

LEGISLADEMIA, CZYLI EPIDEMIA W LEGISLACJI

Epidemia dotarła do polski. Stan alarmu także w naszym regionie

(Nowości 2020.03.05 Justyna Wojciechowska-Narloch)

Eksperti nie mają złudzeń: epidemia tak szybko nie odpuści

(Nowa Trybuna Opolska 2020.06.12 Tomasz Kapica)

To jest wojna z koronawirusem

(Gazeta Olsztyńska 2020.11.06 Andrzej Mielnicki)

Szczepieniami w trzecią falę covid

(Rzeczpospolita 2021.02.22 Karolina Kowalska)

Od kilkunastu miesięcy jesteśmy świadkami epidemii koronawirusa SARS-CoV-2, która wdarła się w każdą sferę życia. Obserwujemy wysiłki personelu medycznego w walce z epidemią. Wiele dziedzin gospodarki zadrgało w posadach. Widoczne jest również zjawisko epidemii w legislacji.

I. Objawy „choroby” i ich analiza

Objawy epidemii w legislacji to m.in. gorączkowe tempo tworzenia prawa, częste zmiany prawa oraz niedostateczny poziom debaty publicznej w sprawie proponowanych regulacji.

¹ legislator w Biurze Legislacyjnym Kancelarii Sejmu, członek Polskiego Towarzystwa Legislacji.

Wskazane objawy epidemii w legislacji przedstawię na przykładzie wybranych ustaw specjalnych dotyczących zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania COVID-19, które zostały uchwalone w okresie od marca 2020 r. do stycznia 2021 r. Za kryterium wyboru ustaw przyjąłem daty ich uchwalenia, które związane są z początkiem epidemii koronawirusa SARS-CoV-2 oraz z jej późniejszymi fazami. Celem niniejszej pracy nie jest pogłębiona analiza poszczególnych mankamentów procesu tworzenia prawa, chciałbym jedynie je zarysować oraz uwypuklić fakt, iż te wady występowały także przed epidemią.

Wśród wad, którymi dotknięta jest legislacja w czasie epidemii koronawirusa, można również wymienić: rozproszenie materii związanej z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 w wielu aktach normatywnych rangi ustawowej i podustawowej (m.in. dziewięć specjalnych ustaw regulujących sprawy związane z epidemią COVID-19, dalej: „ustawy covidowe”, ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii), normowanie w „ustawach covidowych” spraw, które nie są związane z epidemią koronawirusa SARS-CoV-2 (np. art. 2-5 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19; Biuro Analiz Sejmowych oceniając projekt tej ustawy stwierdziło: „Należałoby rozważyć zmianę tytułu ustawy, gdyż większość zaproponowanych przepisów dotyczy działań związanych ze stanami zagrożenia epidemicznego lub epidemii, które mogą być wywołane nie tylko zagrożeniem COVID-19”²), a także formułowanie w tytułach „ustaw covidowych” ogólnego określenia przedmiotu ustawy w podobny sposób, co utrudnia identyfikację poszukiwanego aktu prawnego (np. ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 oraz ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu).

² Grzegorz Ciura, *Ocena skutków regulacji rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (druki sejmowe nr 301 i 301A)*, Biuro Analiz Sejmowych, 30 marca 2020 r., s. 1, strona internetowa Sejmu RP <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/opinieBAS.xsp?nr=301> (dostęp 14.03.2021 r.).

Tabela. Przebieg procesu legislacyjnego.

Etap prac legislacyjnych³	Ustawa I	Ustawa II	Ustawa III	Ustawa IV	Ustawa V	Ustawa VI
Projekt wpłynął do Sejmu	1.03.2020	10.07.2020	14.08.2020	8.09.2020	19.10.2020	9.12.2020
Skierowanie projektu do konsultacji	2.03.2020	14.07.2020	14.08.2020	16.09.2020	19.10.2020	15.12.2020
I czytanie	2.03.2020	21.07.2020	14.08.2020	16.09.2020	21.10.2020	15.12.2020
II czytanie	2.03.2020	22.07.2020	14.08.2020	17.09.2020	22.10.2020	16.12.2020
III czytanie	2.03.2020	24.07.2020	14.08.2020	17.09.2020	22.10.2020	17.12.2020
Stanowisko Senatu	6.03.2020 (Senat nie wniósł poprawek)	13.08.2020 (Senat wniósł poprawki)	11.09.2020 (Senat wniósł poprawki)	30.09.2020 (Senat wniósł poprawki)	27.10.2020 (Senat wniósł poprawki)	13.01.2021 (Senat wniósł poprawki)
Rozpatrywanie na forum Sejmu stanowiska Senatu		14.08.2020	17.09.2020	7.10.2020	27.10.2020	21.01.2021

³ Informacje umieszczone w tabeli pochodzą ze strony internetowej Sejmu RP, <http://www.sejm.gov.pl>. (dostęp 02.03.2021)

Etap prac legislacyjnych³	Ustawa I	Ustawa II	Ustawa III	Ustawa IV	Ustawa V	Ustawa VI
Prezydent podpisał ustawę	7.03.2020	25.08.2020	22.09.2020	8.10.2020	3.11.2020	25.01.2021
Ogłoszenie ustawy	7.03.2020	31.08.2020	23.09.2020	8.10.2020	28.11.2020	25.01.2021

Legenda:

Ustawa I – ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842); wnioskodawca: Rada Ministrów (numer w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów UD71, nr druku sejmowego 265).

Ustawa II – ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu (Dz. U. poz. 1493); wnioskodawca: Rada Ministrów (numer w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów UD100, nr druku sejmowego 483)

Ustawa III – ustawa z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1639); wnioskodawca: posłowie (nr druku sejmowego 559).

Ustawa IV – ustawa z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz. U. poz. 1747); wnioskodawca: Rada Ministrów (numer w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów UD119, nr druku sejmowego 590).

Ustawa V – ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. poz. 2112); wnioskodawca: posłowie (nr druku sejmowego 683).

Ustawa VI – ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 159); wnioskodawca: Rada Ministrów (numer w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów UD161, nr druku sejmowego 828).

Podczas analizy mankamentów występujących w procesie ustawodawczym wyżej wymienionych ustaw skupię się na postępowaniu ustawodawczym w Sejmie, ponieważ – jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 września 1997 r. – „to Sejmowi przypada rola wiodąca w procesie ustawodawczym. Sejm pełni niejako rolę „gospodarza” każdej ustawy w tym sensie, że izba niższa parlamentu rozpatruje inicjatywę ustawodawczą oraz uchwała każdą ustawę”⁴.

I.1 Tempo prac legislacyjnych

Powyższe zestawienie ustaw pokazuje dużą dynamikę procesu legislacyjnego, a zwłaszcza ekspresowe tempo przeprowadzania w Sejmie trzech czytań projektów ustaw. Praca w Sejmie nad poszczególnymi projektami ustaw (przeprowadzenie trzech czytań, rozpatrzenie projektu podczas posiedzenia komisji sejmowej) nie trwała dłużej niż cztery dni, zaś w odniesieniu do dwóch ustaw przeprowadzenie w Sejmie trzech czytań zajęło jeden dzień (ustawy I i III).

Środowisko zewnętrzne oddziałuje na proces tworzenia prawa, wpływając m.in. na jego dynamikę. Wydarzenia szczególne, takie jak epidemia, mogą uzasadniać wyjątkowe tempo powstawania aktów prawnych. Jednak tempo tworzenia prawa w czasie epidemii można stopniować, uwzględniając choćby jej fazy. W początkowej fazie epidemii nadzwyczajny pośpiech legislacyjny mógł znaleźć uzasadnienie, bowiem działania ustawodawcze wiązały się z dużą dawką niepewności, a charakter oraz skala zjawiska mogły zaskakiwać. Jednak te argumenty tracą siłę wraz z upływem czasu od ogłoszenia na obszarze Polski stanu epidemii oraz zaznajamianiem się prawodawcy z tematyką epidemii.

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 była pierwszą uchwaloną specjalną ustawą, która regulowała kwestie związane z COVID-19. W niedzielę 1 marca 2020 r. projekt ustawy wpłynął do Sejmu, a w sobotę 7 marca 2020 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał ustawę i tego samego dnia ogłoszono ją w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Ta ustawa powstała w czasie gdy nie było jasne, z jakimi wyzwaniem będzie się mierzył ustawodawca w związku z epidemią. Stan niepewności wyraził wnioskodawca ustawy w pkt 1 oceny skutków regulacji, która jest elementem uzasadnienia: „Eksperci twierdzą, że aktualna sytuacja epidemiologiczna wskazuje na to, że na świecie jest kilka aktywnych

⁴ wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 1997 r., sygn. akt K 25/97, s. 10.

ognisk zakażenia. Trudno stwierdzić na jak długi okres wirus pozostanie w Europie i na świecie”⁵.

W dniu 4 marca 2020 r. odnotowano pierwszy przypadek koronawirusa w Polsce, zaś w dniu 20 marca 2020 r. ogłoszono stan epidemii na obszarze Polski⁶. Niemal pół roku po ogłoszeniu stanu epidemii na obszarze Polski w ekspresowym tempie uchwalono ustawę z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw⁷. Cały proces legislacyjny w Sejmie trwał około 5 godzin⁸. Gdybyśmy wyruszyli z Warszawy pociągiem do Wiednia o godz. 11.18, czyli wtedy gdy rozpoczęło się pierwsze czytanie projektu ustawy, to zanim osiągnęlibyśmy cel podróży ustawa zostałaby uchwalona⁹.

O ile formalny wymóg przeprowadzenia trzech czytań badanych ustaw został dochowany¹⁰, to można mieć wątpliwości, czy został osiągnięty cel związany z fazami sejmowego etapu ustawodawczego. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 24 marca 2009 r. zauważył, że: „celem, któremu służy zasada trzech czytań, jest możliwie najbardziej dokładne i wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy, a w konsekwencji wyeliminowanie ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań”¹¹.

⁵Strona internetowa Sejmu RP

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/A327A8E6A5F134BFC125851E00782C2E/%24File/265.pdf> (dostęp 02.03.2021).

⁶ Stan epidemii ogłoszono na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491). Stan epidemii poprzedzony był stanem zagrożenia epidemicznego (rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego Dz. U. poz. 433).

⁷ Ustawa zmieniła, oprócz ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, następujące ustawy: ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, ustawę z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, ustawę z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, ustawę z dnia 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym oraz ustawę z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych.

⁸ Projekt wpłynął do Sejmu 14.08.2020 r. i tego samego dnia odbyły się trzy czytania. Pierwsze czytanie rozpoczęło się w Komisji Finansów Publicznych o 13.44, a ustawa została uchwalona o godz. 18.29 (głosowanie nr 54 na 16 posiedzeniu Sejmu, wynik: 430 za, 0 przeciw, 1 wstrzymał się).

⁹ PKP InterCity połączenie dzienne, Warszawa Wschodnia – Wiedeń Dworzec Główny, podróż trwa 7 godzin 19 minut.

¹⁰ Zob. art. 119 ust. 1 Konstytucji oraz art. 36 ust. 1 regulaminu Sejmu.

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2009 r., sygn. akt K 53/07, s. 14.

Tworzenie prawa jest procesem sformalizowanym, który osadzony jest m.in. w Konstytucji¹² oraz regulaminach Sejmu i Senatu¹³. W tych aktach prawnych została określona zwykła ścieżka ustawodawcza, a także uregulowano szybkie procedowanie ustawy¹⁴.

W kontekście tempa prac ustawodawczych pragnę zwrócić uwagę, że cztery z sześciu ustaw ujętych w tabeli były procedowane w trybie właściwym dla zwykłej ustawy, ale w tempie, które przewyższało tempo adekwatne wobec regulacji przyjmowanych w trybie pilnym, o którym mowa w art. 123 Konstytucji. Natomiast w przypadku dwóch ustaw (ustawy III i V) zastosowano skrócone postępowanie, o którym mowa w art. 51 regulaminu Sejmu, które również charakteryzuje się większym tempem niż przewidziane w trybie pilnym. W myśl art. 51 Sejm w szczególnie uzasadnionych wypadkach może skrócić postępowanie z projektami ustaw oraz uchwał przez przystąpienie do pierwszego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów projektu, przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego bez odsyłania projektu do komisji oraz przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów druku sprawozdania komisji.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 lipca 2020 r.¹⁵ odnotował, że: „rozpatrywanie projektu ustawy przez Sejm wymaga stworzenia odpowiednich ram czasowych, dostosowanych do wagi i stopnia skomplikowania normowanej materii. Z tego powodu w regulaminie Sejmu przystąpienie do kolejnych czytań jest zależne od pozostawienia posłom czasu na zapoznanie się z wynikami prac przeprowadzonych na wcześniejszych etapach postępowania ustawodawczego oraz przygotowanie się do prac planowanych na dalszych etapach”¹⁶.

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483).

¹³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2020 r. poz. 476) oraz uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. regulamin Senatu (M.P. z 2018 r. poz. 846).

¹⁴ Chodzi m.in. o tryb pilny określony w art. 123 Konstytucji RP, w art. 71-80 regulaminu Sejmu i w art. 71 regulaminu Senatu, a także skrócone postępowanie z projektami ustawy unormowane w art. 51 regulaminu Sejmu

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. akt Kp 1/19, s. 16.

¹⁶ Takim regulacjami podczas sejmowego etapu tworzenia prawa są np. art. 37 ust. 4 regulaminu Sejmu, zgodnie z którym pierwsze czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, chyba że Sejm lub komisja postanowią inaczej, zaś na mocy art. 44 ust. 3 regulaminu Sejmu drugie czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji, chyba że Sejm postanowi inaczej. W przypadku rządowego etapu tworzenia prawa można przywołać następujące regulacje, które umożliwiają namysł nad projektem oraz debatę publiczną: § 36 – 44 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów.

I.2 Konsultacje

Marszałek Sejmu na mocy art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu skierował do konsultacji wszystkie projekty ustaw wymienione w tabeli. Warunek formalny dotyczący przekazania projektu do konsultacji przed skierowaniem go do pierwszego czytania określony w regulaminie Sejmu został zatem spełniony. Natomiast zderzenie terminów skierowania projektów do konsultacji oraz uchwalenia ustaw pokazuje, iż konsultacje miały charakter fasadowy¹⁷. Rzeczywisty stan konsultacji projektów ustaw przedstawię na przykładzie dwóch ustaw wybranych z tabeli (podczas wyboru ustaw kierowałem się, analogicznie jak w przypadku tematyki tempa prac legislacyjnych, fazami epidemii). W celu pokazania pełniejszego obrazu debaty publicznej na temat projektów ustaw przywołam sposób konsultacji na sejmowym oraz rządowym etapie tworzenia prawa.

W odniesieniu do ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych Marszałek Sejmu skierował projekt ustawy do konsultacji w dniu 2 marca 2020 r.¹⁸. Mając na uwadze to, że 2 marca 2020 r. ustawa została uchwalona, podmioty do których skierowano projekt ustawy w celu konsultacji nie miały możliwości zająć stanowiska przed uchwaleniem ustawy.

¹⁷ Czas od skierowania projektu ustawy do konsultacji do dnia uchwalenia ustawy wynosił maksymalnie kilka dni, a np. zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego oraz art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych termin na przekazanie opinii przez partnerów społecznych to 30 dni oraz 21 dni, czyli termin skrócony – co wymaga jednak uzasadnienia.

¹⁸ Projekt ustawy został skierowany do Sądu Najwyższego, Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Rady Radców Prawnych, Rady Dialogu Społecznego, Naczelnej Rady Lekarskiej, Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych, Krajowej Rady Diagnostów Laboratoryjnych, Krajowej Rady Fizjoterapeutów, Naczelnej Izby Aptekarskiej, Państwowej Inspekcji Pracy, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, Krajowej Izby Gospodarczej, Lewiatan, Business Center Club, Związku Rzemiosła Polskiego, Związku Powiatów Polskich, Forum Związków Zawodowych, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Rady Nadzorczej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Konferencji Rektorów Publicznych Szkół Zawodowych, Konferencji Rektorów Zawodowych Szkół Polskich, Krajowej Reprezentacji Doktorantów, Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Rady Zamówień Publicznych i Polskiego Towarzystwa Farmaceutycznego.

Wnioskodawcą projektu ustawy była Rada Ministrów¹⁹. Projekt ustawy podczas rządowego etapu legislacji nie podlegał konsultacjom publicznym. Wnioskodawca w pkt 5 oceny skutków regulacji poinformował, że: „nie przeprowadzono pre-konsultacji przed opracowaniem projektu. Przedmiotowy projekt, ze względu na jego charakter, nie zostanie poddany procesowi uzgodnień oraz przedstawiony do opiniowania i konsultacji publicznych. Jest to podyktowane koniecznością pilnego jego wejścia w życie”²⁰.

W odniesieniu do ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw Marszałek Sejmu skierował projekt do konsultacji w dniu 15 grudnia 2020 r.²¹. Tego samego dnia odbyło się pierwsze czytanie projektu, zaś w dniu 17 grudnia 2020 r. ustawę uchwalono. Projekt ustawy został skierowany m.in. do Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” w celu konsultacji. Poniższy fragment decyzji nr 198/20 Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” z dnia 21 grudnia 2020 r. na temat omawianego projektu ustawy, posłuży za ilustrację przebiegu konsultacji projektu:

„Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” stwierdza, że pomimo wielokrotnych zapewnień kolejny projekt tzw. tarczy nie został skonsultowany z NSZZ „Solidarność” przez rząd, co jest nie tylko oburzające ale równocześnie stanowi rażące naruszenie normy art. 19 ustawy o związkach zawodowych. Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” otrzymała go już

¹⁹ Projekt ustawy został przyjęty przez Radę Ministrów w trybie obiegowym (protokół ustaleń nr 8/2020 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 3 marca 2020 r., strona internetowa Rządowego Centrum Legislacji <https://legislacja.gov.pl/docs//2/12330802/12666501/12666506/dokument442052.pdf>; dostęp 10.03.2021).

²⁰ Strona internetowa Sejmu RP

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/A327A8E6A5F134BFC125851E00782C2E/%24File/265.pdf>, OSR projektu 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 (dostęp 10.03.2021).

²¹ Projekt ustawy został skierowany do Sądu Najwyższego, Krajowej Rady Sądownictwa, Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Rady Radców Prawnych, Rady Dialogu Społecznego, Naczelnej Rady Lekarskiej, Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych, Krajowej Rady Diagnostów Laboratoryjnych, Krajowej Rady Fizjoterapeutów, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, Krajowej Izby Gospodarczej, Lewiatan, Business Center Club, Związku Rzemiosła Polskiego, Forum Związków Zawodowych, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Rady Nadzorczej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Konferencji Rektorów Publicznych Szkół Zawodowych, Konferencji Rektorów Zawodowych Szkół Polskich, Krajowej Reprezentacji Doktorantów, Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej, Polskiej Akademii Nauk, Krajowego Centrum Ochrony Radiologicznej w Ochronie Zdrowia, Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Związku Powiatów Polskich, Rady Ubezpieczeń Społecznych Rolników.

po 1 czytaniu w Sejmie RP ze strony Marszałka Sejmu co de facto uniemożliwia konsultacje projektu przez partnerów społecznych zgodnie z zasadami dialogu społecznego”²².

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 stycznia 2005 r. wyraził stanowisko, zgodnie z którym: „konsultacje właściwych projektów aktów normatywnych winny być nie „formalne”, lecz rzeczywiste, takie bowiem jest ratio legis przepisów ustawy o związkach zawodowych, co nie oznacza, że opinie organizacji związkowych muszą być wiążące”²³.

Dla porządku dodam, że – podobnie jak w przypadku ustawy z dnia 2 marca 2020 r. – wnioskodawcą ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych była Rada Ministrów²⁴, a projekt nie podlegał konsultacjom publicznym w ramach rządowego procesu legislacji. Zaś w pkt 5 oceny skutków regulacji wnioskodawca zamieścił następującą informację: „projekt ustawy nie zostanie przekazany do opiniowania i konsultacji publicznych, z uwagi na jego szczególny charakter i konieczność pilnego wejścia w życie”²⁵.

Podsumowując zagadnienie konsultacji należy podkreślić, iż wszystkie badane projekty ustaw zostały przekazane przez Marszałka Sejmu do odpowiednich podmiotów w celu konsultacji. Jednak czas przeznaczony na ten etap postępowania ustawodawczego, bez względu na fazę epidemii, był tak okrojony, że udział w nim partnerów społecznych był iluzoryczny. Znamienne jest również argumentowanie braku konsultacji publicznych omawianych projektów ustaw podczas rządowego etapu tworzenia prawa szczególnym charakterem regulacji i koniecznością ich pilnego wejścia w życie bez względu na fazę epidemii. Powstaje wątpliwość, czy pośpiech w procesie powstawania aktu normatywnego, uwzględniając szczególne okoliczności zewnętrzne, może być usprawiedliwieniem albo uzasadnieniem zubożenia debaty publicznej na temat projektowanych rozwiązań.

²²Strona internetowa Sejmu RP
<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/5691AA45DBC99069C125864F003147BE/%24File/828%2C%20828-A-005.pdf> (dostęp 10.03.2021)

²³Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2005 r., sygn. akt K 15/03, s.5.

²⁴Projekt ustawy został przyjęty przez Radę Ministrów w trybie obiegowym (protokół ustaleń nr 33/2020 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 15 grudnia 2020 r., strona internetowa Rządowego Centrum Legislacji <https://legislacja.gov.pl/projekt/12341107/katalog/12745497#12745497>, dostęp 10.03.2021).

²⁵Strona internetowa Sejmu RP
<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/2A7D73395F288184C125863900588DCB/%24File/828.pdf>, OSR projektu ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych (dostęp 10.03.2021)

Należy zaznaczyć, że skutkiem poprawnie przeprowadzonych konsultacji publicznych jest m. in. identyfikacja problemów społecznych oraz prawidłowy dobór środków legislacyjnych im przeciwdziałających. Wioleta Wasił-Rusecka w publikacji zatytułowanej „Ocena petycji w sprawie zmiany regulaminu Sejmu RP w zakresie obowiązku prowadzenia konsultacji publicznych w przypadku rządowych projektów ustaw” zauważyła, że „opinie konsultowanych podmiotów nie są wiążące dla projektodawców i ustawodawcy. Mimo to nie można zaprzeczyć ich znaczącej roli dla jakości tworzonego prawa. Stanowią one wyraz użytecznego podejścia do prawa, jako instrumentu osiągnięcia celów społecznych i gospodarczych. Służą legitymizacji procesu decyzyjnego, a przede wszystkim dają wyraz konstytucyjnej zasadzie dialogu społecznego”²⁶.

I.3 Zmiany prawa

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, która jest jednym z podstawowych aktów prawnych w zakresie przeciwdziałania COVID-19, była nowelizowana trzydzieści osiem razy w okresie od marca 2020 r. do stycznia 2021 r.²⁷ To oznacza średnio trzy zmiany ustawy w miesiącu i jedną nowelizację co dziesięć dni. Tak częste zmiany prawa mogą obniżać poczucie pewności i bezpieczeństwa prawnego u adresatów norm prawnych.

Zagadnienie braku stabilności prawa, czy inflacji prawa leży w kręgu zainteresowania wielu podmiotów badających proces tworzenia prawa. Ta tematyka poruszana jest także w doktrynie i orzecznictwie. Pragnę przywołać refleksję, którą wyraził Sąd Najwyższy w 2015 r.: „główną przyczyną powstawania zagadnień prawnych w sprawach cywilnych jest od wielu lat zły i niepoprawiający się, a nawet sukcesywnie pogarszający się stan legislacji. Istotne problemy jurysdykcyjne wynikają także z licznych zmian prawa, a zwłaszcza prawa procesowego cywilnego”²⁸. Natomiast Rzecznik Praw Obywatelskich w 2008 r. podniósł, iż: „zagrożeniem dla przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela jest poddawanie prawa incydentalnym nowelizacjom (...). Częste zmiany wzorców postępowania uniemożliwiają faktyczne dostosowanie się do nich. Tymczasem

²⁶ W. Wasił-Rusecka, *Ocena petycji w sprawie zmiany regulaminu Sejmu RP w zakresie obowiązku prowadzenia konsultacji publicznych w przypadku rządowych projektów ustaw*, *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu* nr 3(67) 2020 r., s. 92.

²⁷ Strona internetowa Rządowego Centrum Legislacji

https://ppiop.rcl.gov.pl/index.php?r=skorowidz/aktprawnydetail&id_akt_prawny=285425 (dostęp 14.03.2021)

²⁸ Strona internetowa Sądu Najwyższego, http://www.sn.pl/SitePages/Strona_startowa.aspx, Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2014, Warszawa 2015, s. 13 (dostęp 10.03.2021).

przez pryzmat jakości prawa (i jego stosowania) kształtuje się możliwość korzystania przez jednostkę z wolności i praw jej przysługujących. Wysoka jakość prawa jest podstawą zaufania jednostki do prawa jako wytworu aktywności władzy publicznej. (...) Nadmiar regulacji prawnych często powiązany z ich niską jakością legislacyjną, zmniejsza zdolność absorpcji nowego prawa przez jego adresatów, zdolność dostosowania się do oczekiwań prawodawcy. Tym samym organy państwa wytwarzają prawo bez stworzenia faktycznych warunków do jego przestrzegania²⁹.

Puentując analizę objawów „choroby” należy podkreślić, że proces powstawania aktu normatywnego, nawet przeprowadzony w wyjątkowym otoczeniu, powinien spełniać konstytucyjne standardy tworzenia prawa. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego z konstytucyjnej zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wynika nakaz przestrzegania przez prawodawcę zasad prawidłowej legislacji³⁰. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochroną zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 lipca 2010 r. podkreślił, że: „przestrzeganie zasad poprawnej legislacji ma szczególne znaczenie nie tylko dla ochrony jednostki i innych podmiotów prywatnych, lecz także dla zapewnienia skuteczności prawa oraz zaufania i szacunku dla prawa ze strony jego adresatów³¹”.

II. Rozpoznanie „choroby”

Analiza objawów „choroby” pozwala stwierdzić, że mamy do czynienia z legislademią, czyli epidemią w legislacji. SARS-CoV-2 jest nowym szczepem koronawirusa. Natomiast wirus w legislacji nie pojawił się z chwilą wybuchu epidemii koronawirusa, występuje w procesie tworzenia prawa od wielu lat. Na bóleczki legislacyjne, takie jak inflacja prawa, ekspresowe tempo tworzenia prawa oraz brak dialogu pomiędzy podmiotami prawotwórczymi, wskazują od wielu lat podmioty zainteresowane podniesieniem poziomu krajowej legislacji.

W 2008 r. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił: „w związku z inflacją prawa i postępującymi problemami z jego jakością, Rzecznik rekomenduje dokonanie zmian

²⁹ Strona internetowa Rzecznika Praw Obywatelskich, <https://www.rpo.gov.pl>, Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2008 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, Warszawa 2009, s. 505 (dostęp 10.03.2021).

³⁰ Do zasad prawidłowej legislacji zalicza się następujące zasady: dostatecznej określoności przepisów prawa, zakazu działania prawa wstecz, ochrony praw nabytych, *pacta sunt servanda*, poszanowania interesów w toku, stosowania przepisów przejściowych oraz odpowiedniej *vacatio legis*.

³¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2010 r., sygn. akt Kp 9/09, s. 9.

w procesie tworzenia prawa. Do najważniejszych propozycji w tym zakresie należy zaliczyć: deregulację, wprowadzenie rzeczywistej kontroli projektów ustawodawczych, wprowadzenie kontroli następczej w postaci monitorowania funkcjonowania obowiązującego ustawodawstwa, wprowadzenie regulacji typu sunset, która polega na przyjęciu zasady automatycznej utraty mocy obowiązujących aktów normatywnych, o ile w określonym czasie nie zostanie wyrażona polityczna wola ich utrzymania, poddanie prac związanych z polityką tworzenia prawa kontroli prewencyjnej wyspecjalizowanego organu o funkcji technicznolegislacyjnej oraz monitorującej skutki legislacji. W celu urzeczywistnienia powyższych modyfikacji, powołany przez Rzecznika zespół ekspercki przygotował projekt ustawy o Radzie Stanu³². W 2013 r. w przygotowanej w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej publikacji zatytułowanej „System stanowienia prawa w Polsce. Zielona księga”, zawierającej diagnozę podstawowych wad systemu stanowienia prawa, wskazano na zubożenie debaty publicznej i politycznej oraz marginalizację fachowej refleksji w procesie stanowienia prawa, a także na pomijanie wiedzy eksperckiej licznych organizacji społecznych uczestniczących w tym procesie³³. Natomiast w 2016 r. Sąd Najwyższy odnotował: „z perspektywy Sądu Najwyższego coraz wyraźniej dostrzegany jest zły i nieprzejawiający znamion poprawy, a nawet sukcesywnie pogarszający się stan legislacji. Istotne problemy jurysdykcyjne wynikają w dużej mierze z licznych zmian prawa, w tym zwłaszcza prawa procesowego cywilnego. Wielokrotnie nowelizacje mają charakter prowizoryczny i doraźny oraz są dalekie od profesjonalizmu. Prawodawca wprowadza je bez dostatecznej refleksji i bez konsultacji, w wyniku fałszywych impulsów oraz przekonania, że jedynym remedium na nieprawidłowości występujące w stosowaniu prawa jest jego natychmiastowa zmiana³⁴”.

III. Sposób leczenia. Zalecenia

Na epidemię koronawirusa odpowiedziano wynalezieniem szczepionki przeciwko COVID-19. Czy istnieje lek, który wyeliminuje opisane wady procesu prawotwórczego? Czy

³² Strona internetowa Rzecznika Praw Obywatelskich, <https://www.rpo.gov.pl>, Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2008 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, Warszawa 2009, s. 506, (dostęp 03.03.2021).

³³ Strona internetowa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej <https://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/fdp/sprawne-i-sluzebne-panstwo/aktualnosci/art,26,zielona-ksiega-system-stanowienia-prawa-w-polsce.html>, wrzesień 2013, s. 105, (dostęp 03.03.2021).

³⁴ Strona internetowa Sądu Najwyższego, http://www.sn.pl/SitePages/Strona_startowa.aspx, Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2015, Warszawa 2016 r., s. 204, (dostęp 03.03.2021).

powstanie szczepionka przeciwko legislademii? W tej sprawie jestem ostrożnym pesymistą. Natomiast uważam, że jest możliwe ograniczenie defektów występujących podczas tworzenia prawa. Szansę na osiągnięcie tego celu widzę w stosowaniu konstytucyjnych standardów tworzenia prawa. Zastosowane procedury powinny umożliwiać realną debatę publiczną nad proponowanymi rozwiązaniami prawnymi oraz rzetelną pracę podmiotów zaangażowanych w proces prawodawczy.

Pani Profesor Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz podczas debaty na temat reformy systemu legislacji, która odbyła się 5 maja 2011 r., wskazała na jeszcze inną okoliczność związaną z osiągnięciem poprawy procesu legislacji. Konstatacja Pani Profesor, tak trafna i aktualna, zamknij niniejszą pracę:

„Szukając sposobów naprawy prawodawstwa, kierujemy naszą uwagę na procedury. Ja się z tym oczywiście zgadzam. Oprócz procedury jest jednak jeszcze pewien czynnik nie tak spektakularny, mianowicie kultura polityczna i odpowiedzialność polityczna wszystkich aktorów uczestniczących w procesie tworzenia prawa, stosowania prawa i interpretacji prawa. Osiągnięcie sukcesu w tej dziedzinie jest znacznie trudniejsze i mniej spektakularne³⁵.”

³⁵ S. Wronkowska-Jaśkiewicz, Biuletyn Forum Debaty Publicznej z obszaru tematycznego „Sprawne i służebne państwo” nr 5, maj 2011 r., s. 57

Bibliografia

Piśmiennictwo

Ciura G., *Ocena skutków regulacji rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19* (druki sejmowe nr 301 i 301A), <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/opinieBAS.xsp?nr=301>

Wasil-Rusecka W., *Ocena petycji w sprawie zmiany regulaminu Sejmu RP w zakresie obowiązku prowadzenia konsultacji publicznych w przypadku rządowych projektów ustaw*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu”, 2020, nr 3(67)

Wronkowska-Jaśkiewicz S., *wypowiedź podczas Forum Debaty Publicznej*, Biuletyn Forum Debaty Publicznej z obszaru tematycznego „Sprawne i służebne państwo”, 2011, nr 5

Źródła

Strona internetowa Sejmu RP <https://www.sejm.gov.pl/>, „przebieg procesu legislacyjnego ustaw ujętych w tabeli”

Strona internetowa Sejmu RP <https://www.sejm.gov.pl/>, „OSR projektu ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych”

Strona internetowa Sejmu RP <https://www.sejm.gov.pl/>, „OSR projektu ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych”

Strona internetowa Sejmu RP <https://www.sejm.gov.pl/>, „fragment decyzji nr 198/20 Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” z dnia 21 grudnia 2020 r.”

Strona internetowa Rzecznika Praw Obywatelskich, <https://www.rpo.gov.pl/>, „Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2008 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela”

Strona internetowa Sądu Najwyższego, http://www.sn.pl/SitePages/Strona_startowa.aspx, „Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2015”

Strona internetowa Sądu Najwyższego, http://www.sn.pl/SitePages/Strona_startowa.aspx, „Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2014”

Strona internetowa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.prezydent.pl>, „System stanowienia prawa w Polsce. Zielona księga”

Strona internetowa Rządowego Centrum Legislacji, <https://rcl.gov.pl>, „protokół ustaleń nr 8/2020 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 3 marca 2020 r.”

Strona internetowa Rządowego Centrum Legislacji, <https://rcl.gov.pl>, „protokół ustaleń nr 33/2020 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 15 grudnia 2020 r.”

Strona internetowa Rządowego Centrum Legislacji, <https://rcl.gov.pl>, „skorowidz przepisów prawnych”

Orzecznictwo

wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 1997 r., sygn. akt K 25/97

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2005 r., sygn. akt K 15/03

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2009 r., sygn. akt K 53/07

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2010 r., sygn. akt Kp 9/09

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. akt Kp 1/19