

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2021.02.18>

dr hab. prof. WSPiA Zbigniew CZARNIK

<https://orcid.org/0000-0001-8459-1108>

WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa

e-mail: Zbigniew.Czarnik@wspia.eu

Kwarantanna jako środek prawny zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych u ludzi

Streszczenie

W przedstawionej analizie podjęta została problematyka legalności ograniczenia wolności przemieszczania się, jaką wprowadza kwarantanna w związku z ogłoszeniem epidemii chorób zakaźnych u ludzi, i rozwiązań prawnych towarzyszących zwalczaniu takich stanów, zwłaszcza pandemii COVID-19. Szczególną uwagę zwrócono na prawne podstawy działań władz publicznych w zakresie odbywania kwarantanny oraz wskazano jej rodzaje, ze względu na podstawy normatywne jej wprowadzenia. Zaakcentowano pojawiające się wątpliwości związane z brakiem spójnej wizji normatywnej dla działań niezbędnych do skutecznego przeciwdziałania skutkom epidemii. Zaznaczono różnice między stanem epidemii a stanem nadzwyczajnym w rozumieniu konstytucyjnym, stawiając tezę, że rozwiązania funkcjonujące na gruncie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi spełniają kryteria wyznaczone w Konstytucji RP dla ograniczeń praw i wolności osób fizycznych. Zatem obowiązek poddania się kwarantannie ma umocowanie ustawowe, a to oznacza, że jest legalnym sposobem ograniczenia kontaktów międzyludzkich ze względu na zagrożenie epidemiczne.

Słowa kluczowe: ustawa, rozporządzenie, podstawa prawna, kwarantanna, ograniczenie wolności i praw jednostki, epidemia, COVID-19.

1. Geneza i językowe znaczenie kwarantanny

Przedstawienie problematyki prawnej kwarantanny nie jest zadaniem prostym. Przede wszystkim dlatego, że wymaga ścisłego oddzielenia aspektów medycznych i prawnych, co nie zawsze może być dokonane w jednoznaczny sposób. Ma to miejsce wówczas, gdy kwarantanna jest następstwem pewnych zdarzeń, chociażby przekroczenia granicy państwowej, a nie skutkiem epidemiologicz-

nego działania organów sanitarnych. Kwarantanna, jako rodzaj odosobnienia, to medyczna procedura mająca na celu zapobieganie rozprzestrzenianiu się choroby zakaźnej. Ten sposób walki z chorobami zakaźnymi jest znany człowiekowi od dawna. Termin „kwarantanna” posiada łacińską etymologię. Pochodzi od słowa „guarantena”, które oznaczało czterdziestodniowe odosobnienie osób, zwłaszcza kupców, przybywających w średniowieczu z Lewantu¹ do jednej z republik włoskich, szczególnie Republiki Gaguzy, a później Wenecji. Zakres treściowy tego pojęcia jest szeroki, bowiem obok ludzi odnosi się także do zwierząt oraz roślin. Na gruncie języka polskiego kwarantanna to przymusowe, okresowe odosobnienie ludzi, zwierząt, towarów przybyłych lub przywiezionych z obszarów dotkniętych jakąś epidemią².

Kwarantanna w polskim porządku prawnym nie jest jedyną formą odosobnienia człowieka w stanie choroby zakaźnej. Obok niej funkcjonują: hospitalizacja, izolacja czy izolacja w warunkach domowych. Każdy z tych sposobów przeciwdziałania chorobie zakaźnej ma swoją specyfikę i może być stosowany w określonych warunkach. Mimo podobieństw wykonywania odosobnienia, poszczególne formy mają swoją specyfikę, zwłaszcza w zakresie określenia prawnych warunków ich stosowania. Natomiast wszystkie z medycznego punktu widzenia mają prowadzić do ograniczenia kontaktów między osobami w celu utrudnienia lub udaremnienia przenoszenia czynnika chorobotwórczego między nimi i w ten sposób ograniczenia szerzenia się choroby zakaźnej. Oczywiście wszystkie z przedstawionych form zwalczania zakażeń związane są z ograniczeniami w przemieszczaniu się, jednak jedne z nich są bardziej ingerujące w tę wolność – np. izolacja, która zasadniczo może odbywać się w ścisłym rygorze sanitarnym, inne mają mniej uciążliwy charakter, chociaż wszystkie ingerują w wolność osobistą.

Podkreślenie tego aspektu kwarantanny jest istotne, bowiem w wielu wypowiedziach, jakie pojawiły się na tym tle zaprezentowano poglądy, które przyjmują brak legalizmu wprowadzonych przez ustawodawcę polskiego ograniczeń, w związku z wprowadzeniem ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi³. Tezy takie mogą budzić wątpliwości. Z tego powodu analiza prawnego kontekstu funkcjonowania kwarantanny na gruncie u.z.z. ma na celu poszukiwanie odpowiedzi o legalizm przyjętych w ustawie rozwiązań oraz o ich specyfikę w stosunku do funkcjonujących w prawie instytucji zezwalających na ograniczenie praw i wolności. W normatywnym wymiarze problematyka ograniczenia praw i wolności w stanie choroby zakaźnej u ludzi jest bardzo złożona i wielowątkowa. Z oczywistych powodów jest niemożliwa do przedstawienia w ramach niniejszego artykułu. Zdumiewać jednak może, że jej bogactwo

¹ Zob. L. Bosek, *Ustawa o zapobieganiu i zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz*, L. Bosek (red.), Warszawa 2021, s. 53, dalej: *Komentarz I*.

² *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, sjp.pwn.pl.

³ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2019 r., poz. 1239 ze zm.), dalej: u.z.z.

ujawniło się dopiero w stanie epidemii COVID-19. Jednak nie jest to nic nadzwyczajnego, gdyż potwierdza tylko starą prawdę, że realnie prawo poza życiem nie istnieje, nawet gdy bytuje w istniejących normach prawnych⁴.

2. Normatywne podstawy i rodzaje kwarantanny w zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi

Uniwersalnym problemem związanym z kwarantanną, a więc ograniczeniem praw i wolności, jest zagadnienie ustawowej podstawy takich ograniczeń. Ustawa – jako podstawa ograniczeń praw i wolności człowieka – to konstytucyjny standard demokratycznego państwa prawnego⁵. Zatem przy takim założeniu i zarazem nakazie konstytucyjnym nie ma możliwości, by ograniczenia miały inne źródło niż ustawa. Ustalenie takie wydaje się oczywiste. Jednak w związku z pandemią COVID-19 pojawiły się stanowiska i poglądy, że wiele ograniczeń wprowadzanych z związku z tą chorobą nie ma ustawowej podstawy i przez to są niekonstytucyjne⁶. Wydaje się, że nie są to poglądy trafne. Brak ich akceptacji nie oznacza oczywiście pochwały dla ograniczeń dokonywanych w konkretnych przypadkach, bo tu zapewne są możliwe różne sytuacje i one powinny podlegać korektom w stosownych postępowaniach. Natomiast niedopuszczalne jest generalne założenie, że przewidziane w u.z.z. rodzaje kwarantanny są niekonstytucyjne, gdyż nie wynikają z ustawy lub są ustanawiane w rozporządzeniu poza ustawowym upoważnieniem. W kontekście tych uwag, jako egzotyczne, aczkolwiek powszechne, należy uznać twierdzenia, że wprowadzone ograniczenia w związku z pandemią są niekonstytucyjne, bo ustawodawca nie zastosował do ich wprowadzenia procedury właściwej dla jednego ze stanów nadzwyczajnych, przy czym w tej materii pojawiają się rozbieżności, czy powinien to być stan wyjątkowy, czy stan klęski żywiołowej. Szkoda, że ten wątek narracyjny często pojawia się w orzecznictwie.

Poza sporem pozostaje, że podstawą prawną ograniczeń praw i wolności w czasie pandemii jest u.z.z. Ustawa ta ma oparcie konstytucyjne w art. 68 ust. 4 Konstytucji RP, który nakłada na władze publiczne obowiązek zwalczania chorób epidemicznych. W nauce nie budzi wątpliwości, że ustawa stanowi systemowe rozwiązanie obejmujące całość problematyki związanej z postępowaniem epidemiologicznym wywołanym chorobą zakaźną u ludzi⁷. Podzielany jest

⁴ Szerzej J. Stelmach, R. Sarkowicz, *Filozofia prawa XIX i XX wieku*, Kraków 1998, s. 96–97.

⁵ Zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 103 i n., także: M. Wiącek, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016, s. 74–76 dalej powoływane jako *Komentarz II*, również wyrok TK z dnia 9 listopada 1999 r., K 28/98, OTK 1999, nr 7, poz. 156.

⁶ Zob. L. Zalewski, *Standardem w sądach są posiedzenia niejawnie*, „Dziennik Gazeta Prawna”, nr 16 (5424), s. B2, 26 stycznia 2021 r.

⁷ Szerzej L. Bosek, *Komentarz*, s. 10–11.

także pogląd, że ustawy szczególne (tzw. tarcze) związane z usuwaniem skutków społecznych i ekonomicznych pandemii COVID-19 uzupełniają istniejące rozwiązanie systemowe⁸. Zatem na gruncie tak ustalonego stanu normatywnego niezrozumiałe są postulaty domagające się wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych: wyjątkowego lub klęski żywiołowej. Skoro sam ustawodawca konstytucyjny przewidział inną drogę ochrony praw i wolności przy zwalczaniu epidemii, a inną dla sytuacji nadzwyczajnych regulowanych w art. 228 Konstytucji RP. Skoro tak jest, to przyjąć należy, że jest to wybór racjonalny, bo przecież takie musi być główne założenie interpretacyjne, zwłaszcza na poziomie konstytucyjnym. Dodać należy, że nie jest to rozwiązanie oryginalne, bo podobnym trybem podążają także inne porządki prawne w Europie. Taką funkcję pełni niemiecka ustawa z dnia 20 lipca 2000 r.⁹, która stanowi podstawę wydawania przepisów porządkowych przez kraje związkowe w zakresie kwarantanny.

Konsekwencją istniejącego w porządku prawnym rozwiązania jest teza, że władze publiczne nie mogły przyjąć innej drogi działania, jak tylko wynikającej z u.z.z. Gdyby dokonały wyboru jednego z trybów właściwych dla stanów nadzwyczajnych dopuściłyby się deliktu konstytucyjnego, gdyż wykorzystywałyby rozwiązanie prawne niedozwolone w danej sytuacji faktycznej. Pogląd taki jest prostą konsekwencją przyjętych w konstytucji RP rozwiązań prawnych, zwłaszcza założenia, że stany nadzwyczajne jako instytucje prawne radykalnie ingerują w prawa i wolności obywatelskie, a w wielu zakresach w oznaczonym czasie nawet je znoszą. Zatem stan wyjątkowy albo stan klęski żywiołowej mogą być uruchomione tylko wtedy, gdy władza publiczna nie może usunąć zagrożeń w trybie zwykłych środków konstytucyjnych¹⁰. Rozważając potrzebę zastosowania zwykłych środków konstytucyjnych, nie można tracić z pola widzenia art. 68 ust. 4 Konstytucji RP, a więc konieczności zwalczania chorób epidemicznych poza rozwiązaniami szczególnymi właściwymi dla stanów nadzwyczajnych.

Skoro konstytucyjnie ten tryb zwalczania chorób epidemicznych jest dozwolony, a ustawodawca stworzył warunki jego realizacji w u.z.z. i władza wykonawcza przystąpiła do działań określonych w tej ustawie, to całokształt tych rozwiązań prawnych, a w efekcie działań związanych z kwarantanną, należy uznać za zwykłe środki konstytucyjne, bo niezwykle środki to takie, których zastosowanie wymaga spełnienia przesłanek nadzwyczajnych albo takich, których nie przewiduje konstytucja. Zresztą w tym ostatnim przypadku, czyli przy braku środków konstytucyjnych, pojawia się doniosłe zagadnienie prawne, jakim jest działanie w stanie wyższej konieczności¹¹. Wydaje się, że w takim przypadku

⁸ Tamże, s. 11.

⁹ Gesetz zur Verhutung und Bekampfung vor Infektionskrankheiten beim Menschen Inhalatubersicht – ustawa o ochronie przed infekcjami IfSG, Federalny Dziennik Ustaw I,RFN, s. 1045.

¹⁰ Zob. S. Steinborn, *Komentarz II*, s. 1610–1611.

¹¹ W nauce sytuacja taka jest określana jako prawo konieczności, zob. K. Wojtyczek, op. cit., s. 261–270.

przy spełnieniu pewnych warunków dopuszczalne jest działanie nawet bez konstytucyjnego upoważnienia, jeżeli zmierza ono do realnego usunięcia zagrożeń godzących w podstawowe wartości wyrażone w konstytucji, gdyż żadna konstytucja nie jest wartością samą w sobie, a bezpieczeństwo prawne, jakie ona wprowadza nie jest równoważne wyrażonym w niej podstawowym wartościom¹².

Analiza normatywnych podstaw kwarantanny wiąże się z zakresem normowania tej instytucji w u.z.z. i w ustawie o stanie klęski żywiołowej¹³. Na tym tle pojawia się wątpliwość ze względu na treść art. 232 Konstytucji RP, a więc przepisu zawierającego konstytucyjną definicję stanu klęski żywiołowej. Stan klęski żywiołowej, jako rodzaj stanu nadzwyczajnego wyczerpuje przesłanki prawne podobne do stanu epidemii. Warunków takich nie realizuje stan wyjątkowy¹⁴, pomimo tego, że pojawiły się poglądy dopuszczające możliwość zastosowania tej instytucji prawnej dla zwalczania chorób zakaźnych. Wprawdzie w stanie wyjątkowym także chodzi o bezpieczeństwo obywateli, ale w przypadku tego stanu źródłem zagrożenia muszą być inne okoliczności niż katastrofa naturalna, do której odwołuje się stan klęski żywiołowej. Wniosek taki jest skutkiem wykładni art. 230 i art. 232 Konstytucji RP. Skoro konstytucja w drugim ze wskazanych przepisów odnosi się do pojęcia katastrofy naturalnej, to tym samym nie może takiego stanu regulować w zakresie stanu wyjątkowego, gdyż zupełność i niesprzeczność konstytucji jako aktu prawnego wymaga takiego rozdzielenia materii między tymi przepisami.

Art. 232 Konstytucji RP w zdaniu pierwszym stanowi, że w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części lub na całym terytorium państwa. Konstytucja nie definiuje pojęcia katastrofy naturalnej. Czyni to ustawa o stanie klęski żywiołowej w art. 3 ust. pkt 3, stanowiąc, że jest to zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powódzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych u ludzi lub też działanie innego żywiołu. Tak definiowana katastrofa naturalna wraz z awarią techniczną stanowi stan klęski żywiołowej.

Bez wątpienia przy definiowaniu stanu katastrofy naturalnej, w przykładowym wyliczeniu jej przyczyn, ustawodawca zwykły posłużył się pojęciem „chorób zakaźnych u ludzi”. Tym nawiązuje do materii uregulowanej w u.z.z. Jednak

¹² Na temat wartości chronionych w stanach nadzwyczajnych zob. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł – Rzeszów 2012, s. 142–199.

¹³ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2020 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2017 r., poz. 1879).

¹⁴ Zob. S. Steinborn, op. cit., s. 1620.

wydaje się, że z tego faktu nie można wyciągać zbyt daleko idących wniosków. Przede wszystkim wątpliwa może być teza, że zwalczanie chorób zakaźnych u ludzi jest poddane dwoistej regulacji i wybór jednego ze sposobów radzenia sobie z epidemią jest pozostawiony w dyspozycji organów państwa. Przyjęcie takiego założenia wykluczają reguły wykładni prawa, a więc zakaz prawnej regulacji tego samego w aktach normatywnych tej samej rangi. Wychodząc z takiego interpretacyjnego miejsca, należy zastanowić się nad tym, która ustawa może mieć zastosowanie do zwalczania chorób zakaźnych u ludzi.

Udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytanie należy rozpocząć od kwestii podstawowych. Konstytucja RP w art. 232 posługuje się terminem katastrofy naturalnej, ale nie wyjaśnia jego znaczenia. Czyni to dopiero ustawa o stanie klęski żywiołowej. To tam klęska żywiołowa jest połączona z katastrofą naturalną, a ta z kolei z chorobą zakaźną u ludzi. Taki zabieg legislacyjny należy ocenić negatywnie, a przede wszystkim nie można z niego wyprowadzać wniosku, że stan epidemii spowodowany chorobą zakaźną u ludzi jest objęty dyspozycją art. 232 Konstytucji RP. Na rzecz poglądu, który przeczy podwójnej regulacji stanu epidemii na poziomie ustawowym, przemawia zasada autonomiczności pojęć konstytucyjnych¹⁵. Z jej istoty wynika, że terminy językowe, którymi posługuje się ustawodawca konstytucyjny nie mogą być interpretowane i oceniane przez pryzmat znaczeń nadanych im przez ustawy zwykłe. Oznacza to, że wskazanie choroby zakaźnej u ludzi jako okoliczności uzasadniającej wprowadzenie stanu klęski żywiołowej w ustawie regulującej ten stan, wychodzi poza zakres opisany dyspozycją art. 232 Konstytucji RP, a to czyni zasadnym pytanie o konstytucyjność tego fragmentu ustawy o stanie klęski żywiołowej. Tym bardziej jest ono zasadne, bowiem na poziomie konstytucyjnym nie ma wątpliwości co do podstawy zwalczania chorób epidemicznych, gdyż treść art. 68 ust. 4 i art. 232 Konstytucji RP są rozłączne. Pierwszy z tych przepisów nakłada na władze publiczne obowiązek zwalczania chorób epidemicznych, a drugi z nich obowiązek zapobiegania skutkom katastrof o charakterze klęski żywiołowej.

Niezależnie od powyższego, za przedstawionym sposobem ujmowania podstawy wprowadzanych ograniczeń w stanie epidemii przemawia także argument systemowy. Pomimo że mechanizm zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych u ludzi w u.z.z. jest podobny do przyjętego przy zwalczaniu klęski żywiołowej, to jednak skutki działania organów władzy publicznej są zupełnie odmienne, zwłaszcza, gdy chodzi o ograniczanie praw i wolności. Z wprowadzeniem stanu klęski żywiołowej, jako stanu nadzwyczajnego wiąże się możliwość daleko idącego ograniczenia praw i wolności na podstawie art. 233 ust. Konstytucji RP. Następstwem działań podjętych w tym stanie może być tylko wyrównanie strat

¹⁵ Zob. M. Safjan, *Refleksje o roli zwyczaju*, [w:] A. Nowicka (red.), *Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana prof. Stanisławowi Soltyśińskiemu*, Poznań 2005, s. 226 oraz bardzo liczne orzecznictwo TK np. wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., P 5/99, OTK 2000, nr 2, poz. 60.

majątkowych powstałych na skutek wprowadzonych ograniczeń. Zakres i sposób ich wyrównywania określa ustawa¹⁶. Podkreślić należy, że wyrównanie takich strat ma bardzo ograniczony zakres. Zatem wówczas nie należy się pełne odszkodowanie. Co więcej przepis konstytucyjny nawet nie nakłada obowiązku kompensacji tych strat, bo przecież stanowi, że ustawa może przewidzieć zakres i sposób wyrównywania strat. Oznacza to, że w przypadku strat ponoszonych w stanie nadzwyczajnym zasada proporcjonalności, do której nawiązuje konstytucja przy ustalaniu skutków ingerencji w prawa i wolności zostaje zasadniczo wyłączona.

Ustawa odszkodowawcza dopuszcza w art. 2 ust.1 roszczenie o odszkodowanie, jednak na mocy art. 2 ust. 2 odszkodowanie obejmuje tylko wyrównanie straty majątkowej, więc już nie krzywdy w rozumieniu cywilistycznym, tym bardziej korzyści, które poszkodowany mógłby odnieść, gdyby strata nie powstała. Dodatkowo należy podkreślić, że do tego odszkodowania mają zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego, jednak z wyłączeniem art. 415–420² k.c., a więc reguł, które regulują m.in. odpowiedzialność organów państwa za niezgodne z prawem działania lub zaniechania. Przy takiej konstrukcji zasad odpowiedzialności odszkodowawczej odszkodowanie może być iluzoryczne. To też wydaje się istotny powód na rzecz uznania, że zwalczanie pandemii w trybie zwyczajnych środków konstytucyjnych jest społecznie korzystniejszym rozwiązaniem, niż walka z nią w ramach stanu klęski żywiołowej. Oczywiście korzystność takiego rozwiązania może być różnie oceniana, zwłaszcza z perspektywy podatnika, który w ostateczności poniesie ciężar walki ze skutkami epidemii COVID-19.

Konkludując dotychczasowe rozważania, stwierdzić należy, że ograniczenia praw i wolności w związku ze stanem epidemii znajdują oparcie w regulacji ustawowej, która jest wykonaniem konstytucyjnego nakazu wynikającego z art. 68 ust. 4 Konstytucji RP. Z tego powodu ten rodzaj ograniczeń należy zaliczyć do zwykłych środków konstytucyjnych niewymagających korzystania z rozwiązań prawnych właściwych dla stanów nadzwyczajnych, a ściślej stanu klęski żywiołowej. Zakwalifikowanie tych uregulowań do zwykłych środków konstytucyjnych prowadzi do wniosku, że takie ograniczenia muszą być dokonywane z uwzględnieniem zasady proporcjonalności, która w przypadku klęski żywiołowej jest – co do zasady – wyłączona, gdyż stosowne przepisy konstytucyjne wyraźnie dopuszczają naruszenia większości wolności, określając jednocześnie ich zakres i intensywność. Odpowiedzią państwa uwzględniającą zasadę proporcjonalności są w polskich realiach normatywnych ustawy szczególne tzw. covidowe. Przyjęte w nich rozwiązania mają na celu czynić zadość ograniczeniom wprowadzonym na czas epidemii, w tym wprowadzeniu kwarantanny. W obu sytuacjach, a więc na gruncie u.z.z., jak i stanu klęski żywiołowej możliwe jest dochodzenie

¹⁶ Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz.U. z 2002 r., nr 233, poz. 1955) dalej: ustawa odszkodowawcza.

szkód majątkowych na osobie na podstawie art. 444 k.c. i szkód niemajątkowych, jednak zakres takiego odszkodowania wiąże się tylko z uszkodzeniem ciała lub rozstrojem zdrowia osoby fizycznej, a nie uszczerbkiem w jej majątku¹⁷.

Na gruncie u.z.z. funkcjonują dwa rodzaje kwarantanny. Jedną jest kwarantanna orzekana na podstawie art. 34 ust. 2 u.z.z. przez właściwy organ w związku z prowadzeniem postępowania epidemiologicznego, drugą jest kwarantanna z mocy prawa, określona w przepisach epidemicznych, związana z przekraczaniem granicy państwa w czasie zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Ten drugi rodzaj kwarantanny posiada normatywną podstawę w przepisach rozporządzeń wydawanych na podstawie art. 46 ust. 4 i 46b u.z.z. Zatem kwarantanna uregulowana w u.z.z. mimo, że służy tym samym celom medycznym, bo polega stosownie do art. 2 pkt 12 ustawy na odosobnieniu osoby zdrowej, która była narażona na zakażenie, w celu zapobieżenia szerzeniu się chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych, to posiada odmienne podstawy normatywne, w związku z czym pojawia się pytanie o sens takiego rozróżnienia, jak również o legalizm przyjętych rozwiązań prawnych. Pytania takie są tym bardziej zasadne, że w obiegu powszechnym funkcjonuje przekonanie, wzmacniane głosem rozlicznych „autorytetów”, że tego rodzaju ograniczenia wolności wprowadzane w związku ze zwalczaniem COVID-19 są nielegalne i niekonstytucyjne, gdyż nie mają ustawowej podstawy, albo są stosowane przy wydatnym ograniczeniu praw procesowych strony. Z zasady twierdzenia takie są niezasadne, co więcej, pozostają w sprzeczności z podstawami wiedzy prawniczej.

3. Zagadnienia proceduralne wprowadzenia kwarantanny z mocy prawa

W obowiązującej ustawie objęcie osoby kwarantanną następuje na podstawie aktu indywidualnego lub w formie nakazu powszechnego, któremu mają podporządkować się osoby w związku z wystąpieniem określonych w prawie zdarzeń np. przekroczenia granicy państwa, a ściślej rzecz biorąc, wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ze strefy, w której wystąpiła choroba zakaźna szczególnie niebezpieczna lub wysoce zakaźna. W zależności od tego, co jest powodem wprowadzenia kwarantanny w stosunku do konkretnej osoby, został ukształtowany sposób ograniczenia praw, a tym samym zakres środków służących ich ochronie. W przypadku kwarantanny nakładanej przez organ sanitarny mamy do czynienia z postępowaniem administracyjnym, wprawdzie ograniczonym, jednak toczącym się w znanych ramach postępowania jurysdykcyjnego. Kwarantanna

¹⁷ Szerzej A. Szpunar, *Odszkodowanie za szkodę majątkową. Szkada na mieniu i osobie*, Bydgoszcz 1999, s. 139–140; tenże, *Zadośćuczynienie za szkodę niemajątkową*, Bydgoszcz 1999, s. 64 i n.

obejmująca określone kategorie osób z mocy prawa jest poza takim postępowaniem, gdyż żaden organ nie wydaje w tym zakresie rozstrzygnięcia, natomiast wskazane w ustawie organy mają obowiązek egzekwowania jej przestrzegania, w szczególności nakładania kar administracyjnych za złamanie zasad jej odbywania.

Analiza zagadnień proceduralnych związanych z kwarantanną z mocy prawa wymaga nawiązania do rozważań związanych z obowiązywaniem u.z.z., a zwłaszcza z jej konstytucyjnością. Niewątpliwym faktem jest, że w systemie prawnym istnieje ta ustawa i jej konstytucyjność nie została zakwestionowana i zakwestionowana chyba być nie może, bowiem jest ona wykonaniem obowiązku konstytucyjnego. Z jej art. 46 ust. 1 wynika, że stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii na obszarze województwa lub jego części ogłasza i odwołuje wojewoda na wniosek państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego. Z kolei art. 46 ust. 2 ustawy stanowi, że jeżeli stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii występuje na obszarze więcej niż jednego województwa, stan taki ogłasza i odwołuje minister właściwy do spraw zdrowia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego. W obu sytuacjach podstawą ogłoszenia i odwołania wskazanych w art. 46 ustawy stanów jest rozporządzenie.

Podobne, chociaż autonomiczne rozwiązanie zawiera art. 46a u.z.z., który stwierdza, że w przypadku wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego o charakterze i rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i samorządowej, Rada Ministrów może określić na podstawie danych przekazanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Głównego Inspektora Sanitarnego oraz wojewodów obszar zagrożony ze wskazaniem rodzaju stref, w których wystąpiły stany zagrożenia lub epidemii oraz rodzaje stosowanych rozwiązań określonych w art. 46b ustawy, mając na uwadze zakres stosowanych rozwiązań oraz uwzględniając bieżące możliwości budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego. W tym przypadku Rada Ministrów działa także na podstawie rozporządzenia. Zauważyć należy, że przepis ten nie do końca jest czytelny, bo działanie Rady Ministrów zostało uregulowane tylko co do wskazania zagrożonego obszaru z określeniem rodzaju stref, w których wystąpił stan zagrożenia lub stan epidemii oraz stosowania ograniczeń z tym związanych, natomiast nie przewidziano w nim dla Rady Ministrów kompetencji do odwołania wskazań i ograniczeń, gdy ustąpią okoliczności będące podstawą wprowadzenia tych wskazań. Taki stan prawny wprowadza wątpliwości związane z miejscem rozporządzenia Rady Ministrów oraz rozporządzeń wydawanych przez organy wymienione w art. 46 u.z.z.

Inaczej rzecz ujmując, chodzi o to, czy rozporządzenie wydawane przez Radę Ministrów na podstawie art. 46b ustawy jest tylko uzupełnieniem rozporządzeń wydawanych przez organy określone w art. 46 tej ustawy, czy też jest samodzielnym i niezwiązanym z tamtymi działaniami aktem szczególnym. Wykładnia sys-

temowa tych przepisów prowadzi do wniosku, że rozwiązanie z art. 46 b ustawy jest szczególną podstawą działania Rady Ministrów, a to oznacza, że wydanie rozporządzenia w tym trybie zwalnia organy, zwłaszcza ministra do spraw zdrowia do wydania aktu na podstawie art. 46 ust. 2 u.z.z. Niemniej dla jasności przedstawianego problemu, ustawodawca powinien precyzyjniej uregulować wskazaną materię, by z przepisu jednoznacznie wynikało, który organ będzie zobowiązany do uchylecia ograniczeń, gdy ustąpią przyczyny epidemii. W żadnym razie zasygnalizowana wątpliwość nie ma wpływu na ocenę legalności wprowadzanych w rozporządzeniu ograniczeń, natomiast na kanwie tych uwag, spór mógłby powstać w momencie ich uchylecia i związany byłby z pytaniem czy takiego uchylecia dokonał organ prawnie umocowany.

Zatem na gruncie obowiązującego prawa rozporządzenie jest aktem wprowadzającym stan zagrożenia epidemicznego, stan epidemii lub określającym zagrożony obszar. W każdym z tych przypadków jest wydawane przez wskazane w ustawie organy. W związku z tym pojawia się pytanie o charakter prawny takiego rozporządzenia. Pytanie jest zasadne, gdyż w orzecznictwie¹⁸ pojawiło się stanowisko, że funkcjonujące w tym zakresie akty¹⁹ nie spełniają wymogu wynikającego z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, zatem warunku, że rozporządzenia wydają organy wskazane w Konstytucji RP na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego w celu jej wykonania.

Rozporządzenie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP to akt wykonawczy do ustawy. Wydanie takiego rozporządzenia jest możliwe tylko na podstawie wyraźnego przepisu kompetencyjnego²⁰. Konstytucyjność takiego aktu wymaga wypełnienia wszystkich warunków z art. 92 Konstytucji RP. Rozporządzenie takie jest aktem normatywnym, co oznacza, że jest jednym ze źródeł prawa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, czyli jego przepisy muszą wyrażać normy generalne i abstrakcyjne²¹. Skutkiem tego jest możliwość poddania takiego aktu kontroli konstytucyjności w trybie właściwym dla źródeł prawa, a więc na podstawie art. 188 Konstytucji RP. Jednak w polskim porządku prawnym funkcjonują również rozporządzenia, które mają inny cel niż wykonanie ustawy. Do takich aktów należy zaliczyć wszystkie rozporządzenia, które są aktami stosowania prawa, a nie jego stanowienia²². Miejsce i charakter prawny takich aktów, a zwłaszcza ich nazewnictwo, nie zostały konsekwentnie określone przez ustawodawcę. Zauważono to

¹⁸ Np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia III SA/GI 514/20, LEX nr 3097959.

¹⁹ Np. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. z 2020 r., poz. 433), rozporządzenie Rady Ministrów z 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 566).

²⁰ Szerzej M. Wiącek, *Komentarz II*, s. 176–177, także: wyrok TK z dnia 3 kwietnia 2012 r., K 12/11, OTK 2012, nr 4, poz. 37; także: B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 222 i n.

²¹ Zob. wyrok TK z dnia 20 czerwca 2002 r., K 33/01, OTK 2002, nr 4, poz. 44.

²² Zob. M. Wiącek, *Komentarz II*, s. 177.

w nauce prawa i zwrócono uwagę na wykonawczą funkcję takich regulacji, podkreślając, że są to administracyjne akty generalne²³, a nie rozporządzenia normatywne. Podkreślono przy okazji niekonsekwencję ustawodawcy w ich nazewnictwie, które odwołuje się do nazwy właściwej dla aktu wykonującego ustawę²⁴. Trafnie uznano to za błąd legislacyjny, przy jednoczesnym wskazaniu, że taki charakter (aktu generalnego) ma rozporządzenie o wprowadzeniu stanu zagrożenia epidemicznego lub epidemii wydane na podstawie art. 46 u.o.z.z.²⁵ W nauce prawa konstytucyjnego nie budzi wątpliwości, że tego rodzaju akty, mimo że nazwane rozporządzeniami, nie są źródłami prawa w rozumieniu konstytucyjnym, a więc w ujęciu art. 87 Konstytucji RP, a to oznacza, że art. 92 ustawy zasadniczej nie może być brany wprost jako płaszczyzna oceny podstawy i treści takiego aktu²⁶. Wprawdzie zauważa się, że ze względu na doniosłość podejmowanych w tych aktach materii, w pewnych okolicznościach art. 92 Konstytucji RP powinien znajdować do nich odpowiednie zastosowanie ze względu na zasadę demokratycznego państwa prawnego, to jednak podkreśla się, że wprost taka konieczność nie wynika z przepisów prawa, a funkcjonujące w tym zakresie rozwiązanie nie jest spójne z konstytucyjnym systemem źródeł prawa²⁷.

Na tym tle pojawia się doniosły problem związany z kontrolą legalności tego typu rozporządzeń, zatem również ich konstytucyjności. W ogóle pojawia się pytanie, czy w stosunku do tych aktów możliwe jest bezpośrednie badanie konstytucyjności zawartych w nich regulacji. W nauce²⁸ i orzecnictwie²⁹ dopuszcza się taką możliwość, uznając, że Trybunał Konstytucyjny powinien mieć możliwość kontrolowania takich rozporządzeń, przy czym jednocześnie twierdzi się, że przepisy takie nie mając charakteru normatywnego (prawotwórczego), nie mogą być kontrolowane w trybie art. 188 Konstytucji RP. Uzasadniając dopuszczalność kontroli, wychodzi się z materialnego pojęcia rozporządzenia. Przy takim założeniu przyjmuje się, że normatywny charakter mogą mieć poszczególne regulacje zawarte w rozporządzeniu, bo są skierowane do nieoznaczonego adresata i jeżeli dotyczą praw i wolności chronionych w konstytucji, to tym samym wyczerpują warunki dla trybunałowej kontroli.

Pogląd taki może być kontrowersyjny. Przede wszystkim należy zauważyć, że jest on „twórczym” działaniem TK na rzecz poszerzenia własnych kompeten-

²³ Monograficzne opracowanie tej problematyki przedstawiają E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, s. 92 i n.

²⁴ E. Szewczyk, M. Szewczyk, op. cit., s. 189.

²⁵ Tamże, przypis na s. 189.

²⁶ Zob. S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle Konstytucji i praktyki*, [w:] A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 99 i n.

²⁷ Zob. M. Wiącek, *Komentarz II*, s. 177; także: L. Bosek, *Komentarz do u.o.z.z.*, s. 769–770.

²⁸ Szerzej L. Bosek, *Komentarz do u.o.z.z.*, s. 766–767; także: L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Zagadnienia ustrojowe, procesowe i materialnoprawne*, Warszawa 2011, s. 54 i n.

²⁹ Np. wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2008 r., SK 16/07, OTK 2008, nr 3, poz. 45.

cji, cokolwiek wątpliwym na gruncie art. 188 Konstytucji RP oraz ogólnego teoretycznego założenia, że kompetencje wszystkich organów, zwłaszcza konstytucyjnych, nie mogą być ustalane w drodze wykładni, nawet jeśli dokonuje tego TK, z odwołaniem się do odpowiedniego stosowania reguł właściwych dla aktów tworzących prawo. Bez wątplenia rację należy przyznać tym wszystkim, również TK, że rozporządzenia będące aktami stosowania prawa (aktami generalnymi) muszą podlegać kontroli, w tym z punktu widzenia ich zgodności z konstytucją. Taki nakaz jest oczywistą konsekwencją zasady demokratycznego państwa prawnego, zatem taka kwestia nie jest sporna. Kontrowersyjną pozostaje tylko droga, na której taka kontrola może być zrealizowana.

Wydaje się, że propozycja, by takiej kontroli dokonywał TK z odpowiednim stosowaniem art. 92 Konstytucji RP jest chybiona. Z dwóch powodów nie jest to rozwiązanie zasługujące na akceptację. Po pierwsze dlatego, że brak dla niego wyraźnej podstawy konstytucyjnej, o czym wspomniano wcześniej. Po wtóre, przyjęcie takiego rozwiązania jest niesystemowe. To powinien być podstawowy argument do jego odrzucenia. Art. 46 ust. 1 i 2 u.z.z. wskazuje różne organy uprawnione do wydania rozporządzenia o ogłoszeniu stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Przepis ten nie dokonuje rozróżnienia charakteru prawnego aktów wprowadzających te stany. *Lege non distinguente nec nostrum est distinguere*, tak więc brak jest podstaw do przypisywania różnych cech rozporządzeniu wojewody i rozporządzeniu ministra do spraw zdrowia oraz rozporządzeniu Rady Ministrów, a w konsekwencji uznania, że rozporządzenie wojewody jest aktem, który nie wprowadza norm skierowanych do ogólnie oznaczonego adresata, zaś rozporządzenia organów centralnych takie normy wprowadzają i z tego powodu są aktami normatywnymi. Należy zauważyć, że w obu przypadkach treść tych aktów najczęściej będzie taka sama. Różnica między nimi sprowadza się do zasięgu mocy obowiązującej, gdyż w przypadku rozporządzenia wojewody odnosi się ona do obszaru województwa lub jego części, natomiast jeżeli rozporządzenie wydaje jeden z organów centralnych, to obejmuje ono obszar całego państwa. Trudno tylko z takiego faktu wyprowadzić wnioski o odmiennym charakterze prawnym wskazanych rozporządzeń.

Analiza istniejącego stanu prawnego prowadzi do wniosku, że stan regulacji w tym zakresie jest niezadowolający. Zgodzić należy się z tymi stanowiskami, które podejmują próbę zrationalizowania istniejącej sytuacji, zwłaszcza starają się zapewnić kontrolę legalności takich aktów³⁰. Jednak nie każda z przedstawianych propozycji wydaje się możliwa do przyjęcia. Nie do końca przekonuje pogląd dopuszczający konstytucyjną kontrolę legalności tych aktów, prowadzoną w trybie właściwym dla źródeł prawa. Właściwszy wydaje się pogląd, że bez względu na to, który organ wydaje rozporządzenie o zagrożeniu epidemicznym

³⁰ Zob. E. Szewczyk, M. Szewczyk, op. cit., s. 222; także: L. Bosek, *Komentarz do u.o.z.z.*, s. 764–771.

lub stanie epidemii albo określa obszar zagrożony i jednocześnie wprowadza w nim ograniczenia praw i wolności, to w każdym z takich przypadków mamy do czynienia z administracyjnym aktem generalnym. Oznacza to, że kontrolę legalności tego typu aktów sprawują sądy administracyjne. Zatem ich konstytucyjność może być badana wtórnie, przy czym sposób, w jaki to będzie następowało jest uzależniony od tego, który z organów wydał rozporządzenie. Oczywiście taka propozycja nie usuwa wszystkich wątpliwości związanych z zaskarżaniem tych aktów do sądu administracyjnego, co zostało zauważone w nauce³¹, ale jej efektem jest spójność systemowa, co powinno być podstawą proponowanych rozwiązań.

Dla rozporządzeń wojewody podstawę kontroli stanowi art. 63 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie³². Natomiast dla pozostałych rozporządzeń brak jest wyraźnej podstawy do ich zaskarżenia, zwłaszcza w przepisach u.z.z. Z tego faktu co najwyżej wynika wniosek o bałaganie legislacyjnym, ale na tej podstawie nie można budować tezy o braku kognicji sądów administracyjnych obejmującej kontrolę tych przepisów. Zgodzić należy się z poglądem, że ogólną podstawą zapewniającą kontrolę aktów generalnych w sytuacji, gdy przepisy ich dotyczące nie wskazują właściwej podstawy kontroli, stanowi art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.³³. Wprawdzie w ramach takiej koncepcji pojawia się spór, co do powiązania uprawnień lub obowiązków z przepisem prawa, gdyż w niektórych koncepcjach kontrola może dotyczyć tylko aktów, które wykonują treść przepisów prawa (aktów normatywnych), a więc są oparte na źródłach w znaczeniu konstytucyjnym³⁴. Jednak nauka³⁵ i orzecznictwo³⁶ nie wykluczają, by związek uprawnień lub obowiązków miał charakter pośredni. Na pewno musi znajdować oparcie w przepisie prawa. Jednak termin „przepis prawa” jest pojęciem szerszym niż „ustawa”, a to daje podstawę do ostrożnej wykładni treści art. 3 § 1 pkt 4 p.p.s.a. i przyjęcia, że akt generalny jest zaskarżalny do sądu administracyjnego, jako akt z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków. Taka wykładnia wskazanego przepisu jest tym bardziej możliwa,

³¹ Zob. E. Szewczyk, M. Szewczyk, op., cit., s. 224.

³² Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2019 r., poz. 1464)

³³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2325). Na ten temat zob. M. Jaśkowska, *Właściwość sądów administracyjnych (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 590 i n.

³⁴ Np. E. Szewczyk, M. Szewczyk, op. cit., s. 224–225.

³⁵ Zob. M. Bogusz, *Pojęcie aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku, wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2, s. 181; także: E. Łętowska, *Glosa do wyroku NSA z 14.08.2002 r., II SA/Gd 4182/01*, OSP 2003/10, s. 562.

³⁶ Postanowienie NSA z dnia 23 marca 1998 r., II SA 1155/97, CBOSA i *glosa do tego postanowienia*: J. Zimmermann, OPS 1999/9, s. 448.

gdy odniesiemy ją do art. 184 Konstytucji RP, z treści którego wynika, że sądy administracyjne i NSA sprawują w zakresie określonym przez ustawy kontrolę działalności administracji publicznej. Skoro na poziomie konstytucyjnym przyjmuje się, że działalność administracji publicznej obejmuje różne formy władztwa, to kontrola działań administracji na pewno obejmuje akty stosowania prawa, w tym akty generalne, a nawet akty stanowienia prawa, jakimi są przepisy prawa miejscowego³⁷.

Logiczną konsekwencją zaprezentowanego stanowiska jest założenie, że tego typu aktów generalnych, co do zasady, nie może kontrolować sąd powszechny. Wniosek taki wynika z treści art. 177 Konstytucji RP, który wyznacza zakres spraw pozostających w kognicji sądów powszechnych. Konstytucyjną regułą jest, że sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, które nie zostały ustawowo zastrzeżone do właściwości innych sądów. Zatem sądy powszechne zasadniczo nie mogą kontrolować aktów generalnych. Inną sprawą jest zagadnienie związania tych sądów tego rodzaju aktem, który dotknięty jest istotnymi wadami. Problem ten jest ważnym zagadnieniem teoretycznym i praktycznym, jednak wykracza on poza granice prowadzonej analizy. Uprawnienie sądu powszechnego do badania takich aktów może być konstruowane tylko w obszarze tych spraw, które należą do właściwości takich sądów. Przykładem takiego rozwiązania może być ocena przepisów ograniczających wolności i prawa przez sąd karny, który może badać określone ograniczenia wprowadzone przez akt generalny – rozporządzenie – w postępowaniu wykroczeniowym lub karnym. Poza takimi sytuacjami nie ma podstaw do przypisywania tego typu sądom uprawnień do wypowiedzania się w zakresie legalności aktu generalnego wprowadzającego ograniczenia w związku ze stanem epidemii u ludzi.

Analiza treści obowiązujących regulacji u.z.z. nie pozostawia wątpliwości, że ograniczenia praw i wolności, w tym kwarantanna, mają podstawę ustawową. Z art. 5 pkt 1 u.z.z. wynikają wprost takie ograniczenia, gdyż przepis stanowi, że osoby przebywające na terytorium RP są obowiązane na zasadach określonych w ustawie do poddania się określonym tam ograniczeniom lub wykonania wskazanych w nim działań. Zatem w tym przepisie znajduje się ustawowa podstawa ograniczenia, jakim jest kwarantanna, a nie w rozporządzeniach wydawanych na podstawie art. 46 ust. 4 i art. 46b u.z.z.

W rozporządzeniach określone zostały zasady takich ograniczeń, co jest zgodne z treścią art. 5 pkt 1 ustawy, który odsyła do zasad określonych w ustawie, a w ustawie w art. 46 ust. 4 i 46b wskazano, jaki ma być zakres takiej regulacji w rozporządzeniu. Od strony formalnej przyjęte rozwiązanie, co do zasady, nie budzi zastrzeżeń³⁸. Mogą w tym zakresie pojawiać się obszary dyskusyjne, chociażby ten, czy przy określaniu poszczególnych ograniczeń organ wydający roz-

³⁷ Zob. M. Wiącek, *Komentarz II*, s. 1097.

³⁸ Szerzej L. Bosek, *Komentarz do u.o.z.z.*, s. 748–749.

porządek nie ukształtował ich zbyt szeroko ze względu na konstytucyjną zasadę proporcjonalności, a więc z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, bowiem ten przepis jest punktem odniesienia dla oceny wprowadzonych ograniczeń, z tego powodu, że są one traktowane jak zwykłe środki konstytucyjne, a więc nie wprowadzane w warunkach stanu klęski żywiołowej jako stanu nadzwyczajnego. Podkreślić należy, że ocena w tym zakresie nie może nie uwzględniać wartości konstytucyjnych, w szczególności życia i zdrowia, co w dotychczasowym orzecznictwie nie znalazło odzwierciedlenia³⁹. Wydaje się, że roztropna wykładnia przepisów dotyczących kwarantanny z mocy prawa musi wychodzić z założenia, że życie i zdrowie to podstawowe wartości chronione przez prawo, przed którymi musi ustąpić ochrona praw i wolności innych osób. Tylko przy przyjęciu takiej hierarchii można mówić o zachowaniu spójności aksjologicznej porządku prawnego. Wszystko inne jest niczym nie uzasadnioną formalizacją.

Niewątpliwie kwarantanna przy wjeździe na terytorium Polski jest ograniczeniem wolności, któremu ma podporządkować się każdy, kto przekracza granicę w określonej sytuacji epidemicznej. Rozwiązanie przyjęte w stosownych rozporządzeniach wydawanych przez wskazane w ustawie organy nie jest nowatorskie. Stanowi ono odwzorowanie rozwiązań niemieckich, które również są ustanawiane w rozporządzeniach jako aktach porządkowych wydawanych na podstawie ustawy IfSG. W § 32 niemieckiej ustawy przyjęto, że rządy krajowe są upoważnione do wydawania odpowiednich nakazów i zakazów w zakresie zwalczania chorób zakaźnych. Różnica między regulacją polską a niemiecką sprowadza się do tego, że w § 32 wymieniono wolności mogące podlegać ograniczeniu, natomiast w ustawie polskiej te elementy znalazły się w art. 5 ust. 1 i zostały ujęte jako obowiązki poddania się określonym ograniczeniom, także kwarantannie. Tak więc odmienność tych regulacji sprowadza się tylko do językowego ujęcia możliwych ograniczeń.

Na tym tle niezrozumiałe wydają się twierdzenia przyjmujące, że językowy zwrot „ograniczenie praw i wolności” wyklucza wprowadzenie czasowego zakazu korzystania z nich. Na gruncie języka potocznego, a więc reguł języka polskiego, zakaz jest najdalej posuniętym ograniczeniem. Nie budzi wątpliwości językowych, że „ograniczenie to zarządzenie ograniczające czyjąś swobodę działania, zakaz”⁴⁰. Oczywiście przy wykładni pojęć prawnych ograniczających prawa i wolności należy posługiwać się ścisłym rozumieniem terminów, jednak nie można ignorować językowego ich znaczenia. Zgodzić można się z poglądami,

³⁹ Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 września 2020 r., II SA/Go 331/20, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 stycznia 2021 r., III SA/GI 421/20/, wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1624/20, wyrok WSA w Opolu z dnia 27 października 2020 r., II SA/Op 219/20, wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 lutego 2021 r., III SA/Kr 1023/20, CBOIS.

⁴⁰ Zob. *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, PWN wersja elektroniczna – ograniczenie I, sjp.pwn.pl

które wskazują na niekonsekwencję językową ustawodawcy przy określaniu materii regulowanej rozporządzeniami, jednak analiza tych przepisów prowadzi do wniosku, że w istocie są to ograniczenia, nawet wówczas, gdy ustawodawca posługuje się zwrotem „zakaz”. Zasadniczo wniosek taki jest logiczny ze względu na to, że „ograniczenia” jest synonimem „zakazu”. Wszak ograniczenie prędkości w prawie ruchu drogowego jest wprowadzane znakami zakazu, a nie znakami ograniczającymi. Zatem w ten sposób należy rozumieć między innymi zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności, o jakim stanowi art. 46 ust. 4 pkt 4, czy art. 46b pkt 11 regulujący zakaz opuszczania strefy zero przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie. W obu przypadkach przepisy rozporządzeń nie zakazują korzystania z praw i wolności, ale tylko ograniczają sposób ich realizacji. Dla zobrazowania tego problemu można raz jeszcze odwołać się do regulacji niemieckiej, w której dokonano wyraźnego rozróżnienia między ograniczeniem a zakazem. Jednak na gruncie języka niemieckiego jest to uzasadnione, bowiem (Verbot – zakaz, verbieten – zakazywać) nie ma treści wspólnej z ograniczeniem (Einschränkung – ograniczenie, einschränken – ograniczać). Inaczej jest na gruncie języka polskiego, w którym oba pojęcia przenikają się.

4. Kwarantanna orzekana na podstawie aktu indywidualnego

Analiza problematyki kwarantanny orzekanej przez organy sanitarne musi wychodzić z ogólniejszych założeń, bowiem dopiero na ich tle można w sposób właściwy ujmować liczne ograniczenia praw procesowych strony, w stosunku do której jest stosowany ten środek medyczny. W sytuacji epidemii podstawowymi wartościami podlegającymi ochronie jest życie i zdrowie poszczególnych osób, a w konsekwencji zdrowie publiczne⁴¹. Przed tymi wartościami muszą ustąpić inne, zwłaszcza te, które mają charakter formalny i wiążą się z prowadzeniem postępowania, w którym może być nałożona kwarantanna. Założenie takie przyjmuje sam ustawodawca w u.z.z. stwierdzając w art. 1 pkt 1 ustawy, że jej przedmiot odnosi się do zasad i trybu zapobiegania oraz zwalczania chorób zakaźnych u ludzi. Zatem ten cel jest głównym punktem odniesienia dla wszelkich ocen dotyczących działań podejmowanych przez właściwe organy. Z tego też powodu zgodzić należy się ze stanowiskiem, że w przypadku nakładania obowiązku odbycia kwarantanny na podstawie art. 34 ust. 2 u.z.z. ma miejsce sytuacja szczególna, która znajduje odzwierciedlenie w szczególnej regulacji prawnej, ograniczającej liczne prawa procesowe stron takiego postępowania.

Art. 34 ust. 2 u.z.z. wskazuje podstawę do nałożenia kwarantanny w określonych sytuacjach. Przepis ten znajduje się w rozdziale 6 ustawy, w którym uregulowano postępowanie w przypadku podejrzenia lub rozpoznania zakażenia lub

⁴¹ Zob. K. Sałbut, *Komentarz do u.o.z.z.*, s. 531.

choroby zakaźnej oraz w przypadku stwierdzenia zgonu z powodu takiej choroby. Pośród przepisów tego rozdziału znajdują się różne regulacje nakładające na wskazane w nich podmioty obowiązki mające na celu zwalczanie i zapobieganie chorobom zakaźnym. W ramach funkcjonujących tam rozwiązań prawnych zostało uregulowane postępowanie epidemiologiczne. W art. 32 ust. 1 u.z.z. ustawodawca wprost nazywa je dochodzeniem epidemiologicznym. Stąd też należy zwrócić uwagę na ten sposób językowego ujęcia charakteru postępowania. Ma to swoje konsekwencje dla przebiegu postępowania, w tym dla podejmowanych w nim czynności i aktów wprowadzających ograniczenia w zakresie praw i wolności osób fizycznych. Gdyby to rozróżnienie nie miało mieć znaczenia, to ustawodawca w art. 32 ust. 1 u.z.z. posługiwałby się pojęciem postępowania, gdyż taka terminologia jest właściwa dla działań administracji, w których mają być władczo określone prawa i obowiązki.

Skoro jednak ustawodawca posługuje się inną terminologią i przyjmuje, że ma to być „dochodzenie”, to z góry zakłada specyficzną formę postępowania, w ramach którego mają być zebrane wiadomości lub dane niezbędne do wyjaśnienia określonych zdarzeń. W takim znaczeniu jest rozumiane „dochodzenie” w języku potocznym⁴². Ustawodawca w art. 2 pkt 8 u.z.z. wskazał legalną definicję „dochodzenia epidemiologicznego”, którym jest wykrywanie chorób, czynnika etiologicznego oraz określenie przyczyn, źródeł, rezerwuarów i mechanizmów szerzenia się choroby zakaźnej lub zakażenia. W ujęciu legalnym tego pojęcia mamy do czynienia z różnego rodzaju działaniami medycznymi, natomiast nie jest nim objęte postępowanie, które może prowadzić do podejmowania różnych działań i aktów władczych w związku z czynnościami dochodzenia epidemiologicznego. Brak ten, w ocenie sądu drugiej instancji, ma istotne znaczenie dla oceny zakresu stosowania powszechnych procedur, w przypadku, gdy przepisy u.z.z. dopuszczają wydawanie różnego rodzaju aktów administracyjnych.

W tym zakresie sytuacja nie jest jednoznaczna, bowiem w dochodzeniu epidemiologicznym mogą być wydawane różnorodne akty administracyjne. Obszerną grupę stanowią będą akty generalne, do których nie stosuje się k.p.a., a ich wydanie jest możliwe na podstawie art. 33 ust. 2 u.z.z. Wprawdzie przepis ten stanowi, że określone w nim nakazy i zakazy są wydawane w formie decyzji, jednak analiza zakresu przedmiotowego tych aktów prowadzi do wniosku, że niektóre z tych decyzji będą skierowane nie do konkretnego adresata, chociaż mogą dotyczyć konkretnej sytuacji, a wówczas nie będą decyzjami w rozumieniu k.p.a.⁴³ Stanowisko takie potwierdza również wykładnia uregulowań u.z.z., bowiem zgodnie z art. 48a ust. 3 tej ustawy wymierzenie kary administracyjnej za naruszenie nakazów i zakazów ustanowionych w stanie epidemii następuje w „drodze decyzji administracyjnej”. Skoro w ramach tej samej ustawy wyraźnie

⁴² *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, sjn.pwn.pl.

⁴³ Szerzej E. Szewczyk, M. Szewczyk, op. cit., s. 187 i n.; także: R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej*, Bydgoszcz – Katowice 2009, s. 245–246.

rozróżniono pojęcie decyzji od decyzji administracyjnej, to przyjąć należy, że względu na racjonalność ustawodawcy i poprawność logiczno-językową wykładni, że to rozróżnienie jest istotne dla poprawnej interpretacji przepisów prawa. Jego konsekwencją musiałby być wniosek, że do decyzji i aktów wydawanych w związku z dochodzeniem epidemiologicznym nie mają zastosowania przepisy k.p.a. Z drugiej jednak strony pośród takich rozstrzygnięć mogą pojawić się te o podwójnej konkretności, a więc decyzje w rozumieniu k.p.a., zatem zasadnym jest przyjęcie, że tego typu decyzje podlegają k.p.a., przy czym zakres stosowania k.p.a. do takich rozstrzygnięć jest wyznaczony postanowieniami u.z.z., które wprost mogą modyfikować – jako przepisy szczególne – regulacje k.p.a., albo będą modyfikować je pośrednio, ze względu na charakter prawny dochodzenia epidemiologicznego.

Przyjęcie takiego sposobu stosowania k.p.a. do u.z.z. wydaje się uzasadnione tym, że prawa strony w postępowaniu mogą być ograniczone, jednak przy zachowaniu zasady proporcjonalności, co wprost wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Konsekwencją tego musi być stwierdzenie, że do orzeczenia kwarantanny na podstawie art. 34 ust. 2 u.z.z. ma zastosowanie k.p.a., jednak z modyfikacjami wynikającymi z zakresu i celów u.z.z.

Przyjmując ten punkt widzenia, stwierdzić należy, że modyfikacjom musi podlegać stosowanie art. 7 oraz art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., a więc sposób prowadzenia postępowania wyjaśniającego przed wydaniem decyzję o kwarantannie. Wynikająca z art. 7 k.p.a. zasada prawdy obiektywnej⁴⁴, a pośrednio praworządności, zakłada podejmowanie z urzędu lub na wniosek strony wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Jak już wcześniej wskazano, realizacja tej zasady w dochodzeniu epidemiologicznym nie jest warunkiem jego prowadzenia. Art. 32 ust. 1 u.z.z. stanowi, że powiatowy lub graniczny inspektor sanitarny, jeżeli uzyska dane lub inne informacje o podejrzeniach lub przypadkach zakażeń, zachorowań lub zgonów z powodu choroby zakaźnej, kierując się własną oceną opartą na wiedzy medycznej o stopniu zagrożenia dla zdrowia publicznego oraz wytycznymi inspektora sanitarnego wyższego stopnia, niezwłocznie weryfikuje uzyskane informacje, przeprowadza postępowanie epidemiologiczne, a następnie w razie potrzeby podejmuje czynności mające na celu zapobieganie oraz zwalczanie szerzenia się zakażeń i zachorowań na chorobę zakaźną. W ramach czynności mających zapobiegać szerzeniu się choroby zakaźnej organ może nakładać obowiązki na osoby wskazane w przepisach prawa, a więc na osobę zakażoną, chorą, podejrzaną o zakażenie lub chorobę albo mającą styczność z czynnikiem chorobotwórczym. Katalog takich obowiązków wynika z art.

⁴⁴ Szerzej D. Gregorczyk, *System prawa administracyjnego procesowego*, [w:] G. Łaszczycza, A. Matan (red.), *Dynamika postępowania administracyjnego*, t. 2, cz. 4, Warszawa 2021, s. 227–229; także: J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 54–60.

33 ust. 2 i art. 34 ust. 2 u.z.z. Z kolei ustawa w art. 35 i art. 36 przewiduje zupełnie nadzwyczajne środki zmierzające do zabezpieczenia zdrowia publicznego w przypadku epidemii, środki ograniczające wolność osobistą, które może stosować lekarz lub felczer.

Analiza wskazanych przepisów prowadzi do jednoznacznego wniosku, że w przypadku epidemii dobrem szczególnie chronionym jest zdrowie publiczne, nawet w kolizji z wolnością osobistą, a więc swobodą poruszania się i koniecznością poddawania się zabiegom leczniczym oraz sanitarnym, gdyż działania takie mają charakter prewencji sanitarnej. Niewątpliwie są to ograniczenia, które godzą w prawa i wolności osobiste, jednak nie może budzić wątpliwości, że służą ochronie życia zbiorowego, a tym samym również indywidualnego, a życie jest podstawową wartością konstytucyjną, istotniejszą niż każda wolność konstytucyjnie chroniona, bo jest ono warunkiem istnienia i realizacji wolności i praw.

Zatem przy wydawaniu decyzji o kwarantannie przepisy regulujące postępowanie wyjaśniające, w tym także art. 7 k.p.a. muszą być ujmowane z przedstawionej perspektywy prawnej, a to oznacza, że wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy musi być widziane przez pryzmat zakresu dochodzenia epidemiologicznego i obowiązków ciążących na organie prowadzącym to postępowanie, a dopiero w dalszej kolejności przez zakres praw procesowych strony. Postawienie w ten sposób problematyki ciężaru dowodu ma swoje znaczenie dla określenia roli podmiotu podlegającego kwarantannie, bowiem organ sanitarny może działać na podstawie różnych informacji, w tym anonimowych, co znajduje oparcie w art. 5 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 34 ust. 1 i 2 u.z.z. Skoro tak, to należy zauważyć, że art. 34 ust. 2 u.z.z. wprowadza obowiązek kwarantanny lub nadzoru epidemiologicznego, jeżeli tak postanowią organy sanitarne. Obowiązki informacyjne ciążą na osobach, które były narażone na chorobę zakaźną lub pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, a nie wykazują objawów chorobowych. Ustawa nie definiuje pojęcia osoby narażonej na zakażenie, bowiem w art. 2 u.z.z. określono tylko znaczenia: nosiciela, ozdrowieńca, podejrzanego o chorobę zakaźną i podejrzanego o zakażenie. Oznacza to, że osoba narażona na chorobę zakaźną musi być określona zgodnie z regułami języka potocznego. Nieco inaczej rzecz się ma w przypadku osób pozostających w styczności ze źródłem czynnika chorobotwórczego, bo biologiczny czynnik chorobotwórczy jest zdefiniowany w art. 2 pkt 2 u.z.z.

Wskazanie różnic w definiowaniu pojęć określających zakres podmiotowy art. 34 ust. 2 u.z.z. ma istotne znaczenie dla wykładni tego przepisu, a tym samym dla ustalenia granic postępowania wyjaśniającego poprzedzającego wydanie decyzji nakazującej odbycie obowiązkowej kwarantanny, w konsekwencji dla oceny, czy nie zostały naruszone przepisy art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. W ramach dochodzenia epidemiologicznego organ sanitarny dokonuje oceny stopnia zagrożenia chorobą zakaźną w oparciu o własną wiedzę medyczną i uzyskane informacje, a w razie potrzeby podejmuje czynności określone w art. 33 ust. 2 i art. 34

ust. 2 u.z.z. Działania organu oparte są na uznaniowości, chociaż nie są dowolne, bo wiedza medyczna ma w „pewnym sensie” wymiar obiektywny, a informacje są przez organ weryfikowane stosownie do możliwości i ich rodzaju.

Stosownie do treści art. 32 ust. 1 u.z.z. dochodzenie epidemiologiczne, a więc i niezbędne czynności mające na celu zapobieganie i zwalczanie szerzenia się chorób zakaźnych, podejmowane są po uzyskaniu danych i informacji. Zgodnie z art. 32 ust. 2 dane i informacje uzyskuje się m.in. na podstawie danych i informacji pochodzących z innych źródeł (pkt 4) niż te, które zostały wyliczone w pkt 1–3 tego przepisu. W art. 32 ust. 2 pkt 1–3 u.z.z. określono jednoznacznie źródła danych i informacji. Natomiast w pkt 4 ustawodawca posłużył się generalnym określeniem „inne źródła”. Oznacza to, że innym źródłem może być każde źródło danych i informacji, także anonimowe, bowiem nie można przyjąć, że anonimowe źródło danych dotyczących choroby zakaźnej jest źródłem nielegalnym, bo tylko takie nie dawałoby podstaw do legalnego działania. Brak identyfikacji źródła danych w każdym dochodzeniu musi prowadzić do weryfikacji uzyskanej informacji stosownie do okoliczności.

W dochodzeniu epidemiologicznym taka weryfikacja jest łatwa do dokonania w przypadku informacji określonych w art. 32 ust. 2 pkt 1–3 u.z.z., gdyż wtedy mamy do czynienia z informacjami w rozumieniu art. 2 pkt 10 tej ustawy, a więc danymi nieobejmującymi danych osobowych w rozumieniu przepisów o ochronie danych osobowych. Natomiast na podstawie art. 32 ust. 2 pkt 4 u.z.z. organ sanitarny może działać na podstawie danych i informacji pochodzących z różnych źródeł, zatem również osobowych. Jest tak dlatego, że zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 u.z.z. osoby przebywające na terytorium RP są obowiązane, na zasadach określonych w ustawie do udzielania szeroko rozumianym organom policji sanitarnej wszelkich danych i informacji m.in. niezbędnych do zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych. Tak więc, każdy ma obowiązek prawny do udzielania danych i informacji w sposób określony w ustawie. Oczywiście niektóre rodzaje informacji będą przekazywane w bardziej sformalizowany sposób np. przez lekarza. Inne mogą być niesformalizowane, zatem również anonimowe.

Informacja anonimowa może wiązać się z ograniczeniem praw innych podmiotów, jednak w przypadku epidemii prawa takie muszą ustąpić ochronie zdrowia publicznego, a więc przez ten pryzmat należy oceniać zasadę wyrażoną w art. 7 k.p.a. Zasadniczo należy podzielić stanowisko wyrażone w nauce i orzecznictwie, że na gruncie tego przepisu nie ma prymatu interesu społecznego nad słusznym interesem obywateli⁴⁵, jednak nie można nie zauważać, że w konkretnych sytuacjach, czy nawet niektórych regulacjach, jak chociażby w u.z.z. interes społeczny, jakim jest zdrowie publiczne, jest wartością wyższą niż interes obywatela. Jeżeli w tym zakresie dochodzi do takiej nierównowagi, a więc naruszenia praw i wolności jednostki, to należy mieć na uwadze, że art. 31 ust. 3 Konstytucji RP dopuszcza takie ograniczenie ze względu na bezpieczeństwo pań-

⁴⁵ Zob. J. Zimmermann, op. cit., s. 56–58.

stwa i zdrowie obywateli, zwłaszcza, że art. 68 ust. 4 Konstytucji RP nakłada na władze publiczne obowiązek zwalczania chorób epidemicznych a u.z.z. jest wykonaniem tego obowiązku.

Na tle tych regulacji należy widzieć wynikający z art. 77 § 1 k.p.a. obowiązek zebrania przez organ wyczerpującego materiału dowodowego do wydania decyzji o nałożeniu kwarantanny. W ramach dochodzenia epidemiologicznego, przecież niesformalizowanego w stopniu właściwym dla procedury jurysdykcyjnej, organ podejmuje określone prawem czynności, w tym wydaje decyzje o kwarantannie, na podstawie posiadanych przez siebie danych i informacji oraz w oparciu o wiedzę medyczną i wytyczne organu wyższego stopnia, mając na uwadze przede wszystkim interes społeczny, jakim jest ochrona zdrowia publicznego. W tak skonstruowanym postępowaniu rola strony musi być widziana nieco inaczej niż w klasycznym postępowaniu administracyjnym, gdzie na organie ciąży ciężar zebrania całego materiału dowodowego. W przypadku dochodzenia epidemiologicznego, to także strona powinna czynnie działać na rzecz ustalenia prawdy materialnej, bo tylko w ten sposób może przyczynić się do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy. Możliwe ograniczenie w takiej sytuacji prawa do czynnego udziału strony w postępowaniu nie jest naruszeniem prawa, bowiem na przeszkodzie takiemu orzekaniu stoi art. 10 § 2 k.p.a., gdyż w ramach dochodzenia epidemiologicznego każde działanie organu nie cierpi zwłoki ze względu na ochronę życia lub zdrowia.

Podkreślić także należy, że na gruncie art. 34 ust. 2 u.z.z. nałożenie kwarantanny jest oderwane od wykazywania kontaktu osoby ze źródłem czynnika chorobotwórczego. Zresztą do istoty każdej kwarantanny nie należy wykazywanie takiego związku. Gdyby tak było, to nie miałaby ona charakteru prewencyjnego, zatem nie byłoby żadnego sensu w utrzymywaniu takiego środka medycznego. Z tego więc powodu za chybione należy uznać poglądy, które podważają legalność kwarantanny w obowiązujących przepisach, przez odwołanie się do przepisów regulujących stany nadzwyczajne i twierdzenie, że nawet po wprowadzeniu niektórych z nich zakres ograniczeń związanych z wolnością poruszania się i wolnością zgromadzeń jest większy niż w u.z.z.⁴⁶, która jest przecież zwyczajnym środkiem konstytucyjnym. W przypadku epidemii chorób zakaźnych kontakty międzyludzkie, w tym kwarantanna, muszą być stosowane rygorystycznie, bo taka jest natura tych zagrożeń, które wprost wiążą się z ludzkim życiem. Wolność poruszania się czy zgromadzeń, choć ważne, to jednak sytuują się na zupełnie innym poziomie wartości prawem chronionych.

Na gruncie art. 34 ust. 2 u.z.z. obowiązek kwarantanny powstaje w sytuacji, gdy osoba nie wykazuje objawów chorobowych, a więc w potocznym rozumieniu jest zdrowa, co nie musi być prawdą, ale była narażona na chorobę zakaźną lub pozostawała w styczności ze źródłem chorobowym. Wystąpienie tylko jednej

⁴⁶ Takie stanowisko zaprezentował w wywiadzie RPO, prof. M. Wiącek, „Do Rzeczy” 2021, nr 38.

z tych okoliczności skutkuje obowiązkiem kwarantanny, przy czym obowiązek ten wynika z ustawy. Na tym tle rodzi się teoretyczny problem dotyczący charakteru decyzji o nałożeniu kwarantanny z art. 34 ust. 2 u.z.z. Wydaje się, że decyzja taka ma charakter deklaratoryjny, bowiem materializuje, a więc potwierdza, istnienie takiego obowiązku w stosunku do konkretnej osoby, chociaż sama nie kreuje jego powstania. Ma jednak doniosłe znaczenie, bo określa ten obowiązek w stosunku do konkretnego adresata, a tym samym pełni funkcję gwarancyjną w stosunku do przysługujących temu podmiotowi praw i wolności. Stwarza prostą drogę do kontroli legalności działania organów przez sąd. Jednak w tym zakresie mogą pojawiać się wątpliwości, chociażby z tego powodu, że art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. f u.z.z. nakłada powszechny obowiązek kwarantanny na osoby przebywające na terytorium RP, jednak precyzuje, że ma on być realizowany na zasadach określonych w ustawie. Taka konstrukcja tego obowiązku pozwala przyjąć, że dopiero decyzja wydana na podstawie art. 34 ust. 2 u.z.z. wyznacza ten obowiązek w stosunku do osób, które spełniają warunki określone w dyspozycji tego przepisu. Na marginesie tych rozważań można zauważyć, że w niektórych sytuacjach obowiązek ten będzie mógł być zmaterializowany w inny sposób niż wydanie decyzji, na co wskazuje treść art. 35 ust. 1 u.z.z.⁴⁷

Zakończenie

Na kanwie tych rozważań pojawia się szerszy problem, który można odnieść do wielu obszarów prawa, często niezauważany w formułowanych wypowiedziach. Związany jest on z brakiem rozróżniania między istnieniem wolności lub prawa, które zawsze przysługują podmiotowi prawa, a ich wykonywaniem czyli realizacją. O ile przysługiwanie wolności i praw jest przynależne każdemu, to nie każdy w konkretnych sytuacjach może z nich korzystać osobiście. Rozróżnienie takie to elementarz wiedzy prawniczej. Szkoda, że w czasach łatwego dostępu do każdej wiedzy, ten oczywisty fakt nie jest brany pod uwagę, a zwyczają „stadne”, korporacyjne myślenie jurystów. Jednak zawsze niesie ono ze sobą pewne niebezpieczeństwo, że skoro wszyscy myślą tak samo, to nikt nie myśli zbyt wiele. Przecież niemożność korzystania w określonych sytuacjach z praw i wolności nie jest równoznaczna z ich unicestwieniem.

Bibliografia

Bogusz M., *Pojęcie aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnień lub obowiązku*,

⁴⁷ Zob. P. Piecha, *Komentarz do u.o.z.z.*, s. 504–509.

- wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2.
- Bosek L., *Ustawa o zapobieganiu i zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi*, Komentarz, L. Bosek (red.), Warszawa 2021.
- Bosek L., Wild M., *Kontrola konstytucyjności prawa. Zagadnienia ustrojowe, procesowe i materialnoprawne*, Warszawa 2011.
- Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł – Rzeszów 2012.
- Gregorczyk D., *System prawa administracyjnego procesowego*, [w:] G. Łaszczycza, A. Matan (red.), *Dynamika postępowania administracyjnego*, t. 2, cz. 4, Warszawa 2021.
- Jaśkowska M., *Właściwość sądów administracyjnych. Zagadnienia wybrane*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007.
- Łętowska E., *Glosa do wyroku NSA z 14.08.2002 r., II SA/Gd 4182/01*, OSP 2003/10.
- Nestorowicz M., *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 30 października 2015 r., sygn.. akt I ACa 189/15, Prawo medyczne. Komentarze i glosy do orzeczeń sądowych*, Warszawa 2017.
- Nestorowicz M., *Odpowiedzialność cywilna zakładu leczniczego za bezpieczeństwo pacjenta podczas hospitalizacji*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 3.
- Safjan M., *Refleksje o roli zwyczaju*, [w:] A. Nowicka (red.), *Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana prof. Stanisławowi Sołtyśkiemu*, Poznań 2005.
- Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, sjp.pwn.pl.
- Skwara B., *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010.
- Stasikowski R., *Funkcja regulacyjna administracji publicznej*, Bydgoszcz – Katowice 2009.
- Steinborn S., [w:] Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016.
- Stelmach J., Sarkowicz R., *Filozofia prawa XIX i XX wieku*, Kraków 1998.
- Szewczyk E., Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014.
- Szpunar A., *Odszkodowanie za szkodę majątkową. Szkoda na mieniu i osobie*, Bydgoszcz 1999.
- Szpunar A., *Zadośćuczynienie za szkodę niemajątkową*, Bydgoszcz 1999.
- Wąsik D., Wąsik N., Sygit B., Dubiel M., *Zakażenia endogenne a odpowiedzialność cywilna szpitala – studium przypadku*, „Archiwum Medycyny Sądowej i Kryminologii” 2014, nr 64.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.

- Wiacek M., [w:] Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja, Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016.
- Wronkowska S., *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle Konstytucji i praktyki*, [w:] A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005.
- Zalewski L., *Standardem w sądach są posiedzenia niejawne*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2021, nr 16 (5424), s. B 2, 26 stycznia 2021 r.
- Zimmermann J., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 23 marca 1998 r., II SA 1155/97*, OSP 2003/10, s. 562.
- Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 54–60.

Orzeczenia

- wyrok TK z dnia 9 listopada 1999 r., K 28/98, OTK 1999, nr 7, poz. 156.
- wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., P 5/99, OTK 2000, nr 2, poz. 60.
- wyrok TK z dnia 20 czerwca 2002 r., K 33/01, OTK 2002, nr 4, poz. 44.
- wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2008 r., SK 16/07, OTK 2008, nr 3, poz. 45.
- wyrok TK z dnia 3 kwietnia 2012 r., K 12/11, OTK 2012, nr 4, poz. 37.
- wyrok WSA w Gliwicach z dnia III SA/GI 514/20, LEX nr 3097959.
- wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 września 2020 r., II SA/Go 331/20, CBOSA.
- wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 stycznia 2021 r., III SA/GI 421/20, CBOSA.
- wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1624/20, CBOSA.
- wyrok WSA w Opolu z dnia 27 października 2020 r., II SA/Op 219/20, CBOSA.
- wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 lutego 2021 r., III SA/Kr 1023/20, CBOSA.
- postanowienie NSA z dnia 23 marca 1998 r., II SA 1155/97, CBOIS.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Dz.U. z 2019 r., poz. 2325.
- Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela, Dz.U. z 2002 r., nr 233, poz. 1955.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz.U. z 2019 r., poz. 1239 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2019 r., poz. 1464.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2020 r. o stanie kłęski żywiolowej, Dz.U. z 2017 r., poz. 1879.

Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung vor Infektionskrankheiten beim Menschen Inhalatsübersicht – ustawa o ochronie przed infekcjami IfSG, *Federalny Dziennik Ustaw I RFN*, s. 1045.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. z 2020 r., poz. 433). Rozporządzenie Rady Ministrów z 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 566).

Quarantine as a legal measure to prevent and combat infectious diseases among people

Summary

In the presented analysis, the problem of legality of the restriction of freedom of movement introduced by the quarantine in connection with the announcement of an epidemic of infectious diseases among people and the legal solutions accompanying the fight against such states, in particular the COVID-19 pandemic, has been addressed. Particular attention has been paid to the legal basis for the actions of public authorities in the field of quarantine and its types have been indicated in view of the normative basis for its introduction. Emerging doubts related to the lack of a coherent normative vision for activities necessary to effectively counteract the effects of the epidemic have been highlighted. The differences between the epidemic state and a state of exception in the constitutional meaning have been pointed out, putting forward a thesis that the solutions functioning on the grounds of the Act on preventing and combating infections and infectious diseases in humans meet the criteria set out in the Constitution of the Republic of Poland for limitations to rights and freedoms of natural persons. Thus, the obligation to undergo quarantine has a statutory basis, which means that it is a legal way of limiting interpersonal contacts due to the epidemic threat.

Keywords: law, regulation, legal basis, quarantine, restriction of freedom and rights of the individual, epidemic, COVID-19.