą spełniać wymogi art. 31 ust. 3, a w omawianym kontekście także art. 2 Konstytucji RP. Ponadto ograniczenia zasady wolności prowadzenia działalności gospodarczej dopuszczalne w świetle zapisu ustawowego ze względu na ważny interes publiczny i tak mają charakter wyjątku i muszą być rozważane ściśle, a nie w sposób rozszerzający. Dlatego nie można ich istnienia dorozumiewać, domniemywać bądź przyjmować w drodze analogii^[6]. W świetle powyższych argumentów należy zdecydowanie rekomendować usunięcie tego rozwiązania z projektu.

20. Należy także odnotować, że projektowane rozwiązanie znalazło już swoje zastosowanie – nie bez kontrowersji – w czasie próby przygotowania tzw. wyborów kopertowych, tj. wyborów na Prezydenta RP w 2020 r. Artykuł 11 ust. 2 i 2a Ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374 ze zm.) pozwalał, by Prezes Rady Ministrów z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody, po poinformowaniu ministra właściwego do spraw gospodarki, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, wydawał polecenia obowiązujące niektóre osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców. Polecenia te miały być wydawane w drodze decyzji administracyjnej, podlegać natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia, a także nie wymagały uzasadnienia. Prezes Rady Ministrów, wydając przedmiotowe polecenia z własnej inicjatywy, mógł wyznaczyć ministra odpowiedzialnego za zawarcie umowy. Artykuł 11 ust. 3 przedmiotowej ustawy wskazywał zaś, że wykonywanie zadań, o których wyżej mowa, następuje na podstawie umowy zawartej z przedsiębiorcą przez Prezesa Rady Ministrów lub wyznaczonego ministra lub właściwego wojewodę i jest finansowane ze środków budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest, odpowiednio, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wyznaczony minister albo wojewoda. W powyższym przykładzie historycznym przedsiębiorcami, którzy mieli podjąć określone działania na polecenie Prezesa Rady Ministrów była Państwowa Wytwórnia Papierów Wartościowych SA oraz Poczta Polska SA.

Wydawanie poleceń osobom

21. Szczególnie niebezpiecznym z perspektywy ochrony praw i wolności obywatelskich jest proponowany art. 32 projektu. Zgodnie z jego treścią „w czasie obowiązywania stanu zagrożenia albo stanu klęski żywiołowej funkcjonariusz Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej oraz żołnierz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej realizujący zadania związane z wykonywaniem poleceń, o których mowa w art. 31 ust. 1-3, ma prawo wydawania osobom poleceń określonego zachowania się w granicach niezbędnych do wykonania czynności związanych z reagowaniem na zaistniałe zagrożenie lub klęskę żywiołową i w celu realizacji ustawowych zadań odpowiednio Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej lub Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej”. Nie ulega wątpliwości, że tak sformułowane uprawnienia wymienionych w przepisie funkcjonariuszy, korelować będą z ograniczeniem praw lub wolności człowieka i obywatela. Podkreślenia wymaga, że użyty w proponowanym przepisie termin „osoby” wskazuje, że adresatem poleceń jednocześnie obowiązującym do ich wykonania byłby bez wyjątku każdy.

22. W tym kontekście przypomnieć należy, że w demokratycznym państwie prawnym zasadą naczelną powinna być troska i dbałość o przestrzeganie praw i wolności człowieka. I chociaż wspomniane prawa i wolności nie mają charakteru absolutnego i szczególnie w sytuacjach zagrożenia zasadne może być ich ograniczanie, to jednak obowiązująca Konstytucja RP ustanawia w tym zakresie pewne zasady, które wyznaczają dopuszczalne granice ingerencji państwa w sferę praw i wolności człowieka. Szczególne znaczenie w tym zakresie ma art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym „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”. Przepis ten jednoznacznie wyraża zasadę ograniczonej dopuszczalnej limitacji praw i wolności^[7]. Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wyznacza pięć kryteriów dopuszczalności ingerencji w sferę praw człowieka. Należą do nich:

1. wyłączność ustawy;
2. zasada proporcjonalności;
3. wymóg uwzględniania zasad państwa demokratycznego;

4. nakaz realizacji wymienionych w tym przepisie wartości, to jest bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i prawa innych osób;
5. zakaz naruszania istoty wolności i praw^[8].

Mając na uwadze wyżej wymienione warunki dopuszczalności ingerencji państwa w sferę praw i wolności, podkreślić trzeba, że uzależnianie dopuszczalności takiego ograniczenia od ustanowienia tychże ograniczeń „tylko w ustawie” stanowi „klasyyczny element idei państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane «tylko» w ustawie, to 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 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 ograniczeń^[9]. Oznacza to, że przepisy ograniczające prawa i wolności człowieka muszą mieć charakter precyzyjny, to jest taki, który pozwala zrekonstruować wzorzec zachowania jednostki (w tym zaniechań pewnych aktywności – na przykład zakaz opuszczania danego miejsca w godzinie policyjnej) związany z wprowadzaniem ograniczeniem. Wszystkie elementy składające się na normę prawną powinny być zatem zawarte w przepisach ustawowych, tak by każdy, kogo ograniczenie będzie dotyczyło, miał możliwość rekonstrukcji zarówno sytuacji, w której ograniczenie zaistnieje (hipoteza), pożądanego wzorca zachowania (dyspozycja) oraz ewentualnych konsekwencji zachowania odmiennego od pożądanego (sankcja). Powierzenie dookreślenia w drodze rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego (czy tym bardziej polecenia) któregokolwiek ze wskazanych elementów, wiąże się z niespełnieniem wymogu wprowadzania ograniczeń „tylko w ustawie”. Blankietowy charakter unormowania zawartego w art. 32 analizowanego projektu nie pozostawia wątpliwości, że z jego treści potencjalni adresaci poleceń nie są w stanie zrekonstruować wyżej wymienionych elementów. Dodatkowo poważne zastrzeżenia budzi także proponowana forma „dookreślenia” przepisów ustawowych. W przedstawionych wyżej okolicznościach można nawet zaryzykować stwierdzenie, że wymienione w treści projektu polecenia miałyby stanowić jakąś nową, nieznaną polskiemu prawu postać źródła prawa.

23. W tym miejscu podkreślić należy, że choć samo uregulowanie ograniczenia w akcie rangi ustawy nie jest wystarczające by uznać jego treść za zgodną z Konstytucją RP, to samo już niespełnienie tego formalnego wymogu powinno zostać uznane za niezgodne z ustawą zasadniczą. Wyraźnie w tym zakresie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, który potwierdził, że „[w] odniesieniu do sfery wolności i praw człowieka zastrzeżenie wyłączenie ustawowej rangi unormowania ich ograniczeń należy pojmować dosłownie, z wykluczeniem dopuszczalności subdelegacji, tj. przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi, analogicznie do wykluczenia takiej możliwości w odniesieniu do rozporządzeń wykonawczych względem ustaw^[10]”.
24. Wobec braku precyzyjnego określenia zakresu pojęciowego terminu „polecenie”, jak również sytuacji, mogących być podstawą wprowadzenia stanu pogotowia lub stanu zagrożenia, w praktyce nie wydaje się możliwa ocena projektowanych rozwiązań z perspektywy pozostałych wymogów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (tj. w szczególności wymogu proporcjonalności ingerencji w prawa i wolności obywatelskie, wymogu realizacji określonych w art. 31 ust. 3 wartości, wymogu nienaruszalności istoty wolności i praw). W takiej sytuacji jasnym się staje, że władcze uprawnienia przyznane wymienionym w projekcie funkcjonariuszom, których wykonywanie w sposób nieunikniony oznaczać będzie ingerencję w prawa i wolności człowieka i obywatela określone zostały w sposób rażąco sprzeczny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W praktyce wprowadzenie tego przepisu w życie – skutkujące powstaniem po stronie obywateli stanu niepewności i nieprzewidywalności co do spoczywających na nich obowiązków - oznaczałoby istotne podważenie jednej z nadrzędnych w polskim systemie prawa zasady państwa prawnego.
25. Na marginesie dodać należy, że zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami u.s.k.ż. wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy (art. 9 ust. 2). Analogiczne uprawnienie przysługuje staroście na podstawie art. 10 ust. 2 u.s.k.ż., a także ministrowi na podstawie art. 13 ust. 1 u.s.k.ż. **Uprawnienia do wydawania wiążących poleceń ograniczone są jednak do konstytucyjnego stanu nadzwyczajnego (klęski żywiołowej) oraz do organów administracji państwowej i samorządowej, służb, inspekcji, straży, etc.** W obecnym stanie prawnym do kręgu adresatów poleceń ustawa nie zalicza – w przeciwieństwie do treści projektu - ogólnej kategorii „osób” lub „przedsiębiorców”. W projekcie zatem w nieuprawniony sposób rozciągnięto kategorię poleceń na nowe podmioty, w stanie zwyczajnego funkcjonowania państwa (w ramach zwyczajnych środków konstytucyjnych) oraz w stosunku do podmiotów niepodlegających podmiotowi polecającemu.
26. Ponadto, należy podkreślić, że prawa i wolności, co do których Konstytucja RP przewiduje możliwość wprowadzenia ograniczeń wykraczających poza limit wyznaczony normą art. 31 ust. 3 (ewentualnie szczególnymi klauzulami limitacyjnymi), zostały enumeratywnie wymienione w art. 233 ust. 3 ustawy zasadniczej. Jak wskazuje doktryna, „[p]rzepis art. 233 ust. 3 Konstytucji RP określa [...] od strony pozytywnej katalog konstytucyjnych praw i wolności, co oznacza, że **jakiegokolwiek inne wolności i prawa nie podlegają ograniczeniom z uwagi na stan klęski żywiołowej** (podkr. KG). Mogą one zatem być ograniczone wyłącznie na zasadach ogólnych określonych w art. 31 ust. 3 (<https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqalrygiytkmq&refSource=hyplink>) Konstytucji RP oraz ewentualnie przepisach szczególnych dotyczących poszczególnych wolności i praw (np. art. 53 ust. 5 (<https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqalrygiytkoi&refSource=hyplink>) Konstytucji RP)^[11]. Zbiór praw i wolności mogących podlegać derogacji w stanie klęski żywiołowej obejmuje zatem: wolność działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP), wolność osobistą (art. 41 ust. 1, 3 i 5 (<https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqalrygiytmmy&refSource=hyplink>) Konstytucji RP), prawo do nienaruszalności mieszkania (art. 50 (<https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqalrsgu4taoa&refSource=hyplink>) Konstytucji RP), wolność poruszania się i pobytu na terytorium RP (art. 52 ust. 1 (<https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqalrygiytqma&refSource=hyplink>) Konstytucji RP), prawo do strajku (art. 59 ust. 3 (<https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqalrygizdana&refSource=hyplink>) Konstytucji RP), prawo do własności (art. 64 Konstytucji RP), wolność pracy (art. 65 ust. 1 (<https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqalrygizdani&refSource=hyplink>) Konstytucji RP), prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66 ust. 1 (<https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqalrygizdema&refSource=hyplink>) Konstytucji RP), prawo do wypoczynku (art. 66 ust. 2 (<https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqalrygizdemi&refSource=hyplink>) Konstytucji

RP). W kontekście powyższego, nie jest zatem dopuszczalne wprowadzanie jakichkolwiek ograniczeń konstytucyjnych praw lub wolności (w tym w drodze poleceń) innych niż wymienione w art. 233 ust. 3 ustawy zasadniczej, które – chociaż wydawałyby się np. autorowi polecenia zasadne i potrzebne – wykraczałyby poza granice klauzuli imitacyjnej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (bądź klauzul szczegółowych).

Stan kłęski żywiolowej

27. W rozdziale 4 projektu ustawy znalazły się przepisy regulujące wprowadzenie w Polsce stanu kłęski żywiolowej. Jak już wspomniano, w tym zakresie projekt zastępuje obowiązującą od 2002 r. ustawę o stanie kłęski żywiolowej. W przeciwieństwie do obowiązującej regulacji (obecny art. 4 u.s.k.ż.) projekt nie precyzuje zakresu ani czasu, na który może zostać wprowadzony stan kłęski żywiolowej. Należy jednak zauważyć, że kwestie te zostały określone w samej Konstytucji, która w art. 232 stanowi, że „w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona kłęski żywiolowej oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan kłęski żywiolowej na części albo na całym terytorium państwa. Przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu”.
28. Analogicznie do aktualnie obowiązującej u.s.k.ż. (art. 20 i 21) projektowana regulacja przewiduje w art. 42 i 43 możliwość i zakres ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela w sytuacji wprowadzenia tego stanu nadzwyczajnego. Projekt przewiduje analogiczny do dotychczas obowiązującej ustawy zakres ograniczeń, przy czym w proponowanym art. 43 ust. 1 pkt 7 projektu dostrzec można istotną różnicę względem obecnej regulacji. W wyżej wymienionym przepisie, dotyczącym możliwości wprowadzenia ograniczenia praw i wolności w postaci obowiązku poddania się określonym czynnościom niezbędnym do zwalczania chorób zakaźnych oraz skutków skażeń chemicznych i promieniotwórczych, **pominięto istniejący obecnie wymóg poddania się szczepieniom ochronnym** (por. obowiązujący art. 21 ust. 1 pkt 5 u.s.k.ż.). Prawdopodobnie jest to celowy zabieg projektodawcy, który po dwóch latach stanu epidemii chciałby uspokoić nastroje społeczne rozgrzane przez przyjęty sposób zwalczania epidemii.
29. Nie można jednak wykluczyć, że pominięcie wymogu poddania się szczepieniom ochronnym wynika z dążenia do wyraźniejszego odseparowania stanu kłęski żywiolowej od stanu epidemii oraz stanu zagrożenia epidemicznego. Jak już jednak wspomniano, dążenie to należy ocenić z rezerwą – stan epidemii nie przynależy do konstytucyjnej kategorii stanów nadzwyczajnych. Doświadczenia ostatnich lat pokazały tymczasem wyraźną tendencję organów władzy publicznej do wykraczania poza „zwykłe środki konstytucyjne” w związku z rozprzestrzenianiem się choroby uznanej za zakaźną. Przypomnieć należy, że niedopuszczalne jest stosowanie środków nadzwyczajnych w przypadku, gdy nie został wprowadzony żaden z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych – tymczasem z sytuacją taką mieliśmy w związku z działaniami podejmowanymi w celu przeciwdziałania zakażeniom wirusem Sars-CoV-2.
30. Należy zauważyć, że chociaż sformułowanie art. 43 projektu niemal odzworowuje poprzednie uregulowania, to jego treść spotkała się z obawami i krytyką opinii społecznej. W związku z powyższym argument, iż podobne rozwiązania już funkcjonowały i nie budziły kontrowersji należy uznać za niewystarczający. W przypadku kontynuowania prac legislacyjnych nad projektem zakres ograniczeń, o których mowa w art. 42 i 43 projektu powinien zostać poddany szerokiej dyskusji, także parlamentarnej, w celu wypracowania rozwiązań akceptowanych społecznie.
31. W sposób analogiczny względem aktualnie obowiązującej u.s.k.ż. (art. 22) uregulowana została kwestia wprowadzenia w stanie kłęski żywiolowej obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych (art. 44 projektu). W przeciwieństwie jednak do obowiązującej regulacji, art. 44 projektu zawiera dodatkowy ust. 4, na podstawie którego „Rada Ministrów w drodze rozporządzenia określi termin, zasady i tryb wykonywania świadczeń osobistych lub rzeczowych, przy czym termin wykonywania świadczeń nie może być dłuższy niż termin obowiązywania stanu kłęski żywiolowej”.
32. Proponowana regulacja ogranicza krąg podmiotów uprawnionych do wprowadzenia ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela oraz obowiązku świadczeń osobistych czy i rzeczowych. W obowiązującym art. 23 u.s.k.ż. uprawnienia te przysługują co do zasady – w zależności od kompetencji - wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), staroście i wojewodzie. W art. 45 projektu ustawy **uprawnienie to zostało odebrane organom władzy wykonawczej samorządów (wójtowi/burmistrzowi/prezydentowi miasta)**. Zabieg ten stanowi jeden z licznych w projekcie przypadków ograniczania znaczenia i kompetencji samorządów w zarządzaniu potencjalnymi sytuacjami kryzysowymi.

Projektowane rozwiązania pomocowe dotyczące przedsiębiorców

33. W rozdziale 7 projektu przewidziano „szczególne rozwiązania w związku z wystąpieniem kłęski żywiolowej”. Pierwszą podstawową różnicą względem aktualnego stanu prawnego jest brak przepisów przewidujących wypłatę przedsiębiorcom odszkodowań z tytułu strat poniesionych w związku z ogłoszeniem stanu kłęski żywiolowej. Innymi słowy, w sytuacji wprowadzenia ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej w stanie kłęski żywiolowej, w wyniku których przedsiębiorcy poniosą nieuniknione straty majątkowe, zgodnie z projektowaną regulacją nie będzie im już przysługiwało – jak jest obecnie - roszczenie o odszkodowanie ze Skarbu Państwa (aktualne art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 ustawy o wyrównaniu strat). Z treści projektu wynika, że uchylanych przepisów ustawy o wyrównaniu strat nie zastąpią inne przewidujące analogiczne rozwiązania, lecz że przedsiębiorcy zostają pozbawieni możliwości uzyskania odszkodowania na wyżej wskazanych warunkach.
34. Opiniowany projekt zawiera pewne propozycje finansowego wsparcia przedsiębiorców w stanie kłęski żywiolowej, które jednak nie obejmują wyrównania szkód majątkowych spowodowanych ograniczeniem praw i wolności i – jak można zakładać – będą miały niewielkie praktyczne zastosowanie w sytuacji ograniczenia lub zakazu działalności zarobkowej. Z treści art. 67 projektu wynika, że szczególne rozwiązania w związku z wystąpieniem kłęski żywiolowej obejmować mają pomoc z budżetu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego na obszarze gmin szczególnie poszkodowanych w wyniku wystąpienia kłęski żywiolowej (art. 67 *in fine*). W praktyce jednak, jak wskazuje art. 68 ust. 2 i 4 projektu, koszty usprawiedliwionej wystąpieniem kłęski żywiolowej nieobecności pracownika w pracy przez okres do 10 dni roboczych obciążać będą nie budżet państwa czy jednostki samorządu terytorialnego, lecz pracodawcę.

35. W przypadku poszkodowanego w wyniku klęski żywiołowej pracodawcy, który zatrudnia osoby niepełnosprawne, będzie on mógł wnioskować o otrzymanie środków finansowych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych przeznaczone na:

1. utrzymanie miejsc pracy osób niepełnosprawnych zagrożonych likwidacją na skutek klęski żywiołowej,
2. odtworzenie zniszczonej lub utraconej na skutek klęski żywiołowej infrastruktury i wyposażenia warsztatów terapii zajęciowej, zakładów aktywności zawodowej oraz przedsiębiorstw osób niepełnosprawnych prowadzących działalność gospodarczą,
3. pomoc dla osób niepełnosprawnych na zakup sprzętu rehabilitacyjnego, środków pomocniczych i przedmiotów ortopedycznych utraconych lub zniszczonych na skutek klęski żywiołowej,
4. usunięcie powstałych na skutek klęski żywiołowej szkód w obrębie zlikwidowanych uprzednio barier technicznych i architektonicznych w związku z indywidualnymi potrzebami osób niepełnosprawnych,
5. dofinansowanie, o którym mowa w art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 573, 1981 oraz z 2022 r. poz. 558), do oprocentowania kredytów bankowych zaciągniętych na likwidację skutków klęski żywiołowej w związku z zatrudnianiem i rehabilitacją osób niepełnosprawnych (art. 69 pkt 1).

36. Przedsiębiorca, o którym mowa powyżej, uprawniony będzie także do przeznaczenia środków zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych na odtworzenie infrastruktury i wyposażenia, utraconych lub zniszczonych na skutek klęski żywiołowej miejsc pracy oraz rehabilitacji osób niepełnosprawnych (art. 69 pkt 2). Z projektu ustawy nie wynika, aby ww. formy pomocy finansowej dla przedsiębiorców zaangażowanych w aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych podlegały zwrotowi.

37. Natomiast odmiennie została uregulowana kwestia wsparcia pozostałych przedsiębiorców, którzy w wyniku klęski żywiołowej zaprzestali lub znacząco ograniczyli działalność gospodarczą. Zgodnie z art. 70 ust. 1 projektu, w sytuacji braku środków na wypłatę pracownikom wynagrodzenia przysługującego za:

1. czas usprawiedliwionej nieobecności w pracy;
2. czas niewykonywania pracy, jeżeli pracownik był gotów do jej wykonywania, a doznał przeszkód z przyczyn dotyczących pracodawcy, które zostały bezpośrednio spowodowane klęską żywiołową;
3. wykonaną pracę, polegającą na ochronie przed klęską żywiołową lub usuwaniu skutków klęski żywiołowej, mającą na celu utrzymanie lub przywrócenie prowadzenia przez pracodawcę działalności gospodarczej,

przedsiębiorcy mogliby liczyć wyłącznie na nieoprocentowaną pożyczkę z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Na podstawie art. 71 ust. 1 pracodawca zobowiązany byłby do zwrotu części pożyczki niewykorzystanej na wypłaty dla pracowników, a do dnia 31 grudnia roku następującego po roku otrzymania środków z pożyczki, niezależnie od istniejących w tym czasie okoliczności – do zwrotu całej kwoty otrzymanej pożyczki (art. 71 ust. 2). Pracodawca zobowiązany do zwrotu pożyczki może wnioskować o jej umorzenie w określonych w projekcie sytuacjach; decyzję co do umorzenia albo odmowy umorzenia pożyczki projektowana ustawa pozostawia do decyzji ministra właściwego do spraw pracy (art. 71 ust. 3).

38. Z treści projektu nie wynika, aby przedsiębiorcy mogli liczyć na jakiegokolwiek dodatkowe wsparcie finansowe w celu pokrycia strat w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, powstałych w wyniku wprowadzenia na terytorium Polski stanu klęski żywiołowej. W szczególności nie została przewidziana żadna forma rekompensaty za okresy wstrzymania lub ograniczenia działalności gospodarczej wykonywanej jednoosobowo.

Projektowane rozwiązania pomocowe dotyczące osób fizycznych

39. Proponowane uchylenie przepisów ustawy o wyrównaniu strat w części dotyczącej stanu klęski żywiołowej, w przypadku ogłoszenia tego stanu nadzwyczajnego, odbędzie się również ze szkodą dla osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej. Zgodnie z aktualnie obowiązującym art. 2 ust. 1 ustawy o wyrównaniu strat, roszczenie o odszkodowanie za straty majątkowe poniesione w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego przysługuje nie tylko przedsiębiorcy, lecz każdemu. Zatem każdy obywatel, który uargumentuje poniesienie straty majątkowej na skutek ograniczenia jego praw lub wolności, ma szansę uzyskać jej wyrównanie z budżetu państwa.

40. Rozdział 8 projektu zawiera przepisy określające zupełnie nowe zasady świadczenia pomocy dla osób fizycznych poszkodowanych w wyniku wystąpienia klęski żywiołowej. Przepisy projektu przewidują udzielanie rodzinom i osobom samotnie gospodarującym wyłącznie zasiłku celowego na zaspokojenie potrzeb bytowych i mieszkalnych w sytuacjach, w których zniszczeniu albo uszkodzeniu uległ dom lub lokal, w którym osoby te prowadzą gospodarstwo domowe. Wysokość i warunki udzielenia zasiłku określone zostały w art. 78 – 84 projektu ustawy. W art. 84 przewidziano możliwość ograniczenia o 50% wysokości zasiłku przeznaczonego na odbudowę, remont, zakup innego lokalu mieszkalnego, etc. w przypadku, gdy poszkodowany nie posiadał ubezpieczenia budynku lub lokalu.

41. Stosownie do art. 228 ust. 4 Konstytucji RP ustawa może określić podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela, w tym wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Pomimo, że Konstytucja nie obliuguje do wprowadzenia takich regulacji, to wyraźnie widocznym jest, że ustrojodawca uznał je za pożądane. Nie ulega wątpliwości, że tego typu rozwiązania prawne uznać trzeba za zasadne z perspektywy ochrony obywateli przed ryzykiem niewspółmiernego do zagrożenia korzystania z władczych prerogatyw państwa. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na podnoszoną często w debacie publicznej tezę, że obowiązujące przepisy ustawy o wyrównaniu strat stanowiły skuteczny środek powstrzymujący organy państwowe przed nadmierną (a więc nieproporcjonalną) względem zagrożenia ingerencją w sferę konstytucyjnych praw i wolności (w tym przedsiębiorców) w związku z występowaniem zakażeń wirusem Sars-CoV-2. W projektowanym stanie prawnym znacząco obniżony zostanie koszt (finansowy i polityczny) wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, co z jednej strony pozwoli zapewne na szybszą reakcję państwa w sytuacjach kryzysowych lecz z drugiej strony stanowić będzie niebezpieczeństwo nadużywania stanu nadzwyczajnego do funkcjonowania państwa w otoczeniu ograniczonych praw i wolności obywateli. Należy zatem rekomendować wprowadzenie do projektu przepisów, które zapewnią możliwość skutecznego ubiegania się o wyrównanie strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu klęski żywiołowej wolności i praw człowieka i obywatela w rozsądnym czasie i procedurze gwarantującej rzetelne ustalenie rozmiarów tych strat.

Przepisy karne

42. Na podstawie art. 125 projektu, niestosowanie się do niezgodnych z przepisami Konstytucji RP poleceń ingerujących w zakres praw i wolności człowieka i obywatela w zamyśle projektodawcy wiązałyby się z **odpowiedzialnością karną** (sankcja w postaci kary aresztu albo grzywny). Wobec braku jakiegokolwiek odmiennego uregulowania, wydaje się, że przewinięcia takie traktowane byłyby jak przestępstwa, a nie wykroczenia. Przypomnieć wypada przy tym, że zgodnie z przepisami projektu ustawy, wspomniane wiążące obywateli polecenia mogłyby wydawać funkcjonariusze Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i żołnierze, również w czasie tzw. stanu zagrożenia, który nie jest jednym z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych, a zatem dotyczy jakiejś bliżej nieokreślonej sytuacji kryzysowej, dla zażegnania której wystarczające są zwykle środki konstytucyjne (art. 228 ust. 1 Konstytucji RP).
43. Szczegółowe przepisy określające zakres odpowiedzialności karnej za nieprzestrzeganie nakazów i zakazów w stanie klęski żywiołowej zostały ujęte w odrębnym art. 126 ust. 1 projektu. Zgodnie z pkt 9 tego przepisu karze aresztu albo grzywny podlegałyby także osoby odmawiające poddania się szczepieniom ochronnym, który to obowiązek jednak nie został wymieniony w art. 43 ust. 1 pkt 7 projektu. Ponadto, z treści omawianego art. 126 ust. 1 wynika, że pociągnięcie do odpowiedzialności za niepoddawanie się obowiązkowi kwarantanny mogłoby nastąpić na podstawie dwóch odrębnych przepisów (art. 126 ust. 1 pkt 9 i 10). **W związku z nieumieszczeniem w projekcie wymogu poddania się szczepieniom ochronnym, przepis penalizujący niepoddanie się im należy z projektu wykreślić.**

Podsumowanie

44. Biorąc pod uwagę proponowane w projekcie stan pogotowia (w zakresie, w jakim umożliwiałoby wydawanie wiążących poleceń przedsiębiorcom, a także jednostkom samorządu terytorialnego, ich osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej) i stan zagrożenia, należy podkreślić, że w przypadku ich wprowadzenia mielibyśmy do czynienia z sytuacją określaną w doktrynie jako „hybrydowy stan nadzwyczajny”^[12]. Sytuacja taka zaistniała na skutek działań podejmowanych przez państwo w celu zredukowania skutków tzw. pandemii COVID-19. W odniesieniu do takich przypadków trzeba podkreślić, że w literaturze wskazuje się, iż „[s]tan klęski żywiołowej, podobnie jak pozostałe stany nadzwyczajne, to pojęcie normatywne. Ma aspekt materialny składający się z przesłanek wskazanych w art. 228 ust. 1 i ust. 5 wraz z art. 232 Konstytucji oraz aspekt formalny, którego elementy określa art. 228 ust. 2, ust. 3 i art. 232 Konstytucji”^[13]. Rodzaj i charakter działań podejmowanych przez państwo, mających na celu zażegnanie sytuacji kryzysowej, w tym stosowanie środków ingerujących w prawa i wolności jednostek ponad granice wyznaczone przez art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wskazuje na wypełnienie przesłanek z art. 228 ust. 1 i ust. 5 oraz art. 232 Konstytucji RP, składających się na aspekt materialny stanu klęski żywiołowej. Z drugiej strony, w przypadku działań podejmowanych w ramach przeciwdziałania zakażeniom SARS-CoV-2 szczególnie tryb wprowadzania stanów nadzwyczajnych nie został zastosowany, w związku z czym pominięty został aspekt formalny stanu klęski żywiołowej.
45. Analizowana sytuacja ma co najmniej dwie istotne konsekwencje. Po pierwsze – wobec braku zachowania elementu formalnego stanu nadzwyczajnego ograniczenia państwowe są ograniczone klauzulami limitacyjnymi z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, co w szczególności oznacza, że w swoich działaniach nie mogą korzystać z możliwości głębszej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. W literaturze podkreśla się, że „[b]rak wypełnienia przez Radę Ministrów obowiązku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego nie oznacza, że organy władzy publicznej są zwolnione z obowiązku zapobiegania i zwalczania szczególnych zagrożeń. Powinny więc postępować w taki sposób, by w jak największym stopniu chronić obywateli przed występującymi zagrożeniami, maksymalizować efektywność swych działań, nie doprowadzając równocześnie do ograniczania praw człowieka w sposób niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Po drugie – sytuacja, w której pomimo istnienia określonych okoliczności, stan nadzwyczajny nie zostaje wprowadzony, może wskazywać, że w ocenie Rady Ministrów sytuacja ta nie jest w takim stopniu kryzysowa, że uzasadniałaby ogłoszenie stanu klęski żywiołowej, a zatem że kraj powinien dalej funkcjonować w „normalnym” trybie. Konstytucja RP bowiem „nie przewiduje żadnych stanów pośrednich”^[14], jakkolwiek zostałyby nazwane czy zdefiniowane przez ustawodawcę zwykłego. W takim przypadku (np. stanu zagrożenia) pozbawione uzasadnienia jest wprowadzanie daleko idących obostrzeń, jak np. zamykanie większości dziedzin gospodarki, a które zgodnie z Konstytucją RP mogłyby znaleźć podstawy w stanie nadzwyczajnym. Zaistnienie samych materialnych przesłanek stanu nadzwyczajnego jest niewystarczające dla stosowania bardziej elastycznej klauzuli limitacyjnej z art. 228 ust. 5 Konstytucji^[15]. Należy jednak pamiętać, że i ta wymaga, by działania podejmowane w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego odpowiadały stopniowi zagrożenia i zmierzały do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.
46. W związku z licznymi uchybieniami i kontrowersyjnymi rozwiązaniami oraz w świetle powyższych argumentów **należy rekomendować zaniechanie dalszych prac nad opiniowanym projektem ustawy**. W przypadku jednak politycznej woli uchwalenia ustawy mimo wszystko, konieczne jest skierowanie projektu do podkomisji, która mogłaby szczegółowo przeanalizować jego założenia i zaproponować zmiany niwelujące opisane wyżej istotne wady projektu.
47. W przypadku kontynuowania prac nad projektem należy także zmodyfikować określenie terminu wejścia w życie przepisów. Przyjęcie w projekcie sztywnej daty 1 stycznia 2023 r. wobec trwających prac nad projektem, oznaczać może, że odbiorcy nowych norm (przede wszystkim przedsiębiorcy) mogą zostać zaskoczeni potrzebą natychmiastowego dostosowania się do zmienionej sytuacji prawnej. Okoliczność taką należy uznać za sprzeczną w szczególności z zasadą państwa prawnego określoną w art. 2 Konstytucji RP. Jednocześnie zauważyć trzeba, że art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych^[16] dopuszcza możliwość określenia w danym akcie normatywnym dłuższego *vacatio legis*, co w analizowanym przypadku jest dodatkowo uzasadnione z uwagi na zasady demokratycznego państwa prawnego. W konsekwencji, w wypadku podjęcia decyzji o uchwaleniu analizowanego aktu prawnego (uwzględniającego ww. konieczne zmiany) należy postulować ustalenie zasadnego okresu co **najmniej 2 miesięcy *vacatio legis***.

[1] Projekt dostępny na stronie Rządowego Centrum Legislacji, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12363754/katalog/12909374#12909374> (<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12363754/katalog/12909374#12909374>), dostęp: 21.09.2022.

[2] Por. Rozdział 3 Ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, Dz. U. z 2021 r., poz. 22341.j.

[3] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. K 50/07, pkt 2.2.

[4] S. Steinborn, komentarz art. 228 [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, Warszawa 2016, Nb. 16, SIP Legalis.

[5] Zob. M. Ślugocka, *Wolność działalności gospodarczej jako norma-zasada*, „Acta Erasmiana” 2012, t. 3, s. 137.

[6] Por. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2008 r., sygn. I PK 27/08.

[7] L. Garlicki, objaśnienia do art. 31, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 15.

[8] K. Woźtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw i człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 78.

[9] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98. Zobacz także: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. Kp 1/19.

[10] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 1998 r., sygn. U 5/97.

[11] S. Steinborn, objaśnienia do art. 233, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016, nb 11, Legalis.

[12] P. Tuleja, *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra”, 9 (2020), s. 15.

[13] Tamże, s. 10.

[14] Tamże, s. 15.

[15] Tamże, s. 17.

[16] Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461).



([http://www.facebook.com/share.php?u=https://ordoiuris.pl/wolnosc-obywatelskie/opinia-prawna-w-sprawie-projektu-ustawy-o-ochronie-ludnosci-oraz-o-stanie&title=Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie kłeski żywiolowej](http://www.facebook.com/share.php?u=https://ordoiuris.pl/wolnosc-obywatelskie/opinia-prawna-w-sprawie-projektu-ustawy-o-ochronie-ludnosci-oraz-o-stanie&title=Opinia%20prawna%20w%20sprawie%20projektu%20ustawy%20o%20ochronie%20ludnosci%20oraz%20o%20stanie%20kleski%20zywiolowej))



([http://www.linkedin.com/shareArticle?mini=true&url=https://ordoiuris.pl/wolnosc-obywatelskie/opinia-prawna-w-sprawie-projektu-ustawy-o-ochronie-ludnosci-oraz-o-stanie&title=Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie kłeski żywiolowej&source=https://ordoiuris.pl/wolnosc-obywatelskie/opinia-prawna-w-sprawie-projektu-ustawy-o-ochronie-ludnosci-oraz-o-stanie](http://www.linkedin.com/shareArticle?mini=true&url=https://ordoiuris.pl/wolnosc-obywatelskie/opinia-prawna-w-sprawie-projektu-ustawy-o-ochronie-ludnosci-oraz-o-stanie&title=Opinia%20prawna%20w%20sprawie%20projektu%20ustawy%20o%20ochronie%20ludnosci%20oraz%20o%20stanie%20kleski%20zywiolowej&source=https://ordoiuris.pl/wolnosc-obywatelskie/opinia-prawna-w-sprawie-projektu-ustawy-o-ochronie-ludnosci-oraz-o-stanie))



(<https://twitter.com/intent/tweet?url=https://ordoiuris.pl/wolnosc-obywatelskie/opinia-prawna-w-sprawie-projektu-ustawy-o-ochronie-ludnosci-oraz-o-stanie&url=https://ordoiuris.pl/wolnosc-obywatelskie/opinia-prawna-w-sprawie-projektu-ustawy-o-ochronie-ludnosci-oraz-o-stanie&hashtags=Hashtag>)



([https://www.pinterest.com/pin/create?url=https://ordoiuris.pl/wolnosc-obywatelskie/opinia-prawna-w-sprawie-projektu-ustawy-o-ochronie-ludnosci-oraz-o-stanie&description=Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie kłeski żywiolowej](https://www.pinterest.com/pin/create?url=https://ordoiuris.pl/wolnosc-obywatelskie/opinia-prawna-w-sprawie-projektu-ustawy-o-ochronie-ludnosci-oraz-o-stanie&description=Opinia%20prawna%20w%20sprawie%20projektu%20ustawy%20o%20ochronie%20ludnosci%20oraz%20o%20stanie%20kleski%20zywiolowej))



([wolnosc-obywatelskie/analiza-wybranych-przepisow-projektu-ustawy-o-ochronie-ludnosci-oraz-o-stanie](https://ordoiuris.pl/wolnosc-obywatelskie/analiza-wybranych-przepisow-projektu-ustawy-o-ochronie-ludnosci-oraz-o-stanie))

Wolności obywatelskie

Analiza wybranych przepisów projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie kłeski żywiolowej z 8 listopada 2022 r. wraz z
Przedmiotem niniejszej analizy jest projekt ustawy o ochronie ludności i o stanie kłeski żywiolowej z dnia 8 listopada 2022 r., czyli zmieniona i poprawiona wersja projektu, który już wcześniej



([rodzina-i-malzenstwo/rozgi-dotyczace-rzadowego-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-kodeks-0](https://ordoiuris.pl/rodzina-i-malzenstwo/rozgi-dotyczace-rzadowego-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-kodeks-0))

ROZGI
STANIE
Rodzina i Małżeństwo (rodzina-i-malzenstwo)

