

MIROSŁAW KARPIUK*

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn, Polska

ZASADY POSTĘPOWANIA PODCZAS STANU EPIDEMII WPROWADZONEGO W ZWIĄZKU Z ZAKAŻENIAMI WIRUSEM SARS-COV-2



ACTIVITIES OF THE TERRITORIAL DEFENSE FORCES DURING THE COVID-19 PANDEMIC AS AN
EXAMPLE OF MILITARY SUPPORT FOR CIVILIAN AUTHORITIES AND LOCAL COMMUNITIES

ABSTRAKT: Ze względu na konieczność zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania zakażenia wirusem SARS-CoV-2, jak również rozprzestrzeniania się choroby wywołanej tym wirusem (COVID-19) prawodawca przyjął szereg regulacji, które mają chronić bezpieczeństwo zdrowotne. Znowelizował on dla potrzeb walki z COVID-19 już obowiązujące przepisy prawne, a także wprowadził nowe rozwiązania. Istotne znaczenie będą miały w tym zakresie również zasady postępowania podczas stanu epidemii wprowadzonego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Konieczność podjęcia działań ochronnych wymusza na organach władzy publicznej wprowadzenia szeregu ograniczeń dotyczących korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela. W związku z przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 te ograniczenia są daleko idące, ale niezbędne dla zahamowania niebezpieczeństwa. Celem artykułu jest określenie zasad postępowania w czasie stanu epidemii ogłoszonego w związku z rozprzestrzenieniem się COVID-19. Metody badawcze zastosowane w artykule, to metoda dogmatyczno-prawna oraz metoda teoretyczno-prawna.

SŁOWA KLUCZOWE: Bezpieczeństwo zdrowotne, stan epidemii, COVID-19, ograniczenia wolności i praw jednostki

ABSTRACT: Due to the necessity to prevent, counteract and fight against SARS-CoV-2 virus infections as well as due to the spread of the disease caused by the virus (COVID-19), an employer has applied a number of regulations to protect health safety. The employer has amended legislations and has introduced new solutions. In this respect, the rules of conduct during the epidemic, implemented with regard to the SARS-CoV-2 virus, will be of major importance. The necessity to take protection measures forces public organs to introduce numbers of limitations connected with freedoms

* dr hab. Mirosław Karpiuk, University of Warmia and Mazury, Olsztyn, Poland

 <https://orcid.org/0000-0001-7012-8999>  miroslaw.karpiuk@uwm.edu.pl

and human and civil rights. In connection with the counteracting and fighting against COVID-19, these limitations are far-reaching yet necessary to stop the danger. The aim of the article is to determine the rules of procedure during the epidemic announced in connection with the spreading of COVID-19. The testing methods used in the article include the dogmatic-legal method and the theoretical-legal method.

KEYWORDS: Health safety, the epidemic, COVID-19, limitations of freedoms and rights of an individual

WSTĘP

W okresie od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszony został stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2¹. Zasady postępowania w razie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii określone zostały w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1239 ze zm.) – dalej u.z.z. Minister zdrowia ogłosił, że zakażenie koronawirusem SARS-CoV-2 zostało objęte przepisami o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi², zatem przepisami u.z.z. Wszystkie te działania zostały podjęte w celu zapewnienia ochrony prawa podmiotowego, jakim jest prawo do ochrony zdrowia.

Ustrojodawca wyraźnie podkreśla, że prawo do ochrony zdrowia ma każdy, a obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Władze publiczne dodatkowo są zobowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska³. Beneficjentem prawa do ochrony zdrowia (jako prawa podmiotowego) jest każdy, niezależnie od posiadanego obywatelstwa, a także tego, czy jest osobą ubezpieczoną. Równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, został zagwarantowany już tylko obywatelom. Przysługuje on wszystkim obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej. Podmiotami zobowiązanymi na gruncie art. 68 Konstytucji RP jest zarówno publiczna władza centralna, jak i publiczna władza lokalna. Obowiązki w zakresie ochrony zdrowia nie mogą zostać przerzucone przez państwo na podmioty o charakterze prywatnym, co nie przeszkadza, aby były one włączone w funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia. Prywatna służba zdrowia

¹ § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 491 ze zm.).

² § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie zakażenia koronawirusem SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r., poz. 325).

³ Art. 68 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej Konstytucja RP.

powinna uzupełniać publiczną służbę zdrowia, a nie zastępować jej, a przy tym też pozostawać pod ścisłą kontrolą władz publicznych⁴.

Z art. 68 ust. 1 Konstytucji RP należy wywieść podmiotowe prawo jednostki do ochrony zdrowia, a także obiektywny nakaz podejmowania przez władze publiczne takich działań, które są niezbędne dla należytej ochrony i realizacji tego prawa⁵. Z kolei art. 68 ust. 2 Konstytucji RP nakłada na władze publiczne, w tym przede wszystkim na ustawodawcę obowiązek określenia zasad realizowania prawa do ochrony zdrowia. Nakazuje więc stworzenie takiego normatywnego układu odniesienia (systemu prawnego), który pozwoli dookreślić treść prawa do ochrony zdrowia, co bezpośredni związek z koniecznością określenia warunków i zakresu udzielania świadczeń zdrowotnych⁶.

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do ochrony zdrowia należy podejmować stosowne środki zmierzające zwłaszcza do: 1) wyeliminowania, tak dalece jak to możliwe, przyczyn chorób; 2) zapewnienia ułatwień w zakresie poradnictwa oraz oświaty, dla poprawy stanu zdrowia i rozwijania indywidualnej odpowiedzialności w sprawach zdrowia; 3) zapobiegania, tak dalece, jak to możliwe, chorobom epidemicznym, endemicznym i innym⁷.

Zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego⁸ będzie podstawowym zadaniem państwa w związku z wprowadzeniem stanu epidemii ze względu na zakażenia i zachorowania na COVID-19. Walka z COVID-19 stanowi obecnie priorytet nie tylko w zakresie prowadzenia polityki zdrowotnej państwa, ale też m.in. społecznej, gospodarczej jak i kulturalnej, ponieważ wzrost zakażeń negatywnie oddziałuje na zdecydowaną większość sfer działalności podmiotów publicznych i prywatnych.

Można precyzyjnie wymieniać instytucje i regulacje oraz określać cechy, cele i rezultaty polityk, które tworzą subsystem bezpieczeństwa zdrowotnego. Jednym z istotnych zadań bezpieczeństwa zdrowotnego jest właściwe zapewnienie ochrony zdrowotnej społeczeństwu zdolnemu do

⁴ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 68*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), LEX 2019.

⁵ Wyrok TK z dnia 23 marca 1999 r., K 2/98, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 38.

⁶ Wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03, OTK-A ZU 2004, nr 1, poz. 1.

⁷ Art. 11 Europejskiej Karty Społecznej sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999 r. nr 8, poz. 67 ze zm.).

⁸ W zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego zob. szerzej: M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *The Voivodeship Governor's Role in Health Safety*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2018, nr 2; M. Karpiuk, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2017 r. (IV SA/Wa 312/17)*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2018, nr 4; M. Karpiuk, N. Szczęch, *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe*, Olsztyn 2017, s. 157-158; M. Karpiuk, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2018 r. (II OSK 2524/17)*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2019, nr 1; M. Karpiuk, *Właściwość wojewody w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zapobiegania zagrożeniu życia i zdrowia*, „*Zeszyty Naukowe KUL*” 2018, nr 2.

efektywnego tworzenia dóbr materialnych oraz kulturalnych. Zdrowie ma więc istotne znaczenie ekonomiczne w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego⁹.

STAN EPIDEMII A STAN ZAGROŻENIA EPIDEMICZNEGO

Stan epidemii został zdefiniowany w art. 2 pkt 22 u.z.z. i jest w świetle tego przepisu rozumiany jako sytuacja prawna wprowadzona na danym obszarze w związku z wystąpieniem epidemii w celu podjęcia ustawowo określonych działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii. Stan epidemii jest zatem „sytuacją prawną” która zaistniała w związku z wystąpieniem określonych okoliczności zagrażających bezpieczeństwu zdrowotnemu. Jest on wprowadzany dla podjęcia „działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych”, czego efektem ma być „zminimalizowanie skutków epidemii”. Stan epidemii jest ogłaszany, gdy epidemia już wystąpiła, zatem mamy tutaj do czynienia z działaniami podejmowanymi w wyniku już zaistniałej sytuacji – zagrożenia życia i zdrowia ludzi – w związku z czym będą to działania następcze, nie prewencyjne. Stan epidemii może być ogłoszony na całym terytorium państwa, jak też na jego części, w zależności od źródła zakażenia i dynamiki jego rozprzestrzeniania się. W przypadku COVID-19 dynamika ta jest bardzo duża, a ogniska zakażeń są na terenie całego kraju i nie mają charakteru stałego, występują w różnym czasie i w różnych miejscach.

Stan zagrożenia epidemicznego, jak stanowi art. 2 pkt 23 u.z.z., oznacza sytuację prawną wprowadzoną na danym obszarze w związku z ryzykiem wystąpienia epidemii w celu podjęcia ustawowo określonych działań zapobiegawczych. Wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego ma charakter prewencyjny – podjęcie działań zapobiegawczych. Nie zawsze cel, dla którego został wprowadzony stan zagrożenia epidemiologicznego, zatem zapobiegnięcie epidemii, zostanie osiągnięty, wówczas powinien zostać ogłoszony stan epidemii. Epidemia to według art. 2 pkt 9 u.z.z. wystąpienie na danym obszarze zakażeń lub zachorowań na chorobę zakaźną w liczbie wyraźnie większej niż we wcześniejszym okresie albo wystąpienie zakażeń lub chorób zakaźnych dotychczas niewystępujących. Z kolei zagrożenie epidemiczne to zaistnienie na danym obszarze warunków lub przesłanek wskazujących na ryzyko wystąpienia epidemii – art. 2 pkt 31 u.z.z.

Rozróżnienie tych dwóch stanów (stan epidemii, stan zagrożenia epidemicznego) jest podyktowane możliwością zastosowania ograniczeń odpowiednich do zagrożenia. Większa ingerencja jest dopuszczalna w przypadku stanu epidemii, niż stanu zagrożenia epidemicznego, co

⁹ A. Pieczywok, *Działania społeczne w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego*, Lublin 2018, s. 266.

jest bezpośrednio związane z celami jakie zostały postawione tym instytucjom prawnym, a które to cele nie są tożsame.

ZASADY DOTYCZĄCE ZAPOBIEGANIA, PRZECIWDZIAŁANIA I ZWALCZANIA COVID-19

Stan epidemii na obszarze województwa lub jego części ogłasza i odwołuje wojewoda, w drodze rozporządzenia, na wniosek państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego. Tryb ten określa art. 46 ust. 1 u.z.z. Ogłoszenie stanu epidemii na wycinku państwa, a nie na całym jego terytorium jest zdeterminowane wystąpieniem na danym obszarze zakażeń lub zachorowań na chorobę zakaźną.

Jeżeli jednak, jak wynika z art. 46 ust. 2 u.z.z. epidemia występuje na obszarze więcej niż jednego województwa, stan epidemii ogłasza i odwołuje, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, a czyni to na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego. Przepis ten wprowadza zasadę współdziałania – aby rozstrzygnięcie o wprowadzeniu stanu epidemii nie było pochojne minister właściwy do spraw zdrowia, jako organ decyzyjny, ma się porozumieć z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, a stosowny wniosek ma wystosować Główny Inspektor Sanitarny.

Minister właściwy do spraw zdrowia stan epidemii wprowadza w formie rozporządzenia, w którym może zawrzeć określone zakazy, nakazy oraz obowiązki. W rozporządzeniu może on ustanowić (art. 46 ust. 4 u.z.z.): 1) czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się; 2) czasowe ograniczenie lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych; 3) czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy; 4) zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności; 5) obowiązek wykonania określonych zabiegów sanitarnych, jeżeli wykonanie ich wiąże się z funkcjonowaniem określonych obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych lub innych obiektów; 6) nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi; 7) obowiązek przeprowadzenia szczepień ochronnych oraz grupy osób podlegające tym szczepieniom, rodzaj przeprowadzanych szczepień ochronnych – uwzględniając drogi szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych oraz sytuację epidemiczną na obszarze, na którym ogłoszono stan epidemii¹⁰. Postanowienia te mają charakter

¹⁰ Delegacja ustawowa zawiera uprawnienie do ustanowienia czasowego ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się, przy czym nie jest to jednoznaczne z ustanowieniem obowiązku odbycia kwarantanny, który jest równoznaczny z zakazem poruszania się po terytorium kraju w określonym czasie, wyrok WSA z dnia 27 lipca 2020 r., III SA/GI 319/20, LEX nr 3055472.

ingerencyjny, nie mniej jednak wprowadzane są dla skutecznej walki ze stanem epidemii. Dobrem nadrzędnym będzie bezpieczeństwo zdrowotne. Jeżeli odpowiadają rygorom konstytucyjnym to są dopuszczalne.

Według art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te jednak nie mogą naruszać istoty wolności i praw¹¹. Prawodawca wprowadzając ograniczenia korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela powinien kierować się zasadą proporcjonalności, która oznacza, jak zauważa K. Walczuk, zakaz nadmiernej ingerencji w sferę tych wolności i praw¹². Dobra prawnie chronione, wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie są przez ustrojodawcę zdefiniowane, nie zawsze mogą być zatem zrozumiałe, dlatego też ważne jest, aby przy ich interpretacji posługiwać się przepisami ustawowymi, wprowadzającymi ograniczenia, zważając przy tym na cel ograniczeń.

W przypadku stanu epidemii wprowadzonego ze względu na COVID-19 wszystkie te przesłanki są spełnione. Ograniczenia są ustanowione w ustawie – u.z.z.; są one konieczne w demokratycznym państwie; przedmiotem ochrony jest zdrowie; nie naruszają istoty wolności i praw jednostki.

Ustrojodawca w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie posługuje się zbiorczym określeniem dóbr prawnych, to nie mniej jednak stosując wykładnię systemową można stwierdzić, że dobra wskazane w tym przepisie konstytucyjnym mieszczą się w kategorii dobra wspólnego¹³. Dobro wspólne stanowi podstawę ładu publicznego i ustroju demokratycznego państwa prawnego i jednocześnie cel dążenia

¹¹ Zob. także: M. Karpiuk, *Ograniczenie wolności uzewnętrzniania wyznania ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2017, t. 9, s. 12-14. Rzeczą oczywistą jest, że prawa, a także wolności nie mogą być nieograniczone. Stąd też potrzeba wyznaczenia ich granic, P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 83. Obronę suwerenności oraz nienaruszalności terytorium państwa, zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, a także ochronę wolności i praw jednostki można zaliczyć do podstawowych funkcji państwa, M. Polinceusz, *Stany nadzwyczajne – zasady i zakres działania terenowych organów administracji publicznej w województwie*, [w:] *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, E. Ura, S. Pieprzny (red.), Rzeszów 2010, s. 117. W pewnych okolicznościach jednak będzie utrudnione, a wręcz niemożliwe osiągnięcie kilku celów określonych prawem jednocześnie. W szczególności może wystąpić sytuacja, w której zagwarantowanie jednostce wolności i praw konstytucyjnych będzie zagrażało osiągnięciu celu w postaci zapewnienia bezpieczeństwa. Warunkiem skuteczności działań, które są podejmowane w tym celu (zapewnienia bezpieczeństwa) będzie konieczność wprowadzenia ograniczeń w zakresie korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela, M. Winczorek, *Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych*, Toruń 2017, s. 13.

¹² K. Walczuk, *Komentarz do art. 31*, [w:] *Obronność, bezpieczeństwo i porządek publiczny. Komentarz do wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, M. Karpiuk, P. Sobczyk (red.), Olsztyn 2018, s. 98-99.

¹³ M. Karpiuk, K. Prokop, P. Sobczyk, *Ograniczenie korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny*, Siedlce 2017, s. 24.

władz publicznych. Nie jest ono kategorią jednowymiarową, zatem nie jest łatwe do jednoznacznego zdefiniowania, co nie oznacza, że pozwala to na wyzbycie się przez podmioty publiczne odpowiedzialności za jego realizację¹⁴.

Ze względu na fakt zagrożenia bezpieczeństwa zdrowotnego rozporządzenie w sprawie wprowadzenia stanu epidemii jest ogłaszane niezwłocznie, a wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Przyjęcie takiego rozwiązania pozwala na podjęcie natychmiastowych działań zaradczych, pozwalających na zwalczanie choroby zakaźnej. Szczególnie COVID-19 jako choroba niezwykle inwazyjna wymaga szybkich i szeroko zakrojonych działań zaradczych.

Na podstawie art. 46a u.z.z., w przypadku wystąpienia stanu epidemii o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, jak ma to miejsce w przypadku COVID-19, Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, na podstawie danych przekazanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Głównego Inspektora Sanitarnego oraz wojewodów: 1) zagrożony obszar wraz ze wskazaniem rodzaju strefy, na którym wystąpił stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego; 2) wprowadzić określone ograniczenia, nakazy i zakazy na zagrożonym obszarze. Kolegialny organ administracji rządowej czyni to mając na względzie zakres stosowanych rozwiązań oraz uwzględniając bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Rada Ministrów korzystając ze swoich uprawnień ustaliła, że obszarem, na którym wystąpił stan epidemii wywołany zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, jest terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wskazując przy tym: rodzaje obszarów (obszar czerwony oraz obszar żółty), na których obowiązują dodatkowe ograniczenia, nakazy i zakazy w związku z wystąpieniem stanu epidemii; ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się oraz obowiązek poddania się kwarantannie i testom diagnostycznym w kierunku SARS-CoV-2; ograniczenia, zakazy i nakazy dotyczące całego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności; dodatkowe ograniczenia na obszarze czerwonym i obszarze żółtym¹⁵.

Ustawodawca w art. 46b u.z.z., upoważnia Radę Ministrów do wprowadzenia w rozporządzeniu – poza wynikającymi z art. 46 ust. 4 u.z.z. – następujących ograniczeń, nakazów i zakazów w związku

¹⁴ M. Czuryk, *Bezpieczeństwo jako dobro wspólne*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2018, nr 3, s. 15.

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 1356 ze zm.).

z wystąpieniem stanu epidemii: 1) czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców; 2) czasową reglamentację zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły; 3) obowiązek poddania się badaniom lekarskim oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie; 4) obowiązek poddania się kwarantannie; 5) miejsce kwarantanny; 7) czasowe ograniczenie korzystania z lokali lub terenów oraz obowiązek ich zabezpieczenia; 8) nakaz ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, terenów i obiektów; 9) nakaz lub zakaz przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach; 10) zakaz opuszczania strefy zero przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie; 11) nakaz określonego sposobu przemieszczania się.

Rozporządzenie określające ograniczenia korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela musi ściśle wypełniać delegację ustawową ze względu na swój ingerencyjny charakter. Prawodawca wprowadzając określone nakazy, zakazy czy obowiązki nie może stosować wykładni rozszerzającej przepisów upoważniających do wydania rozporządzenia, gdyż jest to niedopuszczalne ze względu istotę wolności i praw konstytucyjnie chronionych.

W art. 46 u.z.z. ustawodawca przewidział możliwość skierowania do pracy przy zwalczaniu epidemii. Pracownicy podmiotów leczniczych, osoby wykonujące zawody medyczne oraz osoby, z którymi podpisano umowy na wykonywanie świadczeń zdrowotnych, mogą być – w drodze decyzji – skierowani do pracy przy zwalczaniu epidemii. Do pracy przy zwalczaniu epidemii mogą być skierowane także inne osoby, jeżeli ich skierowanie jest uzasadnione aktualnymi potrzebami podmiotów kierujących zwalczaniem epidemii.

Formą prawną skierowania do pracy przy zwalczaniu epidemii jest decyzja administracyjna¹⁶. Decyzja taka ma charakter dalece ingerencyjny nakazuje pracę (z narażeniem zdrowia, a nawet życia) przy zwalczaniu epidemii, musi być zatem podejmowana w ostateczności, gdy inaczej nie da się zapewnić właściwej ochrony bezpieczeństwa zdrowotnego społeczeństwu lub jego części.

Decyzja rozstrzyga sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończy sprawę w danej instancji¹⁷. W ujęciu materialnoprawnym decyzja oznacza akt stosowania normy prawa administracyjnego, będący jego rezultatem, a w ujęciu procesowym czynność procesową kończącą

¹⁶ Ustawodawca wykorzystał tutaj metodę charakterystyczną dla prawa publicznego, która bazuje na oddziaływaniu władz publicznych na adresatów stanowiących przez nie norm i na ich egzekwowaniu, I. Hoffman, *Jedynie teoretyczną możliwością wprowadzenia katastralnego systemu opodatkowania nieruchomości – uregulowania w zakresie podatków od nieruchomości na Węgrzech*, „Analizy i Studia” 2019, nr 2, s. 75.

¹⁷ Art. 104 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.).

postępowanie administracyjne w danej instancji¹⁸. Pismo będzie decyzją, jeżeli tylko zawiera minimum elementów niezbędnych do zakwalifikowania go jako decyzji, do których zalicza się: oznaczenie organu administracji wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji¹⁹.

Organy właściwe do wydania decyzji o skierowaniu do pracy przy zwalczaniu epidemii określa art. 47 ust. 4 u.z.z. Taką decyzję na terenie województwa, w którym osoba skierowana posiada miejsce pobytu lub jest zatrudniona, wydaje właściwy wojewoda, a w przypadku skierowania do pracy na obszarze innego województwa – minister właściwy do spraw zdrowia.

Pracownikom podmiotów leczniczych, a także innym osobom podejmującym na zasadach określonych w u.z.z. działania w celu zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych i zakażeń u ludzi przysługuje ochrona prawna należna funkcjonariuszowi publicznemu. Taką ochronę prawną przyznaje art. 48 u.z.z. Z ochrony prawnej, która została przewidziana dla funkcjonariuszy publicznych podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych funkcjonariusz publiczny korzysta także wtedy, gdy bezprawny zamach na jego osobę został podjęty z powodu wykonywanego przez niego zawodu lub zajmowanego stanowiska²⁰. Ochrona ta jest także rozciągnięta na pracowników podmiotów leczniczych, a także innych osób podejmujących działania w celu zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych i zakażeń u ludzi.

Oprócz właściwych aktów prawnych, kompetencji osób odpowiedzialnych za leczenie ludzi, w skutecznym działaniu w przypadku COVID-19 wymagana jest dobra współpraca profesjonalistów zajmujących się edukacją dla bezpieczeństwa. Szeroka i rzetelna wiedza oraz umiejętności, a jednocześnie możliwość dzielenia się wiedzą i jej upowszechnianie są ważnym i niezbędnym czynnikiem podkreślającym jakość kapitału społecznego²¹.

¹⁸ A. Skóra, *Prawo administracyjne materialne. Podstawowe problemy*, Elbląg 2017, s. 69-70. Decyzja administracyjna w ujęciu materialnoprawnym to władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej, które jest oparte na przepisach prawa administracyjnego i jednocześnie określające sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie, A. Skóra, *Komentarz do art. 104, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61-126*, M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), t. II, Olsztyn 2020, s. 239.

¹⁹ A. Skóra, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Elbląg 2015, s. 75.

²⁰ Art. 231a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1444 ze zm.) rozszerza ochronę funkcjonariuszy publicznych na sytuacje, kiedy zamach na nich nie miał miejsca podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, a motywacją dla zamachu był wykonywany zawód lub zajmowane stanowisko, A. Lach, *Komentarz do art. 231a, [w:] Kodeks karny. Komentarz*, V. Konarska-Wrzosek (red.), LEX 2018.

²¹ M. Czuryk, K. Drabik, A. Pieczywok, *Bezpieczeństwo człowieka w procesie zmian społecznych, kulturowych i edukacyjnych*, Olsztyn 2018, s. 135-136.

ZAKOŃCZENIE

Zasady postępowania podczas stanu epidemii wprowadzonego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 mają na celu zapewnić ochronę zdrowia publicznego. Przez zdrowie publiczne rozumie się następujące zadania: 1) monitorowanie i ocenę stanu zdrowia społeczeństwa, zagrożeń zdrowia oraz jakości życia związanej ze zdrowiem społeczeństwa; 2) edukację zdrowotną dostosowaną do potrzeb różnych grup społeczeństwa, w szczególności dzieci, młodzieży i osób starszych; 3) promocję zdrowia; 4) profilaktykę chorób; 5) działania w celu rozpoznawania, eliminowania lub ograniczania zagrożeń i szkód dla zdrowia fizycznego i psychicznego w środowisku zamieszkania, nauki, pracy i rekreacji; 6) analizę adekwatności i efektywności udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej w odniesieniu do rozpoznanych potrzeb zdrowotnych społeczeństwa; 7) inicjowanie i prowadzenie działalności naukowej w zakresie zdrowia publicznego, a także współpracy międzynarodowej dotyczącej działalności naukowej w zakresie zdrowia publicznego; 8) rozwój kadr uczestniczących w realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego; 9) ograniczanie nierówności w zdrowiu wynikających z uwarunkowań społeczno-ekonomicznych; 10) działania w obszarze aktywności fizycznej²². Definiując zdrowie publiczne podkreślić należy konieczność wspólnego działania całego społeczeństwa oraz władz publicznych na rzecz wysokiej jakości zdrowia ludności²³.

Bezpieczeństwo zdrowotne w ostatnim czasie staje się naczelną wartością, która jest chroniona za pośrednictwem wielu instrumentów pozwalających na ograniczenia innych wartości. Ma to wpływ na współczesny wymiar bezpieczeństwa i jego pojmowanie. Pandemia COVID-19 wymusiła zmianę myślenia i działania w zakresie ochrony jednostki, społeczeństwa czy też państwa. Zapewnienie takiej ochrony wymusza na jednostce określone zachowanie się – ograniczenie, bądź też rezygnację z szeregu uprawnień, przestrzeganie reżimu sanitarnego.

Zmiana dotycząca pojmowania istoty współczesnego systemu bezpieczeństwa narodowego podkreśla zarówno trwanie, jak też znaczenie wszystkich tradycyjnych zadań państwa w powyższym obszarze. Rozszerza jego zakres funkcjonalny na szereg zadań społecznych i ekonomicznych, które są niezwykle istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa poszczególnych grup społecznych i każdego obywatela z osobna²⁴. Współczesny system bezpieczeństwa narodowego został zrewidowany przez COVID-19, to walce z tym zagrożeniem poświęcono najwięcej sił i środków.

²² Art. 1 ust. 2 w zw. z art. 2 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2365 ze zm.).

²³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 178.

²⁴ W. Kitler, *System bezpieczeństwa narodowego RP – aspekty prawno-organizacyjne*, „Wiedza Obronna” 2019, nr 3, s. 28.

Konieczność zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania zakażenia wirusem SARS-CoV-2 stanowi priorytet działań państwa. Rozprzestrzenianie się choroby COVID-19 (wywołanej wirusem SARS-CoV-2) zagraża wielu sferom działalności publicznej, jak i prywatnej. Godzi również w bezpieczeństwo państwa, postrzegane jako poziom zagrożenia możliwy do zaakceptowania (bądź w wymiarze idealnym – poziom braku zagrożenia)²⁵.

BIBLIOGRAFIA REFERENCES LIST

PIŚMIENICTWO LITERATURE

Banaszak B., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009.

Bojarski K., Współdziałanie administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego w ujęciu administracyjno-prawnym, Warszawa-Nisko 2017.

Bożek M., Karpiuk M., Kostrubiec J., Walczuk K., Zasady ustroju politycznego państwa, Poznań 2012.

Chałubińska-Jentkiewicz K., Cyberodpowiedzialność, Toruń 2019.

²⁵ Potrzeba bezpieczeństwa zajmuje jedną z podstawowych miejsc w hierarchii potrzeb jednostki. Bezpieczeństwo, jego poczucie wśród obywateli, to wartość, która zajmuje szczególne miejsce w każdym państwie, zatem państwo powinno podejmować wszelkie działania w celu zapewnienia i ochrony tej wartości, K. Sikora, *Straże w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *System bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organy i inne podmioty administracji*, M. Zdyb, J. Stemasiak, K. Sikora (red.), Warszawa 2015, s. 123. Bezpieczny, to wolny i zabezpieczony przed potencjalnymi lub realnymi zagrożeniami, pewny niezakłóconego bytu i rozwoju osiąganego za pośrednictwem wszelkich dostępnych środków, a także działający twórczo na rzecz osiągnięcia takiego stanu, W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011, s. 23. Zapewnienie poczucia bezpieczeństwa to zadanie państwa i jego struktur administracyjnych. Ich realizacja następuje za pośrednictwem programów o charakterze prewencyjnym, profilaktycznym oraz osłonowym. Ich efektywność jest uzależniona od umiejętnej diagnozy stanu bezpieczeństwa oraz czynników kreujących proces jego ewolucji, P. Mickiewicz, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Organizacja systemu i projektowanie działań*, Poznań 2020, s. 5. W przedmiocie bezpieczeństwa państwa zob. szerzej: M. Czuryk, J. Kostrubiec, *The legal status of local self-government in the field of public security*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2019, nr 1, s. 33-47; M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016, s. 17-19; *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), Warszawa 2013, s. 11-45; M. Czuryk, K. Drabik, A. Pieczywok, *Bezpieczeństwo...*, s. 7; M. Czuryk, *Właściwość Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów w zakresie obronności, bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Olsztyn 2017, s. 9; M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012, s. 67-68; K. Bojarski, *Współdziałanie administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego w ujęciu administracyjno-prawnym*, Warszawa-Nisko 2017, s. 19-72; D. Tyrawa, *Gwarancje bezpieczeństwa osobistego w polskim administracyjnym prawie drogowym*, Lublin 2018, s. 40-46; K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Cyberodpowiedzialność*, Toruń 2019, s. 15-24; M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Prawo zarządzania kryzysowego. Zarys systemu*, Olsztyn 2016, s. 13; J. Kostrubiec, *Status of a Voivodship Governor as an Authority Responsible for the Matters of Security and Public Order*, „Barometr Regionalny” 2018, nr 5, s. 35-40; M. Czuryk, *Prawne podstawy bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Podstawy bezpieczeństwa współczesnego państwa (podmiotu). Implikacje*, J. Pawłowski (red.), Warszawa 2015, s. 533-568; K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Karpiuk, K. Zalaszińska, *Prawo bezpieczeństwa kulturowego*, Siedlce 2016, s. 7; M. Czuryk, *Supporting the development of telecommunications services and networks through local and regional government bodies, and cybersecurity*, „Cybersecurity and Law” 2019, nr 2, s. 41-43.

- Chałubińska-Jentkiewicz K., Karpiuk M., Złasińska K., Prawo bezpieczeństwa kulturowego, Siedlce 2016.
- Czuryk M., Bezpieczeństwo jako dobro wspólne, „Zeszyty Naukowe KUL” 2018, nr 3.
- Czuryk M., Drabik K., Pieczywok A., Bezpieczeństwo człowieka w procesie zmian społecznych, kulturowych i edukacyjnych, Olsztyn 2018.
- Czuryk M., Dunaj K., Karpiuk M., Prokop K., Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne, Olsztyn 2016.
- Czuryk M., Dunaj K., Karpiuk M., Prokop K., Prawo zarządzania kryzysowego. Zarys systemu, Olsztyn 2016.
- Czuryk M., Kostrubiec J., The legal status of local self-government in the field of public security, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2019, nr 1.
- Czuryk M., Prawne podstawy bezpieczeństwa narodowego, [w:] Podstawy bezpieczeństwa współczesnego państwa (podmiotu). Implikacje, J. Pawłowski (red.), Warszawa 2015.
- Czuryk M., Supporting the development of telecommunications services and networks through local and regional government bodies, and cybersecurity, „Cybersecurity and Law” 2019, nr 2.
- Czuryk M., Właściwość Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów w zakresie obronności, bezpieczeństwa i porządku publicznego, Olsztyn 2017.
- Hoffman I., Jedynie teoretyczna możliwość wprowadzenia katastralnego systemu opodatkowania nieruchomości – uregulowania w zakresie podatków od nieruchomości na Węgrzech, „Analizy i Studia” 2019, nr 2.
- Karpiuk M., Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2018 r. (II OSK 2524/17), „Studia Iuridica Lublinensia” 2019, nr 1.
- Karpiuk M., Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2017 r. (IV SA/Wa 312/17), „Studia Iuridica Lublinensia” 2018, nr 4.
- Karpiuk M., Kostrubiec J., The Voivodeship Governor’s Role in Health Safety, „Studia Iuridica Lublinensia” 2018, nr 2.
- Karpiuk M., Ograniczenie wolności uzewnętrzniania wyznania ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2017, t. 9.
- Karpiuk M., Prokop K., Sobczyk P., Ograniczenie korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny, Siedlce 2017.
- Karpiuk M., Sobczyk P. (red.), Obronność, bezpieczeństwo i porządek publiczny. Komentarz do wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Olsztyn 2018.
- Karpiuk M., Szczęch N., Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe, Olsztyn 2017.
- Karpiuk M., Właściwość wojewody w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zapobiegania zagrożeniu życia i zdrowia, „Zeszyty Naukowe KUL” 2018, nr 2.
- Kitler W., Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System, Warszawa 2011.
- Kitler W., Czuryk M., Karpiuk M. (red.), Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna, Warszawa 2013.
- Kitler W., System bezpieczeństwa narodowego RP – aspekty prawno-organizacyjne, „Wiedza Obronna” 2019, nr 3.
- Konarska-Wrzošek V. (red.), Kodeks karny. Komentarz, LEX 2018.
- Kostrubiec J., Status of a Voivodeship Governor as an Authority Responsible for the Matters of Security and Public Order, „Barometr Regionalny” 2018, nr 5.
- Karpiuk M., Krzykowski P., Skóra A. (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61-126, t. II, Olsztyn 2020.

- Mickiewicz P., Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Organizacja systemu i projektowanie działań, Poznań 2020.
- Pieczywok A., Działania społeczne w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego, Lublin 2018.
- Polinceusz M., Stany nadzwyczajne – zasady i zakres działania terenowych organów administracji publicznej w województwie, [w:] Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej, E. Ura, S. Pieprzny (red.), Rzeszów 2010.
- Sikora K., Straże w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, [w:] System bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organy i inne podmioty administracji, M. Zdyb, J. Stemasiak, K. Sikora (red.), Warszawa 2015.
- Skóra A., Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys wykładu, Elbląg 2015.
- Skóra A., Prawo administracyjne materialne. Podstawowe problemy, Elbląg 2017.
- Tuleja P. (red.) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, LEX 2019.
- Tyrawa D., Gwarancje bezpieczeństwa osobistego w polskim administracyjnym prawie drogowym, Lublin 2018.
- Wieczorek M., Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych, Toruń 2017.
- Winczorek P., Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Warszawa 2008.

ŹRÓDŁA SOURCES

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej Konstytucja RP.
- Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999 r. nr 8, poz. 67 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2365 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1239 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 491 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie zakażenia koronawirusem SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r., poz. 325).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 1356 ze zm.).
- Wyrok TK z dnia 23 marca 1999 r., K 2/98, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 38.
- Wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03, OTK-A ZU 2004, nr 1, poz. 1.
- Wyrok WSA z dnia 27 lipca 2020 r., III SA/GI 319/20, LEX nr 3055472





This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License.