

Warszawa, dnia 17 kwietnia 2020 r.

**Komunikat FOR 15/2020:  
Nie nawołujcie do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej  
– rząd już to zrobił**

- Epidemia koronawirusa stanowi sytuację nadzwyczajną, która zaangażowała wiele zasobów państwa i przynosi wymierne skutki m.in. w postaci obniżenia aktywności gospodarczej
- Prawną reakcją na sytuacje takie jak obecna pandemia jest wprowadzenie, zgodnie z przepisami Konstytucji RP, stanu nadzwyczajnego – w tym przypadku stanu klęski żywiołowej. Umożliwia on czasowe poświęcenie niektórych praw i wolności na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom w obliczu katastrofy naturalnej
- Wbrew twierdzeniom niektórych polityków, wprowadzenie stanu nadzwyczajnego nie oznacza automatycznego ograniczenia wszystkich praw i wolności, jak również nie wiąże się z koniecznością wypłaty wysokich odszkodowań
- Analiza działań rządzących i regulacji wprowadzonych w związku z koronawirusem wskazuje, że z dniem 31 marca 2020 r. Rada Ministrów ogłosiła na terenie całego kraju stan klęski żywiołowej w formie stanu epidemii. Obowiązujące obecnie rozwiązania wprowadzają bowiem te same ograniczenia istoty praw i wolności, jak również szczególne zasady działania organów państwa, jak w okresie „modelowego” stanu klęski żywiołowej
- Zestawienie obecnych regulacji z przepisami dotyczącymi stanu klęski żywiołowej potwierdza, że jedynym motywem, jakim kierują się rządzący odmawiając formalnego wprowadzenia tego stanu jest kwestia nadchodzących wyborów prezydenckich
- Obowiązujące restrykcje, ingerujące m.in. w istotę prawa do poruszania się czy wolności gospodarczej, mogą być wprowadzane jedynie w okresie stanu klęski żywiołowej. Przyjęcie ich bez przyznania, że mamy do czynienia z tym stanem, samo w sobie uzasadnia, że „zwykłe środki konstytucyjne nie są wystarczające”, co stanowi przesłankę do ogłoszenia stanu nadzwyczajnego. Tego rodzaju zaniechanie po stronie Rady Ministrów może się wiązać z odpowiedzialnością karną i konstytucyjną m.in. premiera
- Istotne jest, by kwestię obowiązywania stanu klęski żywiołowej w formie stanu epidemii zbadał niezależny sąd, np. Sąd Najwyższy, który mógłby udzielić wiążącej odpowiedzi na pytanie prawne zadane na kanwie sprawy dotyczącej naruszenia obowiązujących nakazów i zakazów

**Od ponad miesiąca koronawirus zbiera swoje żniwo. W celu walki z epidemią rządzący wprowadzają nowe restrykcje, a instytucje państwa funkcjonują w ograniczonym zakresie. Wielu twierdzi zatem, że mamy do czynienia z „faktycznym stanem nadzwyczajnym” i nawołuje do ogłoszenia stanu klęski żywiołowej. Uważna lektura Konstytucji RP i interpretacja działań rządu pozwala przyjąć, że władza już to zrobiła.**

### **Koronawirus jako „sytuacja wyjątkowa”**

Z każdym kolejnym dniem dowiadujemy się o kolejnych zakażonych koronawirusem i zmarłych na skutek COVID-19. Ograniczono obrót gospodarczy, przymusowo zamknięto sklepy, a wiele osób staje w obliczu utraty zatrudnienia. Sejm i Rada Ministrów pracują w trybie zdalnym, a wiele urzędów ograniczyło swoje zadania. To nie jest codzienność, jaką chcielibyśmy widzieć. Przeciwnie, panuje powszechne przekonanie, że „normalne” z punktu widzenia działania państwa i obywateli nie są ani stan epidemii, ani odpowiedź rządzących w postaci kolejnych regulacji.

To, czego jesteśmy obecnie świadkami, z pewnością odbiega od „normy”. Wydarzenia ostatnich tygodni próbuje się zatem podświadomie opisać jako „sytuację nadzwyczajną”. Wprawdzie nie istnieje jedna spójna definicja takiego terminu, to dla jego zobrazowania, przed właściwą analizą z punktu widzenia polskiego prawa, warto odwołać się do niewiążących dokumentów wypracowanych na gruncie prawa międzynarodowego. Tak bowiem zarówno Europejska Konwencja Praw Człowieka (EKPC), jak i Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP), których stroną jest Rzeczpospolita Polska, umożliwiają zawieszenie (derogację) niektórych praw i wolności na wypadek *state of emergency*<sup>1</sup>.

„Paryskie Minimalne Standardy dotyczące Norm w dziedzinie Praw Człowieka w Stanie Nadzwyczajnym” z 1984 r.<sup>2</sup> – odwołując się do terminu *public emergency* (tłumaczonego jako „niebezpieczeństwo publiczne” lub „sytuacja wyjątkowa”) – wskazują, że chodzi o „szczególną sytuację kryzysu lub publicznego zagrożenia, istniejącą lub nieuchronną, dotyczącą całej populacji zamieszkałej na danym terenie, [...] która stanowi zagrożenie dla zorganizowanego życia społeczeństwa [...]” (Sekcja A, pkt 1(B)).

W podobnym duchu, nieco bardziej opisowo, kwestię tę określają „Zasady z Syrakuz dotyczące Ograniczenia i Derogacji Przepisów [MPPOiP]” z 1985 r.<sup>3</sup> Zgodnie z ich brzmieniem zawieszenie części praw i wolności może nastąpić „jedynie w obliczu wyjątkowego oraz istniejącego lub nieuchronnego zagrożenia dla życia narodu” (pkt 39). Pod tym ostatnim pojęciem należy rozumieć taką sytuację, która „dotyczy całej populacji na całym terytorium państwa lub na jego części” i „zagroza jej zdrowiu fizycznemu, niepodległości lub integralności terytorialnej państwa, albo istnieniu lub wykonywaniu podstawowych funkcji przez instytucje niezbędne do zapewnienia i ochrony praw uznanych w MPPOiP”. Dodaje się, że zawieszenia praw i wolności nie usprawiedliwiają „konflikt wewnętrzny”, „zamieszki” czy też – same w sobie – „problemy ekonomiczne” (pkt 40–41).

<sup>1</sup> Odpowiednio: art. 14 EKPC i art. 4 MPPOiP.

<sup>2</sup> Zob. R. B. Lillich, *The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency*, „The American Journal of International Law” 1985, Vol. 79, No. 4, pp. 1072–1081, <https://www.jstor.org/stable/2201848> [dost. 17.04.2020 r.]

<sup>3</sup> American Association for the International Commission of Jurists, *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, 1985, pp. 5–18, <https://www.icj.org/wp-content/uploads/1984/07/Siracusa-principles-ICCPR-legal-submission-1985-eng.pdf> [dost. 17.04.2020 r.]

Próbując zatem ująć w ramy stan epidemii wywołany koronawirusem – także w świetle przytoczonych standardów – nie wydaje się nadużyciem określenie go jako „sytuacji nadzwyczajnej”. Od samego początku rozwój pandemii cechuje się dużą niepewnością, a szacunki dotyczące liczby ofiar i zakażonych nadal obciążone są znacznym błędem. Obecna sytuacja ma też charakter nagły w tym znaczeniu, że przy dostępnych zasobach trudno było z kilkumiesięcznym wyprzedzeniem przewidzieć wystąpienie epidemii<sup>4</sup>. Poza dyskusją pozostaje też fakt, że wysoce zakaźny koronawirus zagraża zdrowiu wielu mieszkańców oraz wpływa na kluczowe dziedziny życia. Najbardziej jaskrawym potwierdzeniem tego stanu rzeczy jest przeciążenie służby zdrowia czy też radykalne ograniczenie kontaktów skutkujące spadkiem aktywności gospodarczej.

Jako że nie przedsięwzięto odpowiednich środków na wypadek wystąpienia epidemii – a gdy już do niej doszło, skierowano do jej ograniczenia znaczne zasoby państwa – działania faktyczne uzupełniły działania prawne. Naprędce przyjmowane kolejne „tarcze”, „specustawy” i rozporządzenia – przyznające rządzącym coraz to nowe uprawnienia, nakładające kolejne restrykcje czy odpowiadające na gospodarcze skutki koronawirusa – same w sobie także świadczą o wyjątkowości obecnej sytuacji. Państwa bowiem nie rezygnują nagle z należnych im danin, podobnie jak nie wprowadzają z dnia na dzień kolejnych ograniczeń, nie zamykają sądów i nie kierują swoich wysiłków głównie na służbę zdrowia.

### Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP

Samo wystąpienie „sytuacji nadzwyczajnej” to jednak kwestia faktów, a nie prawa. Konkretnie skutki w tej dziedzinie niesie za sobą dopiero wprowadzenie „stanu nadzwyczajnego”. Stan ten, jako reakcja na nadzwyczajną sytuację, jest szczególną kategorią prawną, której celem jest doprowadzenie do „normy”, kiedy nie są temu w stanie sprostać zwykłe środki.

Modelowo uzasadnieniem dla ogłoszenia stanu nadzwyczajnego jest konieczność czasowego rozstrzygnięcia kolizji między zapewnieniem bezpieczeństwa mieszkańców a prawami i wolnościami człowieka na rzecz tej pierwszej wartości. Jego skutkiem jest nie tylko ograniczenie części praw, ale także przyznanie rządzącym szczególnych uprawnień, z których nie korzystają w „normalnym” okresie. Państwa różnią się rodzajami stanów nadzwyczajnych, podstawą prawną i trybem ich wprowadzenia (zazwyczaj jest im poświęcony odrębny rozdział w konstytucjach). Różny jest też zakres ograniczeń i prerogatywy, jakie w takiej sytuacji otrzymuje władza. Nie każda „sytuacja nadzwyczajna” jest zatem „stanem nadzwyczajnym”, a stan ten nie obowiązuje samoistnie bez ingerencji rządzących – wymaga odpowiedniego ogłoszenia, ponieważ na szali są tu prawa i wolności człowieka<sup>5</sup>.

Konstytucja RP w rozdziale XI zatytułowanym „Stany nadzwyczajne” przewiduje trzy tego rodzaju stany: stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej. Szczególne przesłanki do wprowadzenia każdego z nich, jak również wynikające z ich ogłoszenia konsekwencje dla praw i wolności, są zróżnicowane. Niemniej z art. 228 konstytucji wyłania się sześć zasad, które warunkują ogłoszenie każdego stanu nadzwyczajnego.

<sup>4</sup> Co odróżnia wirus SARS-CoV-2 od „zwykłego” wirusa grypy występującego co roku; nie oznacza to jednak, że rządzący nie powinni wcześniej przygotować się na wybuch epidemii o zbliżonej skali.

<sup>5</sup> Przy czym badaczom znana jest koncepcja „nieogłoszonych stanów nadzwyczajnych” (*undeclared states of emergency*); zob. E. M. Hafner-Burton, L. R. Helfer, C. J. Fariss, *Emergency and Escape: Explaining Derogations from Human Rights Treaties*, „International Organization” 2011, Vol. 65(04), pp. 688–689.

Do zasad tych należą:

- 1) **zasada wyjątkowości** (ust. 1) – zgodnie z którą stan nadzwyczajny może być wprowadzony „w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające”, przy czym obie te przesłanki muszą być spełnione łącznie;
- 2) **zasada legalności** (ust. 2) – która wymaga, aby obok konstytucji obowiązywała również ustawa regulująca kwestie postępowania w razie wystąpienia „szczególnych zagrożeń”<sup>6</sup>; samo zaś ogłoszenie stanu wyjątkowego następuje w drodze rozporządzenia, które – poza publikacją w Dzienniku Ustaw – podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości;
- 3) **zasada wyłączności ustawy** (ust. 3) – zgodnie z którą w okresie obowiązywania stanu nadzwyczajnego ustawa określa zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela, przy czym nie chodzi o zasady ograniczania praw i wolności w „normalnym” okresie w trybie art. 31 ust. 3 konstytucji; wskazuje się bowiem, że ograniczenia te mogą być ustanawiane w rozporządzeniach wydawanych na podstawie tej ustawy;
- 4) **zasada proporcjonalności i celowości** (ust. 5) – która stanowi, że działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa; odnoszą się one przede wszystkim do zakresu i charakteru ograniczeń praw i wolności; zasada proporcjonalności powinna być również brana pod uwagę na etapie ogłaszania stanu nadzwyczajnego<sup>7</sup>;
- 5) **zasada ochrony podstaw systemu prawnego** (ust. 6) – przewidująca, że w okresie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione: konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej<sup>8</sup> oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych; zakaz ten ma na celu uniemożliwienie wykorzystania takiego stanu jako pretekstu do zmiany porządku konstytucyjnego;
- 6) **zasada ochrony organów przedstawicielskich** (ust. 7) – która, uzupełniając poprzednią zasadę, wskazuje, że w okresie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzone referendum ogólnokrajowe, wybory do Sejmu i Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz Prezydenta RP; w takiej sytuacji kadencje tych organów ulegają „odpowiedniemu przedłużeniu”<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Obecnie obowiązują trzy ustawy bezpośrednio odnoszące się do stanów nadzwyczajnych: ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1932); ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1928); oraz ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1897).

<sup>7</sup> Tak K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 32.

<sup>8</sup> Obecnie kwestie dotyczące wyborów do Sejmu i Senatu, organów samorządu terytorialnego i Prezydenta RP (a także wyborów do Parlamentu Europejskiego) uregulowano w ustawie 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 684).

<sup>9</sup> Zwrot ten nie doczekał się dotychczas pogłębionej analizy. Wskazuje się, że po zakończeniu stanu nadzwyczajnego kalendarz wyborczy albo biegnie na nowo – co pozwala np. ubiegać się o prezydenturę przez innych kandydatów – albo zostaje wznowiony o tyle dni, ile pozostało do dnia wyborów przed wprowadzeniem tego stanu (z ewentualnymi modyfikacjami dotyczącymi wyznaczenia dnia głosowania na dzień wolny od pracy).

Innymi słowy, każdy z trzech stanów nadzwyczajnych może być ogłoszony jedynie w drodze rozporządzenia (które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości), wydanego na podstawie regulacji ustawowej, w sytuacji szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające i kiedy odpowiada to stopniowi zagrożenia.

W obliczu epidemii koronawirusa nie ma potrzeby analizować kwestii odnoszących się do stanu wojennego i wyjątkowego<sup>10</sup>. Kategorie te są bowiem zarezerwowane dla sytuacji zagrożenia zewnętrznego lub wewnętrznego m.in. w formie napaści zbrojnej, aktu terrorystycznego o odpowiednio dużej skali czy długotrwałych zamieszek. Obecnie interesować nas powinien trzeci ze stanów nadzwyczajnych, tj. stan klęski żywiołowej.

Konstytucja nie definiuje, czym jest stan klęski żywiołowej. W art. 232 wskazuje jedynie, że Rada Ministrów może go wprowadzić – na części albo na całym terytorium państwa – „w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia”. Domyślnie stan ten może obowiązywać nie dłużej niż 30 dni, jednak za zgodą Sejmu może być on wielokrotnie przedłużony, za każdym razem na czas określony.

Ogłoszenie stanu klęski żywiołowej – jako najmniej dolegliwego spośród trzech stanów nadzwyczajnych – zgodne z art. 233 ust. 3 konstytucji, uprawnia do ograniczenia następujących praw i wolności:

- 1) wolność działalności gospodarczej (art. 22);
- 2) wolność osobista (art. 41 ust. 1, 3 i 5);
- 3) nienaruszalność mieszkania (art. 50);
- 4) wolność poruszania się i pobytu na terytorium RP (art. 52 ust. 1);
- 5) prawo do strajku (art. 59 ust. 3);
- 6) prawo własności (art. 65);
- 7) wolność pracy (art. 65 ust. 1);
- 8) prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66 ust. 1);
- 9) prawo do wypoczynku (art. 66 ust. 2).

Nie jest oczywiście prawdą, że z chwilą wprowadzenia któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych, także i stanu klęski żywiołowej, dochodzi do automatycznego unicestwienia wszystkich wymienionych praw i wolności. Rządzący, kierując się zasadami proporcjonalności i celowości, powinni każdorazowo odpowiednio wyważyć wartości i ingerować tylko w te prawa, których ograniczenie wydaje się konieczne w danej sytuacji. Przykładowo, nie ma najmniejszej potrzeby, by w czasie stanu klęski żywiołowej, np. powodzi, całkowicie zakazywać pracy zdalnej lub nakazywać wszystkim obywatelom udostępnienie swoich mieszkań dla służb walczących z żywiołem.

---

<sup>10</sup> Pojawiają się jednak głosy, że z powodu zagrożenia bezpieczeństwa obywateli (a dokładniej ich zdrowia), uprawnione byłoby również wprowadzenie stanu wyjątkowego. Pogląd ten nie wydaje się słuszny, jeśli weźmiemy pod uwagę, że stan klęski żywiołowej – jako mniej inwazyjny dla praw i wolności człowieka – całkowicie opowiada na obecną sytuację. W takim układzie ogłoszenie bardziej dolegliwego stanu nadzwyczajnego naruszałoby zasadę proporcjonalności i celowości z art. 228 ust. 5 konstytucji.

Na poziomie ustawowym kwestie stanu klęski żywiołowej reguluje ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, która precyzuje tryb jego wprowadzenia i zniesienia, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie jego obowiązywania. Zawiera ona również definicję „stanu klęski żywiołowej” (art. 3 ust. 1 pkt 1), która doprecyzowuje to nieostre pojęcie zamieszczone w konstytucji.

W konsekwencji tylko w okresie stanu klęski żywiołowej ustawa (i wydane na jej podstawie rozporządzenie) może ograniczać prawa i wolności określone w art. 233 ust. 3 Konstytucji RP ingerując w ich istotę. Jak wskazywano, w takim przypadku nie ma zastosowania domyślny mechanizm określony w art. 31 ust. 3.

### **Stan epidemii jako zakamuflowany stan klęski żywiołowej**

Modelowo, stan klęski żywiołowej ogłaszany jest zatem w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, na podstawie Konstytucji RP i ustawy z 2002 r. Niezależnie od tego, pozostaje otwarte pytanie, czy władza może wprowadzić inne „stany”, noszące znamiona stanu klęski żywiołowej, nadając im odmienną nazwę. Czy przyjęcie ustawy, przykładowo, o stanie powodzi, która byłaby wierną kopią ustawy o stanie klęski żywiołowej, a następnie ogłoszenie go przez rząd w formie rozporządzenia i dodatkowo podanie do publicznej wiadomości oznacza, że Rada Ministrów wprowadziła zakamuflowany stan nadzwyczajny? Interpretacja konstytucji, uwzględniająca obecne okoliczności, zdaje się potwierdzać tę hipotezę.

Na samym początku przypomnieć należy o tym, że chociaż Konstytucja RP mówi o obowiązku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego „tylko na podstawie ustawy” (art. 228 ust. 1), nie chodzi w tym przypadku o jedną konkretną ustawę tylko o formę aktu prawnego. Podobnie, jak np. w art. 31 ust. 3 konstytucji, który stanowi o możliwości ograniczania praw i wolności „tylko w ustawie”, ustrojodawca nie ma na myśli jednego aktu tylko konkretny rodzaj źródła prawa. Chodzi zatem o to, by nośnikiem ograniczeń nie było np. zarządzenie lub akt prawa miejscowego. Stąd wniosek, że przepisy dotyczące stanów nadzwyczajnych, w tym stanu klęski żywiołowej, mogą znajdować się w różnych ustawach.

Skoro zatem nie ma zasadniczych przeszkód, by doprecyzować kwestie stanu klęski żywiołowej w innej ustawie, to warto w tym miejscu porównać przepisy z ustawy z 2002 r. z pakietem rozwiązań stosowanych w okresie „stanu epidemii”. Obecnie, kwestie te regulują głównie trzy akty prawne:

- 1) 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<sup>11</sup> (tzw. specustawa koronawirusowa);
- 2) ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>12</sup>; oraz
- 3) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii<sup>13</sup> – wydane na podstawie ustawy dotyczącej chorób zakaźnych.

<sup>11</sup> Dz. U. poz. 374, ze zm.

<sup>12</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1239, ze zm.

<sup>13</sup> Dz. U. poz. 658, ze zm. Akt ten zastąpił rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 566, ze zm.), które to zastąpiło rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491, ze zm.)

Zestawienie najważniejszych rozwiązań zaprezentowano w poniższej tabeli.

	stan klęski żywiolowej	stan epidemii	
	ustawa z 2002 r.	ustawa z 2008 r.	specustawa z 2020 r.
definicja „stanu”	+	+	
określenie rodzaju „szczególnego zagrożenia”	+	+	+
możliwość wprowadzenia na części lub całym terytorium kraju	+	+	
ogłoszenie w drodze rozporządzenia Rady Ministrów (na całym terytorium kraju)	+	+	
określenie maksymalnego okresu, na jaki można wprowadzić „stan”	+		
określenie „zakresu, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela”, w tym:			
– wolność działalności gospodarczej	+	+	+
– wolność osobista	+	+	+
– nienaruszalność mieszkania	+	+	
– wolność poruszania się i pobytu na terytorium RP	+	+	
– prawo do strajku	+		
– prawo własności	+	+	+
– wolność pracy	+	+	+
– prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy	+	+	+
– prawo do wypoczynku	+		+
określenie (szczególnych) „zasad działania organów władzy publicznej”, w tym:			
– możliwość wydawania poleceń	+	+	+
– możliwość użycia Sił Zbrojnych RP	+	+	
– ograniczenie pracy urzędów	+	+	
– wprowadzenie możliwości zdalnego załatwiania spraw i zdalnych obrad organów kolegialnych			+
sankcje za niezastosowanie się do nakazów lub zakazów	+	+	+

Powyższy katalog uzupełniają m.in. regulacje dotyczące zdalnej pracy Sejmu w okresie stanu epidemii, ograniczenia pracy sądów czy, wynikające ze specustawy koronawirusowej, szczególnych zasad udzielania pomocy lub rekompensat poszkodowanym, u których wystąpiły problemy ekonomiczne. Wszystko to prowadzi do wniosku, że obowiązujący stan epidemii jest z punktu widzenia prawnego łądząco podobny do „modelowego” stanu klęski żywiolowej.

Z dniem 31 marca 2020 r., kiedy weszło w życie pierwsze z rozporządzeń Rady Ministrów, w którym wskazano, że stan epidemii wywołanej koronawirusem wystąpił na obszarze całego kraju, a wobec tego nałożono na obywateli szereg restrykcji, doszło do spełnienia wymogów, jakie dla stanu nadzwyczajnego, w tym stanu klęski żywiołowej, wyznaczają przepisy konstytucji. Oto bowiem ustawa z 2008 r. i specustawa koronawirusowa – przewidując wystąpienie „szczególnych okoliczności” w postaci stanu epidemii i reorganizując zasady działania organów państwa – upoważniły rząd do ogłoszenia tego stanu i ograniczenia praw i wolności pokrywających się z katalogiem zawartym w art. 233 ust. 3 Konstytucji RP. Obowiązujące rozporządzenie w rzeczywistości narusza istotę niektórych praw, w tym prawa do poruszania się i pobytu na terytorium RP czy wolności działalności gospodarczej (w niektórych branżach), a tym samym wykracza poza „zwykłą” zasadę proporcjonalności z art. 31 ust. 3 konstytucji stosowaną poza okresem stanu nadzwyczajnego. Co więcej, obecny stan epidemii – w przeciwieństwie do stanu klęski żywiołowej – wprowadzono na czas nieokreślony, a nie na wymagany przez Konstytucję RP okres maksimum 30 dni. Poza wszelką dyskusją pozostaje też fakt, że obowiązujące restrykcje, oprócz ich ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, są szeroko komentowane na konferencjach prasowych czy przekazywane w bardziej przejrzystej formie w mediach i na stronach rządowych.

Do rozstrzygnięcia pozostają jeszcze cztery kwestie. Po pierwsze, skoro art. 232 Konstytucji RP stanowi, że Rada Ministrów „może” wprowadzić stan klęski żywiołowej, to czy w razie wystąpienia przesłanek do jego ogłoszenia, nadal posiada ona w tej materii pełną dowolność. Pogląd taki wydaje się nietrafny z dwóch przyczyn. W prawie publicznym, którego przepisy przyznają organom różne kompetencje (takie jak ogłoszenie stanu klęski żywiołowej), obowiązuje nakaz czynienia z nich użytku<sup>14</sup>. Zwrot „może” odczytywać zatem należy nie jako uprawnienie Rady Ministrów do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, ale jako przyznanie jej wyłącznej kompetencji w tej dziedzinie (tylko rząd, a nie inny podmiot, może ogłosić taki stan)<sup>15</sup>. Tezę tę wspiera, wynikająca z preambuły do konstytucji, dyrektywa zapewnienia „sprawności i rzetelności” działania organów władzy.

Po drugie, rozważenia wymaga stanowisko, czy Rada Ministrów może wprowadzić stan nadzwyczajny niejako „przypadkowo”, nie wspominając o którejkolwiek z jego form przewidzianych w Konstytucji RP – tak jak to się dzieje obecnie. Na uwagę zasługuje tutaj pogląd Marcina Krzemińskiego, który wskazuje, że w takiej sytuacji organy władzy nie mogą, bez formalnego ogłoszenia stanu nadzwyczajnego, naruszać istoty praw i wolności człowieka wbrew art. 31 ust. 3 konstytucji, jednak sami obywatele uzyskują wszelkie podstawy, by korzystać z – jakkolwiek to wybrzmie – „dobrodziejstw” stanu nadzwyczajnego, w tym możliwości uzyskania odszkodowania czy prawa do wzięcia udziału w bezpiecznych wyborach, które powinny odbyć się po zakończeniu takiego stanu<sup>16</sup>.

Powyższą argumentację wzmacnia także wykładnia prawa w zgodzie z konstytucją (wykładnia prokonstytucyjna). Skoro bowiem jedynie w okresie stanu nadzwyczajnego władza może ingerować w istotę wskazanych wyżej praw i wolności – a doszło do spełnienia pozostałych przesłanek warunkujących wprowadzenie stanu klęski żywiołowej – to tylko uznanie, że rzeczywiście mamy do czynienia z tym stanem pozwoli na uwolnienie się rządzących z odpowiedzialności karnej lub konstytucyjnej. Innymi słowy, w przypadku, gdy władza stwierdza, że jedynym skutecznym sposobem opanowania sytuacji

<sup>14</sup> Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 110–111.

<sup>15</sup> Por. Z. Ziemiński, *Kompetencja i norma kompetencyjna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, z. 4, s. 31–32.

<sup>16</sup> M. Krzemiński, *Hybrydowy stan nadzwyczajny*, „Konstytucyjny.pl”, 28 marca 2020 r., <http://konstytucyjny.pl/marcin-krzeminski-hybrydowy-stan-nadzwyczajny/> [dost. 17.04.2020 r.]



jest wprowadzenie rozwiązań, które całkowicie negują konkretne prawa i wolności, to takie działanie samo w sobie przesądza, że „zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające”.

Po trzecie, co w sytuacji, gdy ustawa zasadnicza wymaga wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na 30 dni, a Rada Ministrów ogłosiła stan epidemii i wynikające z niego nakazy i zakazy bezterminowo? Wydaje się, że dobrym rozwiązaniem będzie ponowne sięgnięcie do wykładni prokonstytucyjnej i uznanie, że dopiero po okresie 30 dni (tj. po 29 kwietnia 2020 r.) rząd zobowiązany będzie zwrócić się do Sejmu o ewentualne przedłużenie stanu klęski żywiołowej w formie stanu epidemii. Zaniechanie tego obowiązku będzie się wiązało z koniecznością wyciągnięcia odpowiedzialności przede wszystkim od Prezesa Rady Ministrów, który organizuje prace swojego gabinetu.

Ostatnia ze spornych kwestii dotyczy motywów, jakie powstrzymują obecną władzę przed formalnym ogłoszeniem stanu klęski żywiołowej. Nie należy do nich rzekoma groźba wypłacenia wysokich odszkodowań za szkody poniesione w wyniku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Stanowisko to skutecznie podważyła m.in. Ewa Łętowska, która wskazała, że na gruncie obowiązującej ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela<sup>17</sup>, suma ewentualnych roszczeń będzie niewielka<sup>18</sup>. Wydaje się zatem, że jedyną okolicznością, która wstrzymuje rządzących przed przyznaniem, że mamy do czynienia ze stanem klęski żywiołowej, są nadchodzące wybory i wynikający z konstytucji obowiązek przesunięcia terminu głosowania.

Niezależnie od tego, byłoby dobrze z punktu widzenia pewności prawa, gdyby kwestię obowiązywania zakamuflowanego stanu nadzwyczajnego zbadał niezależny sąd. Mógłby to uczynić np. Sąd Najwyższy, odpowiadając na pytanie prawne jednego z sądów powszechnych na kanwie spraw związanych z koronawirusem (choćby w sprawie wniosku o ukaranie za naruszenie zakazu poruszania się).

## Podsumowanie

Obecny stan epidemii ma wszelkie cechy „sytuacji nadzwyczajnej”. Analiza rozwiązań prawnych związanych z zapobieganiem koronawirusowi i ich zestawienie z regulacjami Konstytucji RP uprawniają do sformułowania tezy, że z dniem 31 marca 2020 r. Rada Ministrów wprowadziła stan klęski nadzwyczajnej w formie stanu epidemii. Obecna sytuacja, poza ograniczeniem obowiązywania stanu epidemii do 30 dni, spełnia bowiem wszystkie konstytucyjne przesłanki ogłoszenia stanu klęski żywiołowej. Jedynym zatem motywem, jaki stoi za negowaniem przez rząd faktu wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, są nadchodzące wybory i związany z tym obowiązek przełożenia ich na okres po ustaniu epidemii. W każdym razie kwestię obowiązywania stanu klęski żywiołowej powinien zbadać niezależny sąd – a panująca sytuacja stwarza ku temu wiele okazji.

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 233, poz. 1955, ze zm.

<sup>18</sup> M. Jałoszewski, *Prof. Łętowska: To blef, że grożą gigantyczne odszkodowania za wprowadzenie stanu klęski żywiołowej*, „OKO.press”, 5 kwietnia 2020 r., <https://oko.press/prof-letowska-to-blef-ze-groza-gigantyczne-odszkodowania/> [dost. 17.04.2020 r.]

## Forum Obywatelskiego Rozwoju

**FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.**

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

## Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyęźnionego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

**Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629**

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

tel. 500 494 173

e-mail: [patrycja.satora@for.org.pl](mailto:patrycja.satora@for.org.pl)

**Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.**

### KONTAKT DO AUTORA



#### **Patryk Wachowiec**

Analityk prawny FOR, prezes Fundacji Centrum Analiz dla Rozwoju

e-mail: [patryk.wachowiec@for.org.pl](mailto:patryk.wachowiec@for.org.pl)

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR  
ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. 22 628 85 11  
e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl) • [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)  
[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR