

ROBERT RYBSKI

Stan epidemii a stany nadzwyczajne

Dnia 13 marca 2020 r. ogłoszony został w Polsce stan zagrożenia epidemicznego, a następnie stan epidemii. Formalnie nie został jednak wprowadzony żaden ze stanów nadzwyczajnych w rozumieniu rozdziału XI Konstytucji. Wszechobecność regulacji wprowadzonych w związku ze stanem epidemii, a także ogromny (i niespotykany wcześniej) zakres i głębokość ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa sprawiają, że należy zweryfikować okoliczność, czy w marcu 2020 r. nie zostały spełnione przesłanki materialno-prawne wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, który jedynie (sic!) nie został ogłoszony w sposób przewidziany przez Konstytucję.

Uwzględniając ogromne zdolności adaptacyjne człowieka do funkcjonowania w nawet najtrudniejszych warunkach środowiskowych i społecznych, warto przeanalizować początkowy okres obowiązywania obostrzeń epidemicznych w Polsce. Dlatego badaniu zostanie poddany okres początkowych czterech tygodni od wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego. Pierwszym obszarem analizy będzie weryfikacja sposobu funkcjonowania w analizowanym okresie organów państwa – w szczególności – czy nie doszło do ich nadzwyczajnego funkcjonowania (w tym organów konstytucyjnych). Jako drugi zbadany zostanie stan prawny wprowadzony przez stan zagrożenia epidemicznego i stan epidemii pod kątem porównania go z charakterystyką stanu nadzwyczajnego. Trzecim obszarem analizy jest ustalenie, czy istnieje obowiązek wprowadzenia stanu nadzwyczajnego.

Dopiero przeprowadzenie takiej gruntownej analizy umożliwi rozpoczęcie dyskusji na temat ewentualnych konsekwencji wynikających

z materializacji przesłanek wprowadzenia stanu nadzwyczajnego bez równoczesnego ogłoszenia jednego z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych.

1. Wprowadzenie stanu epidemii

W dniu 13 marca 2020 r. Minister Zdrowia wydał rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego¹. Na mocy postanowienia § 1 rozporządzenia od dnia 14 marca 2020 r. aż do odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszony został „stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2”. Moment odwołania nastąpił w dniu 20 marca 2020 r. rozporządzeniem Ministra Zdrowia². Jednocześnie w tym samym dniu wydane i ogłoszone zostało rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii³. Przepis § 1 tego aktu przewidywał, że w okresie od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania „na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej ogłasza się stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2”. Każde rozporządzenie wchodziło w życie z dniem ich ogłoszenia.

2. Stan epidemii oraz stan zagrożenia epidemicznego jako nieogłoszony stan nadzwyczajny

W badanym okresie pierwszych czterech tygodni trwania stanu epidemii (i poprzedzającego stanu zagrożenia epidemicznego) treść konstytucyjnych wolności i praw ulegała zmianom wynikającym z wprowadzania rozporządzeń. Łącznie dokonano tego siedmiokrotnie. Takie seryjne wydawanie rozporządzeń Ministra Zdrowia i Rady Ministrów świadczy o bezprecedensowym aktywizmie prawodawczym tych organów egzekutywy. Rozporządzenia o tym samym przedmiocie normowania były wydawane w odstępach kilku do kilkunastu dni (czasem nawet dzień po dniu), podlegały natychmiastowej publikacji, wchodziły w życie od razu – w dniu ogłoszenia – i wprowadzały

¹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dn. 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz.U. 2020, poz. 433.

² Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dn. 20 marca 2020 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz.U. 2020, poz. 490.

³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dn. 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 491.

kolejne ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw o niespotykanej dotąd skali, z wykorzystaniem formy aktów wykonawczych. Przedstawiona charakterystyka funkcjonowania egzekutywy w powiązaniu z obszernością ingerencji tymi rozporządzeniami w konstytucyjne wolności i prawa sprawia, że taki sposób funkcjonowania wymyka się możliwości określenia go jako stan zwyczajnego funkcjonowania organów konstytucyjnych.

Wobec tego należy dokonać weryfikacji, czy w badanym okresie nie doszło do wystąpienia sytuacji nadzwyczajnego funkcjonowania organów konstytucyjnych w odniesieniu do każdej z poszczególnych władz. Konstytucja nie posługuje się formułą nadzwyczajnego funkcjonowania organów państwa, w tym organów konstytucyjnych. Konieczność zachowania ciągłości władzy państwowej skłania raczej ku potrzebie utrzymania zwyczajnego funkcjonowania. Konstytucyjnym punktem zaczepienia przy analizie wystąpienia nadzwyczajnego funkcjonowania organów konstytucyjnych pozostaje wyłącznie zawarte w rozdziale XI Konstytucji pt. *Stany nadzwyczajne* postanowienie art. 228 ust. 1: „W sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej”. Dlatego weryfikacji, czy w badanym okresie doszło do nadzwyczajnego funkcjonowania organów konstytucyjnych, należy dokonać przez ustalenie, czy doszło do materializacji wyrażonych w art. 228 ust. 1 Konstytucji materialnoprawnych przesłanek:

- 1) wystąpienia „sytuacji szczególnego zagrożenia” oraz
- 2) okoliczności, w których „zwykle środki⁴ konstytucyjne są niewystarczające”.

2.1. Organy konstytucyjne z obszaru władzy wykonawczej

Pierwsza fala ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw (o niespotykanej dotąd skali) została wprowadzona przez Ministra Zdrowia rozporządzeniem

⁴ Przez „zwykle środki konstytucyjne, które nie są wystarczające”, należy rozumieć również działania. Pojęcie środków w języku prawnym i prawniczym jest makaronizmem, którego źródłowsłowo stanowi anglojęzyczne słowo „measures” oznaczające zarówno „środki”, jak i „działania”. Na takie posługiwanie się przez Konstytucję pojęciem środków wskazuje równoczesne posługiwanie się przez konstytucję pojęciem środków wskazuje równoczesne „działania” właśnie w kontekście oceny proporcjonalności aktywności organów, podjętej ze względu na niewystarczający charakter „zwykłych środków konstytucyjnych”. Z tego względu w dalszej części artykułu przy odwoływaniu się do „środków” będę miał na myśli również „działania”.

z dnia 13 marca 2020 r., ogłoszonym w tym samym dniu i wchodzącym w życie z dniem ogłoszenia. Jeżeli wydanie tego rozporządzenia stanowiło omyłkę co do wyboru trybu prawodawczego, to istniała jeszcze wówczas przestrzeń do wprowadzenia korekt przez uchylenie tego aktu lub skorzystanie z innego trybu prawodawczego. Podobnie jeżeli organ tylko wyjątkowo dokonał wyboru takiego trybu prawodawczego ze względu na pośpiech, to również była jeszcze przestrzeń do skorygowania tej formy działania. Jeśli okoliczności narzucające wyjątkowo duże tempo prac uniemożliwiały opracowanie stosownych analiz prawnych, to można było takowe przeprowadzić już po wydaniu aktu prawnego. Sporządzenie analiz uwzględniających krajowy porządek konstytucyjny nie wymagałoby zbyt wyszukanego warsztatu, a ich wyniki powinny być takie same (jak wyniki analiz, które powinny być zostać sporządzone przed wydaniem tych aktów normatywnych) i wykazać (następco) podstawowe zaniechania w obszarze praworządności (m.in. wymóg odpowiedniej *vacatio legis*⁵ czy też określoności regulacji prawnej⁶). Tymczasem kontynuowano prace w dotychczasowo przyjętym trybie prawodawczym. Wydając kolejnych kilkanaście rozporządzeń w tym samym trybie, organy konstytucyjne (Minister Zdrowia, a następnie Rada Ministrów) potwierdziły, że nie zachodzi tu przypadkowość działania, lecz że ten rodzaj środków prawnych (w postaci wykonywania funkcji prawodawczej oparty na rozporządzeniach) podejmowany jest rozmyślnie. Dodatkowym potwierdzeniem braku zamiaru odstąpienia od takiego prawodawstwa było brzmienie przepisów przejściowych w kolejnych rozporządzeniach Ministra Zdrowia, z których wynikało, iż wszelka dotychczasowa praktyka stosowania rozporządzeń Ministra Zdrowia podlegała utrzymaniu w mocy.

Dla pełnej oceny działań tych organów konstytucyjnych warto ustalić powody trwania przy tym trybie prawodawczym. Z analizy dogmatycznej wyraźnie wynika, że najważniejszy z nich musiał być czas, a dokładniej – jego brak. Sekwencja wydawania kolejnych rozporządzeń i zmieniania tych dotychczas obowiązujących była bowiem na tyle intensywna, że najwidoczniej żaden inny tryb prawodawczy nie mógł (z perspektywy tych organów konstytucyjnych) zostać skutecznie wykorzystany. Uwzględniając okoliczność braku czasu, warto ustalić, czy mimo świadomości braku czasu na skorzystanie z innego (i prawidłowego) trybu prawodawczego (tj. procesu ustawodawczego), możliwe było niepodejmowanie tych działań prawodawczych (w formie rozporządzeń) albo podjęcie ich w ramach innych, ale standardowych trybów

⁵ Zob. *Proces...*, s. 62 i n.

⁶ Zob. *Proces...*, s. 62 i n.

prawodawczych, lecz z wydłużonym okresem potrzebnym na wprowadzenie ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw. Wydanie serii kilkunastu rozporządzeń wyraźnie wskazuje, że w ocenie rzeczonych organów konstytucyjnych możliwe dla nich było jedynie skorzystanie z trybu prawodawczego opartego na odstąpieniu od konstytucyjnych zasad tworzących standard praworządności wynikający z zasady demokratycznego państwa prawnego. Rozmyślnie odstąpienie od tych zasad jednoznacznie wskazuje, że zwykle środki konstytucyjne nie były wówczas wystarczające, tzn. gdyby skorzystać z trybu prawodawczego uwzględniającego konstytucyjny standard praworządności (czyli ze zwykłych środków konstytucyjnych w postaci procesu ustawodawczego) i podjąć próbę dochowania tego standardu, to niemożliwe byłoby podjęcie tych działań prawodawczych.

Rozmyślnie korzystanie jedynie z trybu prawodawczego opartego na rozporządzeniach tylko uwypukla okoliczność, że doszło do jawnego odstąpienia od zasad praworządności. Konstytucyjny standard praworządności nie dotyczy jednak tylko legislacji, w tym problemu wyboru trybu prawodawczego. Warto odnotować działania egzekutywy związane z zapewnieniem faktycznego obowiązywania tych rozporządzeń. Administracja rządowa zaangażowała w egzekwowanie podporządkowania się postanowieniom rozporządzeń przez jednostki – oprócz organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej – również służby mundurowe⁷ wspierane przez Siły Zbrojne RP⁸. Zaangażowanie służb mundurowych następowało także z wykorzystaniem przepisów karnych. Za próbę dodatkowego wzmocnienia obowiązywania rozporządzeń można uznać represyjność w zakresie stosowania przepisów⁹. Jednym z najbardziej charakterystycznych przepisów karnych wykorzystywanych w tym celu był art. 54 k.w.¹⁰: „Kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany”. Tylko że w ramach krajowego porządku prawnego, a także na gruncie nauki prawa konstytucyjnego¹¹ pojęciem przepisów porządkowych posługuje się ustawodawca w odniesieniu do aktów prawa miejscowego „wydawanych

⁷ Por. A. Kacprzak, G. Zawadka, *Kogo sanepid...*

⁸ Zob. komunikat prasowy z dn. 19 marca 2020 r. w sprawie decyzji Ministra Obrony Narodowej: *Wojsko Polskie udzieli pomocy Policji na przejściach granicznych*, < <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/wojsko-polskie-udzieli-pomocy-policji-na-przejściach-granicznych> >, dostęp: 26 kwietnia 2020 r.

⁹ Zob. *Bodnar...*

¹⁰ Ustawa z dn. 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, Dz.U. 2019, poz. 821 ze zm.; dalej: k.w.

¹¹ Zob. M. Zubik, *Prawo...*, s. 89.

w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących” oraz gdy „jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego”¹². Ewentualne szersze rozumienie art. 54 k.w. dopuszcza odczytywanie pod pojęciem przepisów porządkowych również takich sytuacji, gdy ustawodawca, udzielając upoważnienia do wydania przepisów porządkowych, jednoznacznie określa przepisy wydawane na podstawie swojego upoważnienia jako „przepisy porządkowe”, „rozporządzenia porządkowe” lub „zarządzenia porządkowe”¹³. Wskazuje się również na potrzebę, by przepisy porządkowe objęte zakresem art. 54 k.w. zawierały wyraźne odesłanie do tego przepisu¹⁴ albo do odpowiedzialności przewidzianej w tym przepisie¹⁵. Prezentowane jest również takie rozumienie art. 54 k.w., że powinien on odsyłać jedynie do takich przepisów porządkowych, które jeśli zostały wydane po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., to mieszczą się w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu rozdziału III Konstytucji¹⁶. Brak możliwości dokonania jednoznacznej wykładni przepisu art. 54 k.w. wyraźnie wskazuje na brak możliwości pewnej identyfikacji przez jednostkę sposobu wymaganego zachowania powinnościowego wymaganego przez ten przepis karny (sic!). Odpowiadając na pytanie prawne dotyczące art. 54 k.w., Trybunał Konstytucyjny uznał za konstytucyjnie dopuszczalne posługiwanie się przez ten przepis karny blankietem zupełnym, którego treść podlega dynamicznemu uzupełnieniu¹⁷, ale obwarował to licznymi wymogami. O ile dolegliwość kary grożącej jednostce na podstawie art. 54 k.w. nie jest znacząca, o tyle wypowiedź Trybunału nie odnosiła się do ewentualnej **praktyki stosowania tego przepisu**. Tymczasem w okresie początkowych zaledwie kilkunastu dni obowiązywania rozporządzeń doszło

¹² Zob. art. 40 ust. 3 ustawy z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2020, poz. 713 ze zm. Zakres przesłanek materialnoprawnych w przypadku przepisów porządkowych wydawanych przez rady powiatu jest jeszcze szerszy – por. art. 41 ust. 1 ustawy z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2020, poz. 920 ze zm.

¹³ Tak M. Karpiuk, *Przepisy...*, s. 26. Przepisy ustawowe upoważniające do wydania przedmiotowych rozporządzeń Ministra Zdrowia i Rady Ministrów nie zawierały żadnego odniesienia, że zostaną na ich podstawie wydane „przepisy porządkowe” itp.

¹⁴ A. Michalska-Warias, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 54.

¹⁵ W. Kotowski, *Kodeks...*, komentarz do art. 54.

¹⁶ P. Kozłowska-Kalisz, *Komentarz do art. 54*; W. Kotowski, *Kodeks...*, komentarz do art. 54. Tak również TK w wyroku z 8 lipca 2003 r., P 10/02.

¹⁷ Por. wyrok TK z 8 lipca 2003 r., P 10/02, który przewiduje, że art. 54 k.w. „w zakresie, w jakim przewiduje wymierzanie kary grzywny za naruszenie przepisów porządkowych, stanowiących przez organy stanowiące samorządu terytorialnego, jest zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

do ponad tysiąca interwencji służb mundurowych na podstawie art. 54 k.w.¹⁸ Masowa skala posłużenia się represją karną – nawet o niewielkiej dolegliwości – powinna przynajmniej skłaniać do pilnej weryfikacji, czy jednostki są w stanie w sposób pewny zidentyfikować niedopuszczalne zachowania zagrożone odpowiedzialnością karną. Trybunał wskazał, że „ustawa powinna w sposób jednoznaczny wyrazić swoją wolę penalizacji zachowań zakazanych przez przepisy podustawowe, wydawane na jej podstawie”¹⁹. Tymczasem przepisy ustawowe zawierające upoważnienie do ich wydania nie przewidywały w jednoznaczny sposób woli penalizacji zachowań zawartych w rozporządzeniach wydanych w trakcie stanu epidemii. Po trzecie, Trybunał zastrzegł niedopuszczalność korzystania z blankietu w przepisie karnym, który powodowałby odesłanie do przepisów porządkowych, „jeżeli zakres upoważnień ustawowych do ich wydania narusza konstytucyjne zasady stanowienia aktów podustawowych”²⁰. Tymczasem w przypadku przedmiotowych rozporządzeń występuje zasadnicza wadliwość upoważnień ustawowych.

Z dotychczasowych rozważań wynika, że jeżeli do charakterystycznej blankietowości przepisu art. 54 k.w. dodamy ponad tysiąc interwencji służb mundurowych na podstawie tego artykułu²¹ przeprowadzonych w ciągu zaledwie kilkunastu dni i połączymy to z jednoznaczną niekonstytucyjnością wydanych rozporządzeń oraz przepisów upoważniających do ich wydania, to również i w newralgicznym obszarze relacji państwo–jednostka w zakresie prawa karnego nie mieliśmy do czynienia z wykorzystywaniem zwykłych środków konstytucyjnych. Stosowanie na powszechną skalę blankietowych przepisów z obszaru prawa karnego dla egzekwowania obowiązywania aktów prawnych nie stanowiło okoliczności, aby było wystarczające stosowanie zwykłych środków konstytucyjnych. Tak samo wsparcie na masową skalę właściwych w sprawach przeciwdziałania zagrożeniu epidemicznemu organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej przez służby mundurowe oraz Siły Zbrojne RP nie może być kwalifikowane jako należące do zwykłych środków konstytucyjnych.

¹⁸ Zob. *Koronawirus...*

¹⁹ Wyrok TK z 8 lipca 2003 r., P 10/02.

²⁰ Wyrok TK z 8 lipca 2003 r., P 10/02. Trybunał podkreślił przy tym rolę sądu karnego rozpoznającego sprawę z art. 54 k.w.: „Sądy, stosując art. 54 kodeksu wykroczeń, mają również prawo i obowiązek badać, czy przepisy porządkowe, do których odsyła analizowany przepis, są zgodne z Konstytucją, a w szczególności, czy zostały ustanowione zgodnie z konstytucyjnymi zasadami stanowienia aktów podustawowych”.

²¹ Zob. *Koronawirus...*

Zasadnicze jest również ustalenie powodów, dla których miało brakować czasu na skorzystanie z innego trybu prawodawczego – nieopartego na rozporządzeniach. Z treści wszystkich rozporządzeń wynika, że zostały one wydane w związku z „zakażeniami wirusem SARS-CoV-2” na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Powoływanie się na wystąpienie zakażeń na terytorium kraju wskazuje na to, że nie mamy tutaj do czynienia z hipotetycznym zagrożeniem wirusologicznym, które pojawiło się wyłącznie w laboratoriach albo innej części globu, lecz że zakażenia w momencie wydawania każdego z rozporządzeń wystąpiły już na terytorium kraju, a co za tym idzie – miało miejsce zagrożenie zdrowia obywateli. Czy w tej sytuacji jednak doszło do wystąpienia przypadku „szczególnego zagrożenia”, o którym mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji? W treści Konstytucji można odnaleźć odwołanie do zagrożenia wirusologicznego, gdyż postanowienie art. 68 ust. 4 nałożyło na organy władzy publicznej obowiązek „zwalczania chorób epidemicznych”. Samo postanowienie art. 68 ust. 4 odczytuje się jedynie jako normę programową²², która zobowiązuje organy władzy publicznej do podejmowania, oprócz działań leczniczych, również działań o charakterze profilaktycznym²³, edukacyjnym, a także z obszaru kontroli zakażeń²⁴. Tymczasem z samej okoliczności, że Konstytucja w ogóle zajmuje się problematyką chorób epidemicznych, można wnioskować, iż ustrojodawca zidentyfikował choroby epidemiczne jako potencjalne źródło szczególnych zagrożeń. Konstytucyjna kategoria chorób epidemicznych stanowi podkreślenie problemu zapewnienia zdrowia **ludności**²⁵, a więc Konstytucja zwraca uwagę na potrzebę ochrony zbiorowości. Uwzględniając okoliczności, które występowały w momencie podejmowania decyzji o skorzystaniu z trybu prawodawczego opartego na rozporządzeniach – wysoką zaraźliwość wirusem SARS-CoV-2²⁶, brak szczepionki²⁷, a także to, że dla choroby nim wywoływanej (COVID-19) nie było w momencie wydawania rozporządzeń leków²⁸ – to w niniejszej sprawie zachodził przypadek „szczególnego zagrożenia” w rozumieniu art. 228 ust. 1 Konstytucji.

²² Zob. J. Trzciniński, M. Wiącek, w: *Konstytucja...*, komentarz do art. 68, s. 729.

²³ M. Florczak-Wątor, w: *Konstytucja...*, komentarz do art. 68.

²⁴ M. Gawrońska, *Prawo...*, s. 15.

²⁵ Zob. J. Jończyk, *Ochrona...*, s. 11–12.

²⁶ Zob. m.in. M. Shereen, S. Khan, A. Kazmi, N. Bashir, R. Siddique, *COVID-19...*, s. 92 i n.

²⁷ Zob. m.in. E. Prompetchara, C. Ketloy, T. Palaga, *Immune...*, s. 2 i n.

²⁸ B. Tang, F. Xia, N. Bragazzi, Z. McCarthy, X. Wang, S. He, X. Sun, S. Tang, Y. Xiao, J. Wu, *Lessons...*, s. 4.

Bardzo wysokie poparcie dla wprowadzonych środków²⁹ i wysoki stopień podporządkowania się wynikającym z nich ograniczeniom³⁰ (w badanym okresie), mimo ich drastyczności i wdrażania w sposób daleki od standardów demokratycznego państwa prawnego, mogłyby zaskakiwać. Można to odczytać jako przejaw braku ugruntowania w Polsce przekonania wśród rządzonych i wśród rządzących o przyrodzonym i niezbywalnym charakterze praw człowieka³¹. Podobne ograniczenia wprowadzane w innych państwach europejskich w początkowych tygodniach również spotykały się z wysokim poziomem akceptacji i podporządkowania. Być może źródłem społecznej zgody na działania władz publicznych, które wykroczyły poza unormowania konstytucyjne, było wystąpienie stanu konieczności państwowej³². Takie przyzwolenie nie powinno być jednak akceptowalne, gdyż podstawą legitymacji każdej władzy powinno być przestrzeganie praw człowieka³³. W samej debacie publicznej i w uzasadnieniu dla podejmowanych działań nie był podnoszony argument konieczności działania ze względu na stan konieczności państwowej. Wynikało to z braku zamiaru po stronie piastunów uprawnionych organów konstytucyjnych, aby ogłosić stan nadzwyczajny. Tak wysokie poparcie i podporządkowanie społeczne wobec wprowadzanych ograniczeń (w badanym okresie) samo w sobie świadczy jednak o zgoła odmiennym społecznym odbiorze wprowadzanych środków. Należałoby je odczytywać jako potwierdzenie zaistnienia sytuacji szczególnego zagrożenia, w ramach której przestrzeń na funkcjonowanie demokracji deliberatywnej zdaje się zawężać. W zbiorowej świadomości doszło do takiej jednolitej oceny zagrożenia, którą można byłoby chyba porównać z poczuciem zagrożenia działaniami wojennymi. Z tego względu również ów społeczny odbiór stanu epidemii świadczył o wystąpieniu przesłanki „szczególnego zagrożenia” – ze względu na wysoką akceptację i podporządkowanie względem działań, których nie można byłoby określić jako zwykłe „środki konstytucyjne”.

Dodatkowym potwierdzeniem odstąpienia przez organy konstytucyjne (Ministra Zdrowia, Radę Ministrów) od korzystania ze zwykłych środków konstytucyjnych było rozpoczęcie wydawania rozporządzeń przez Radę

²⁹ Zob. Z. Dąbrowska, *Sondaż...*

³⁰ Zob. wśród informacji prasowych o skrajnych przypadkach naruszeń wprowadzonych ograniczeń oraz publikowanych przez służby mundurowe statystyk przypadków naruszeń warunków kwarantanny domowej ówczesną atmosferę społeczną dobrze oddają również apele: M. Szuldrzyński, *Epidemia...*

³¹ R. Piotrowski, *Konstytucja...*, s. 709–710.

³² Zob. K. Complak, *Stany...*, s. 61–62.

³³ R. Piotrowski, *Konstytucja...*, s. 706.

Ministrów. Wymagało to spełnienia wyrażonej w art. 46 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi³⁴ przesłanki „**wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego**”. Zastąpienie Ministra Zdrowia przez Radę Ministrów we wprowadzaniu w drodze rozporządzeń kolejnych ograniczeń stanowiło potwierdzenie przez administrację rządową wystąpienia przypadku „szczególnego zagrożenia” w rozumieniu art. 228 ust. 1 Konstytucji.

2.2. Organy konstytucyjne spoza trójpodziału władzy

Z tą nadzwyczajną aktywnością władzy wykonawczej powiązana była również działalność organu konstytucyjnego, który nie mieści się w ramach trójpodziału władzy. W dniu 8 kwietnia 2020 r. Prezes NBP i Prezes Rady Ministrów ogłosili wspólną działającą się przejawiać bezpośrednim wsparciem środków podejmowanych przez władzę wykonawczą przez NBP³⁵. Jednym z zapowiedzianych działań banku centralnego z obszaru polityki pieniężnej miało być uruchomienie programu skupu aktywów, w tym skarbowych papierów wartościowych. W ramach tzw. operacji otwartego rynku NBP przeprowadził serię aukcji, na których prowadził skup obligacji Skarbu Państwa³⁶. Formalnie NBP dokonywał odkupu obligacji rządowych od instytucji finansowych. Następowoło to w obrocie wtórnym, co oznacza, że dochodziło do skupu długu państwowego, który już został wyemitowany. Podstawowym efektem takich działań było utrzymanie możliwie niskiego kosztu refinansowania długu publicznego dzięki zapewnieniu nowego i znaczącego źródła popytu obligacji rządowych. Należy odnotować, że doszło jednak również do takich aukcji, w ramach których NBP dokonał zakupu serii obligacji skarbowych, na których zakup w obrocie pierwotnym wyłączne prawo posiadał bank należący do Skarbu Państwa³⁷. Stanowiło to przykład stworzenia mechanizmu służącego dokonywaniu skupu przez NBP długu publicznego pochodzącego z pierwotnej emisji. Działania NBP

³⁴ Ustawa z dn. 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz.U. 2008, nr 234, poz. 1570 ze zm.

³⁵ Zob. G. Nawacki, K. Zatoński, *Pomoc...*

³⁶ Statystyki za kwiecień 2020 r. wskazują skalę zaangażowania NBP na ponad 50 miliardów zł. Zob. depesza PAP z 29 kwietnia 2020 r.: *NBP odkupił...*

³⁷ Zob. depesza PAP z 26 marca 2020 r.: *MF przyznał...*

były inspirowane niestandardowymi mechanizmami ratowania strefy euro³⁸, a ich finalny kształt był bezpośrednio wzorowany na programach skupu obligacji rządowych przez Europejski Bank Centralny.

Obie formy angażowania się NBP w odkup obligacji Skarbu Państwa stanowiły – ze względu na swoją skalę – nowość w wymiarze zarówno ekonomiczno-finansowym, jak i prawnym, na gruncie Konstytucji z 1997 r. Pod względem ekonomiczno-finansowym stanowiło to nowość, gdyż po 1998 r. NBP nie zaangażował się w porównywalnym stopniu w zakup obligacji rządowych ani w obrocie pierwotnym, ani wtórnym³⁹. Brak takiej aktywności NBP stanowił bezpośredni skutek postanowień art. 220 ust. 2 oraz art. 240 Konstytucji. Pod względem prawnym przedstawione działania faktyczne NBP stanowiły prawne *novum*, gdyż po raz pierwszy mogło dojść do jawnego naruszenia – wynikającego z art. 220 ust. 2 Konstytucji – zakazu finansowania przez bank centralny długu państwowego⁴⁰. W odniesieniu do operacji otwartego rynku, tj. skupowania przez NBP obligacji rządowych na rynkach wtórnych, wskazuje się, że mają one nie naruszać zakazu z art. 220 ust. 2 Konstytucji, gdyż służą one zwiększaniu płynności na rynku finansowym i w systemie bankowym⁴¹. Taki punkt widzenia uwzględnia jednak wyłącznie perspektywę podmiotów, od których NBP dokonuje odkupu skarbowych papierów wartościowych. Tymczasem uwzględniając okoliczność, że koszt obsługi długu publicznego stanowił zawsze istotną pozycję budżetu państwa po stronie wydatków, to zmniejszanie rentowności obligacji skarbowych stanowi ukrytą formę finansowania deficytu budżetowego.

Uwzględniając ryzyko podjęte przybliżoną działalnością NBP bezpośredniego naruszenia Konstytucji i związanej z tym odpowiedzialności konstytucyjnej, należy uznać, że również środki i działania podjęte przez NBP należy kwalifikować jako wykraczające poza kategorię „zwykłych środków konstytucyjnych”.

2.3. Organy konstytucyjne z obszaru władzy ustawodawczej

Władzę ustawodawczą od momentu intensyfikacji przygotowań do przystąpienia Polski do Unii Europejskiej charakteryzuje ciągle rosnąca aktywność

³⁸ Zob. R. Rybski, *Wyrok...*, s. 197–207.

³⁹ Szerzej zob. T. Uryszek, *Dług...*, s. 142; M. Zubik, *Deficyt...*, s. 37.

⁴⁰ Szerzej na temat zakazu z art. 220 ust. 2 Konstytucji zob. m.in.: R. Rybski, *Zakaz...* wraz z literaturą tam wskazaną.

⁴¹ Zob. P. Kucharski, *Konstytucyjny...*, s. 30–31; W. Sokolewicz, w: *Konstytucja...*, komentarz do art. 220, s. 16–17.

ustawodawcza⁴². Jej szczyt został osiągnięty w 2016 r., gdy łączna liczba stron ustaw i rozporządzeń (bez tekstów jednolitych) przekroczyła 31 tysięcy⁴³. Tymczasem równoległe do działalności prawodawczej Ministra Zdrowia i Rady Ministrów polegającej na wydawaniu kolejnych rozporządzeń aktywność ustawodawcza krajowego parlamentu (mierzona liczbą uchwalonych ustaw) praktycznie zamarła. Taka sama sytuacja występowała również w okresie bezpośrednio poprzedzającym wydanie pierwszego rozporządzenia przez Ministra Zdrowia. W marcu i kwietniu 2020 r. Sejm uchwalił zaledwie 8 ustaw, z czego większość już w swojej nazwie zawierała odniesienie do wirusa SARS-CoV-2. W ciągu tylko jednego miesiąca Sejm znacząco ograniczył wykonywanie funkcji ustawodawczej, a to, co z niej pozostało, praktycznie wyłącznie było podporządkowane problematyce wirusa SARS-CoV-2.

Normalne działanie Sejmu jest istotne również z perspektywy zarówno możliwości wykonywania funkcji kreacyjnej, jak i realizacji funkcji kontrolnej w stosunku do Rady Ministrów, jej członków oraz całej administracji rządowej. Spośród licznych instrumentów prawnych umożliwiających Sejmowi i jego członkom sprawowanie funkcji kontrolnej, podstawowym forum, na którym może być realizowana funkcja kontrolna, są posiedzenia komisji sejmowych oraz obrady plenarne. Od wydania pierwszego rozporządzenia przez Ministra Zdrowia odbyło się w ciągu 6 kolejnych tygodni zaledwie 13 posiedzeń komisji sejmowych. Tymczasem wcześniej taka liczba posiedzeń komisji sejmowych potrafiła się odbyć w ciągu jednego dnia. Terminarz posiedzeń Sejmu wskazuje w tym samym okresie na odbycie 4 posiedzeń plenarnych o dużej liczbie dni obrad – mogłoby to wręcz zostać uznane za intensyfikację prac parlamentarnych, gdyby nie symptomatyczne zmiany wprowadzone w dniu 26 marca 2020 r. w Regulaminie Sejmu⁴⁴, które odnosiły się właśnie do formuły posiedzeń komisji sejmowych oraz obrad plenarnych. Przewidziana została możliwość prowadzenia posiedzeń Sejmu oraz komisji sejmowych z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość zarówno w razie wprowadzenia któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych, jak i w przypadku ogłoszenia stanu epidemii. Uzasadnieniem dla wprowadzenia takiego rozwiązania była chęć uniknięcia zarażeń wirusem SARS-CoV-2 wśród posłów w przypadku utrzymania dotychczasowej formuły organizacji prac Sejmu

⁴² Zob. m.in. R. Piotrowski, *Ustrojowe...*, s. 385.

⁴³ Zob. raport T. Wróblewski, G. Maślanko, J. Kowalczyk, *Barometr...*, s. 6.

⁴⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 26 marca 2020 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 2020, poz. 327.

oraz umożliwienie udziału w obradach tym posłom, którzy zostali poddani obowiązkowej kwarantannie⁴⁵. Należy odnotować, że w treści uzasadnienia wprost wskazano, iż: „Konstytucja nie przewiduje możliwości zastępowania Sejmu w jego funkcji ustawodawczej przez inne organy”⁴⁶. Jednocześnie podkreślono, że zaproponowany tryb ma „charakter nadzwyczajny”. Z kolei postanowienie art. 2 projektu uchwały Sejmu w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu przewidywało: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą od dnia 24 marca 2020 r.”. Od retroaktywnego wejścia w życie zmian do Regulaminu Sejmu odstąpiono na późniejszym etapie procesu legislacyjnego i zgodnie z art. 3 uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu uchwała weszła w życie z dniem podjęcia.

Sami projektodawcy mieli tym samym świadomość, że proponowane zmiany do Regulaminu Sejmu są podejmowane ze względu na wystąpienie szczególnego zagrożenia i mając „nadzwyczajny charakter”, wykraczają poza formułę zwykłych środków konstytucyjnych. Uchwalenie zmian do Regulaminu Sejmu stanowiło potwierdzenie zasadności występowania obu tych przesłanek. Najwyraźniej na wystąpienie przesłanek szczególnego zagrożenia oraz niewystarczającego charakteru zwykłych środków konstytucyjnych wskazywało samo przedstawienie propozycji pierwotnego brzmienia przepisu zakładającego wejście w życie zmian do Regulaminu Sejmu od dnia 24 marca 2020 r. Uchwalenie zmian do Regulaminu Sejmu w takim kształcie dawałoby bowiem możliwość retroaktywnego uchwalenia trybu prowadzenia obrad plenarnych oraz posiedzeń komisji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość już w nowym trybie. Uwzględniając okoliczność, że projekt Prezydium Sejmu wyrażał zdanie ówczesnej większości parlamentarnej, należy stwierdzić, iż zgodnie z tym stanowiskiem w momencie przedstawienia propozycji zmian w Regulaminie Sejmu nie było nawet możliwości skorzystania ze zwykłych „środków konstytucyjnych” dla wprowadzenia przedmiotowych zmian do Regulaminu Sejmu, które mając „nadzwyczajny charakter”, wykraczają poza formułę zwykłych środków konstytucyjnych.

Praktyka prowadzenia obrad plenarnych z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość była taka, że znacząco wydłużył się okres potrzebny na przeprowadzanie

⁴⁵ Projekt Prezydium Sejmu z dn. 24 marca 2020 r. uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu, druk nr 286, Sejm IX kadencji, s. 5–6.

⁴⁶ Projekt Prezydium Sejmu z dn. 24 marca 2020 r. uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu, druk nr 286, Sejm IX kadencji, s. 5.

głosowań ze względu na problemy techniczne związane z oddawaniem głosów, co przełożyło się na skracanie czasu debat parlamentarnych. Równoległe z problemami technicznymi również zmiany do Regulaminu Sejmu przewidywały ograniczenia w zakresie możliwości prowadzenia debaty parlamentarnej. Wraz z wprowadzeniem nowej formy prowadzenia obrad plenarnych oraz posiedzeń komisji sejmowych zostały uchwalone niespotykane wcześniej obostrzenia regulaminowe co do ich przebiegu (zob. art. 198f). Wprowadzone do Regulaminu Sejmu rozwiązania wraz z praktyką ich stosowania dyskwalifikują taki sposób prowadzenia obrad. Sposób funkcjonowania Sejmu w omawianym okresie wskazuje również na znaczące osłabienie funkcji kontrolnej i ustawodawczej realizowanych w ramach komisji sejmowych oraz przez Sejm *in plenum*. Wygaszenie funkcji ustawodawczej i kontrolnej Sejmu wskazuje na wystąpienie stanu, w którym nie podejmowano zwykłych środków konstytucyjnych, gdyż funkcjonowanie Sejmu zostało silnie ograniczone. Resztki działalności Sejmu zostały zaś podporządkowane wykonywaniu funkcji ustawodawczej poświęconej praktycznie jednemu zagadnieniu (ustawodawstwo związane z wirusem SARS-CoV-2). Oznacza to, że podporządkowanie funkcji ustawodawczej Sejmu jednej problematyce nie może być kwalifikowane jako standardowe działanie. Należy przez to uznać, iż zwykłe środki konstytucyjne nie były wystarczające. Samo znaczące ograniczenie funkcji ustawodawczej związane z problemami w procedowaniu wraz z próbą uchwalenia retroaktywnych zmian Regulaminu Sejmu wyraźnie wskazują, że również w obszarze funkcji ustawodawczej Sejmu zwykłe środki konstytucyjne w analizowanym okresie nie były wystarczające.

2.4. Organy państwa z obszaru judykatury

W odniesieniu do funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości rozporządzenia Ministra Zdrowia i Rady Ministrów nie zawierały szczególnych rozwiązań. Takie zostały jednak zawarte już w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁴⁷. Przepis art. 15z z ust. 1 tej ustawy przewidywał zawieszenie „w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19” biegu terminów procesowych i sądowych

⁴⁷ Dz.U. 2020, poz. 374 ze zm.

w: postępowaniach sądowych, w tym sądownoadministracyjnych (pkt 1), postępowaniach egzekucyjnych (pkt 2), postępowaniach karnych (pkt 3), postępowaniach karnych skarbowych (pkt 4), postępowaniach w sprawach o wykroczenia (pkt 5). Potwierdzeniem zamiaru ustawodawcy objęcia zawieszeniem jakichkolwiek postępowań jest treść art. 15zszs ust. 1 pkt 10 ustawy przewidującego zawieszenie biegu terminów procesowych i sądowych w „innych postępowaniach prowadzonych na podstawie ustaw”. Jednocześnie przepis art. 15zszs ust. 1 *in fine* ustawy przewidywał, że w przypadku, gdy bieg terminów procesowych lub sądowych rozpoczął się, ulega zawieszeniu na okres trwania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii.

Ustawodawca dostrzegł, że istnieją takie rodzaje spraw, które nawet w trakcie okresu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii – ze względu na swoją charakterystykę – muszą podlegać rozpoznaniu. Katalog takich „spraw pilnych” został sformułowany w art. 14a ust. 4 i obejmował 18 kategorii spraw (m.in. w przedmiocie wniosków o zastosowanie, przedłużenie, zmianę i uchylenie tymczasowego aresztowania).

Celem przedstawionych rozwiązań ustawowych w postaci zawieszenia biegu terminów procesowych i sądowych mogło być dążenie do zmniejszenia ciężaru zaangażowania jednostek w jakiegokolwiek „postępowanie prowadzone na podstawie ustaw”. Efektem interwencji ustawodawcy było jednak praktycznie całkowite zamrożenie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Podkreśla to przytoczone wyliczenie 18 kategorii spraw pilnych, dla których podtrzymane zostało funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Z tego względu nie można uznać, że sposób funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości charakteryzowało zwyczajne funkcjonowanie ani że praktycznie całkowite zamrożenie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości można było zakwalifikować jako zwykłe „środki konstytucyjne”. Wobec przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań dla wymiaru sprawiedliwości (w połączeniu z wprowadzeniem przez organy władzy wykonawczej stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii) należy uznać, że również w obszarze wymiaru sprawiedliwości doszło do materializacji przesłanek z art. 228 ust. 1 Konstytucji.

3. Analiza stanu epidemii

Przedstawione ustalenia o odstąpieniu od korzystania ze zwykłych środków konstytucyjnych ze względu na szczególne zagrożenie nakazują ustalić, z jakim to fenomenem prawnym mieliśmy do czynienia w omawianym

przypadku. Można mieć wrażenie, że „stan zagrożenia epidemicznego” oraz „stan epidemii” stanowiły imitację stanu nadzwyczajnego. Sama treść definicji „stanu zagrożenia epidemicznego” z art. 2 pkt 23 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz „stanu epidemii” z art. 2 pkt 22 tej ustawy określają każdy z tych stanów jako „sytuację prawną”. Wyraźnie wskazuje to na zamiar ustanawiania nowego reżimu prawnego przez wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii. Jednocześnie tej „sytuacji prawnej” został dedykowany katalog ograniczeń z art. 46 ust. 4 oraz art. 46a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Instrumenty prawne przewidziane dla „stanu zagrożenia epidemicznego” oraz „stanu epidemii” służyły uregulowaniu na nowo stosunków społecznych przez system nakazów lub zakazów, które stanowią nic innego jak ograniczenia konstytucyjnych praw jednostek. Ten ustawowy katalog ograniczeń podlega następnie „wdrożeniu” przez rozporządzenia wydawane po ogłoszeniu „stanu zagrożenia epidemicznego” albo „stanu epidemii”, np. w sposób, do którego doszło w ramach przedstawionych rozporządzeń Ministra Zdrowia i Rady Ministrów. Takie rozwiązanie stanowi imitację ograniczeń wprowadzanych w ramach stanów nadzwyczajnych⁴⁸. W każdej z ustaw dotyczących poszczególnych stanów nadzwyczajnych zawarty jest katalog dopuszczalnych ograniczeń, ale konkretne obostrzenia są wprowadzane w drodze aktów prawa miejscowego lub decyzji administracyjnych. Wybór akurat takich rodzajów aktów prawnych ma szczególne uzasadnienie. Wykorzystanie aktów prawnych o ograniczonym obszarze obowiązywania (akty prawa miejscowego) lub o ograniczonym kręgu adresatów (decyzja administracyjna) stanowi wyraz uwzględniania konstytucyjnej zasady pomocniczości⁴⁹ oraz wyrażonego w art. 228 ust. 5 nakazu proporcjonalności działań podejmowanych w ramach stanów nadzwyczajnych⁵⁰.

Dopuszczalność (gdy zachodzą ku temu przesłanki) wprowadzania tak dotkliwych ograniczeń w trakcie stanów nadzwyczajnych (zbieżnych często z tymi wprowadzonymi w ramach stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii) wynika z dwóch okoliczności. Przede wszystkim stany nadzwyczajne posiadają wyraźną podstawę prawną dla takich ograniczeń w postanowieniu art. 233 Konstytucji, który zawiera katalog dopuszczalnych

⁴⁸ Szczegółowe porównanie katalogu środków przewidzianych dla stanu epidemii oraz dla stanów nadzwyczajnych – zob. J. Paśnik, *Kilka...*, s. 81–83.

⁴⁹ M. Zubik, *Pomocniczość...*, s. 45.

⁵⁰ K. Eckhardt, *Czy potrzebna...*, s. 937–938.

ograniczeń w ustawach tworzących podstawę do wprowadzenia każdego ze stanów nadzwyczajnych. Wyznacza to granice każdemu ze stanów nadzwyczajnych (które dla stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii nie są jednoznaczne). Również dla podmiotów dotkniętych tymi ograniczeniami wprowadzenie stanu nadzwyczajnego ze względu na treść art. 233 Konstytucji stanowi wyraźną zapowiedź co do ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw, których można oczekiwać. Drugą zasadniczą okolicznością jest posługiwanie się aktami prawa miejscowego przez ustawy dotyczące poszczególnych stanów nadzwyczajnych. Konstytucyjna regulacja odnosząca się do aktów prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji w zw. z art. 87 ust. 2) nie ustanowiła wykonawczego charakteru dla aktów prawa miejscowego. Tymczasem z wykonawczego charakteru rozporządzeń z art. 92 Konstytucji wynikają liczne obostrzenia dla funkcji prawodawczej, które w odniesieniu do aktów prawa miejscowego nie występują w takim natężeniu⁵¹. Oznacza to, że „stan zagrożenia epidemicznego” oraz „stan epidemii” były wzorowane na regulacjach z obszaru stanów nadzwyczajnych, natomiast nie uwzględniono zasadniczej różnicy pomiędzy rozporządzeniami a aktami prawa miejscowego. Z tego względu konstrukcja „stanu prawnego” wprowadzanego w ramach „stanu zagrożenia epidemicznego” lub „stanu epidemii” jest nieprawidłowa, gdyż nie uwzględniła postanowień rozdziału III Konstytucji.

Praktyka stosowania Konstytucji może się zmieniać, a przez to sposób rozumienia treści i znaczenia poszczególnych postanowień Konstytucji mogą podlegać uwspółcześnianiu⁵². Okresu „stanu zagrożenia epidemicznego” albo „stanu epidemii” nie można uznać za szczególnie trafny moment na podejmowanie próby tak zasadniczej reinterpretacji Konstytucji, zwłaszcza podejmowanej metodą faktów dokonanych. Tym bardziej ocena rozporządzeń wydanych przez Ministra Zdrowia oraz Radę Ministrów w ramach „stanu zagrożenia epidemicznego” oraz „stanu epidemii” jako próba zmian w systemie źródeł prawa wypada jednoznacznie negatywnie.

Ocena treści rozporządzeń wydanych przez Ministra Zdrowia i Radę Ministrów, jako takiej, która powinna była zostać wprowadzona do porządku prawnego, ale w formie aktów prawnych zarezerwowanych dla stanów nadzwyczajnych (aktów prawa miejscowego oraz decyzji administracyjnych), wskazuje, że również uwzględniając treść normatywną, nie skorzystano ze zwykłych środków konstytucyjnych. W niniejszej sprawie doszło bowiem do zastąpienia aktów prawa miejscowego i decyzji administracyjnych

⁵¹ M. Wiącek, *Upoważnienie...*, s. 108–109.

⁵² M. Zubik, *Pomocniczość...*, s. 42.

rozporządzeniami, czyli podjęto próbę **pozornego** zastosowania zwykłych środków konstytucyjnych przy tworzeniu regulacji sytuacji szczególnego zagrożenia. Przeprowadzona analiza wyraźnie wykazuje, że wybór zwykłych środków konstytucyjnych (rozporządzenia Ministra Zdrowia i Rady Ministrów) był wyborem jedynie pozornym. Choć z nazwy były to rozporządzenia, to tryb ich wprowadzenia, ich treść oraz praktyka stosowania sprawiły, że nie były to już zwykłe środki konstytucyjne. Charakterystyka tych rozporządzeń jest taka, że podstawa prawna i tryb ich wprowadzenia, ogłaszanie ich treści w sposób zwyczajowo przyjęty, generalny i abstrakcyjny charakter zbliżyły je do aktów prawa miejscowego (które jednak nie zostały wydane przez organy do tego powołane). Wobec tego warto ustalić konsekwencje „ucieczki” od formy aktów prawnych wydawanych w trakcie trwania stanu nadzwyczajnego (oraz zastosowania rozporządzeń Ministra Zdrowia i Rady Ministrów w sposób, który był charakterystyczny dla aktów prawnych przyjmowanych w trakcie trwania stanu nadzwyczajnego).

4. Brak ogłoszenia stanu nadzwyczajnego

Z dotychczasowej analizy wyraźnie wynika, że przesłanki wprowadzenia konstytucyjnego stanu nadzwyczajnego zmaterializowały się w Polsce w dniu 13 marca 2020 r. wraz z wydaniem przez Ministra Zdrowia rozporządzenia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego⁵³. Uprawnione do tego organy konstytucyjne nie ogłosiły jednak wówczas wprowadzenia któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych. Należy zatem ocenić, czy było dopuszczalne zignorowanie okoliczności, że spełniane są przesłanki materialnoprawne umożliwiające wprowadzenie jednego ze szczegółowych rodzajów stanu nadzwyczajnego określonych w rozdziale XI Konstytucji (stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej).

Z literalnego brzmienia postanowienia art. 228 ust. 1 Konstytucji wyraźnie wynika fakultatywność wprowadzenia konkretnego stanu nadzwyczajnego. Fakultatywność decyzji o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego jest jednak pozorna⁵⁴. Wyraźnie widoczne staje się to w przypadku odwrócenia perspektywy i poddania analizie stanu nadzwyczajnego z perspektywy

⁵³ Dz.U. 2020, poz. 433 ze zm.

⁵⁴ Pozorność fakultatywności wykazuje się również przez wyjście od wyrażonego w art. 68 ust. 4 Konstytucji obowiązku zwalczania chorób epidemicznych – zob. P. Tuleja, *Pandemia...*, s. 8.

jednostki. Ustanowienie przez Konstytucję możliwości wprowadzenia odrębnego reżimu prawnego funkcjonowania państwa w postaci regulacji stanu nadzwyczajnego służy (paradoksalnie) ochronie statusu prawnego jednostki. Postanowienie art. 233 Konstytucji wyraźnie wyznacza nieprzekraczalne granice dla działań organów władzy publicznej podejmowanych w trakcie stanu nadzwyczajnego. Tymczasem w badanym okresie jednostki musiały zmierzyć się z tym, że poziom ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa istotnie przekroczył granice, które stanom nadzwyczajnym wyznacza art. 233 Konstytucji. Odbyło się to również z naruszeniem zasad praworządności, co istotnie podważyło zaufanie jednostek do stanowionego prawa. Przytoczone negatywne konsekwencje dla jednostek jednoznacznie wskazują, że zwlekanie z decyzją organów władzy publicznej o ogłoszeniu stanu nadzwyczajnego nie powinno znajdować się w obszarze swobodnego (fakultatywnego) uznania organów, lecz organy te powinny traktować fakultatywność jako obowiązek ciągłego monitorowania, czy wprowadzenie stanu nadzwyczajnego nie będzie bardziej korzystne z perspektywy sytuacji prawnej jednostek⁵⁵.

Mogłoby się wydawać, że przewidziana w art. 228 ust. 1 Konstytucji fakultatywność wprowadzenia stanu nadzwyczajnego oznacza pełną dopuszczalność również dla scenariusza niewprowadzania stanu nadzwyczajnego przez cały okres, gdy zachodzą przesłanki materialnoprawne wskazujące na występowanie konstytucyjnego stanu nadzwyczajnego („szczególne zagrożenie” oraz niewystarczający charakter „zwykłych środków konstytucyjnych”). Konsekwencją takiej decyzji uprawnionych organów państwa o niewprowadzaniu stanu nadzwyczajnego jest jednak obowiązek nieodstępowania od konstytucyjnych standardów funkcjonowania państwa, które obowiązują w trakcie stanu zwyczajnego funkcjonowania państwa. W takim przypadku oceny działań władz publicznych oraz podejmowanych przez nie zwykłych środków konstytucyjnych i nadzwyczajnych środków konstytucyjnych będzie należało dokonywać z wykorzystaniem „zwyčajnego” rygoru dla oceny ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tymczasem dla stanów nadzwyczajnych Konstytucja przewidziała dodatkowe, ale jakby łagodniejsze, kryteria oceny proporcjonalności⁵⁶: „Działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego

⁵⁵ Retrospektywnie jest to jednoznacznie widoczne, że wprowadzanie obostrzeń epidemicznych na podstawie rozwiązań konstytucyjnego stanu nadzwyczajnego byłoby bardziej korzystne. Zwracano na to uwagę już w tamtym okresie – zob. m.in. R. Rybski, *Jak w prosty...*

⁵⁶ Por. K. Eckhardt, *Czy potrzebna...*, s. 937–938; P. Tuleja, *Pandemia...*, s. 13, 16 i 17.

muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa” (art. 228 ust. 5 Konstytucji). Forma i treść działań podjętych w badanym okresie pierwszych 4 tygodni (stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii) wskazują, jakby obowiązywały niższe standardy konstytucyjne od momentu ogłoszenia stanu epidemicznego, jednak dla oceny rozporządzeń Ministra Zdrowia i Rady Ministrów nie będzie możliwe skorzystanie z art. 228 ust. 5 Konstytucji ze względu na brak formalnego wprowadzenia stanu nadzwyczajnego.

W niniejszej sprawie wcale nie mamy również do czynienia z przypadkiem możliwości nieskorzystania przez organy władzy publicznej z fakultatywności decyzji o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego. Po pierwsze, wynika to z okoliczności, że jawnie i trwale odstąpiono od konstytucyjnych standardów funkcjonowania państwa. Po drugie, organy konstytucyjne pod względem trybu działania oraz treści wprowadzonych ograniczeń skorzystały z takiego sposobu działania i takich środków, jak gdyby jeden ze szczegółowych stanów nadzwyczajnych został wprowadzony. Działanie prawodawcze Ministra Zdrowia i Rady Ministrów (w połączeniu z ustawą 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) doprowadziło do takiego funkcjonowania państwa, jakby konstytucyjny stan nadzwyczajny został faktycznie wprowadzony, gdyż w odniesieniu do każdej z władz możliwe było wykazanie zaprzestania zwyczajnego funkcjonowania organów państwowych. W zaistniałej sytuacji brakowało jedynie samego aktu **ogłoszenia** stanu nadzwyczajnego, mimo że ten faktycznie został wprowadzony. W myśl art. 228 ust. 2 Konstytucji wprowadzenie stanu nadzwyczajnego następuje „w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości”. Analizowane rozporządzenia Ministra Zdrowia i Rady Ministrów spełniają ów wymóg formy rozporządzenia. W każdym z tych rozporządzeń brakuje jedynie (sic!) ogłoszenia wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, lecz następuje wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii, które tworzą stan prawny wzorowany na stanach nadzwyczajnych do tego stopnia, że można by je pomylić. Dodatkowo środki i działania przewidziane dla stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii są zbieżne. Dlatego uwzględniając zakotwiczony w naukach prawnych pogląd, że nie należy oceniać działań organów władzy publicznej przez ich formę, lecz przez materię i wywoływane skutki, przedmiotowe rozporządzenia wprowadziły pozór stanu nadzwyczajnego

bez wskazywania wprost tej brzemiennej w skutki deklaracji. Dodatkowo jeden z organów, który wydawał rozporządzenia (Rada Ministrów), może zgodnie z art. 232 Konstytucji samodzielnie wprowadzać stan nadzwyczajny na terytorium całego kraju (stan klęski żywiołowej). Powyższe ustalenia wskazują, że jedynym konstytucyjnym elementem, którego zabrakło w niniejszej sytuacji, było skierowanie informacji o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego do „dodatkowego podania do publicznej wiadomości” zgodnie z art. 228 ust. 2 *in fine* Konstytucji.

Oznacza to, że od 13 marca 2020 r. mógł w Polsce obowiązywać w pełni konstytucyjny stan nadzwyczajny – tymczasem zastosowano wówczas taką formułę prawną, której nie można do żadnej z trzech szczególnych form stanu nadzwyczajnego przypasować. Dotychczasowe ustalenia nie umożliwiają jednak wyciągnięcia wniosku o obowiązywaniu nieogłoszonego stanu nadzwyczajnego. Rudymentarnym elementem państwa prawa jest publiczne ogłoszenie określonych działań, np. aktów prawa powszechnie obowiązującego, wyroków Trybunału Konstytucyjnego czy też właśnie wprowadzenia konstytucyjnego stanu nadzwyczajnego. Brak dopełnienia tej podstawowej czynności w ramach wprowadzania jednego ze stanów nadzwyczajnych uniemożliwia zakwalifikowanie jakichkolwiek działań podjętych przez organy władzy publicznej od 13 marca 2020 r. jako znajdujących umocowanie w rozdziale XI Konstytucji.

5. Konsekwencje nieogłoszenia stanu nadzwyczajnego

Ustalenie przyczyn braku końcowej czynności w postaci **ogłoszenia** stanu nadzwyczajnego znajdzie się w przyszłości w obszarze zainteresowania nauk historycznych, nauk o polityce czy też będzie istotne dla ustalenia odpowiedzialności konstytucyjnej⁵⁷, karnej⁵⁸ oraz cywilnej⁵⁹. O ile dokonanie kompleksowej analizy takich konsekwencji wykracza poza ramy i cel niniejszego opracowania, o tyle należy zwrócić uwagę na podstawową konsekwencję zaistniałego stanu rzeczy. Bezpośrednim skutkiem braku ogłoszenia wprowadzenia konstytucyjnego stanu nadzwyczajnego wydać mógłby się brak materializacji postanowień art. 228 ust. 6 i 7 Konstytucji, które mają na celu ochronę ustroju oraz sposobu funkcjonowania organów

⁵⁷ Zob. również P. Uziębło, *Odpowiedzialność...*, s. 17.

⁵⁸ Zob. P. Uziębło, *Odpowiedzialność...*, s. 18–19.

⁵⁹ Zob. P. Uziębło, *Odpowiedzialność...*, s. 19–20.

państwa. Uwzględniając jednak dotychczasowe ustalenia o materializacji przesłanek do wprowadzenia konstytucyjnego stanu nadzwyczajnego (przy braku jego ogłoszenia), należy wskazać, że organy państwa powinny być wejść w okres ochronny przewidziany postanowieniami art. 228 ust. 6 i 7 Konstytucji⁶⁰. Oznacza to też, że żadne wybory przewidziane na 2020 r. nie powinny być się odbyć⁶¹. Co więcej, zestawiając kształt kalendarza wyborczego⁶² z dotychczasową analizą, wyraźnie widać, że już 26 marca 2020 r. (gdy upływał termin zgłaszania do PKW kandydatów na Prezydenta RP) kształt obowiązujących wówczas regulacji oraz praktyki ustrojowej (m.in. wszechobecne prawodawstwo egzekutywy, próby retroaktywnych zmian Regulaminu Sejmu czy też zawieszenie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości) jednoznacznie wskazywał na brak zwyczajnego funkcjonowania państwa. Tymczasem istotą postanowień art. 228 ust. 7 w zw. z art. 228 ust. 1 Konstytucji jest to, by w okresie, w którym nie mamy do czynienia ze stanem zwyczajnego funkcjonowania organów państwa, nie były przeprowadzane wybory.

6. Zakończenie

Uwzględniając formę, treść normatywną oraz tryb przyjęcia serii rozporządzeń Ministra Zdrowia i Rady Ministrów, które zostały wydane w związku z wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii oraz powiązaną z nimi aktywność egzekutywy, w badanym okresie pierwszych 4 tygodni ich obowiązywania, należy uznać, że spełnione zostały przesłanki umożliwiające wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych na gruncie art. 228 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie fakultatywność decyzji o wprowadzeniu konstytucyjnego stanu nadzwyczajnego jest pozorna, gdyż z perspektywy jednostek niewprowadzenie stanu nadzwyczajnego wiązało się z takim poziomem ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa, który przekroczył granice dla takich ingerencji nawet w stanie nadzwyczajnym. Zaburzono poczucie bezpieczeństwa prawnego ze względu na liczne

⁶⁰ Podobnie P. Tuleja, *Pandemia...*, s. 16.

⁶¹ Umożliwiłoby to chociażby uniknięcie „niegospodarnego wydatkowania ze Skarbu Państwa” oraz „powstania szkody finansowej” w Poczcie Polskiej S.A. i Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. – Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja...*, s. 11.

⁶² Zob. załącznik do postanowienia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2020, poz. 184.

naruszenia zasad praworządności, a także odebrano jednostkom możliwość ubiegania się o wyrównywanie strat majątkowych wynikających z ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw w uproszczonym trybie.

Jedynym, czego brakowało w badanym okresie, był sam akt ogłoszenia stanu nadzwyczajnego. Nie tylko przesłanki materialnoprawne umożliwiające wprowadzenie tego stanu zostały spełnione, ale również sposób funkcjonowania organów władzy publicznej wypełniał formułę stanów nadzwyczajnych – zaczęto bowiem posługiwać się takimi środkami konstytucyjnymi i takimi działaniami, których nie można kwalifikować jako zwykłe środki konstytucyjne. Również treść normatywna podejmowanych działań i tryb ich wprowadzania (z wyjątkiem formy) były charakterystyczne dla stanów nadzwyczajnych. „Stan zagrożenia epidemicznego” oraz „stan epidemii” stanowiły bowiem imitację konstrukcji stanów nadzwyczajnych, która była o tyle nieudolna, że niezgodna z rozdziałem III Konstytucji. Jednak ponieważ jednym z fundamentalnych elementów funkcjonowania państwa prawa jest publiczne ogłaszanie kluczowych czynności – w tym właśnie wprowadzenia konstytucyjnego stanu nadzwyczajnego – to brak dopełnienia tej podstawowej czynności w ramach wprowadzania jednego ze stanów nadzwyczajnych uniemożliwia zakwalifikowanie jakichkolwiek działań podjętych przez organy władzy publicznej od 13 marca 2020 r. jako znajdujących umocowanie w rozdziale XI Konstytucji.

Całościowa ocena przyczyn braku ogłoszenia stanu nadzwyczajnego oraz skutków prawnych takiego niedziałania wykracza poza ramy tego opracowania. Bezpośrednim efektem, wyraźnie widocznym w przeprowadzonej analizie prawnej, jest odejście od konstytucyjnych standardów praworządności wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Skoro Konstytucja wprost odniosła się do chorób epidemicznych, nakładając na organy władzy publicznej obowiązek ich zwalczania, to ceną za działalność organów konstytucyjnych przy realizacji tego obowiązku nie może być wybiórcze stosowanie Konstytucji. Oznaczało to w zaistniałej sytuacji obowiązek uwzględnienia konstytucyjnego mechanizmu ochrony organów państwa i konieczność nieprzeprowadzania w 2020 r. wyborów.

Finalnie możliwe jest wskazanie standardu takiego postępowania prawodawcy, które zapewniłoby zgodność z Konstytucją. Prawidłowe podejście powinno opierać się na ogłoszeniu wprowadzenia stanu nadzwyczajnego najpóźniej wraz z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego. Funkcja prawodawcza powinna być wykonywana na podstawie aktów prawnych przewidzianych w ustawie właściwej dla danego wprowadzonego stanu

nadzwyczajnego. Nie istniała przeszkoda, żeby wydanych zostało 16 aktów prawa miejscowego przez wojewodów (w przypadku chęci ich jednolitego wdrażania).

Abstract

Epidemic state vs. state of emergency

The announcement of the state of epidemic threat in Poland on 13 March 2020 and the subsequent announcement of the state of epidemic was not accompanied by a formal introduction of any of the types of state of emergency defined in Chapter XI of the Constitution. Taking into account the ubiquity of regulations introduced in connection with the state of epidemic, as well as the enormous (and unprecedented) scope and intensity of interferences in constitutional freedoms and rights, this very article constitutes an attempt to verify whether the prerequisites to introduce the state of emergency in March 2020 were not fulfilled and therefore it was only (sic!) not promulgated in a manner prescribed by the Constitution. The novelty of this study consists in focusing the analysis solely on the initial four weeks since the introduction of the state of epidemic threat in the country. The first area of the analysis covers a verification of the way in which the state bodies operated within the analysed timeframe – especially whether their extraordinary operation did not occur (including that of constitutional state bodies). The second analysed area is the legal framework introduced under the state of epidemic threat and the state of epidemic. It is then compared against the characteristics of the state of emergency. The third area under analysis concerns establishing whether there exists an obligation to introduce the state of emergency. Only such a thorough analysis makes it possible to discuss the matter of potential consequences resulting from the materialisation of prerequisites necessary to introduce the state of emergency without a simultaneous promulgation of one of the constitutional types of state of emergency.

Keywords: state of emergency; COVID-19; epidemic state; Constitution

ROBERT RYBSKI  <https://orcid.org/0000-0001-6068-6436>

Adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, robert.rybski@wpia.uw.edu.pl.

Bibliografia

- Bodnar: 10 tys. zł kary dla 18-letniego rowerzysty to za dużo, „Rzeczpospolita” 2020, 21 kwietnia.
- Complak K., *Stany nadzwyczajne á la française oraz á la polonaise*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22.
- Dąbrowska Z., *Sondaż: Polacy popierają wprowadzane ograniczenia*, „Rzeczpospolita” 2020, 8 kwietnia 2020.
- Eckhardt K., *Czy potrzebna jest nowelizacja konstytucyjnej regulacji stanu nadzwyczajnego?*, w: *Minikomentarz dla Maksiprofesora. Księga Jubileuszowa Profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017.
- Florczak-Wątor M., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Gawrońska M., *Prawo do ochrony zdrowia na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 2.
- Jończyk J., *Ochrona zdrowia*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 2.
- Kacprzak A., Zawadka G., *Kogo sanepid może ukarać 30 tys. zł grzywny?*, „Rzeczpospolita” 2020, 1 kwietnia.
- Karpiuk M., *Przepisy porządkowe jako szczególny rodzaj prawa miejscowego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, t. XXIV, nr 4.
- Koronawirus: coraz więcej mandatów za nieuzasadnione wychodzenie z domu*, „Rzeczpospolita” 2020, 15 kwietnia.
- Kosikowski C., *Deficyt budżetowy i dług publiczny z punktu widzenia uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 3.
- Kotowski W., *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Kozłowska-Kalisz P., *Komentarz do art. 54, w: Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2009, komentarz do art. 54
- Kucharski P., *Konstytucyjny zakaz finansowania deficytu budżetowego przez NBP a prawo Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 3.
- Michalska-Warias A., w: *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. T. Bojarski, Warszawa 2019.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli «Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego»*, Warszawa 2021.
- Nawacki G., Zatoński K., *Pomoc dla firm: rząd i NBP ogłaszają plan*, „Puls Biznesu” 2020, 8 kwietnia.
- Pach M., Małecki M., *Stan wyższej konieczności konstytucyjnej*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 7.

- PAP, depesza z 26 marca 2020 r.: MF przyznał BGK prawo zakupu obligacji skarbowych serii DS0726 i DS1029 poza przetargiem – komunikat, < <http://biznes.pap.pl/pl/news/pap/info/2881763,mf-przyznał-bgk-prawo-zakupu-obligacji-skarbowych-serii-ds0726-i-ds1029-poza-przetargiem--komunikat> >, dostęp: 28 kwietnia 2020 r.
- PAP, depesza z 29 kwietnia 2020 r.: NBP odkupił na przetargu obligacje za 13,2 mld zł, w tym papiery BGK za 8,76 mld zł i PFR za 3,69 mld zł, < <http://biznes.pap.pl/pl/news/all/info/2899067,nbp-odkupił-na-przetargu-obligacje-za-13-2-mld-zł-w-tym-papiery-bgk-za-8-76-mld-zł-i-pfr-za-3-69-mld-zł> >, dostęp: 28 kwietnia 2020 r.
- Paśnik J., *Kilka refleksji o regulacji stanu epidemii jako sui generis pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 11.
- Piotrowski R., *Konstytucja i granice władzy suwerena w państwie demokratycznym*, w: *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017.
- Piotrowski R., *Ustrojowe konsekwencje inflacji prawa*, w: *Leges Ab Omnibus Intellegi Debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Warszawa 2015.
- Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2015.
- Prompetchara E., Ketloy C., Palaga T., *Immune Responses In COVID-19 And Potential Vaccines: Lessons Learned From SARS And MERS Epidemic*, „Asian Pacific Journal of Allergy and Immunology” 2020, nr 38.
- Rybski R., *Jak w prosty sposób pomóc przedsiębiorcom?*, „Rzeczpospolita” 2020, 6 kwietnia.
- Rybski R., *Orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2010 r. w sprawie tymczasowego zarządzenia uniemożliwiającego udzielenie federalnych gwarancji federalnym kredytom dla Grecji (pomoc strefy euro)*, sygn. akt 2 BvR 987/10 (przekład i opracowanie), „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 6.
- Rybski R., *Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 września 2011 r. dotyczący pakietu pomocowego dla Grecji oraz mechanizmu ratowania euro*, sygn. akt 2 BvR 987/10; 2 BvR 1485/10; 2 BvR 1099/10 (przekład i opracowanie), „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 6.
- Rybski R., *Zakaz pokrywania deficytu budżetowego w centralnym banku państwa a sytuacje kryzysowe*, w: *Finanse publiczne a kryzysy ekonomiczne. Zagadnienia teorii i praktyki*, red. G. Kuca, Kraków 2022 [w druku].
- Shereen M., Khan S., Kazmi A., Bashir N., Siddique R., *COVID-19 Infection: Origin, Transmission, And Characteristics of Human Coronaviruses*, „Journal of Advanced Research” 2020, nr 24, < <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2090123220300540> >, dostęp: 28 kwietnia 2020 r.

- Sokolewicz W., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, komentarz do art. 220.
- Tang B., Xia F., Bragazzi N., McCarthy Z., Wang X., He S., Sun X., Tang S., Xiao Y., Wu J., *Lessons Drawn From China And South Korea For Managing COVID-19 Epidemic: Insights From A Comparative Modeling Study [Submitted]*, „Bulletin of World Health Organization” 2020, 1 kwietnia, < <http://dx.doi.org/10.2471/BLT.20.257238> >, dostęp: 28 kwietnia 2020 r.
- Trzciniński J., Wiącek M., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Tuleja P., *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, nr 9.
- Uryszek T., *Dług Skarbu Państwa jako źródło finansowania deficytu budżetowego*, Warszawa 2010.
- Uziębło P., *Odpowiedzialność organów władzy państwowej i ich członków za niekonstytucyjne ograniczenia praw i wolności jednostki w czasie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii*, „Przegląd Konstytucyjny” 2021, nr 1.
- Wiącek M., *Upoważnienie do wydania samorządowego aktu prawa miejscowego w świetle Konstytucji RP*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, z. 3.
- Wróblewski T., Maślanko G., Kowalczyk J., *Barometr prawa. Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce. Edycja 2020*, < <https://barometrprawa.pl/wp-content/uploads/2020/03/Barometr-prawa-RAPORT-2020-03-05-2020.pdf> >, dostęp: 28 kwietnia 2020 r.
- Zubik M., *Deficyt budżetowy. Uwagi na tle polskich doświadczeń ustrojowych*, w: *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, red. A. Sylwestrzak, Olsztyn 2003.
- Zubik M., *Pomocniczość. Zasada ustrojowa sprawiedliwej struktury społecznej oraz granica oczekiwań realizacji polityk państwa w rozstrzygnięciach Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Minikomentarz dla Maksiprofesora. Księga Jubileuszowa Profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017.
- Zubik M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2020.