



Analiza

KBN

COVID-19



Seria C Nr 1 (63) / 2020

16 lipca 2020 r.

Niniejsza analiza powstała w wyniku realizacji projektu *Bezpieczeństwo narodowe Polski w obliczu pandemii koronawirusa: implikacje wewnętrzne i międzynarodowe* finansowanego ze środków konkursu SocietyNow!#1 w ramach programu Inicjatywa Doskonałości w Uniwersytecie Jagiellońskim.

[Mateusz Kolaszyński](#)

Instytucja stanów nadzwyczajnych w obliczu pandemii koronawirusa SARS-CoV-2

Uregulowana w konstytucji z 1997 roku instytucja stanów nadzwyczajnych ciągle pozostaje niewykorzystana. Wystąpienie przesłanek stanu klęski żywiołowej w marcu 2020 roku nie budzi wątpliwości. Problem nie sprowadza się wyłącznie do wprowadzenia przez rząd quasi-stanu nadzwyczajnego z ominięciem postanowień konstytucji, co samo w sobie powoduje poważne konsekwencje dla ładu normatywnego i instytucjonalnego państwa. Przewidziana na wyjątkowe czasy instytucja stanów nadzwyczajnych nie była dotychczas traktowana z należytą uwagą. Zapomniano, że w praktyce może się ona sprawdzić tylko dzięki stałemu udoskonalaniu w stabilnych czasach. To sama konstytucja przesądza, że w momencie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego na zmiany jest już za późno. Warto o tym pamiętać na przyszłość.

Zwalczanie koronawirusa (nie)zwykłymi środkami konstytucyjnymi

Pandemia koronawirusa wywołała dyskusję na temat konieczności wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych – stanu klęski żywiołowej. Implementacja szczególnych rozwiązań prawnych na wypadek zagrożenia państwa nie jest niczym nowym. Takie mechanizmy radzenia sobie z kryzysami znane były już w Republice Rzymskiej. Jednak po dziś dzień nie wykształcił się w państwach demokratycznych jeden standard regulacji prawnej tej kwestii. W Polsce problematyce stanów nadzwyczajnych został poświęcony XI rozdział obowiązującej konstytucji z 1997 roku. Składa się on z siedmiu artykułów, w których przewidziano trzy stany nadzwyczajne: stan wojenny (art. 229), stan wyjątkowy (art. 230) i stan klęski żywiołowej (art. 232). Ustawa zasadnicza reguluje zasady ogólne ich wprowadzania i działania (art. 228). Ponadto w rozdziale XI określone zostały: okoliczności, które wskazują na konieczność wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, zakres dodatkowych uprawnień, jakie przysługują władzy w tym czasie, oraz zakres praw i wolności jednostki, podlegających szerszemu niż zwykle ograniczeniu. Ważne są również ustanowione w konstytucji zabezpieczenia przed nadużywaniem stanów nadzwyczajnych w celu wprowadzenia zmian ustrojowych.

Dla bezpieczeństwa narodowego konstytucjonalizacja stanów nadzwyczajnych ma istotne znaczenie. Funkcją ustawy zasadniczej jest organizowanie ładu instytucjonalnego i normatywnego państwa, w tym systemu bezpieczeństwa narodowego. Konstytucja porządkuje, zabezpiecza i chroni określony w niej układ stosunków politycznych, ekonomicznych i społecznych. Relację między bezpieczeństwem a ustawą zasadniczą dobrze oddaje niedawno przyjęta Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP 2020. Czytamy w jej wstępie, że „interesy narodowe oraz cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego zostały sformułowane w zgodzie z wartościami narodowymi określonymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Konstytucja stanowi podstawę normatywno-instytucjonalną systemu bezpieczeństwa narodowego i z funkcji tej nie rezygnuje w sytuacjach, jak to sama określa, szczególnych zagrożeń, kiedy zwykłe środki konstytucyjne okazują się niewystarczające (art. 228 ust. 1). W takich okolicznościach ustawa zasadnicza przewiduje wprowadzenie jednego z trzech stanów nadzwyczajnych, czyli szczególnego reżimu prawnego obowiązującego, podkreślmy, w ramach demokratycznego państwa prawnego i w zgodzie z konstytucją. To ustawa zasadnicza ma nadal określać prawne ramy reakcji władz państwowych na zaistniałe zagrożenie i to ona ma regulować zasady wykorzystania większych niż zwykle instrumentów odpowiedzi na zagrożenie. W założeniu ma to umożliwić adekwatną reakcję na zagrożenie bez naruszania postanowień konstytucyjnych. W tym celu dopuszcza modyfikację zasad organizacji władzy publicznej, dając większe kompetencje rządowi oraz sposobność szerszego ograniczenia praw i

wolności jednostki.

Jednak nadanie rządzącym dodatkowej sprawności jest obarczone konstytucyjnymi ograniczeniami. Dwa z nich okazały się kluczowe w obliczu pandemii koronawirusa. Pierwsze ograniczenie wiąże się z ochroną podstaw systemu prawnego. W czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione: sama ustawa zasadnicza, ustawy wyborcze, w tym regulacje dotyczące wyboru Prezydenta RP oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych (art. 228 ust. 6). Z woli ustrojodawcy ta część porządku prawnego wymaga ochrony przed koniunkturalnymi zmianami. Drugie ograniczenie wiąże się z ochroną organów przedstawicielskich. W czasie stanu nadzwyczajnego i 90 dni po jego zakończeniu nie wolno przeprowadzać wyborów do wielu organów przedstawicielskich, w tym wyborów Prezydenta RP (art. 228 ust. 7). Takie ograniczenia ukazują podstawowy cel instytucji stanów nadzwyczajnych, jakim jest przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa (art. 228 ust. 5). Konstytucja ustanawia zakaz przeprowadzenia wyborów w stanach nadzwyczajnych nawet w sytuacji, w której byłoby to technicznie możliwe. Takie rozwiązanie pozwala skoncentrować wysiłki na odwróceniu zagrożeń i jednocześnie chroni obywateli przed wykorzystywaniem instytucji stanów nadzwyczajnych do manipulowania procedurą wyborczą.

W obliczu pandemii koronawirusa SARS-CoV-2 Rada Ministrów nie zdecydowała się na wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, mimo że zachodziły przesłanki uzasadniające taką decyzję. Nikt racjonalnie nie argumentował, że nie wystąpiła konstytucyjna przesłanka „sytuacji szczególnego zagrożenia”. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej do katastrof naturalnych wprost zalicza masowe występowanie chorób zakaźnych (art. 3 ust. 1 pkt 2). Kontrowersje budziła druga z ogólnych przesłanek: niewystarczalność zwykłych środków konstytucyjnych. Obóz rządzący argumentował, że do przeciwdziałania pandemii wystarczające są zwykłe środki prawne, ustanowione przede wszystkim ustawą 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, a także rozporządzeniem ministra zdrowia z dnia 20 marca 2020 roku w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (zmienione rozporządzeniami z dnia 24 marca 2020 r. i 25 marca 2020 r.).

Taka argumentacja budzi uzasadnione wątpliwości konstytucjonalistów i zarzut o wprowadzenie szczególnych środków w inny sposób niż przewidziany w konstytucji. Ominięcie instytucji stanów nadzwyczajnych oznaczało skorzystanie z instrumentów przewidzianych w sytuacjach wyjątkowych bez jednoczesnego poddania się konstytucyjnym ograniczeniom, takim jak zakaz przeprowadzania wyborów i zakaz zmian procedur wyborczych.

Wprowadzony reżim prawny nie ograniczał się do zwykłych środków konstytucyjnych.

Przekonuje o tym ograniczenie praw i wolności jednostki w stopniu akceptowalnym jedynie w stanie nadzwyczajnym. Dotyczy to między innymi ograniczenia swobody przemieszczania się i prawa prowadzenia działalności gospodarczej. Formalnie jednak żaden z trzech stanów nadzwyczajnych nie został wprowadzony. Rząd poprzestał na ogłoszeniu stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii na podstawie ustawy z 5 grudnia 2008 roku o zapobieganiu zakażeniom i chorobom zakaźnym u ludzi oraz ich zwalczaniu. Faktycznie oznaczało to wprowadzenie quasi-stanu nadzwyczajnego, mimo że niedopuszczalne jest wprowadzenie innych stanów nadzwyczajnych niż trzy uregulowane w konstytucji (art. 228 ust. 1).

Niewprowadzenie stanu klęski żywiołowej ma daleko idące konsekwencje, ponieważ oznacza zachwianie normatywno-instytucjonalnymi podstawami systemu bezpieczeństwa narodowego. Skutki takiej polityki mają dużo większe znaczenie w perspektywie długoterminowej. Stanowią bowiem precedens, zgodnie z którym konstytucja nie musi być punktem odniesienia, gwarantem stabilizacji i ładu w wypadku kolejnych wyjątkowych, trudnych do przewidzenia zdarzeń. Innymi słowy, są zachętą i argumentem do omijania postanowień konstytucyjnych nawet w momencie szczególnego zagrożenia dla państwa.

Przyszłość i przeszłość stanów nadzwyczajnych

Nie można problemu niewprowadzenia stanu nadzwyczajnego sprowadzić jedynie do decyzji politycznej, która w imię doraźnych interesów partyjnych doprowadziła do ominięcia postanowień konstytucji. Pandemia koronawirusa ukazała także wiele niedoskonałości regulacji stanów nadzwyczajnych w Polsce. Część z nich można było wcześniej wyeliminować. Dyskusja nad stanami nadzwyczajnymi pojawiła się jednak zdecydowanie zbyt późno i podobnie jak to bywało już w przeszłości, nabrała pierwszoplanowego znaczenia dopiero w momencie powstania zagrożenia. Jest to o tyle zaskakujące, że instytucja stanów nadzwyczajnych wymusza głęboki namysł nad zagrożeniami dla bezpieczeństwa narodowego i permanentną dbałość o podstawę normatywną w tej materii. Nie chodzi tylko o pewien rodzaj mądrości strategicznej – tej pewnie zawsze przydałoby się więcej. Instytucja stanów nadzwyczajnych jest wyjątkowa z innego powodu. Przypomnijmy, że to sama ustawa zasadnicza przesądza, iż w momencie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego jest już za późno na korekty, ponieważ nie można zmienić ani konstytucji, ani ustaw o stanach nadzwyczajnych (art. 228 ust. 6). Trudno o bardziej wyrazistą dyrektywę wcześniejszej, stałej pracy nad podstawą prawną i dostosowaniem jej do wciąż zmieniających się realiów.

Dobitnym przykładem „skostnienia” regulacji stanów nadzwyczajnych jest katalog praw i wolności jednostki, które mogą być ograniczone w stanie klęski żywiołowej. Gdyby rząd

zdecydował się na wprowadzenie tego stanu nadzwyczajnego w zgodzie z konstytucją, musiałby wcześniej spróbować zmienić art. 233 ust. 3 konstytucji, gdyż nie przewiduje on możliwości ograniczenia wolności zgromadzeń oraz uczestnictwa w obrzędach religijnych. W obecnej sytuacji głęboka ingerencja w obie te wolności jest jednym z głównych mechanizmów walki z epidemią.

Słabość niektórych rozwiązań pojawiła się w nośnym politycznie argumencie przeciw wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego. Przedstawiciele obozu rządzącego zgłaszali obawy dotyczące konieczności wypłaty odszkodowań osobom, które poniosły straty na skutek wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. W skrajnej, populistycznej postaci przybrał on formę groźby zrujnowania budżetu państwa koniecznością wypłaty odszkodowań zagranicznym koncernom. Z przeprowadzonych niedawno badań socjologicznych wynika, że przyczyną niechęci do wprowadzenia stanów nadzwyczajnych w Polsce jest niepewność co do możliwych konsekwencji gospodarczych i organizacyjnych związanych z podjęciem takiej decyzji. Sposób regulacji odszkodowań z pewnością nie przyczynia się do redukcji tych obaw.

Zgodnie z wolą ustawodawcy wprowadzenie stanu nadzwyczajnego oznaczałoby pojawienie się dodatkowej ścieżki do uzyskania rekompensaty od Skarbu Państwa za straty wyrządzone wskutek legalnych działań państwa. Reguluje tę kwestię ustawa z dnia 22 listopada 2002 roku o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Konstytucja dopuściła możliwość uchwalenia takiej ustawy (art. 228 ust. 4). Z drugiej strony niewprowadzenie stanu nadzwyczajnego nie rozwiązało problemu odszkodowań, ponieważ ustanowienie quasi-stanu nadzwyczajnego szerzej otwiera drogę dochodzenia odszkodowań za działania niezgodne z konstytucją lub ustawą.

Na podstawie aktualnego stanu prawnego i praktyki dochodzenia odszkodowań od Skarbu Państwa trudno prognozować, jakie konsekwencje dla budżetu państwa przyniosłoby wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, a jakie przyniesie quasi-stan nadzwyczajny. Warto zwrócić uwagę, że obecna regulacja nie jest oparta na szerszej koncepcji wyrównywania strat na wypadek zaistnienia stanu nadzwyczajnego, która uwzględniałaby interes poszkodowanych, skalę zagrożenia i jednocześnie możliwości finansowe państwa rozumianego w kategoriach wspólnoty.

Wiele wątpliwości zgłaszanych przez konstytucjonalistów i brak zmian legislacyjnych stanowi poważne wyzwanie, zwłaszcza że obrazu obecnych wydarzeń dopełnia brak praktyki stosowania stanów nadzwyczajnych. W Polsce ostatnim przypadkiem tego typu był stan wojenny w 1981 roku. Później stanów nadzwyczajnych w naszym kraju nie ogłaszano. Chociaż nie brakowało sytuacji, kiedy wystąpiły przesłanki do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej:

powódź na Wiśle i Odrze w 2010 roku, nawałnice z 11 i 12 sierpnia 2017 roku, epidemia H1N1 w 2018 roku czy zjawisko wysokich temperatur grożących załamaniem systemu energetycznego w roku 2015. Oczywiście żadna z tych katastrof nie może równać się pod względem skali z aktualną pandemią. Nie można jednak zignorować argumentu, że niestosowanie danej instytucji sprawia, iż budzi ona coraz większą obawę przed praktycznym wykorzystaniem. Brak doświadczeń w działaniu regulacji powoduje szukanie alternatywnych rozwiązań organizacyjnych, co jeszcze wzmacnia ten efekt.

Taka swoista obawa przed wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego oznacza rezygnację z wielu instrumentów pozwalających usprawnić działanie państwa w trudnym momencie. Stany nadzwyczajne umożliwiają czasowe wzmocnienie władzy wykonawczej kosztem innych władz. Przykładowo ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej daje szereg instrumentów, dzięki którym minister zdrowia nie byłby jednym z wielu organów zwalczających pandemię, a stałby się organem kierującym. Pozwoliłoby to na sprawne rozwiązywanie wielu realnych i nieprzewidzianych problemów, których byliśmy świadkami. Stan nadzwyczajny oznacza także zmianę sposobu stanowienia prawa. Każdy z nich jest wprowadzany rozporządzeniem wydawanym na podstawie ustawy (art. 228 ust. 2). Daje to rządowi szansę na dostosowanie podstawy normatywnej do bieżących okoliczności łatwiej niż w przypadku konieczności procedowania kolejnych ustaw i ich nowelizacji w parlamencie. Przestrzeganie konstytucji w sytuacjach szczególnego zagrożenia sprzyja też ograniczaniu niepewności i zapobiega potęgowaniu niepotrzebnego niepokoju wśród obywateli. Wydaje się, iż państwo nie powinno zbyt łatwo pozbawiać się takich możliwości, zwłaszcza że alternatywą w przypadku zagrożeń o skali podobnej do obecnej pandemii są działania naruszające konstytucję.

Rekomendacje

Wydarzenia związane z pandemią koronawirusa skłaniają do kilku wniosków odnośnie do instytucji stanów nadzwyczajnych:

- 1) **Pojawia się pilna potrzeba krytycznej refleksji na temat podstaw konstytucyjnych i ustawowych stanów nadzwyczajnych.** Wydarzenia związane z pandemią koronawirusa SARS-CoV-2 dowodzą, że niektóre uregulowania stanów nadzwyczajnych nie sprawdziłyby się w praktyce i przed wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego konieczna byłaby pośpieszna nowelizacja przepisów (np. katalog praw i wolności podlegających ograniczeniu w stanie klęski żywiołowej). Istnieje także grupa norm prawnych, które mogą powodować nieprzewidziane konsekwencje, co dotyczy między innymi kwestii wyrównania strat majątkowych związanych z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego. Takie swoiste „testowanie” regulacji konstytucyjnej i ustawowej w stabilnych czasach jest uzasadnione

ciągłą ewolucją współczesnych zagrożeń. Otwarte pozostaje pytanie, czy instytucja stanów nadzwyczajnych jest przystosowana do takich potencjalnych niebezpieczeństw, jak występujące na szeroką skalę zamachy terrorystyczne, cyberataki lub zamieszki ludności.

- 2) **Krytyczna refleksja powinna być punktem wyjścia dla realnych zmian.** Z uwagi na pozycję ustrojową pierwszoplanowa rola w tym zakresie przypada parlamentowi. Zarzut o naruszenie konstytucji przez rządzących nie powinien przysłać konieczności prac naczelných organów państwa nad adekwatną do współczesnych zagrożeń podstawą normatywną stanów nadzwyczajnych. Wymaga to stałej refleksji i permanentnych prac dotyczących przystosowania tej instytucji do zagrożeń XXI wieku.
- 3) **Wkomponowanie instytucji stanów nadzwyczajnych w system zarządzania kryzysowego.** Instytucja stanów nadzwyczajnych powinna być stałym elementem zarządzania kryzysowego i zgodnej z konstytucją regulacji wszelkich zagrożeń mogących eskalować do poziomu, w którym zwykłe środki konstytucyjne okażą się niewystarczające. Państwo powinno być przygotowane pod względem organizacyjnym na szczególne zagrożenia. Stany nadzwyczajne nie są alternatywą dla zarządzania kryzysowego, lecz dodatkowym instrumentarium dla „zwykłych środków konstytucyjnych”. Instytucje zarządzania kryzysowego powinny być stale przygotowane na wprowadzenie zgodnie z konstytucją stanu nadzwyczajnego. Procedury w tym zakresie muszą być ciągle doskonalone, ponieważ instytucja stanów nadzwyczajnych również wymaga sprawnego zarządzania kryzysowego.