



Maciej Szmigiero

dr

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

e-mail: m.szmigiero@uksw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-8023-1444



## Administracyjna „legislacja covidowa” w świetle zasad tworzenia prawa

### Streszczenie

Ocenie w niniejszej publikacji podlega polska legislacja administracyjna mająca na celu przeciwdziałanie zakażeniom, skuteczniejszą walkę z wywoływaną przez wirus SARS-CoV-2 chorobą zakaźną określaną jako COVID-19, lecz także będąca odpowiedzią na nieuchronne negatywne skutki społeczne i gospodarcze, przybierająca postać projektów ustaw przygotowanych przez Radę Ministrów lub aktów normatywnych podstawowych wydawanych przez organy administracji rządowej. Na przykładzie owej „legislacji covidowej”, stosując metodę dogmatycznoprawną, autor wskazał na liczne dysfunkcje procesu tworzenia prawa przez administrację, w szczególności nieadekwatność procedur w sytuacji naglącej potrzeby regulacji oraz pozorną partycypację społeczną w procesie legislacyjnym.

Przedstawiona w artykule szeroko rozumiana legislacja administracyjna obejmuje procedury tworzenia projektów ustaw kierowanych do Sejmu przez Radę Ministrów regulowane przepisami ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów oraz uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 roku – Regulamin pracy Rady Ministrów. W tym kontekście analizie poddano procedurę przygotowania projektu ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

Zasady prawa, w tym poprawnej legislacji, powstałe w wyniku ugruntowanej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, stały się sposobem oddziaływania przezeń na prawodawcę w celu nie tylko poprawy jakości tworzonego prawa, ale przede wszystkim jego zgodności z Konstytucją.

„Legislacja covidowa” tworzona przez administrację rządową – zarówno w formie rozporządzeń, jak i projektów ustaw – zogniskowała wiele dysfunkcji, do których zaliczyć można pośpieszne i chaotyczne tworzenie dokumentów rządowych, częste zmiany przepisów wynikające z ich niedopracowania, naruszanie zasad poprawnej legislacji, łącznie z ignorowaniem elementu partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa, tworzenie „prawa spektaklu”. Zjawisko potęgowane jest w wyniku szybkiego i często pozbawionego szerszej refleksji przyjmowania ustaw przez parlament. Pilność tworzenia regulacji prawnych w następstwie epidemii COVID-19 oraz ich incydentalność jest tylko częściowym usprawiedliwieniem stwierdzonych uchybień. Postulowane przez autora zmiany w procedurze legislacyjnej polegające na ustanowieniu szybkiej rządowej ścieżki legislacyjnej, niepozbawiającej jednak możliwości szerszej oceny projektów, stanowić może drobny, chociaż istotny element służący poprawie standardów stanowienia prawa.

**Słowa kluczowe:** legislacja administracyjna, zasady tworzenia prawa, dysfunkcje tworzenia prawa, legislacja covidowa

## Wprowadzenie

Pandemia wywołana wirusem SARS-CoV-2 oznaczała konieczność podjęcia przez organy władzy publicznej pilnych działań mających na celu przeciwdziałanie zakażeniom, skuteczniejszą walkę z wywoływaną przez ten wirus chorobą zakaźną określaną jako COVID-19, lecz także będących odpowiedzią na nieuchronne negatywne skutki społeczne i gospodarcze<sup>1</sup>. Obok czynności faktycznych, obejmujących zarówno działania materialno-techniczne, jak i społeczno-organizatorskie, fundamentalne znaczenie miało stworzenie ram normatywnych odnoszących się do nowej rzeczywistości i jej implikacji prawnych. Ocenie w niniejszej publikacji podlegać będzie polska legislacja administracyjna mająca, zgodnie z deklaracjami przedstawicieli władz publicznych, realizować powyższe cele, przybierająca postać projektów ustaw przygotowanych przez Radę Ministrów lub aktów normatywnych podustawowych wydawanych przez organy administracji rządowej. Akty te określane są mianem „legislacji covidowej”, ich celem nie jest bowiem wyłącznie przeciwdziałanie COVID-19, ale szerszy wpływ na życie społeczne i gospodarcze m.in. poprzez kreowanie instrumentów wsparcia dla przedsiębiorców, tworzenie ułatwień dla pracowników, możliwość zawieszenia obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym oraz nakładanie powinności dotyczących podstawowych praw i wolności, odnoszących się do osób fizycznych i przedsiębiorców. Ze

<sup>1</sup> Na temat „legislacji covidowej” w Niemczech zob.: L. Leitmeier, M.A. Starnberg, *Corona und „Ultra-vires”: Recht und Grenze*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2020, nr 15, s. 645 i n.

względu na niezwykle obszerność tych aktów analizie poddane zostaną wybrane przepisy ustaw i rozporządzeń wraz z administracyjną procedurą legislacyjną. Autor, stosując metodę dogmatycznoprawną, ma na celu wskazanie na pogłębiające się dysfunkcje administracyjnego procesu prawodawczego, mające już charakter systemowy, postępującą erozję procedur tworzenia prawa przez administrację i ich nieadekwatność w sytuacji potrzeby pilnego przygotowania i wydania aktu.

## Legislacja administracyjna

W doktrynie prawa administracyjnego ugruntowało się pojęcie legislacji administracyjnej, chociaż różni autorzy odmiennie określają jego zakres. Na wąskie znaczenie tego pojęcia wskazuje Z. Kmiecik, odnosząc je wyłącznie do „norm będących składnikiem regulacji administracyjnoprawnej”<sup>2</sup>. Szerszy zakres pojęcia legislacji administracyjnej identyfikują M. Stahl i Z. Duniewska, podnosząc, iż powinna być ona rozumiana jako proces stanowienia przez każdy legitymowany do tego podmiot unormowań administracyjnoprawnych umieszczanych we wszystkich aktach prawodawczych o różnym charakterze i zasięgu<sup>3</sup>. Rozległą przedmiotowo definicję przedstawia T. Bąkowski, którego zdaniem legislacja administracyjna to prawotwórcza działalność podmiotów administracji publicznej zarówno w sferze prawa powszechnie obowiązującego, jak i w sferze wewnętrznej, obejmująca zasady, formy, techniki oraz tryby tworzenia i ogłaszania aktów prawnych przez podmioty administracji bądź też działania tych podmiotów będące partycypacją w tworzeniu prawa przez inne organy władzy publicznej. Autor ten do legislacji administracyjnej zalicza zarówno sam akt prawodawczy dokonywany przez kompetentny podmiot, jak i zespół czynności zmierzających do sporządzenia aktu generalnego obejmujących także projektowanie aktu legislacji administracyjnej<sup>4</sup>.

Zestawienia terminów legislacja i administracja dokonuje L. Grzonka, poszukując ich wspólnego zakresu oraz szczegółowo systematyzując treść pojęcia legislacji administracyjnej. W znaczeniu szerokim definiuje ją jako tworzenie wszelkich norm dotyczących funkcjonowania administracji publicznej, całości norm prawa

2 Z. Kmiecik, *O tzw. trudnych przypadkach stosowania prawa oraz problemach legislacji administracyjnej raz jeszcze*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 12, s. 27.

3 M. Stahl, Z. Duniewska, *Legislacja administracyjna – zagadnienia wprowadzające*, w: M. Stahl, Z. Duniewska (red.), *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, Warszawa 2012, s. 22.

4 T. Bąkowski, *Pojęcie legislacji administracyjnej*, w: T. Bąkowski (red.), *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, Wrocław 2010, s. 14–15.

administracyjnego materialnego oraz norm tworzonych i współtworzonych przez organy administracji publicznej, w znaczeniu wąskim – jako tworzenie norm przez organy administracji publicznej<sup>5</sup>.

Biorąc pod uwagę wskazane poglądy, w szczególności szerokie ujęcie pojęcia legislacji administracyjnej autorstwa L. Grzonki, w tym w zakresie proceduralnym, oraz definicję przedstawioną przez T. Bąkowskiego, obejmującą partycypację podmiotów administracji w tworzeniu prawa przez inne organy władzy publicznej, uznać należy, iż do czynności legislacji administracyjnej zaliczyć należy – obok samego aktu normodawczego – także redagowanie aktów prawnych, uwzględniające przepisy zasad techniki prawodawczej, oraz udział określonych podmiotów w szeroko rozumianym procesie legislacyjnym toczonym w ramach organów administracji rządowej, obejmującym wyrażanie opinii, uzgadnianie i zatwierdzanie projektów. Wytworem tak rozumianej legislacji administracyjnej będą rozporządzenia i akty prawa miejscowego, akty pozakonstytucyjne regulujące wewnętrzną organizację i funkcjonowanie struktur administracji publicznej, akty organów zakładów administracyjnych oraz prawotwórstwo samorządów specjalnych, a także projekty ustaw wnoszone do Sejmu przez Radę Ministrów. Za takim szerokim rozumieniem pojęcia legislacji administracyjnej opowiada się autor niniejszego opracowania.

Wskazane powyżej szerokie rozumienie legislacji administracyjnej obejmuje zatem procedury tworzenia projektów ustaw kierowanych do Sejmu przez Radę Ministrów regulowane przepisami ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów<sup>6</sup> oraz uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 roku – Regulamin pracy Rady Ministrów<sup>7</sup> (dalej: Regulamin pracy Rady Ministrów). W tym kontekście zwrócić należy uwagę na procedurę przygotowania projektu ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>8</sup> (dalej: ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19).

Na podstawie § 24 Regulaminu pracy Rady Ministrów zasadnicze etapy procedowania dokumentów rządowych, do których zgodnie z § 19 ust. 1 pkt 1 tego aktu zalicza się projekt ustawy, obejmują: opracowanie projektu; uzgodnienia, konsultacje publiczne lub opiniowanie projektu, rozpatrzenie projektu przez komitet lub komitety właściwe do rozpatrywania określonych kategorii spraw, rozpatrzenie

5 L. Grzonka, *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, Warszawa 2011, s. 6.

6 Dz.U. z 2019 r., poz. 1171 ze zm.

7 M.P. z 2016 r., poz. 1006 ze zm.

8 Dz.U. poz. 374.

projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów, rozpatrzenie projektu przez komisję prawniczą – w przypadku projektu ustawy oraz projektu rozporządzenia, potwierdzenie projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów – w przypadku projektu ustawy oraz projektu rozporządzenia, rozpatrzenie projektu przez Radę Ministrów. Regulamin pracy Rady Ministrów w rozdziale 8 działu III przewiduje także tryb odrębny podlegający w szczególności na pominięciu powyższych etapów rządowego procesu legislacyjnego lub skróceniu terminów przewidzianych na ich realizację. Zwrócić należy uwagę, iż przepis § 99 zawiera obszerny katalog wyłączeń niemający zarazem charakteru zamkniętego. Zgodnie z pkt 3 tryb odrębny polega na rozpatrzeniu – gdy waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów – projektu dokumentu rządowego, który nie spełnia wymogów określonych w Regulaminie dla danego rodzaju dokumentu rządowego lub wobec którego nie przeprowadzono wszystkich czynności określonych niniejszą uchwałą. Ponadto na podstawie § 100 Regulaminu o zastosowaniu trybu odrębnego Prezes Rady Ministrów lub Sekretarz Rady Ministrów decyduje poprzez wyrażenie zgody na umieszczenie projektu w porządku obrad Rady Ministrów lub jego rozpatrzenie w trybie obiegowym. Tak niezwykle uproszczony tryb procedowania, dający możliwość przyjęcia projektu bez jakichkolwiek konsultacji publicznych, a nawet wewnętrznych uzgodnień, powoduje, iż zostaje zaniechany wieloetapowy i spójny w założeniu proces ustalania treści projektu, mający angażować opinię publiczną, służby prawne wielu ministerstw i specjalistów z zakresu legislacji.

Tryb odrębny, polegający na obiegowym rozpatrzeniu projektu przez Radę Ministrów, z pominięciem wszystkich elementów rządowego procesu legislacyjnego, został zastosowany w przypadku projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19<sup>9</sup>. Problem braku szerszej refleksji nad projektem pogłębia to, że prace sejmowe nad nim trwały jeden dzień, projekt był rozpatrywany wyłącznie przez Komisję Zdrowia, pomimo iż jego zakres przedmiotowy znacznie przekracza zakres jej działania, a ustawa przyjęta przez Sejm nieznacznie różniła się od projektu przedłożonego przez Radę Ministrów<sup>10</sup>. Można założyć, że o ile tak pośpieszny sposób procedowania, zarówno na etapie prac rządowych, jak i sejmowych, był możliwy przy stosunkowo niewielkim objętościowo i przedmiotowo projekcie (projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19 mieścił się na 22 stronach), o tyle nieprawdopodobne jest dokonanie w ciągu jednego dnia prac sejmowych analizy materiału normatywnego zawartego na

9 Dane o projekcie zawarte są na stronie Rządowego Centrum Legislacji, numer z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów: UD71.

10 Zob. druki sejmowe Sejmu IX kadencji nr 265 i 266.

170 stronach druku sejmowego i nowelizującego kilkadziesiąt ustaw, co miało miejsce w przypadku projektu ustawy formalnie nowelizującej ustawę o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19 (cały druk sejmowy liczy ok. 400 stron). W przypadku niskiej jakości rządowych projektów ustaw sprowadzenie roli Sejmu do ich „zatwierdzenia” pogłębia dysfunkcje legislacji ze szkodą dla spójności oraz materialnej i formalnej poprawności aktów normatywnych. To na legislacji administracyjnej spoczywa zatem ciężar przygotowania projektu z uwzględnieniem m.in. należytych konsultacji społecznych, opinii i uzgodnień. Niestety, także w przypadku powyżej wskazanej ustawy nowelizującej tak się nie stało – projekt także został przyjęty przez Radę Ministrów w trybie odrębnym.

Dopuszczając potrzebę istnienia pilnego trybu legislacyjnego na etapie prac rządowych – szczególnie w sytuacjach tak nagłych, jak epidemia COVID-19 – autor postuluje wprowadzenie odrębnej procedury prac nad projektami dokumentów rządowych, która z jednej strony zapewniałaby szybkość działania, np. przez skrócenie terminów, a zarazem dawałaby chociaż w ograniczonej formie możliwość udziału organizacji społecznych i gospodarczych.

Dynamiczny rozwój epidemii oznaczający w szczególności ograniczenia w przemieszczaniu się oraz zawieszenie funkcjonowania sądów i urzędów oddziaływał na tak wiele sfer życia, że tekst ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19 wymagał szybkiej i obszernej nowelizacji. Pierwotny tekst ustawy z dnia 3 marca 2020 roku zawarty jest na 13 stronach Dziennika Ustaw, natomiast ustawa nowelizująca z dnia 31 marca 2020 roku, która wpłynęła do Sejmu już po niespełna 3 tygodniach od przyjęcia aktu nowelizowanego, zajmuje ponad 90 stron Dziennika Ustaw, można więc wątpić, czy zachodzi tu proces zmiany prawa. Zdaniem autora tak obszerna regulacja, tylko formalnie zmieniająca ustawę, powinna zostać zawarta w odrębnym akcie. Co więcej, wiele przepisów powyższej nowelizacji i kolejnych zmian ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19 nie jest związanych z przedmiotową materią. Można wręcz odnieść wrażenie, iż wiele resortów, niejako przy okazji, za pomocą „ustaw covidowych” rozwiązuje problemy, których nie udało się rozpatrzyć w Sejmie w normalnym trybie.

O niedoskonałości regulacji w zakresie techniki prawodawczej<sup>11</sup> świadczyć może również to, że ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19, po kolejnych nowelizacjach, zawiera ponad 230 artykułów oznaczonych numerem 15, przybierających postać np. art. 15g1, art. 15zzu11 czy art. 15zzzzzxa.

---

<sup>11</sup> Na temat zasad oznaczania przepisów dodawanych zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2004, s. 187–189.

## Zasady poprawnej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Przed rozpoczęciem działalności orzeczniczej przez Trybunał Konstytucyjny w 1986 roku to na doktrynie prawa spoczywało zadanie kształtowania zasad tworzenia prawa. Jednakże w okresie PRL badania nad zasadami tworzenia prawa cechowały się wysokim poziomem ogólności i często miały wyłącznie teoretyczny charakter nieuwzględniający praktycznego aspektu działalności legislacyjnej i złożoności procesów powstawania aktów normatywnych. W systemie niedemokratycznym, przy wyłącznie fasadowych konstytucyjnych gwarancjach praw obywatelskich, tylko niektórzy autorzy prowadzili rozważania z zakresu teorii i filozofii kardynalnych zasad praworządności<sup>12</sup>.

Lata schyłku państwa socjalistycznego i początków transformacji ustrojowej przyniosły szersze zainteresowanie nauki, w tym nauki prawa administracyjnego<sup>13</sup>, zagadnieniami zasad tworzenia prawa – legislacji administracyjnej, zasadami techniki prawodawczej, poprawnej legislacji i praktycznych aspektów redagowania tekstów prawnych<sup>14</sup>. Zaowocowało to ożywieniem wcześniejszego już modelu racjonalnego prawodawcy zawierającego szereg postulatów, o większym lub mniejszym stopniu konkretności, dotyczących materialnych i formalnych aspektów działań legislacyjnych<sup>15</sup>. Jednakże to orzecznictwo konstytucyjne wypracowało szereg pryncypiów w zakresie zasad tworzenia prawa oraz zasad poprawnej legislacji. Podkreślenia wymaga, że Trybunał Konstytucyjny już w orzeczeniu wydanym w wyniku pierwszego złożonego wniosku po rozpoczęciu działalności Trybunału rozstrzygnął budzące wątpliwości zagadnienie z zakresu upoważnienia

---

12 Obok prac S. Wronkowskiej, M. Zielińskiego, H. Rota i Z. Ziemińskiego istniały także opracowania autorów silnie akcentujące ideologię marksistowską (J. Bafia) czy też cechujące się takim poziomem abstrakcyjności analizy, który w niewielkim stopniu mógł stanowić wskazówki dla prawodawcy (J. Wróblewski). Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974; H. Rot, *Ogólne zasady tworzenia prawa PRL*, „Studia Prawnicze” 1979, nr 4; J. Bafia, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1984; J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989. Także: J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959; A. Podgórecki, *Tworzenie prawa*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 12.

13 Przedmiotem zjazdu katedr i zakładów prawa i postępowania administracyjnego w 1988 r. były zagadnienia legislacji administracyjnej. Zob. E. Bojanowski (red.), *Legislacja administracyjna. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego (Rowy 10–12 października 1988 r.)*, Gdańsk 1993.

14 Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993 i podana tam literatura.

15 Zob. J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław 1985; S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, seria: Prawo, nr 108, Poznań 1982.

ustawowego do wydania rozporządzenia<sup>16</sup>. W okresie przez zamknięciem systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, to jest przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 roku, dostrzegano, że brak upoważnienia lub jego niewłaściwe zastosowanie stanowi poważne ryzyko dla wykonawczego charakteru rozporządzenia. Jak wskazuje K. Działocha (będący przewodniczącym składu Trybunału orzekającego w powyższej sprawie), w doktrynie, na gruncie Konstytucji PRL, trwały spory na temat zakresu materii rozporządzenia. Zarówno w praktyce, jak i nauce brakowało zgody co do znaczenia sformułowania zawartego w ówczesnej Konstytucji, że rozporządzenia wydawane są na podstawie i w granicach prawa<sup>17</sup>. W tym pierwszym orzeczeniu, podobnie jak w wielu kolejnych wydawanych w pierwszych latach działalności orzeczniczej, Trybunał rozstrzygał zagadnienia dopuszczalnego zakresu legislacji administracyjnej wydawanej na podstawie norm wyższego rzędu. Wskazał, że wymóg wydawania aktów normatywnych Rady Ministrów na podstawie ustaw oznacza konieczność umieszczenia w ustawie wyraźnego (nie domniemywanego) i szczegółowego upoważnienia<sup>18</sup>, stwierdził, że upoważnienie podlega zawsze ścisłej, literalnej wykładni<sup>19</sup> i nie do przyjęcia jest samo przekonanie organu wydającego akt wykonawczy, iż kompetencja do unormowania jakiejś dziedziny mu przysługuje, tzn. została przekazana w sposób dorozumiany. Warunek szczególności (konkretności) upoważnienia ustawowego Trybunał odnosił zarówno do organu, który miał wydać rozporządzenie, jak i materii nim regulowanej – organ określony w upoważnieniu musiał być oznaczony przez użycie jego nazwy<sup>20</sup>.

Zasady prawa, w tym poprawnej legislacji, powstałe w wyniku ugruntowanej linii orzeczniczej Trybunału, stały się jedynym sposobem oddziaływania na prawodawcę w celu nie tylko poprawy jakości tworzonego prawa, lecz przede wszystkim jego zgodności z Konstytucją. Zauważyć zarazem można, że kwestia legitymizacji Trybunału do kreowania zasad niewyrażonych w tekście Konstytucji, a wywodzonych przezeń z koncepcji państwa prawnego, stało się przedmiotem zainteresowania doktryny. Co do zasady uprawnienie to nie było i nie jest kwestionowane, a za akceptowalne uważa się działania Trybunału, który regulami

16 Orzeczenie TK z 28 maja 1986 r., U 1/86, OTK 1986, poz. 2.

17 K. Działocha, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G. Ius” 1990, vol. XXXVII, s. 42.

18 Orzeczenia TK: z dnia 28 maja 1986 r., U 1/86, OTK 1986, poz. 2; z dnia 29 października 1986 r., P 2/86, OTK 1986, poz. 6; z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1986, poz. 1; z dnia 22 kwietnia 1987 r., K 1/87, OTK 1987, poz. 3; z dnia 5 października 1988 r., U 8/88, OTK 1988, poz. 4.

19 Orzeczenie TK z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1986, poz. 1.

20 Orzeczenie TK z dnia 29 października 1986 r., P 2/86, OTK 1986, poz. 6.



wnioskowania uzasadnia moc obowiązującą zasad wywodzących z klauzuli państwa prawnego<sup>21</sup>. Zarazem część przedstawicieli nauki podnosiło, iż istnienie tych norm stanowi wyraz „antysystemowości prawa” polegającej na ich obowiązywaniu pomimo niespełnienia przez nie wymogów stawianych elementom systemu prawa, a „odkrywanie” przez Trybunał zasad stanowić może „kamouflaż dla zamaskowania komunikatu o tym, że dana ustawa jest w opinii sędziów nieracjonalna lub jej wprowadzenie byłoby bezcelowe”<sup>22</sup>. Jeszcze dalej w ocenie poszedł L. Morawski, pisząc, że „pozostanie na zawsze tajemnicą TK, przy pomocy jakiej to logiki wyprowadził on z kilku słów (...) taki ogrom zasad, o tak zróżnicowanych zakresach zastosowania i normowania”<sup>23</sup>, czy też A. Pułło, zdaniem którego Trybunał z zasady państwa prawnego „uczynił skarbonkę wartości i zasad potrzebnych nowemu państwu”<sup>24</sup>. Pomimo tak radykalnych ocen obowiązywanie zasad prawa ustalonych przez Trybunał jest akceptowane.

### Wybrane zasady poprawnej legislacji a przepisy covidowe

W piśmiennictwie wyróżnia się dwa typy zasad prawnych: zasady-postulaty oraz zasady-normy-prawne<sup>25</sup>. Do pierwszej kategorii zalicza się zasady formułowane przez naukę, mające charakter postulatów *de lege ferenda*, do drugiej – normy postępowania ustalone na podstawie tekstu normatywnego. Mechanizm instrumentalnego wynikania normy z normy jako wniosku jest stosowany przez Trybunał Konstytucyjny przy wykładni konstytucyjnych zasad prawa<sup>26</sup>.

Na podstawie analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego określić można szereg zasad stanowiących składową zasad poprawnej legislacji. Zalicza się do nich zasadę niedziałania prawa wstecz, zasadę ochrony praw nabytych, zasadę *pacta sunt servanda*, zasadę poszanowania interesów w toku, zasadę nakazującą

21 K. Działocha, W. Gromski, *Niepozytywistyczna koncepcja państwa prawnego a Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 3, s. 16.

22 A. Sulikowski, *Konstytucja – system – hegemonia. „(Anty)polityczna” funkcja argumentów systemowych w orzecznictwie konstytucyjnym*, w: Z. Pulka (red.), *Systemowość prawa*, Wrocław 2016, s. 255. Zob. także: J. Nowacki, *O uzasadnieniu zasady zaufania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: C. Martysz, A. Matan, Z. Tobor (red.), *Zasady prawa. Materiały konstytucyjne*, Bydgoszcz–Katowice 2007, s. 163.

23 L. Morawski, *Spór o pojęcie państwa prawnego*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 4, s. 12.

24 A. Pułło, *Z problematyki zasad prawa. Idee ogólne w prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 1, s. 16.

25 S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 25; S. Wronkowska, *Sposoby pojmowania „zasad prawa” (dyskusja w Komitecie Nauk Prawnych PAN)*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 10, s. 169.

26 Zob. Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 2001, s. 250.

stosowanie przepisów przejściowych, zasadę odpowiedniego *vacatio legis*, zasadę zakazującą zmiany prawa podatkowego w trakcie roku podatkowego, zasadę określoności przepisów prawa, zasadę proporcjonalności, nakaz przestrzegania zasad techniki prawodawczej, nakaz określania wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, nakaz prawidłowości (legalności) procesu stanowienia prawa. Należy jednak zauważyć, że poszczególni autorzy do składowych zasady poprawnej legislacji zaliczają niektóre z powyższych zasad, a katalog ten ewoluował, co jest szczególnie dostrzegalne w przypadku zasady określoności, która w orzecznictwie z lat 2011–2013 zaczęła być utożsamiana z zasadą poprawnej legislacji jako taką<sup>27</sup>.

W odniesieniu do „legislacji covidowej” można wskazać na wybrane uchybienia powyżej wskazanych zasad. Zarówno w ustawach (przede wszystkim w kolejnych nowelizacjach ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19), jak i rozporządzeniach, stosowana jest wątpliwa pod względem legislacyjno-prawnym konstrukcja wejścia aktu w życie w określonej przyszłej dacie z wcześniejszą mocą obowiązywania niektórych przepisów. Pilność regulacji oraz, w tym wypadku, stworzenie podstawy prawnej legitymizującej działania, które zaistniały pomimo jej braku (np. wcześniejsze zaprzestanie wykonywania określonego rodzaju świadczeń medycznych), częściowo usprawiedliwiają takie działania prawodawcy. Potrzebne byłyby jednak rozwiązania systemowe, w tym uzależniające możliwość wstecznego obowiązywania przepisów od formalnie stwierdzonej sytuacji nadzwyczajnej.

Zastrzeżenia w zakresie zgodności „prawodawstwa covidowego” z zasadami tworzenia prawa odnoszą się także do licznych zapisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 roku o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2<sup>28</sup> (dalej: ustawa o instrumentach wsparcia). W pierwszych kilku artykułach reguluje ona zasady udzielania przez Agencję Rozwoju Przemysłu S.A. (dalej: ARP) wsparcia dla przedsiębiorców mogącego przybrać postać pożyczek, gwarancji lub poręczenia oraz leasingu lub innych instrumentów związanych z finansowaniem prowadzonej działalności gospodarczej na warunkach rynkowych. Zgodnie z przepisami tej ustawy zasady udzielania wsparcia, procedura ubiegania się o nie oraz wymagane dokumenty określone są przez ARP. Zbędne jest zatem regulowanie w ustawie powyższych zagadnień (tym bardziej, że odsyła ona w zakresie przedmiotowym do komunikatów zamieszczanych na stronie ARP), podobnie jak określanie terminów na rozpatrzenie wniosku lub niezbędnych

<sup>27</sup> Zob. L. Garlicki, *Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego za 2014 rok*, „Przegląd Sądowy” 2014, nr 9, s. 131; T. Zalasiniński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51; D. Salitra, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 4, s. 33 i n.

<sup>28</sup> Dz.U. poz. 695 ze zm.

elementów umowy pomiędzy ARP a przedsiębiorcą. Zagadnienia te, nawet jeżeli uznać, że powinny być regulowane w drodze przepisów powszechnie obowiązujących z powodu dysponowania przez ARP środkami publicznymi przy udzielaniu wsparcia zwrotnego, nie stanowią z pewnością materii ustawowej. Ponadto ustawa o instrumentach wsparcia zawiera wątpliwe konstytucyjnie przepisy dające ARP – będącej przedsiębiorcą – możliwość weryfikacji wniosków na podstawie danych z systemów teleinformatycznych ministra właściwego do spraw finansów publicznych, organów Krajowej Administracji Skarbowej oraz ze zbiorów danych, w tym zbiorów danych osobowych, prowadzonych przez organy władzy publicznej oraz państwowe jednostki organizacyjne uprawnione do przetwarzania danych dotyczących przedsiębiorców. Mamy więc w tym wypadku do czynienia ze swoistą hybrydą polegającą na tworzeniu przepisów stanowiących o szerokiej prywatyzacji zadań publicznych, powierzeniu przedsiębiorcy kompetencji zastrzeżonych dla organów władzy publicznej oraz z istnieniem przepisów, które rozpatrywać raczej należy w kategorii działalności marketingu politycznego lub też ustawy spektaklu, jak takie prawo określa E. Łętowska<sup>29</sup>.

Przy ocenie materiału normatywnego obok naruszeń zasad poprawnej legislacji ustalonych przez Trybunał Konstytucyjny zwraca się uwagę na wiele potencjalnych niedoskonałości mających charakter naruszenia wyraźnie wskazanych norm konstytucyjnych lub też takich uchybień, które przekraczają cienką granicę legalności aktu lub jego zgodności z zasadami-normami-prawnymi, dotycząc zasad-postulatów lub wręcz aspektów z trudem podlegających zobiektywizowanej ocenie prawnej, jak adekwatność działań prawodawcy czy szeroko rozumiana spójność systemu prawa. Naruszenie zakresu materii ustawowej – regulowanie w drodze aktów podustawowych spraw objętych wyłącznością ustawy, niewykonywanie upoważnienia ustawowego lub dokonywanie faktycznej modyfikacji treści ustawy w drodze aktu wykonawczego – należy do głównych dysfunkcji legislacji administracyjnej. Potęgowane są one poprzez działania ustawodawcy, który już na etapie tworzenia przepisu zawierającego podstawę do wydania rozporządzenia nie realizuje konstytucyjnych wymogów w zakresie treści upoważnienia, w szczególności w zakresie treści wytycznych. Inne, rzec by można, systemowe deficyty diagnozuje T. Bąkowski, zaliczając do nich: a) postępującą dekonsolidację zjurydyzowanych dziedzin życia publicznego; b) nadużywanie i błędne formułowanie definicji legalnych; c) wprowadzanie zmian w dotychczas obowiązujących przepisach bez uwzględnienia normatywnego otoczenia oraz konsekwencji, jakie z tego mogą

---

<sup>29</sup> E. Łętowska, *Rzeźbienie państwa prawa 20 lat później*, Warszawa 2012, s. 259.

wynikać; d) dekompozycję utrwalonego w legislatywie, doktrynie i orzecznictwie charakteru konstrukcji prawnych, kluczowych dla danej dziedziny regulacji<sup>30</sup>.

Wśród aktów legislacji administracyjnej na szczególną uwagę zasługuje rozporządzenie jako podstawowy akt normatywny stanowiony przez organy administracji. Pomimo że liczebnie akty prawa miejscowego przewyższają rozporządzenie<sup>31</sup>, to zakres spraw regulowanych w tych pierwszych jest zdecydowanie węższy, a wpływ na kształtowanie praw, a przede wszystkim obowiązków jednostek podległych władzy RP nieporównywalny. To właśnie na rozporządzenie wskazuje się jako na główne źródło dysfunkcji w zakresie prawotwórczych kompetencji administracji, ale także wadliwości działalności ustawodawcy polegającej m.in. na „uciekaniu” w rozporządzenie, czy też błędów w konstruowaniu upoważnień ustawowych. Oceniając udział poszczególnych uczestników procesu stanowienia norm ustawowych, zauważyć można rozmywanie się granicy pomiędzy władzą wykonawczą a ustawodawczą w procesie stanowienia prawa i niebezpieczne dla pryncypiów demokratycznego państwa prawnego przenoszenie (w praktyce) wykonywania elementów kompetencji ustawodawczej na naczelne organy administracji rządowej.

### Naruszenie wykonawczego charakteru rozporządzenia

Nieokreślenie lub niedostatecznie ostre określenie w ustawie zakresu spraw mających być uregulowanych w rozporządzeniu oraz brak wytycznych – łącznie z tworzeniem wytycznych pozornych – należy do częstych uchybień ustawodawcy, zresztą nie tylko polskiego. Jak wskazuje D. De Pretis, włoski system rządzenia także nie zna samodzielnych kompetencji egzekutywy, tylko te kompetencje, które są przekazane przez ustawę i przez nią uregulowane. Jak zauważa, przez ustawę parlament kieruje administracją i na nią wpływa. Zgodnie z wykładnią zasady państwa prawnego dokonaną przez Sąd Konstytucyjny Republiki Włoskiej ustawa nie może się ograniczyć do tego, aby przewidzieć określoną kompetencję formalną, ale musi przewidzieć także znaczące warunki działania, określane jako legalność materialna, a więc musi być wymieniony upoważniony organ, nazwany interes publiczny oraz skutki prawne. Jak zauważa autorka, przekazana kompetencja musi być precyzyjnie określona przez ustawę i w tym zakresie zasada legalności jest równoległa do zasady

30 T. Bąkowski, *Niedoskonałości legislacji administracyjnej (przykłady, konsekwencje, źródła i poszukiwanie sposobu sanacji)*, w: J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018, s. 575.

31 Na obowiązujący porządek prawny składa się ok. 1700 ustaw, 7000 rozporządzeń wykonawczych do nich i ponad 350 000 aktów prawa miejscowego. Zob. T. Bąkowski, *Niedoskonałości legislacji...*, s. 574.

materii ustawowej, która jest rozumiana podobnie jak w polskim orzecznictwie konstytucyjnym<sup>32</sup>.

W zakresie wymogu określenia wytycznych w przepisie zawierającym upoważnienie ustawowe zwrócić można uwagę na przepisy art. 46a i 46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008 roku o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>33</sup> (dalej: ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi) będące podstawą wydania licznych rozporządzeń, w drodze których ustanawiano ograniczenia, nakazy i zakazy w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Zgodnie z art. 46a tej ustawy w przypadku wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego (o określonych w przepisie właściwościach) Rada Ministrów może określić zagrożony obszar oraz rodzaj stosowanych rozwiązań – w zakresie określonym w art. 46b – „mając na względzie zakres stosowanych rozwiązań oraz uwzględniając bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego”. Uznać należy, iż przepis ten zawiera pozorne wytyczne<sup>34</sup>. Pierwszy element (RM może określić rodzaj rozwiązań w zakresie określonym w art. 46b, mając na względzie zakres stosowanych rozwiązań) pozbawiony jest bowiem sensu – odwołano się do pojęcia, które właśnie w drodze rozporządzenia będzie uregulowane, pomijając już zbytnią ramowość zakresu potencjalnych działań określonych w art. 46b analizowanej ustawy. Podobnie drugi z warunków, nakazujący branie pod uwagę możliwości budżetów publicznych, należy do pozornych wytycznych akcentujących wartości prakseologiczne, które zdaniem W. Brzozowskiego, powinny być naturalnym składnikiem każdego projektowanego mechanizmu<sup>35</sup>.

Ustawowe określenie zakresu spraw przekazanych do uregulowania w drodze rozporządzenia musi mieć miejsce w świetle określanego w przepisie art. 92 Konstytucji zastrzeżenia, że wydawane są one „w celu wykonania ustawy”, co oznacza konieczność określenia w ustawie wszystkich zasadniczych elementów regulacji<sup>36</sup>. Wymóg ten nie może być uznany za spełniony w przypadku ustaw będących

32 D. De Pretis, *Italien*, w: A. Bogdandy, S. Cassese, P.M. Huber (red.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, t. V. *Verwaltungsrecht in Europa. Grundzüge*, Heidelberg 2014, s. 405.

33 Dz.U. z 2019 r., poz. 1239 ze zm.

34 Na temat wytycznych pozornych wraz z typizacją mankamentów techniki prawodawczej zob. W. Brzozowski, *Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (uwagi na tle formułowania upoważnień ustawowych)*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4, s. 74–78; także: S. Giderewicz, *Pozorne wytyczne w przepisach upoważniających do wydania rozporządzenia*, „Przegląd Legislacyjny” 2013, nr 4, s. 53 i n.

35 W. Brzozowski, *op. cit.*, s. 76.

36 M. Wiącek, *Komentarz do art. 92 Konstytucji*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, t. II: Komentarz. Art. 86–243*, Warszawa 2016, s. 181.

podstawą do określania w drodze rozporządzenia ograniczeń i zakazów związanych z epidemią COVID-19, o czym powyżej. Także treść rozporządzeń nie daje często odpowiedzi na pytanie o treść obowiązku, co było szczególnie widoczne w przypadku przepisów nakładających obowiązek zakrywania ust i nosa. Wprowadzając go przepis § 18 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 roku w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii<sup>37</sup> w pierwotnym brzmieniu stanowił wyłącznie, że od dnia 16 kwietnia 2020 roku do odwołania nakłada się obowiązek zakrywania za pomocą części odzieży, maski albo maseczki, ust i nosa podczas przebywania poza adresem miejsca zamieszkania lub stałego pobytu. W nowelizacji rozporządzenia mającej miejsce 5 dni po jego ogłoszeniu doprecyzowano obowiązek<sup>38</sup>. Zważywszy na to, że rozporządzenie to utraciło moc po kolejnych 4 dniach i zostało zastąpione kolejnym, trudno pozytywnie ocenić taki sposób tworzenia prawa.

Przy podziale materii na ustawę i rozporządzenie pojawia się napięcie pomiędzy pomniejszaniem roli ustawodawcy, nadmierną ramowością ustawy i zredukowaniem poziomu ochrony praw i wolności a nadmierną szczegółowością i technicyzacją ustawy. Szczególna ostrożność wymagana jest od ustawodawcy w zakresie określania przepisów dotyczących korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Jak zauważają L. Garlicki i M. Zubik, „Im bliżej rozporządzenie ma być związane ze sferą normowania sytuacji prawnej jednostki (podmiotów podobnych), tym szersza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych”. Wątpliwości w zakresie zgodności z Konstytucją budzą przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 roku w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii<sup>39</sup> (dalej: rozporządzenie z dnia 31 marca 2020 roku w sprawie ustanowienia ograniczeń), podobnie jak kolejne rozporządzenia nakładające ograniczenia, nakazy i zakazy.

Wykonawcze, podustawowe „przepisy covidowe”, m.in. rozporządzenie z dnia 31 marca 2020 roku w sprawie ustanowienia ograniczeń, wprowadzające szereg ograniczeń w zakresie sposobu przemieszczania się, obowiązku poddania się kwarantannie czy też ograniczeń w zakresie swobody prowadzenia działalności gospodarczej, powinny być przedmiotem analizy także w świetle zasady materii

---

<sup>37</sup> Dz.U. poz. 658 ze zm.

<sup>38</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 673).

<sup>39</sup> Dz.U. poz. 566.

ustawowej oraz wymogu regulowania w drodze rozporządzenia wyłącznie zagadnień technicznych powiązanych funkcjonalnie z treścią ustawy.

Na podstawie § 5 rozporządzenia z dnia 31 marca 2020 roku w sprawie ustanowienia ograniczeń wprowadzono zakaz przemieszczania się osób przebywających na obszarze RP, z wyjątkiem przemieszczania się osoby w celu określonym w przepisie, czyli m.in. w celu wykonywania czynności zawodowych lub zadań służbowych albo zaspokajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego. W sprawie karnej o wykroczenie z art. 54 ustawy z dnia 20 maja 1971 roku – Kodeksu wykroczeń<sup>40</sup> polegające na naruszeniu przepisów porządkowych zawartych w powyżej wskazanym § 5 rozporządzenia sąd stanął na stanowisku braku znamion przestępstwa, korzystając z uprawnienia sądu powszechnego do odmowy zastosowania sprzecznego z Konstytucją przepisu rangi podstawowej<sup>41</sup>. Wyrok ten stanowi potwierdzenie niskiej jakości prawa, prowokując pytanie o przyczynę takiego stanu rzeczy.

## Wnioski

Wraz z przemianami ustrojowymi w latach 90. XX wieku dochodziło do ożywienia zainteresowania „problemami legislacyjnymi” związanymi z procesem poprawnego stanowienia prawa – prawidłową techniką jego stanowienia, lecz także zagadnieniami specyficznymi dla materialnego prawa administracyjnego, tj. brakiem ścisłego określenia przedmiotu regulacji, rozległości obszaru przedmiotowego oraz wówczas nadmiernie aktywnymi ośrodkami legislacji resortowej<sup>42</sup>. Niektórzy autorzy obawiali się niebezpiecznego dla demokratycznego państwa prawnego nadmiernego wzrostu funkcji prawodawczych administracji<sup>43</sup>, przy czym zjawisko to, nawet w bardziej jaskrawej formie, odnotowywano w państwach Europy Zachodniej. Wskazywano tam na niepokojące, ale zdaniem niektórych nieuchronne, zmniejszanie się roli parlamentu w zakresie kontroli nad administracją, będące konsekwencją rozwijania przez administrację funkcji prawotwórczych z pominięciem ustaw, a jedynie na

<sup>40</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 821 ze zm.

<sup>41</sup> Postanowienia Sądu Rejonowego w Siedlcach z dnia 31 sierpnia 2020 r., II W 545/20, LEX nr 3049238.

<sup>42</sup> Z. Leoński, *Z problematyki legislacyjnej administracyjnego prawa materialnego*, w: E. Bojanowski (red.), *op. cit.*, s. 20–21.

<sup>43</sup> Tytułem przykładu L. Morawski pisał o „administratywizacji prawa” biorącej, jego zdaniem, swoje źródło z dynamicznego rozwoju funkcji socjalnych i ekonomicznych państwa. Zob. L. Morawski, *Filozofia prawa*, Toruń 2014, s. 106.

podstawie ogólnego upoważnienia zawartego w konstytucji<sup>44</sup>. Uznać jednak można, że w Polsce, pomimo burzliwego okresu przemian i redefinicji wielu instytucji prawnych, przez wiele lat nie dochodziło do poważnego zachwiania równowagi władz w tym zakresie. Było to zasługą konsekwentnego odwoływania się przez doktrynę oraz orzecznictwo konstytucyjne do podstawowych zasad ustrojowych takich jak zasada hierarchicznego systemu źródeł prawa czy trójpodziału władz.

Nie budzi wątpliwości, że tworzenie przez administrację norm powszechnie obowiązujących – zarówno *sensu largo*, obejmujące przygotowywanie treści regulacji, jak i tworzenie *sensu stricto*, polegające na wydaniu aktu normatywnego będącego podstawą do rekonstrukcji treści normy – nie stoi w sprzeczności z zasadą trójpodziału władzy w sytuacji, gdy związana jest ona normą ustawową, to jest gdy istnieje norma kompetencyjna upoważniająca organ do podjęcia określonego działania oraz norma postępowania określająca sposób czynienia użytku z kompetencji<sup>45</sup>.

Zjawisko faktycznej dominacji legislacji administracyjnej nad procesem prawodawczym przebiegającym w parlamencie nasilało się w ostatnich latach za sprawą dążenia do sprawności i skuteczności działania kosztem zachwiania pryncypiów ustroju i z naruszeniem podstawowych zasad tworzenia prawa będących ogromnym wkładem Trybunału Konstytucyjnego w budowę państwa prawnego. „Legislacja covidowa” tworzona przez administrację rządową – zarówno w formie rozporządzeń, jak i projektów ustaw – zogniskowała wiele dysfunkcji, do których zaliczyć można pośpieszne i chaotyczne tworzenie dokumentów rządowych, częste zmiany przepisów wynikające z ich niedopracowania, naruszanie zasad poprawnej legislacji, łącznie z ignorowaniem elementu partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa, tworzenie „prawa spektaklu”. Zjawisko potęguje szybkie i często pozbawione szerszej refleksji przyjmowanie ustaw przez parlament. Pilność tworzenia regulacji prawnych w następstwie epidemii COVID-19 oraz ich incydentalność jest tylko częściowym usprawiedliwieniem stwierdzonych dysfunkcji. Postulowane przez autora zmiany w procedurze legislacyjnej polegające na ustanowieniu szybkiej rządowej ścieżki legislacyjnej, niepozbawiającej jednak możliwości szerszej oceny projektów, stanowić może drobny, chociaż istotny krok do niezbędnej poprawy standardów stanowienia prawa.

44 E.V. Forulia, *The Delegated Legislation in Western Europe*, w: *Challenges to Law at the End of the 20th Century*, vol. V, Bologna 1995, *passim*.

45 M. Oleś, *Kompetencja prawotwórcza administracji publicznej i jej działania fakultatywne*, w: M. Stahl, Z. Duniewska (red.), *Legislacja administracyjna. Teoria...*, s. 162.



## Bibliografia

- Bafia J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1984.
- Bąkowski T., *Niedoskonałości legislacji administracyjnej (przykłady, konsekwencje, źródła i poszukiwanie sposobu sanacji)*, w: J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018.
- Bąkowski T., *Pojęcie legislacji administracyjnej*, w: T. Bąkowski (red.), *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, Wrocław 2010.
- Bojanowski E. (red.), *Legislacja administracyjna. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego (Rowy 10–12 października 1988 r.)*, Gdańsk 1993.
- Brzozowski W., *Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (uwagi na tle formułowania upoważnień ustawowych)*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4.
- De Pretis D., *Italien*, w: A. Bogdandy, S. Cassese, P.M. Huber (red.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum, t. V. Verwaltungsrecht in Europa. Grundzüge*, Heidelberg 2014.
- Działocha K., *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G. Ius” 1990, vol. XXXVII.
- Działocha K., Gromski W., *Niepozytywistyczna koncepcja państwa prawnego a Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 3.
- Forulia E.V., *The Delegated Legislation in Western Europe*, w: *Challenges to Law at the End of the 20th Century*, vol. V, Bologna 1995.
- Garlicki L., *Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego za 2014 rok*, „Przegląd Sądowy” 2014, nr 9.
- Giderewicz S., *Pozorne wytyczne w przepisach upoważniających do wydania rozporządzenia*, „Przegląd Legislacyjny” 2013, nr 4.
- Grzonka L., *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, Warszawa 2011.
- Kmieciak Z., *O tzw. trudnych przypadkach stosowania prawa oraz problemach legislacji administracyjnej raz jeszcze*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 12.
- Leitmeier L., Starnberg M.A., *Corona und „Ultra-vires”: Recht und Grenze*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2020, nr 15.
- Leoński Z., *Z problematyki legislacyjnej administracyjnego prawa materialnego*, w: E. Bojanowski (red.), *Legislacja administracyjna. Materiały ze Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa i Postępowania Administracyjnego (Rowy 10–12 października 1988 r.)*, Gdańsk 1993.
- Łętowska E., *Rzeźbienie państwa prawa 20 lat później*, Warszawa 2012.
- Morawski L., *Filozofia prawa*, Toruń 2014.
- Morawski L., *Spór o pojęcie państwa prawnego*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 4.

- Nowacki J., *O uzasadnieniu zasady zaufania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: C. Martysz, A. Matan, Z. Tobor (red.), *Zasady prawa. Materiały konstytucyjne*, Bydgoszcz–Katowice 2007.
- Oleś M., *Kompetencja prawotwórcza administracji publicznej i jej działania fakultatywne*, w: M. Stahl, Z. Duniewska (red.), *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, Warszawa 2012.
- Podgórecki A., *Tworzenie prawa*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 12.
- Pułło A., *Z problematyki zasad prawa. Idee ogólne w prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 1.
- Rot H., *Ogólne zasady tworzenia prawa PRL*, „Studia Prawnicze” 1979, nr 4.
- Salitra D., *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 4.
- Stahl M., Duniewska Z., *Legislacja administracyjna – zagadnienia wprowadzające*, w: M. Stahl, Z. Duniewska (red.), *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, Warszawa 2012.
- Sulikowski A., *Konstytucja – system – hegemonia. „(Anty)polityczna” funkcja argumentów systemowych w orzecznictwie konstytucyjnym*, w: Z. Pulka (red.), *Systemowość prawa*, Wrocław 2016.
- Wiącek M., *Komentarz do art. 92 Konstytucji*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, t. II: Komentarz. Art. 86–243*, Warszawa 2016.
- Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2004.
- Wronkowska S., Zieliński M., *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
- Wronkowska S., *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, seria: Prawo, nr 108, Poznań 1982.
- Wronkowska S., *Sposoby pojmowania „zasad prawa” (dyskusja w Komitecie Nauk Prawnych PAN)*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 10.
- Wróblewski J., *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław 1985.
- Wróblewski J., *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959.
- Wróblewski J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989.
- Zalański T., *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.
- Ziemiński Z., *Logika praktyczna*, Warszawa 2001.

## Administrative “COVID legislation” in the light of the principles of law-making

### Abstract

This paper evaluates Polish administrative legislation aimed at counteracting infections and a more effective fight against COVID-19, the infectious disease caused by SARS-CoV-2. This legislation is also a response to the inevitable negative social and economic effects. It takes the form of draft laws prepared by the Council of Ministers or normative acts issued by the government administration. These acts are referred to as “Covid legislation”.

The broad understanding of administrative legislation presented in the article covers the procedures for drafting laws submitted to the Sejm by the Council of Ministers, regulated by the provisions of the Act of 8 August 1996 on the Council of Ministers and by Resolution No. 190 of the Council of Ministers of 29 October 2013 – Rules of Procedure of the Council of Ministers. In this context, the author analyses the procedure for the preparation of the draft law of 2 March 2020 on special solutions related to the prevention of, counteracting and combating COVID-19, other infectious diseases and the crises caused by them.

The “Covid legislation” created by the government administration – both in the form of regulations and draft laws – focused many dysfunctions, which include the hasty and chaotic creation of government documents, frequent changes to regulations resulting from their underdevelopment, violation of the principles of correct legislation, including disregard to the element of social participation in the law-making process, or creation of the “law of the spectacle”. The phenomenon is exacerbated by the quick adoption of laws by the parliament, often devoid of much reflection. The urgency of creating legal regulations in the aftermath of the COVID-19 epidemic and their incidence is only a partial justification for the dysfunctions identified. The changes in the legislative procedure proposed by the author, involving the establishment of a fast-track government legislative path, which, however, does not rule out a broader evaluation of draft laws, may constitute a small, though important element in the necessary improvement of law-making standards.

**Keywords:** administrative legislation, law-making rules, law-making dysfunctions, Covid legislation

### CYTOWANIE

Szmigiero M., *Administracyjna „legislacja covidowa” w świetle zasad tworzenia prawa*, „Acta Iuris Stetinensis” 2021, nr 2 (vol. 34), 111–129, DOI: 10.18276/ais.2021.34-07.