

Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz

Wstęp

Choroby zakaźne przez wieki zmieniały szlaki rozwojowe ludzkości. Prowadziły do śmierci wybitnych jednostek, a epidemie – do zapaści społecznej i ekonomicznej regionów i całych państw, a nawet nagłych i tajemniczych upadków cywilizacji. Śmiercionośne morowe powietrze budziło grozę, odbierane było jako siła wyższa. Zbiorowe myślenie o epidemiach bardzo długo było zdominowane przez strach i przekonanie o bezradności ludzi wobec nieprzewidywalnego i nieokiełznanego żywiołu. Bezsilność najpotężniejszych państw wobec zarazy symbolizował faraon niezdolny do przeciwstawienia się pladze.

Dopiero badania Hipokratesa wpływu czynników i warunków środowiskowych na częstość i rozprzestrzenianie się chorób zakaźnych wśród ludności wykazały, że istnieją sposoby przeciwdziałania i zwalczania epidemii. Stopniowo rozpoznawano znaczenie higieny, grzebano zmarłych poza miastami, wprowadzano obowiązkową izolację chorych oraz kwarantannę zdrowych, która w dobie rujnującej Europę czarnej śmierci została skutecznie zastosowana we Włoszech i prawdopodobnie w Polsce. Podstawowym obowiązkiem władz publicznych stało się zapobieganie i zwalczanie chorób zakaźnych.

Zagrożenie epidemiczne po I Wojnie Światowej, spowodowane ogólnym wyczerpaniem społeczeństw europejskich, biedą i migracjami ludności oraz pandemią grypy hiszpanki, sprawiło, że Polska znalazła się w awangardzie państw, które wprowadziły nowoczesne ustawodawstwo przeciwepidemiczne. Dekret Naczelnika Państwa z 7.2.1919 r. w przedmiocie zwalczania chorób zakaźnych oraz innych chorób, występujących nagminnie (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 184) i wzorowana na nim ustawa z 25.7.1919 r. w przedmiocie zwalczania chorób zakaźnych oraz innych chorób, występujących nagminnie (Dz.U. Nr 67, poz. 402), dekret Naczelnika Państwa z 8.2.1919 o Państwowej Zasadniczej Ustawie Sanitarnej (Dz.Pr.P.P. Nr 15, poz. 207) i wzorowana na nim ustawa z 19.7.1919 r. o Zasadniczej Ustawie Sanitarnej (Dz.Pr.P.P. Nr 63, poz. 371), a także ustawa z 14.7.1920 r. o utworzeniu urzędu Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarza do walki z epidemiami, grożącymi Państwu klęską powszechną (Dz.U. Nr 61 poz. 388), stanowiły kompleksowe uregulowania. Wyróżniały się precyzyjną regulacją środków zwalczania enumeratywnie wyliczonych najgroźniejszych chorób zakaźnych oraz gwarancjami ochrony praw jed-

Wstęp

nostki, tak proceduralnymi, jak i odszkodowawczymi, w tym gwarancjami odszkodowania za szkody legalne poniesione w interesie ogólnym.

Zasadnicza treść tych aktów prawnych została przejęta przez ustawę z 21.2.1935 r. o zapobieganiu chorobom zakaźnym i o ich zwalczaniu (Dz.U. Nr 27, poz. 198 ze zm.), a także ustawę z 15.6.1939 r. o publicznej służbie zdrowia (Dz.U. Nr 54, poz. 142).

Wydana w zmienionych realiach ustrojowych ustawa z 13.11.1963 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych (Dz.U. Nr 50 poz. 279), także utrzymywała zasadnicze elementy regulacji międzywojennych na czele z zasadą typizacji ustawowej najgroźniejszych chorób zakaźnych, do zwalczania których władze sanitarne mogły wykorzystywać instrumentarium ustawy. Pozostawiając władzy wykonawczej bardzo szerokie pole do ingerencji w prawa jednostki, także ta ustawa gwarantowała poszkodowanym prawo do naprawienia szkód legalnych.

Ustawa z 6.9.2001 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach (Dz.U. Nr 126, poz. 1384 ze zm.) była pierwszą ustawą przeciwepidemiczną wykonującą obowiązki zwalczania chorób epidemicznych ustanowiony w art. 68 ust. 4 Konstytucji RP. Wprowadzała ona po raz pierwszy do polskiego prawa francuską instytucję stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii. Już na gruncie tej ustawy stany te znamionowały pewne kwantum normatywnych ograniczeń, nakazów i zakazów służących zwalczaniu chorób epidemicznych, wprowadzanych na mocy rozporządzeń Ministra Zdrowia.

Zwieńczeniem ewolucji polskiego prawa jest obowiązująca ustawa z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1239 ze zm.). Reguluje ona i względnie kompleksowo środki służące przeciwdziałaniu zakażeniom i chorobom zakaźnym u ludzi oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. W zgodzie z zasadami demokratycznego państwa prawnego ustawa zapewnia równowagę między potrzebą sprawnego reagowania przez władze publiczne na szybko zmieniające się realia epidemiczne, a potrzebą ochrony praw i wolności człowieka i obywatela. Ustawa nie zawiesz bowiem praw i wolności człowieka i obywatela, nie stwarza podstaw do ingerowania w konstytucyjnie określone procedury wyborcze, ani nie uzasadnia nadużywania środków sanitarnych do paraliżowania wolności zgromadzeń. Realizując nadrzędne cele ochrony zdrowia publicznego, ustawa ma precyzyjnie określony zakres zastosowania. Nie tworzy uniwersalnego jednego modelu przeciwdziałania skutkom społeczno-ekonomicznym epidemii, słusznie wychodząc z założenia, że niwelowanie tych skutków wymaga szczególnych regulacji ustawowych.

Ustawa z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi ma jednak systemowy charakter. Wyposażając władze

publiczne w szerokie spektrum środków umożliwiających wykonanie konstytucyjnego obowiązku zwalczania chorób epidemicznych, wyklucza w zasadzie konieczność zawieszenia praw człowieka i obywatela wskutek wprowadzenia któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych. Uregulowania o stanach nadzwyczajnych są daleko bardziej ogólnikowe niż komentowana ustawa i w ograniczonym tylko zakresie mogą służyć proporcjonalnym i skutecznym działaniom nakierowanym na zwalczanie zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, a w jeszcze mniejszym stopniu na zapobieganie zakażeniom i chorobom zakaźnym u ludzi. Ustawa nie ma charakteru epizodycznego. Epidemia wywołana wirusem SARS-CoV-2 przyczyniła się natomiast do uzupełnienia uregulowań zawartych w pierwotnej wersji ustawy.

Problematyka epidemiczna – pomimo szczególnej aktualności i bardzo dużej doniosłości społecznej oraz znacznego dorobku legislacyjnego Polski – nie doczekała się dotychczas w polskiej literaturze prawniczej kompleksowego opracowania. Choć od wejścia w życie ustawy z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi upłynęło ponad dziesięć lat, nie poświęcono jej także wielu artykułów. Wypełnienie tej luki wymagało podjęcia pogłębionych badań tej problematyki.

Komentarz ma charakter naukowy. Został napisany głównie metodą dogmatyczną, która posłużyła nie tylko do analizy tekstu komentowanej ustawy, lecz także jej wielorakich systemowych powiązań z uregulowaniami proceduralnymi i materialnoprawnymi konstytucyjnymi, administracyjnymi, karnymi i cywilnymi, a także europejskimi. W szerokim zakresie wykorzystano również metodę historyczną, do czego skłania znaczny materiał legislacyjny i ewolucja polskich uregulowań ustrojowych i przeciwepidemicznych. Należyte uwzględnianie intencji ustawodawcy w oparciu o *travaux preparatoires* jest uznaną metodą analizy prawniczej szeroko akceptowaną także poza prawem międzynarodowym.

Wykorzystano pomocniczo także metodę empiryczną, bo chociaż podstawowym materiałem badawczym dla zespołu autorskiego były przepisy obowiązującego prawa, to pogłębiona analiza procesu ich stosowania niekiedy tego wymagała. Uwzględniono także w odpowiednim zakresie *soft law*, a także orzecznictwo, w tym skromne jeszcze w analizowanym zakresie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wartość poznawczą i praktyczną komentarza zwiększa za to w pewnym zakresie prezentacja orzeczeń Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego. Wysoka współcześnie ranga wykładni systemowej została więc należyście doceniona.

Komentarz rozwiązuje wiele teoretycznych i praktycznych problemów ujawniających się przy wykładni i stosowaniu ustawy. Epidemia wywołana

Wstęp

wirusem SARS-CoV-2 i ogłoszenie na obszarze całego kraju najpierw stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii wymagało udzielenia odpowiedzi na wiele pytań o cele, treść i skutki przepisów ustawy oraz aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie, służących zwalczaniu tej epidemii.

Celem oddawanego do rąk Czytelników komentarza jest wyczerpujące i aktualne omówienie przepisów ustawy w świetle orzecznictwa, poglądów nauki oraz materiałów legislacyjnych z prac nad ustawą i jej nowelizacjami związanymi głównie z epidemią COVID-19. Komentarz zawiera więc także analizę najnowszych zmian, wprowadzonych ustawą z 28.10.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19. Poszerzają one zakres upoważnienia ustawowego dla Rady Ministrów do wprowadzania ograniczeń, nakazów i zakazów w stanie epidemii albo w stanie zagrożenia epidemicznego (art. 46b), potwierdzają wolność przedsiębiorców i pracowników handlu detalicznego oraz gastronomii do odmowy sprzedaży towarów osobom naruszającym obowiązek zakrywania ust i nosa (nowy art. 46bb), ustanawiają istotne nowe obowiązki samorządów zawodowych oraz silnie ingerują w strukturę i działanie podmiotów leczniczych, upoważniają bowiem do zawieszania podmiotów kierujących szpitalami i powoływania pełnomocników. Skomentowano także nowy art. 54a ustawy, stanowiący uzupełnienie regulacji dotyczących postępowań mandatowych. Co więcej, jeśli w najbliższym czasie zmienią się przepisy rozporządzeń wydanych na podstawie komentowanej ustawy, Czytelnicy będą mieli możliwość skorzystania z ich ujednoliconych wersji, dzięki bezpłatnemu dostępowi do wybranych aktów prawnych.

Komentarz uwzględnia znaczną liczbę opracowań naukowych z zakresu prawa medycznego, w tym System Prawa Medycznego pod red. *L. Boska* i *M. Saffana*. Uwzględnia również praktyczne zagadnienia podstaw i przesłanek zaskarżania środków przeciwepidemicznych, w tym rozporządzeń wojewodów, Ministra Zdrowia i Rady Ministrów do sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego, a także dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym za wadliwe rozporządzenia. Wypełnia tym samym znaczącą lukę na rynku wydawniczym.

Komentarz został opracowany przez zespół autorski od lat specjalizujący się naukowo w problematyce prawa medycznego, prawa cywilnego, prawa konstytucyjnego i europejskiego, prawa administracyjnego i karnego. Kompleksowy charakter ustawy wymagał połączenia sił przez badaczy o wielu specjalnościach. Ujawniające się w komentarzu różnice poglądów w kwestiach szczegółowych są tego naturalną konsekwencją.

Zespół autorski jest związany głównie z Pracownią Prawa Medycznego Uniwersytetu Warszawskiego. Każdy z Autorów legitymuje się także znaczącym dorobkiem naukowym i praktycznym, co ma znaczenie dla selekcji podejmowanych zagadnień.

Komentarz jest adresowany do szerokiego kręgu odbiorców. Epidemia nie jest zjawiskiem ograniczonym do wąskiego grona specjalistów, lecz dotyczy milionów ludzi, do których adresowane są przepisy ustawy i wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych. Komentarz będzie przydatny przede wszystkim dla wykonujących zawody medyczne i instytucji ochrony zdrowia, ale także dla sędziów oraz pełnomocników procesowych, pacjentów, pracodawców oraz pracowników administracji, zarówno rządowej, jak i samorządowej zobowiązanych do wykonywania ustawy. Szeroki zakres przedmiotowy ustawy oraz kompleksowy charakter komentarza sprawiają, że będzie on z pewnością przydatny także dla szerokiego grona osób zainteresowanych filozofią i ekonomią.

Autorzy mają nadzieję, że zebrane w komentarzu źródła i materiały oraz wyrażone w nim poglądy i opinie przyczynią się do podniesienia poziomu debaty publicznej koncentrującej się przez ostatnie miesiące na zagadnieniach związanych z epidemią. Wyrażają również nadzieję, że jakość aktów wykonawczych do ustawy oraz aktów stosowania prawa, wydawanych na jej podstawie będzie mogła zostać poprawiona, po uwzględnieniu zgłoszonych w komentarzu uwag. Wzgląd na ochronę najbardziej podstawowych dóbr obywateli związanych z ich godnością, życiem, zdrowiem oraz wolnością, a także wzgląd na konstytucyjne zasady sprawności i rzetelności instytucji publicznych, był drogowskazem dla Autorów przy poszukiwaniu optymalnych kierunków wykładni ustawy.

Komentarz uwzględnia stan prawny na dzień 2.11.2020 r.

Prof. UW dr hab. *Leszek Bosek*

Przejdź do księgarni →



ksiegarnia.beck.pl