

PIOTR MAKSYMILIAN PASZEK

- Uniwersytet Śląski w Katowicach
- e-mail: piotr.m.paszek@gmail.com
- ORCID: 0000-0002-9482-8516

STAN EPIDEMII I STAN ZAGROŻENIA EPIDEMICZNEGO: ZGODNOŚĆ REGULACJI Z KONSTYTUCJĄ RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

1. Wstęp

Wokół zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej (dalej Konstytucją RP) tak regulacji stanu epidemii i stanu zagrożenia epidemicznego jak i skutków prawnych wywoływanych przez nie narosło wiele wątpliwości. I w ten sposób niektórzy liderzy opinii publicznej mówili o potrzebie wprowadzenia uregulowanego w Konstytucji RP stanu nadzwyczajnego klęski żywiołowej, inni sprzeciwiali się wprowadzanemu nakazowi zasłaniania ust i nosa, niektóre głosy wyrażały sprzeciw wobec regulacji dotyczących sprawowania kultu religijnego, aż wreszcie najbardziej absurdalny części wydawał się zakaz wchodzenia do lasów. Krytykę budzą zarówno treść samych obowiązków, jak i sposób ich ustanawiania, a mianowicie poprzez rozporządzenia.

Z drugiej znowu strony dyskursu pojawiali się ci uważający, że niesięganie w tej sytuacji po instytucje stanu nadzwyczajnego zupełnie wystarcza, niepodzielający poglądu o niezgodnym z Konstytucją RP charakterze przykładowo wyżej wymienionych obowiązków. Nie widzieli również żadnego problemu w ustanawianiu regulacji poprzez rozporządzenia i niekwestionujący konstytucyjności przepisów dotyczących stanu epidemii i stanu zagrożenia epidemicznego pod względem omijania przewidzianych stanów nadzwyczajnych.

W tym natłoku różnych informacji przychodzi pytanie: Kto w tym sporze ma rację? Która strona dyskursu odzwierciedla troskę o wartości konstytucyjne?

Co z niewątpliwie jedną z najważniejszych wartości konstytucyjnych, jaką jest ochrona życia i zdrowia ludzkiego? Czy o stanie epidemii i stanie zagrożenia epidemicznego możemy mówić jako o wytrychu w stosunku do unormowanych konstytucyjnie i obwarowanych szczególnymi rygorami stanach nadzwyczajnych? Problem ten jest też kwestią przyszłej praktyki organów władzy publicznej, które mogą powracać do dawniej stosowanych rozwiązań w przypadku wystąpienia ponownie, niestety ze względu na stan obecnego zaawansowania nauki, cyklicznego zdarzenia, jakim jest pandemia. Troską prawników, zwłaszcza konstytucjonalistów, powinna być zatem chłodna refleksja nad działaniami władzy publicznej w czasie pandemii COVID-19 i przedstawianie postulatów w kwestii bądź samego tylko stosowania przepisów, bądź *de lege ferenda*, zmieniających obecny stan prawny.

Niniejszy artykuł ma za zadanie próbę zbadania problemu zgodności z Konstytucją RP wspomnianych przepisów i ich stosowania. Dla tego celu przyjęta została metodologia zstępująca, podejście, które kolokwialnie nazwać można metodą od ogółu do szczegółu. Zatem najpierw zbadana zostanie sama istota, elementy składowe sytuacji prawnej, jaką jest stan epidemii i stan zagrożenia epidemicznego, następnie w artykule poruszona zostanie kwestia formy, w jakiej przepisy te są stosowane, wreszcie przyjdzie czas na zajęcie się samymi materialnymi obowiązkami, które przyjęte w trakcie pandemii choroby COVID-19 przepisy ustanawiały. Poddany analizie został stan prawny na dzień z 10.05.2023 roku.

2. Istota stanu epidemii i stanu zagrożenia epidemicznego

Istnieją definicje legalne stanu epidemii i stanu zagrożenia epidemicznego, zawarte są w art. 2 pkt 22 i 23 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 1657 z późn. zm., dalej UZZZiCHZ). W przypadku tego pierwszego, sytuacja prawna wprowadzona na danym obszarze w związku z wystąpieniem epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii. Drugi ze wspomnianych stanów oznacza sytuację prawną wprowadzoną na danym obszarze w związku z ryzykiem wystąpienia epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań zapobiegawczych.

Mamy tu zatem, patrząc całościowo, po jednym elemencie łączącym i odróżniającym oba stany. Obie definicje stanowią o sytuacji prawnej, która występuje w związku z wprowadzonymi stanami. Jednak w przypadku stanu epidemii pojawia się kwestia walki z już występującymi zachorowaniami, rolą stanu zagrożenia epidemicznego jest prewencja przed samym ich wystąpieniem.

Za J. Bociem (2010), wspomniana sytuacja prawna to „każda sytuacja społeczna określonego podmiotu, której elementy zostały ukształtowane prawnie, w sposób bezpośredni lub pośredni, ze względu na konkretne zdarzenie faktyczne”. A więc mowa o zbiorze praw i obowiązków, mogących mieć różne źródło – na przykład ustawowe, stosunku administracyjnoprawnego, karnoprawnego, które dotyczą danego podmiotu. Ustawodawca przewidział takie uregulowanie zapobiegania występowaniu epidemii być może ze względu na wielość prawdopodobnych źródeł odpowiednich do tego praw i obowiązków.

W dalszych rozważaniach ustalić należy, jakie elementy składają się na wspomnianą sytuację prawną. Z analizy art. 46 ust. 4 wynika, że mogą to być ustanawiane w drodze rozporządzenia:

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, o których mowa w ust. 3, oraz grupy osób podlegające tym szczepieniom, rodzaj przeprowadzanych szczepień ochronnych.

Ogłoszenie stanu epidemii rodzi także konsekwencje dla szeregu podmiotów w kwestii możliwości skierowania do walki z epidemią (przypis: art. 47 ust 14).

3. Istota stanu epidemii i stanu zagrożenia epidemicznego a kryteria ich zgodności z Konstytucją RP

Po ogólnym omówieniu składowych części stanu epidemii i stanu zagrożenia epidemicznego należy znaleźć wzorzec kontroli dla tworzących je regulacji. W związku z tym, że najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 nr 78 poz. 483, art. 8 ust. 1), takim wydaje się być jej art. 228 ust. 1 stanowiący, iż w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej. To prawo nadrzędne, *lex superior*, w stosunku do przepisów regulujących tak stan epidemii i stan zagrożenia epidemicznego, jak zresztą i do samej ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, i zawartych w niej innych przepisów niezwiązanych ze stanami epidemii i zagrożenia epidemicznego, które również przewidują działania przeciwpandemiczne.

Warto w tym miejscu pochylić się nad samą ideą, która leży za istnieniem stanów nadzwyczajnych, by w wykładni wspomnianego przepisu Konstytucji RP zastosować jego systemowe ujęcie. Zakłada się mianowicie, jak twierdzi P. Tuleja (2023), iż w niektórych wypadkach nie istnieje możliwość działania w ramach zwyczajnych regulacji prawnych i może powstać konieczność zastosowania takich, które godzą jednak w zagwarantowane prawa i wolności jednostki, które ze względu na występujące warunki wymagają szczególnej procedury wprowadzenia ich do systemu prawa, a nawet i w drodze innych niż przyjęte poza stanem nadzwyczajnym źródeł prawa. Do najbardziej pierwotnych doktrynalnych teorii uzasadniających takie nadzwyczajne funkcjonowanie państwa należy teoria konieczności państwowej – a więc legitymizacja, a co najmniej wyłączenie bezprawności działania państwa w razie zaistnienia okoliczności, w których te na co dzień stosowane możliwości nie realizują zakładanych względem nich celów, pomimo że wymaga to działania w próżni prawnej bądź *contra legem*. W dzisiejszym demokratycznym państwie uznaje się, iż także taka sytuacja wymaga unormowania i działania organów zgodnie z prawem. Znajduje to wyraz w art. 7 Konstytucji RP stanowiącym, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Unormowanie to jest nie tylko zawarte w Konstytucji RP, ale także w ustawach, do których ona odsyła, które tworzą prawne ramy poszczególnych stanów nadzwyczajnych. Ustrojodawca jednak nawet w razie wystąpienia okoliczności,

w których zwykle środki konstytucyjne nie są wystarczające, chroni pewne konstytucyjne prawa i wolności – bądź stanowiąc, że niektóre prawa i wolności nie mogą zostać naruszone (art. 233 ust. 1 Konstytucji RP), bądź w ogóle pozwalając tylko na naruszenie enumeratywnie wymienionych (art. 233 ust. 3 Konstytucji RP). W literaturze pojawia się jednak prąd mówiący o pozakonstytucyjnych stanach nadzwyczajnych, włączając w to omawiane w artykule stan epidemii i stan zagrożenia epidemicznego. Wskazuje się na „obowiązywanie aktów rangi ustawowej, które w całości lub części dotyczą rozwiązywania sytuacji nadzwyczajnych na zasadach przewidzianych dla stanów nadzwyczajnych, tj. przez przyznanie w określonym zakresie organom państwa dodatkowych kompetencji z jednoczesnym, faktycznym ograniczeniem praw i wolności obywatelskich”, tak samo uznając w kwestiach stanu epidemii i stanu zagrożenia epidemicznego

Wracając do samego art. 228 ust. 1 Konstytucji RP – przepis ten *expressis verbis* wskazuje na występowanie sytuacji szczególnych zagrożeń, w których nie wystarczą już zwykle środki konstytucyjne. Czym są zwykle środki konstytucyjne? Pod tym nieostrym terminem, jak pisze P. Radziejewicz (2021), kryją się normalne rozwiązania ustrojowe, to jest, co istotne dla problemu poruszanego w artykule, przede wszystkim przestrzeganie wszelkich praw i wolności człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji RP. Przepis ten jednak nieodpowiednio odczytywać należy przez pryzmat jej art. 38, a więc obowiązku zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Nie wynika z niego co prawda żadna kompetencja, niemniej stanowi on, jako nałożony na władze publiczne obowiązek, element, który powinien być uwzględniany w interpretacji przepisów Konstytucji RP. Zatem po dokonanej wykładni przepisu należy odpowiedzieć na pytanie, czy istnieje możliwość stosowania obowiązków, ograniczeń i nakazów ustanowionych w drodze art. 46 ust. 4 UZZZiCHZ.

4. Czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się

W ten sposób już pierwsze ze wspomnianych ograniczeń, a właściwie to bardziej sposób jego nakładania, w drodze rozporządzenia, budzi poważne wątpliwości. Czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się ogranicza wprost wolność przemieszczania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej gwarantowaną w art. 52 Konstytucji RP. Przepis ten wprost, w ust. 3, stanowi o sposobie, w jaki

można ustanowić ograniczenie stosowania tej wolności. Może to nastąpić wyłącznie w drodze ustawy. I choć to art. 46 ust. 4 UZZZiCHZ dopuszcza możliwość ograniczenia w drodze rozporządzenia wolności przemieszczania się, więc jest to akt rangi ustawowej, to przepis konstytucyjny wprost wskazuje, zostawiając na boku rozważania w kwestii natury rozporządzenia, że wyłącznie w drodze ustawy wolno wprowadzać ograniczenia w zakresie tej wolności.

5. Czasowe ograniczenie lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych oraz czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy

Podobnie sytuacja wygląda w przypadku czasowego ograniczenia lub zakazu obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych oraz czasowego ograniczenia funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy. Te dwa dobra z kolei naruszają zasadę społecznej gospodarki rynkowej wyrażoną w art. 20 Konstytucji RP, a przede wszystkim jej element dotyczący wolności działalności gospodarczej. Te z kolei, w myśl art. 22 Konstytucji RP, mogą co prawda być nakładane, ale jedynie ze względu na ważny interes publiczny. Zastanówmy się zatem nad tym pojęciem.

Interes publiczny, zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, to dobro ogółu, czy jako całego społeczeństwa, czy jako społeczności regionalnej. Negatywnie w tym świetle oceniane jest przez Trybunał wzbogacanie się niektórych członków społeczności lokalnej kosztem wspólnoty¹. Myśl ta przywołuje zresztą nieuchronnie zasady sprawiedliwości społecznej, wyrażone w art. 2 Konstytucji RP, w przepisie generalnie określającym charakter państwa. Kontekst dla tego pojęcia, zawarty w przymiotniku „ważny”, sprawia, że ma charakter nieostry, utworzony prawdopodobnie dla przyznania ustawodawcy luzu decyzyjnego w kwestii ograniczania wolności działalności gospodarczej.

I tak, biorąc za przykład omawiane tu ograniczenia, zakazy, nakazy i obowiązki związane ze stanem epidemii, tak jak zdarzenie o charakterze epidemii COVID-19 w kraju i przynajmniej, w materialnym ujęciu, część możliwych ograniczeń, które

¹ Tak Wyrok TK z 12.04.2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87, ten zaś odwołuje w tej części do Orzeczenia TK z 9.01.1996 r., K 18/95, OTK 1996, nr 1, poz. 1.

w związku z nim mogły być nakładane, trudno nie uznać za możliwe do pogodzenia w świetle aksjologii Konstytucji RP, zwłaszcza w kwestii ochrony zdrowia, życia i godności jednostki, tak hipotetyczne wystąpienie czynnika chorobotwórczego praktycznie nigdy niepowodującego, bezpośrednio bądź w drodze powikłań pośrednio, poważnych konsekwencji dla życia i zdrowia ludzkiego wydaje się ciężki do pogodzenia z troską o ważny interes publiczny, jako interes wspólnoty krajowej bądź regionalnej, i nie wymaga ograniczenia działalności instytucji czy zakładów pracy czy ograniczenia lub zakazu obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych.

6. Zakaz organizacji widowisk i innych zgromadzeń ludności

Zakaz organizacji widowisk i innych zgromadzeń ludności to jawne ograniczanie wolności do zgromadzeń, o której stanowi art. 57 Konstytucji RP. Tak jak w poprzednich wypadkach, tak i tutaj można ograniczyć wolność organizacji i prawo uczestniczenia w zgromadzeniach. Znowu jednak prawodawca nie zastosował właściwego trybu ustanawiania takiego ograniczenia, dokonał go w formie rozporządzenia, kiedy wprost przywołany wyżej przepis stanowi, że takie ograniczenie można wprowadzić w formie ustawy.

Abstrahując jednak od ponownie przywoływanego zarzutu co do sposobu stanowienia prawa, warto zastanowić się nad samą ewentualną możliwością wprowadzenia takiego ograniczenia. Z pomocą przychodzi art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – czyli jej zasada proporcjonalności. Stanowi on, iż 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 nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Nietrudno na tej bazie stwierdzić, że ograniczanie wolności zgromadzeń w trakcie stanu epidemii bądź stanu zagrożenia epidemicznego ma na celu właśnie ochronę zdrowia i może być ustanawiane w zakresie w jakim realizuje to zadanie, a ocena tego powinna następować z uwzględnieniem wiedzy medycznej, niosącej informacje o rozprzestrzenianiu się danego czynnika chorobotwórczego wśród zgromadzeń. Gdy brak tej wiedzy, a istnieją poważne przesłanki pozwalające sądzić, że czynnik może z łatwością

przenosić się wśród zgromadzonych obok siebie ludzi, wydaje się, że wolność ta może zostać drastycznie ograniczona.

Pozostaje jeszcze zaznaczona we wspomnianym przepisie istota wolności i praw. Wynika z niej, że nigdy jednak nie można na tyle ograniczyć danej wolności, by *de facto* jej nie było. Mimo *expressis verbis* wyrażonego przez ustrojodawcę wsparcia dla katalogu istotnych dla jednostki wartości, potencjalna praktyka całkowitego zniesienia wolności konstytucyjnych, chyba że we wprowadzonym w odpowiednim trybie stanie nadzwyczajnym, jest oceniana negatywnie. Zatem podczas wprowadzania choćby najsurowszych obostrzeń w formie sytuacji prawnej stanu epidemii bądź stanu zagrożenia epidemicznego, nigdy nie może dojść do naruszenia wolności i prawa konstytucyjnego jako takiego, dla którego w Konstytucji RP je przewidziano. Warto tutaj jeszcze dodać, że w praktyce w sytuacji epidemii, w której nie wystarczają już zwykłe konstytucyjne środki, Rada Ministrów zdecyduje się na wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, w którym nie można ograniczać prawa do zgromadzeń, gdyż nie znajduje się ono w katalogu wolności i praw, które mogą wówczas być ograniczane (art. 233 ust. 3 Konstytucji RP).²

Warto odnieść się jeszcze do ograniczanej w ten sposób wolności uzewnętrzniania religii poprzez uprawianie kultu (art. 53 ust. 1 w zw. z ust. 2 Konstytucji RP). Takie ograniczenia mogą być jednak nakładane ze względu na ochronę zdrowia, o czym stanowi ust. 5 wskazanego artykułu, nie można mówić więc o konstytucyjnych przesłankach niepozwalających na ograniczanie takich zgromadzeń, jednak nie ze szkodą dla nich samych i ich sensu – tak samo, tylko w sytuacji niewprowadzenia stanu nadzwyczajnego innego niż stan klęski żywiołowej.

7. Obowiązek wykonania określonych zabiegów sanitarnych, jeżeli wykonanie ich wiąże się z funkcjonowaniem określonych obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych lub innych obiektów

Tu konieczne jest przytoczenie definicji zabiegów sanitarnych, znajdującej się w art. 2 pkt 30 UZZZiCHZ. To działania służące poprawie higieny osobistej, w tym mycie i strzyżenie, higieny odzieży, higieny pomieszczeń, podejmowane w celu zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych. Zabiegi te, we

² Na kanwie wcześniejszych rozważań ustrojodawca powinien taką możliwość przewidzieć.

wspomnianym obowiązku, mają być związane z funkcjonowaniem określonych obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych lub innych obiektów – innymi słowy intencją ustawodawcy zdaje się być ujęcie wszystkich obiektów prowadzenia przez jednostkę działalności zawodowo-gospodarczej.

Oprócz zarzutu procedury ustanowienia przepisów, ten obowiązek nie wydaje się budzić zastrzeżeń. Własność prywatna, w myśl art. 20 Konstytucji RP, stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Następny artykuł wskazuje, że jest ona chroniona przez Rzeczpospolitą Polską, zaś jej pozbawienie obwarowane jest szczególnymi rygorami. Prawo to zgodnie z literą Konstytucji RP może być ograniczane w drodze ustawy, jednak wyłącznie w takim zakresie, w jakim nie jest naruszana istota tego prawa, co zresztą musi być czytane w kontekście z dwoma przytoczonymi wcześniej przepisami. Należy więc przejść do norm tworzących samą treść tego prawa, te zaś znajdują się przede wszystkim w Kodeksie cywilnym.

Prawo własności obwarowane jest obowiązkiem kreowanym klauzulą generalną społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa i jako takie koniecznie musi uwzględniać skutki etyczne jego wykonywania i interes społeczny, które wpływają na jego treść i nie powinny być pomijane. Sam więc ustawodawca dozwala, kreując kształt tego prawa, na jego ograniczanie tymi właśnie kryteriami. Nie można uznać ich za naruszające istotę prawa własności – nadal przecież można je nie tylko posiadać, co także oznacza – korzystać z przydanych mu uprawnień.

8. Nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi

Tęgo samego nie można już powiedzieć o nakazie udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi. Tak drastyczne naruszenie prawa własności jest *de facto* jego pozbawieniem, tym samym godzi w jego istotę. Wskazane działanie wydaje się nie należeć do grupy zwykłych środków konstytucyjnych, zatem konieczne byłoby wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, umożliwiającego naruszenie własności prywatnej. Jest to możliwe do zrealizowania w reżimie stanu klęski żywiołowej, jako że Konstytucja RP poprzez art. 233 ust. 3 pozwala na naruszenie własności prywatnej w tym stanie nadzwyczajnym.

9. Obowiązek przeprowadzenia szczepień ochronnych, o których mowa w ust. 3, oraz grupy osób podlegające tym szczepieniom, rodzaj przeprowadzanych szczepień ochronnych

Obowiązek ten odczytywany być musi z odniesieniem się do wprost przytoczonego poprzedniego ustępu tego przepisu. Stanowi on, iż ogłaszając stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii, minister właściwy do spraw zdrowia lub wojewoda mogą nałożyć obowiązek szczepień ochronnych na inne osoby niż określone na podstawie art. 17 ust. 9 pkt 2 oraz przeciw innym zakażeniom i chorobom zakaźnym, o których mowa w art. 3 ust. 1. Nim przejdzie się do dalszych rozważań w kwestii obowiązku szczepień, należy zaznaczyć, że art. 17 ust. 9 pkt 2 nie istnieje. Ustawodawca zapewne miał na myśli ust. 10 tego przepisu, gdyż właśnie tak skonstruowane odesłanie nadaje temu przepisowi racjonalny kształt. Zaś to błędne wskazanie należy traktować jako błąd, który może podlegać sprostowaniu we właściwym trybie³.

Chodzi o osoby lub grupy osób obowiązane do poddawania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym przeciw chorobom zakaźnym, w tym wiek i inne okoliczności stanowiące przesłankę do nałożenia obowiązku szczepień ochronnych na te osoby. Wspomniany przepis zatem określa, względem jakiego katalogu osób może nastąpić nałożenie obowiązkowego szczepienia. Z przytoczonych przepisów można wnioskować, że może ono nastąpić w stosunku do każdej osoby, która już nie kwalifikowałaby się do danego szczepienia ochronnego. Dodać tu jednak należy, już choćby z punktu widzenia wykładni prokonstytucyjnej, to jest ze względu na ochronę prawa do życia, iż niemożliwe jest takie rozumienie przepisów, które z punktu widzenia wiedzy medycznej kreuje obowiązek podawania środków szkodzącym konkretnym osobom (na przykład ze względu na uczulenie na któryś ze składników szczepionki czy możliwe szkody wywołane przez połączenie z innymi lekami).

Należy podkreślić, że obowiązek szczepień, jakkolwiek pożądanym z punktu widzenia dobra ogółu, jest również naruszeniem kilku wolności i praw konstytucyjnych. Mowa choćby o art. 47 Konstytucji RP, dokładniej do ustanawianym nim prawem do decydowania o swoim życiu osobistym. W zakresie, jakim obowiązek

³ Zastosowanie w takiej sytuacji znajduje art. 18 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461).

szczepień obejmowałyby dzieci, można byłoby mówić o naruszeniu prawa rodziców do wychowania dziecka zgodnie z własnymi przekonaniem i z uwzględnieniem stopnia dojrzałości dziecka, a także wolności jego sumienia i wyznania oraz jego przekonań.

Jednocześnie jednak, zgodnie z art. 68 ust. 4 Konstytucji RP, władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Każdy też musi szanować wolności i prawa innych, z kolei ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane ze względu na ochronę zdrowia (art. 31 ust. 2 *ab initio* i ust. 3 Konstytucji RP). Obowiązkowe szczepienia w swojej idei chronią życie, realizują więc obowiązek nałożony na państwo w art. 38 Konstytucji RP.

Mimo wszystko problem ten zdaje się trudny, jest to bowiem mocna ingerencja w decydowanie o życiu osobistym. Można obawiać się różnej linii orzecniczej sądów powszechnych. Warto dodać, że sam obowiązek szczepień był przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego 9 maja 2023 roku (sygnatura akt SK 81/19). Trybunał jednak, zgodnie z dostępną publicznie na tę chwilę sentencją wyroku we wspomnianej sprawie, ocenił zgodność z Konstytucją RP jedynie konkretyzowanie obowiązku szczepień w drodze komunikatu, który nie jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa, wyrażając się o takiej normie negatywnie. Nie ocenił zaś samego obowiązku szczepień względem art. 47 Konstytucji RP, choć był to również przedmiot skargi konstytucyjnej.

10. Skierowanie do pracy

Wreszcie warto przyrzeć się skierowaniu do pracy, nakładanym w trybie decyzji administracyjnej. To jedyne z omawianych norm prawnych, co do których nie można postawić zarzutu wprowadzenia ich w niewłaściwym trybie. Wszelkie przepisy tak kształtujące skutek prawny skierowania do pracy, jak i ustanawiające tryb jego zaistnienia zostały zamieszczone w ustawie, a zatem spełniony jest wymóg znajdujący się wprost w art. 65 ust. 1 i 2.

Natomiast w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP za uzasadnione uznać należy nałożenie obowiązku pracy w sytuacji wprowadzenia stanu epidemii. W ten sposób bezpośrednio, przez najbardziej wykwalifikowane do tego podmioty, realizowana jest ochrona zdrowia.

11. Podsumowanie

Po przedstawieniu poszczególnych elementów składowych stanu epidemii i stanu zagrożenia epidemicznego oraz analizie przepisów Konstytucji RP wyciągnąć można poniższe wnioski.

Po pierwsze, sama istota sytuacji prawnej stanu epidemii i stanu zagrożenia epidemicznego nie budzi zastrzeżeń z punktu widzenia przepisów Konstytucji RP. Nie ma przeszkód do tworzenia drogą przepisów wprost sytuacji prawnych podmiotów prawa, na przykład w formie stanów, o ile cel wydania przepisów jest racjonalny i konieczny (co może być wywodzone z wprowadzonej art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego).

Po drugie, obecny tryb ustanawiania ograniczeń, zakazów, nakazów i obowiązków poprzez rozporządzenia jest niezgodny z Konstytucją RP, zarówno ze względu na fakt, że określony przepis Konstytucji RP ogranicza możliwość do ograniczania danego prawa lub wolności konstytucyjnej tylko przez ustawę, jak i generalny dla każdej z nich art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, również przewidujący taką drogę. Właściwą praktyką organów władzy publicznej do tego powołanych powinno być wprowadzanie ich w drodze ustaw. *De facto* jednak można zrozumieć, choćby ze względów szybkości działania, postępującą zwłaszcza w dzisiejszych czasach dezinformację w sytuacji wystąpienia kryzysu, a także, niestety, partykularnych interesów partii politycznych, właśnie takie ich działanie. *De lege ferenda* zatem powinno rozważyć się możliwość wprowadzenia tego rodzaju obowiązków prawnych w drodze aktów normatywnych w formie rozporządzeń bądź je przypominających, mając oczywiście jednak na uwadze troskę o dochowanie zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 i wywodzone z niej inne zasady (pewność prawa, określoność przepisów, odpowiednie *vacatio legis*).

Po trzecie, oprócz zakazu zgromadzeń, nie sposób znaleźć normy wywołującej skutki prawne niezgodne z Konstytucją RP. Co do wszystkich zgromadzeń, należałoby zaś użyć czasownika „ograniczać”. Z jego zastosowaniem przepis mógłby mieć treść: „zakaz organizowania widowisk i ograniczanie innych zgromadzeń ludności” – zależnie od tego, jak zdecyduje ustawodawca. Z tego względu należy wysnuć także wniosek, iż omawiane przepisy nie są niezgodne z art. 228. ust. 1 Konstytucji RP tworzącym ramy dla wprowadzenia już stanu nadzwyczajnego.

Po czwarte, obowiązek prawnej ochrony życia nałożony na Rzeczypospolitą Polską wymaga stałego śledzenia przez władze publiczne i wyciągania przez nie

wniosków z epidemii tak występujących w kraju, jak i na całym obszarze ludzkiej działalności i wyciągania na tej bazie wniosków co do kształtu regulacji prawnych dotyczących postępowania na jej wypadek.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz.U. z 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, (t.j.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1657 z późn. zm.).

Orzecznictwo

Orzeczenie TK z 9.01.1996 r., K 18/95, OTK 1996, nr 1, poz. 1.
Wyrok TK z 12.04.2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87.

Literatura

Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
Habdas M., 2018, *Art. 140*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126–352)*, red. M. Fras, Warszawa: Wolters Kluwer.
Paśnik J., 2023, *Pozakonstytucyjne ustawodawstwo stanów nadzwyczajnych*, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 4, s. 31–47.
Radzewicz P., 2021, *Art. 228*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el (dostęp: 10.05.2023).