

Jacek Jagielski

Uniwersytet Warszawski, Polska

e-mail: j.jagielski@wpia.uw.edu.pl

ORCID: 0000-0002 3033 3282

Piotr Gołaszewski

Uniwersytet Warszawski, Polska

e-mail: gołaszewski1@op.pl

ORCID: 0000-0001 8126 0629

**PRAWO ADMINISTRACYJNE WOBEC EPIDEMII
CHOROBY ZAKAŻNEJ – WYBRANE PROBLEMY NA
TLE STUDIUM PRZYPADKU KORONAWIRUSA SARS-
COV-2 (CHOROBY COVID-19)**

**ADMINISTRATIVE LAW AGAINST AN INFECTIOUS DISEASE
EPIDEMIC: SELECTED PROBLEMS IN THE CONTEXT OF THE
SARS-COV-2 CORONAVIRUS (COVID-19 DISEASE)**

Abstract

The article discusses the legal and administrative regulations regarding the prevention and control of infectious diseases. The author puts forward and justifies the thesis that the SARS-CoV-2 coronavirus epidemic (COVID-19 disease) has exposed significant imperfections (and partly deficiencies) of the above-mentioned regulations, and at the same time revealed the effects of – sometimes insufficient – theoretical reflection on administrative law and the methods of reception of its assumptions and theoretical structures into the provisions of this law. Against this background, particular attention

was paid to the construction of the special state as a (separate and independent) institution of material administrative law, as well as to issues concerning, inter alia, administrative regulations, general administrative acts, administrative enforcement of non-pecuniary obligations, administrative proceedings, criminal-administrative law, and social (digital) exclusion in administrative law. The considerations are summed up by the statement that administrative law – both in practical and theoretical terms – has turned out to be insufficiently prepared for an epidemic of an infectious disease in general, and even more so for an epidemic of a scale such as that caused by the SARS-CoV-2 coronavirus.

KEYWORDS

infectious disease, COVID-19, decision, administrative enforcement, epidemic, general administrative act, sanitary inspection, institution of material administrative law, competence, coronavirus, non-pecuniary obligation, order, administrative proceedings, administrative law, regulation, SARS-CoV-2, special act, state of epidemic, special state, state of epidemic threat, prevention and combating of infectious diseases

SŁOWA KLUCZOWE

choroba zakaźna, COVID-19, decyzja, egzekucja administracyjna, epidemia, generalny akt administracyjny, inspekcja sanitarna, instytucja prawa administracyjnego materialnego, kompetencja, koronawirus, obowiązek o charakterze niepieniężnym, polecenie, postępowanie administracyjne, prawo administracyjne, rozporządzenie, SARS-CoV-2, specustawa, stan epidemii, stan specjalny, stan zagrożenia epidemicznego, zapobieganie chorobom zakaźnym i ich zwalczanie

1. WPROWADZENIE

Jak powszechnie wiadomo, rok 2020 przyniósł pandemię tzw. koronawirusa, czyli ostrej choroby układu oddechowego COVID-19 wywoływanej zakażeniem wirusem SARS-CoV-2 (należącym do grupy koronawirusów). Ten stan rzeczy ma oczywiście swoje odniesienie prawne¹, gdyż związane z nim zagrożenia,

¹ Zob. m.in. T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, Warszawa 2021; J. Paśnik, *Kilka refleksji o regulacji stanu epidemii jako sui generis pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 11, s. 69 i n.; J. Winczorek, *Pandemia COVID-19 a dostęp do prawa. Polska na tle wyników badania międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 12, s. 38 i n.; M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 12, s. 5 i n.; M. Pecyna, *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za ograniczenia praw*

zwłaszcza dotyczące zdrowia i życia, wymagają dla ich przezwyciężenia nie tylko działań na płaszczyźnie czysto medycznej, lecz także aktywności w sferze organizacji życia jednostkowego i społecznego (w różnych jego dziedzinach), która to aktywność powinna mieć oparcie w stosownych regulacjach prawnych.

i wolności w czasie epidemii COVID-19, „Państwo i Prawo” 2020, z. 12, s. 23 i n.; A. Bednarczyk-Płachta, M. Kumela-Romańska, *Prawne aspekty odpowiedzialności odszkodowawczej państwa z tytułu czasowego ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej spowodowanego COVID-19. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 11, s. 37 i n.; F. Morawski, *Zakaz przemieszczania się w związku z pandemią COVID-19 w świetle konstytucyjnego prawa do poruszania się*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 9, s. 7 i n.; G. Maroń, *Polskie prawodawstwo ograniczające wolność religijną w okresie pandemii koronawirusa SARS-CoV-2 a standardy państwa prawa – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 1, s. 33 i n.; J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Stan specjalny w materialnym prawie administracyjnym (zarys problematyki)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” Prawo 30, 2020, z. 112, s. 123 i n.; A. Garus-Pakowska, M. Pakowski, *Kwarantanna ex lege wykonywana w warunkach domowych w związku z epidemią COVID-19 oraz odpady pochodzące z tej kwarantanny. Analiza krytyczna obowiązujących regulacji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 1, s. 21 i n.; K. Januszkiewicz, *Charakter normatywny pieniężnych kar administracyjnych za naruszenie zasad kwarantanny lub izolacji osoby zakażonej w świetle art. 15zzzn ust. 1 ustawy COVID-19*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 4, s. 21 i n.; M. Duda-Hyz, *Zmiany w zakresie blokowania wydatków budżetu państwa w związku z koniecznością przeciwdziałania skutkom COVID-19*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 9, s. 64 i n.; Z. Kmiecik, J. Wegner, *Postępowanie w sprawach administracyjnych w czasach pandemii*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 12, s. 107 i n.; E. Szewczyk, *Modyfikacje postępowań administracyjnych prowadzonych w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 6, s. 18 i n.; A. Partyk, *Epidemia (COVID-19) a tok postępowań cywilnych i sądowniczoadministracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 5, s. 42 i n.; J. Dolny, *Realizacja zasady czynnego udziału stron i szybkości w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez organy jednostek samorządu terytorialnego w dobie epidemii. Uwagi praktyczne*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 6, s. 37 i n.; Ł. Pisarczyk, *Prawo pracy wobec kryzysu*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 12, s. 73 i n.; A. Kościółek, *Jawność posiedzeń sądowych w postępowaniu cywilnym w dobie pandemii COVID-19*, „Przegląd Sądowy” 2021, nr 5, s. 22 i n.; J. Gołaczyński, S. Kotecka-Kral, *Elektronizacja pism procesowych, doręczeń i posiedzeń jawnych w postępowaniu cywilnym w okresie pandemii COVID-19*, „Polski Proces Cywilny” 2020, nr 4, s. 637 i n.; P. Dzienis, *Pisemna forma dowodu z zeznań świadka w świetle wykładni art. 271¹ k.p.c. i jej zastosowanie nie tylko w czasie stanu epidemii*, „Polski Proces Cywilny” 2020, nr 4, s. 691 i n.; M. Hudyma, *Sprawozdanie z webinarium „Wpływ COVID-19 na postępowanie cywilne” (Warszawa, 5 VI 2020)*, „Polski Proces Cywilny” 2020, nr 4, s. 781 i n.; A. Marciniak, *Ograniczenia egzekucji z wynagrodzenia za pracę w świetle postanowień ustawy z 14.05.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2*, „Polski Proces Cywilny” 2020, nr 4, s. 665 i n.; P. Filipiak, *Postępowania restrukturyzacyjne i upadłościowe: przegląd regulacji prawnych ustanowionych w reakcji na skutki epidemii wirusa SARS-CoV-2*, „Polski Proces Cywilny” 2020, nr 4, s. 706 i n.; J. Giezek, P. Kardas, *Wyłączenie odpowiedzialności karnej za nadużycie zaufania i nadużycie władzy publicznej w okresie epidemii – kilka uwag o osobliwościach epizodycznych regulacji prawnych*, „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 7–8, s. 5 i n.; A. Dziergawka, *Reguły intertemporalne związane z orzekaniem kary łącznej w warunkach art. 81 Tarczy 4.0*, „Przegląd Sądowy” 2020, nr 11–12, s. 121 i n.; J. Zagrodnik, *Analiza zmian normatywnych wprowadzonych w warunkach stanu epidemicznego w obszarze uregulowania interwencji w procesie karnym skarbowym*, „Prokuratura i Prawo” 2021, nr 2, s. 5 i n.

Regulacje te jawią się więc w oczywisty sposób jako istotne instrumenty przeciwdziałania tym szczególnym zagrożeniom i ich negatywnym skutkom, nie tylko zresztą w przypadku epidemii chorób zakaźnych, ale także w wielu innych jeszcze sytuacjach nadzwyczajnych i płynących z nich zagrożeń, takich jak np. katastrofy naturalne (trzęsienia ziemi, powodzie, susze itp.) lub awarie techniczne (przemysłowe).

W będącej przedmiotem naszego zainteresowania sytuacji epidemii choroby zakaźnej, w tym konkretnie wywołanej tzw. koronawirusem, odniesienie prawne widoczne jest już w zakresie (rozdzielania) podstawowych pojęć „wirus SARS-CoV-2” oraz „choroba COVID-19”. Pierwszy z tych terminów (wirus SARS-CoV-2) – w ujęciu prawnym – wyczerpuje bowiem definicję „biologicznego czynnika chorobotwórczego” (art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi²; dalej: u.z.ch.z.), natomiast choroba COVID-19 jest „chorobą zakaźną” w rozumieniu art. 2 pkt 3 u.z.ch.z. (czyli „chorobą, która została wywołana przez biologiczny czynnik chorobotwórczy”)³. Pojęcia te łączy ustawowy termin „zakażenie”, rozumiany jako „wniknięcie do organizmu i rozwój w nim biologicznego czynnika chorobotwórczego” (art. 2 pkt 32 u.z.ch.z.). Idąc dalej, skala zachorowań wywołanych koronawirusem – w wymiarze prawnomiędzynarodowym będąca pandemią – w polskim porządku prawnym jest „epidemią”, o której mowa w art. 2 pkt 9 u.z.ch.z., czyli „wystąpieniem 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”. Ta epidemia doprowadziła zarazem do wprowadzenia (na obszarze całego kraju) – określonych ustawowo mianem sytuacji prawnych – stanów specjalnych⁴,

² Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1239, z późn. zm.; przy czym warto od razu dostrzec, że już sam tytuł tej ustawy zawiera błąd składniowy, gdyż poprawne językowo brzmienie tego tytułu powinno być następujące: „o zapobieganiu zakażeniom i chorobom zakaźnym u ludzi oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi”. Biologiczny czynnik chorobotwórczy został natomiast zdefiniowany w art. 2 pkt 2 u.z.ch.z. jako „posiadające zdolność wywoływania objawów chorobowych drobnoustroje komórkowe lub wytwarzane przez nie produkty, zewnętrzne i wewnętrzne pasożyty człowieka lub wytwarzane przez nie produkty, cząstki bezkomórkowe zdolne do replikacji lub przenoszenia materiału genetycznego, w tym zmodyfikowane genetycznie hodowle komórkowe lub wytwarzane przez nie produkty”. Zob. też rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie zakażenia koronawirusem SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r., poz. 325, z późn. zm.).

³ Mając na uwadze prawniczy (a nie medyczny lub przyrodniczy) charakter niniejszego opracowania, w dalszych rozważaniach posługujemy się uproszczonym określeniem „koronawirus” na określenie zarówno samego wirusa SARS-CoV-2, jak i wywoływanej nim choroby COVID-19, chyba że co innego – a więc wyraźne rozróżnienie wirusa SARS-CoV-2 oraz choroby COVID-19 – będzie wynikało z dalszych uwag.

⁴ Pojęcie to wprowadzamy już w tym miejscu, natomiast wyjaśniamy je bliżej w dalszych uwagach poniżej.

tj. najpierw „stanu zagrożenia epidemicznego” (art. 2 pkt 23 u.z.ch.z.⁵), a następnie „stanu epidemii” (art. 2 pkt 22 u.z.ch.z.⁶), trwającego zresztą w chwili przygotowywania niniejszego artykułu, co przesądza o aktualności podjętej tematyki, która zwróciła naszą uwagę w toku dyskusji nad problemem (szeroko rozumianej) przystawalności regulacji prawnoadministracyjnych do sytuacji (ogólnej) wywołanej koronawirusem.

Znaleźliśmy się bowiem w momencie, gdy martwe na co dzień przepisy prawa administracyjnego regulujące zwalczanie epidemii chorób zakaźnych

⁵ Zgodnie z tym przepisem przez stan zagrożenia epidemicznego należy rozumieć „sytuację prawną wprowadzoną na danym obszarze w związku z ryzykiem wystąpienia epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań zapobiegawczych”. Zob. też 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, z późn. zm.) oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. z 2020 r., poz. 490).

⁶ Zgodnie z tym przepisem, przez stan epidemii należy rozumieć „sytuację prawną wprowadzoną na danym obszarze w związku z wystąpieniem epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii”. Zob. też 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, z późn. zm.) oraz rozporządzenia Rady Ministrów: z dnia 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, z późn. zm.); z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 658, z późn. zm.); z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 697); z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 792, z późn. zm.); z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 878, z późn. zm.); z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 964, z późn. zm.); z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 1066, z późn. zm.); 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, z późn. zm.); z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 1758, z późn. zm.); z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 2091, z późn. zm.); z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 2132); z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 2316, z późn. zm.); z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2021 r., poz. 447, z późn. zm.); z dnia 19 marca 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2021 r., poz. 512, z późn. zm.); z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2021 r., poz. 861, z późn. zm.).

(mające wszelkie przymioty *law in books*)⁷ zderzają się z realnym zagrożeniem wywołanym koronawirusem, które poddaje weryfikacji funkcjonowanie tych norm w działaniu (nadając im charakter *law in practice*). Wynik tej konfrontacji ma wymiar zarówno praktyczny, jak i teoretyczny, gdyż pozwala stwierdzić, czy przepisy obowiązującego prawa administracyjnego – w praktyce – okazały się przygotowane na epidemię konawirusa, *ergo* tworzyły właściwe ramy prawne do skutecznego przeciwdziałania temu kataklizmowi, a z drugiej strony – w aspekcie teoretycznym – możemy przy tej okazji ocenić wybrane konstrukcje (instytucje) prawa administracyjnego pod kątem ich użyteczności (przydatności) oraz adekwatności do zaistniałej sytuacji epidemicznej, względnie dostrzec określone niedostatki w tym zakresie. Tym zatem zagadnieniom będą poświęcone dalsze rozważania⁸, w ramach których skłaniamy się ku tezie, że epidemia koronawirusa obnażyła istotne niedoskonałości (i po części braki) obowiązujących regulacji prawnoadministracyjnych dotyczących zapobiegania chorobom zakaźnym i ich zwalczania, a jednocześnie ujawniła skutki – niewystarczającej niekiedy – refleksji teoretycznej nad prawem administracyjnym oraz sposobami recepcji na grunt przepisów tego prawa jego założeń i konstrukcji teoretycznych. W efekcie wydaje się, że prawo administracyjne – tak pod względem praktycznym, jak i teoretycznym – okazało się niedostatecznie przygotowane na epidemię choroby zakaźnej w ogólności, a tym bardziej epidemię o skali takiej, jak wywołana koronawirusem.

Takiemu stanowisku można oczywiście przeciwstawić funkcjonującą w przestrzeni publicznej ocenę, że nigdy dotąd – nie tylko w Polsce, ale na całym świecie

⁷ W tym kontekście warto też od razu dostrzec, że prawnoadministracyjne aspekty problematyki zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych – poza opracowaniami typu podręcznikowego lub odnoszącymi się ogólnie do zagadnień ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego – cieszyły się dotychczas bardzo umiarkowanym, by nie powiedzieć, że śladowym zainteresowaniem piśmiennictwa: zob. E. Ura, *Zadania administracji państwowej w zakresie zwalczania klęsk żywiołowych, katastrof, chorób zakaźnych i epidemii*, „Organizacja–Metody–Technika” 1986, nr 7, s. 7 i n.; Z. Leoński, *Administracyjnoprawna regulacja zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych*, „Organizacja–Metody–Technika” 1988, nr 11–12, s. 8 i n.; Z. Leoński, *Obowiązki obywateli i innych podmiotów w zakresie profilaktyki i zwalczania chorób zakaźnych*, „Organizacja–Metody–Technika” 1989, nr 1, s. 5 i n.; W. Dawidowicz, *Zakaźne choroby* [hasło], (w:) W. Dawidowicz (red.), *Leksykon instytucji powszechnego prawa administracyjnego*, Gdańsk 1996; M. Janik, *Polityka sanitarna*, Warszawa 2012, s. 148 i n. Ten stan rzeczy uległ zmianie w zasadzie dopiero wraz z wybuchem epidemii koronawirusa: zob. L. Bosek (red.), *Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz*, Warszawa 2020, oraz publikacje przywołane już w przypisie 1. powyżej.

⁸ Zastrzec przy tym należy, że rozważania te są formułowane z pozycji nauki prawa administracyjnego, nie zaś nauki administracji. Kwestia (szeroko rozumianej) przystawalności regulacji prawnoadministracyjnej do sytuacji (ogólnej) wywołanej epidemią koronawirusa może być bowiem rozpatrywana nie tylko (i) z perspektywy normatywnej – co dotyczy rozważań prezentowanych w niniejszym opracowaniu – lecz także (ii) z punktu widzenia funkcjonowania administracji publicznej (sprawności oraz skuteczności działania aparatu administracyjnego w zaistniałych warunkach epidemicznych), której to problematyki niniejsze opracowanie już nie obejmuje.

cie – nie mieliśmy do czynienia z epidemią (pandemią) o zasięgu i skutkach takich, jak w przypadku koronawirusa. Tego rodzaju stwierdzenie niczego jednak (w sposób pozytywny) nie wyjaśnia, natomiast przy założeniu nawet jego (potencjalnej) trafności, rysuje się wyłącznie wniosek, że w takim razie wszystkie dotychczasowe regulacje prawnoadministracyjne dotyczące zwalczania chorób zakaźnych były niewystarczające. Od przeszło stu lat obowiązują one bowiem w zbliżonym co do treści kształcie normatywnym⁹, określającym listę chorób zakaźnych (czynników chorobotwórczych), sposoby uzupełniania tej listy, kompetencje (szczególne) organów oraz uprawnienia i obowiązki jednostek w czasie stanu epidemii, zasady jego wprowadzania, a także pozostałe reguły sprawowania policji sanitarnej¹⁰ w czasie tego stanu, włącznie z trybem karania za nieprzestrzeganie tych reguł (ich sankcjonowanie). Omawiane regulacje, z zastrzeżeniem oczywiście postępu naukowego – będącego wynikiem rozwoju medycyny i biologii – oraz mniej zasadniczych modyfikacji obejmujących rozwiązania szczegółowe (dotyczące przede wszystkim kwestii ustrojowo-organizacyjnych i sposobu unormowania prawnych form działania podmiotów biorących udział w zwalczaniu epidemii), nie zmieniły się bowiem istotnie począwszy od ustawy z dnia 25 lipca 1919 r. w przedmiocie zwalczania chorób zakaźnych oraz innych chorób, występujących nagminnie¹¹, poprzez trzy kolejne ustawy z dnia 21 lutego 1935 r. o zapobieganiu chorobom zakaźnym i o ich zwalczaniu¹², z dnia 13 listopada 1963 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych¹³ oraz z dnia 6 września 2001 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach¹⁴, a na obecnie obowiązującej ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi skończywszy.

⁹ Zob. szerzej T. Gardocka, *Zapobieganie i zwalczanie chorób zakaźnych w Polsce. Historia regulacji prawnej*, (w:) T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, Warszawa 2021, s. 17 i n.

¹⁰ Co do samego pojęcia policji sanitarnej zob. przede wszystkim M. Janik, *Policja...*, s. 17–53. Por. też Z. Leoński, *Materiałne prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 206 i n.

¹¹ Dz.U. nr 67, poz. 402, z późn. zm. Równoległe z tą ustawą – do 1935 r. – obowiązywały także: 1) ustawa z dnia 14 lipca 1920 r. o utworzeniu urzędu Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarza do walki z epidemiami, grożącemi Państwu klęską powszechną (Dz.U. Nr. 61, poz. 388); 2) ustawa z dnia 28 sierpnia 1905 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych (Zbiór ustaw pruskich, s. 373); 3) ustawa z dnia 30 czerwca 1900 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych (Dz.U. Rzeszy, s. 306), a ponadto 4) akty wykonawcze (rozporządzenia) do tych ustaw dotyczące zwalczania m.in. wścieklizny, jaglicy, ospy, cholery azjatyckiej oraz ostrego zapalenia przednich rogów rdzenia (*Polyomyelitis acuta anterior* – choroby Heine-Medina).

¹² Dz.U. nr 27, poz. 198, z późn. zm. W czasie obowiązywania tej ustawy (do 1963 r.) uchwalono również: 1) dekret z dnia 14 maja 1946 r. o powołaniu pracowników służby zdrowia do walki z epidemiami (Dz.U. nr 23, poz. 150), który obowiązywał do 1963 r.; 2) dekret z dnia 16 kwietnia 1946 r. o zwalczaniu chorób wenerycznych (Dz.U. nr 18, poz. 119, z późn. zm.), który obowiązywał do końca 2001 r.; 3) ustawę z dnia 22 kwietnia 1959 r. o zwalczaniu gruźlicy (Dz.U. nr 27, poz. 170, z późn. zm.), która obowiązywała do końca 2001 r.

¹³ Dz.U. nr 50, poz. 279, z późn. zm.

¹⁴ Dz.U. nr 126, poz. 1384, z późn. zm.

Gdyby zatem ta ostatnia ustawa, pod rządami której zastała nas epidemia koronawirusa, tworzyła – czego wypadało racjonalnie oczekiwać – właściwe ramy prawne do skutecznego przeciwdziałania tej epidemii, wystraczałoby rozciągnięcie w trybie art. 3 ust. 2 u.z.ch.z. zakresu zastosowania przepisów tej ustawy na koronawirusa (co nastąpiło rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie zakażenia koronawirusem SARS-CoV-2¹⁵), po czym przystąpienie na tej podstawie prawnej do zwalczania zaistniałej epidemii. Tak się jednak nie stało, bowiem powstał problem spójności ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. z innymi aktami prawnymi, które epidemia koronawirusa (jako stan niewątpliwie zagrażający zdrowiu i życiu wielu osób, czyli bezpieczeństwu publicznemu w wymiarze zdrowotnym) aktywowała, a ponadto – zanim jeszcze epidemia zdążyła na dobre się rozwinąć – szybko okazało się, że wszystkie te regulacje są niewystarczające, względnie – zważywszy na ich rozproszenie oraz niski poziom legislacyjny – niezdadne do sprawnego funkcjonowania w czasie epidemii. Jakże aktualne, niestety, okazało się więc w tym aspekcie pytanie, które postawiliśmy przed trzema laty, „dotyczące tego, czy nie jest (choćby trochę) tak, że w prawie administracyjnym (w jego ogólnym wymiarze normatywnym i doktrynalnym) niby wszystko jest, ale przy bliższym spojrzeniu odnosi się (jeśli nie zawsze, to przynajmniej często) wrażenie, jakby nie było w tym prawie nic, co jest możliwie w pełni dopracowane na miarę współczesnych i przyszłych potrzeb tego prawa”¹⁶.

2. PRAWNOADMINISTRACYJNA REGULACJA EPIDEMII CHORÓB ZAKAŻNYCH W OGÓLNOŚCI

Problematyka ulokowania kategorii epidemii choroby zakaźnej (w tym koronawirusa) w polskim prawie administracyjnym nie wyczerpuje się, jak już zasygnalizowano, w przepisach ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, gdyż zadania i kompetencje z tego zakresu określa także ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej¹⁷ (dalej: u.p.i.s.; zob. przede wszystkim art. 1, 2, 5, 8a i 26 tej ustawy), a ponadto wydane na jej podstawie rozporządzenia: 1) Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 26 lutego 2019 r. w sprawie wykonywania zadań przez Państwową Inspekcję Sanitarną Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Admi-

¹⁵ Dz.U. z 2020 r., poz. 325.

¹⁶ J. Jagielski, P. Gołaszewski, *O problemach z prawem administracyjnym oraz niektórych węzłowych zagadnieniach tego prawa (kilka refleksji z teraźniejszej i przyszłej perspektywy)*, (w:) J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018, s. 38.

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 195, z późn. zm.

nistracji¹⁸; 2) Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 maja 2013 r. w sprawie wykonywania zadań przez Państwową Inspekcję Sanitarną Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na terenie obiektów Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz w stosunku do funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Centralnego Biura Antykorupcyjnego¹⁹; 3) Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie Wojskowej Inspekcji Sanitarnej²⁰; 4) Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 21 września 1999 r. w sprawie zasad wykonywania zadań przez inspektorów sanitarnych w odniesieniu do zakładów karnych, aresztów śledczych oraz schronisk dla nieletnich i zakładów poprawczych podległych Ministrowi Sprawiedliwości²¹. Już zatem w punkcie wyjścia zadania i kompetencje dotyczące zwalczania chorób zakaźnych są – także skutkiem dokonywania nie zawsze spójnych nowelizacji powyższych ustaw i rozporządzeń – rozproszone w różnych aktach prawnych, co przed laty doprowadziło nawet do wysunięcia w doktrynie postulatów unifikacji przepisów przeciwepidemicznych (a szerzej: dotyczących zapobiegania chorobom zakaźnym i ich zwalczania) w jednym akcie prawnym rangi ustawowej, do którego miałyby być włączone również normy regulujące ustrój i organizację Państwowej Inspekcji Sanitarnej²².

Gdyby na tych jedynie zastrzeżeniach wyczerpywał się problem prawnej regulacji epidemii choroby zakaźnej, to istotnie można by go postrzegać w kategoriach, ważkiej niewątpliwie, ale wyłącznie akademickiej dyskusji. Sprawa jest jednak dalece bardziej skomplikowana, gdyż w grę wchodzi tutaj dodatkowe i odrębne kompleksy przepisów, po pierwsze dotyczących klęski żywiołowej, po drugie regulujących zarządzanie kryzysowe, a po trzecie obejmujących ustrojowe i materialne prawo administracyjne w zakresie odnoszącym się do nadzwyczajnych sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego.

¹⁸ Dz.U. z 2019 r., poz. 411, które zachowuje moc obowiązującą nie dłużej niż do dnia 31 maja 2021 r. – art. 19 ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 322, z późn. zm.). Na mocy art. 17 i 20 tej ustawy Państwowa Inspekcja Sanitarna Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji uległa bowiem likwidacji z dniem 1 lipca 2020 r. Odrębną kwestią pozostaje zarazem ocena, czy w sytuacji epidemicznej wywołanej koronawirusem był to adekwatny termin z punktu widzenia zapewnienia ciągłości i sprawności wykonywania zadań związanych ze zwalczaniem zaistniałej epidemii.

¹⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 577, z późn. zm., które zachowuje moc obowiązującą nie dłużej niż do dnia 31 maja 2021 r. – aktualne są tutaj bowiem poczynione w przypisie poprzedzającym uwagi dotyczące likwidacji Państwowej Inspekcji Sanitarnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dniem 1 lipca 2020 r.

²⁰ Dz.U. z 2020 r., poz. 432. Zob. też art. 22a–22j u.p.i.s., które weszły w życie 15 marca 2020 r.

²¹ Dz.U. nr 82, poz. 927.

²² Z. Leoński, *Administracyjnoprawna regulacja...*, s. 8 i n.; G. Szpor, *Państwowa Inspekcja Sanitarna*, „Organizacja–Metody–Technika” 1989, nr 8–9, s. 10.

3. EPIDEMIA CHOROBY ZAKAŻNEJ A STAN KLĘSKI ŻYWIOŁOWEJ – PRZYCZYNEK DO ROZWAŻAŃ NAD STANEM SPECJALNYM JAKO (NOWĄ) INSTYTUCJĄ PRAWA ADMINISTRACYJNEGO MATERIALNEGO

Zagadnienie postrzegania epidemii koronawirusa w kategorii klęski żywiołowej jest jednym z najżywiej bodaj dyskutowanych w ostatnim czasie tematów w przestrzeni publicznej. Ma to oczywiście kontekst polityczny, wynikający z zarządzonych w 2020 r. wyborów prezydenckich²³, którym jednak tutaj nie będziemy się zajmować. Uwagę skoncentrujemy natomiast na próbie określenia relacji między dwoma prawnymi kategoriami (pojęciami), tj. stanem epidemii (stanem zagrożenia epidemicznego; art. 2 pkt 22 i 23 u.z.ch.z.) oraz stanem klęski żywiołowej²⁴ (art. 228, 232 i 233 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²⁵, dalej: Konstytucja RP; ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej²⁶, dalej: u.s.k.ż.; dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych²⁷, dalej: d.s.z.k.ż.; ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela²⁸).

Z zastrzeżeniem ogólnych wymogów wynikających z art. 228 Konstytucji RP²⁹, stan klęski żywiołowej może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu

²³ Tej kwestii dotyczy i omawia ją obszernie (nieprawomocny w dacie przygotowywania niniejszego artykułu) wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 września 2020 r., VII SA/Wa 992/20, dotyczący tzw. wyborów kopertowych. Zob. też A. Bodnar, *Działania podejmowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich w związku z pandemią*, (w:) T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, Warszawa 2021, s. 190 i n.

²⁴ Zob. też J. Paśnik, *Kilka refleksji...*, s. 69 i n.

²⁵ Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.

²⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1897, z późn. zm.

²⁷ Dz.U. nr 23, poz. 93, z późn. zm.

²⁸ Dz.U. nr 233, poz. 1955. Na marginesie warto wspomnieć, że konieczność stosowania tej ustawy jest jednym z podawanych w debacie publicznej argumentów mających (rzekomo) przemawiać przeciwko wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej z powodu epidemii koronawirusa. W związku z tym warto przypomnieć, że art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 1963 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych przewidywał odszkodowanie za tzw. szkodę legalną, gdyż stanowił, że: „Osoby i jednostki organizacyjne, które poniosły szkodę wskutek zarządzanego w celu zwalczania chorób zakaźnych zakazu wprowadzenia do obrotu lub spożycia artykułów spożywczych, odkażenia lub zniszczenia przedmiotów, mają prawo do odszkodowania”. W kolejnych ustawach z 2001 r. oraz z 2008 r. tego rozwiązania już nie zastosowano, co może uchodzić za dyskusyjne.

²⁹ Wymogi te, mające wymiar konstytucyjny i dotyczące wszystkich stanów nadzwyczajnych, omawia bliżej L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 421 i n. Zob. też S. Steinborn, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 1607 i n.

ich usunięcia, przy czym przez klęskę żywiołową rozumie się m.in. katastrofę naturalną, której skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.s.k.ż.)³⁰. Katastrofą naturalną, o której mowa wyżej, jest natomiast m.in. masowe występowanie chorób zakaźnych ludzi (art. 3 ust. 1 pkt 2 u.s.k.ż.). Na tej podstawie wypada przyjąć, że choroba zakaźna może być uznana za klęskę żywiołową, jeżeli: 1) występuje masowo; 2) skutki tego stanu rzeczy zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach; 3) działania służące zapobieganiu i zwalczaniu choroby zakaźnej (występującej masowo) mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem³¹.

Z drugiej strony, występują w porządku prawnym, także w postaci definicji legalnych, pojęcia: 1) zagrożenia epidemicznego („zaistnienie na danym obszarze warunków lub przesłanek wskazujących na ryzyko wystąpienia epidemii” – art. 2 pkt 31 u.z.ch.z.); 2) epidemii („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” – art. 2 pkt 9 u.z.ch.z.); 3) stanu zagrożenia epidemicznego („sytuacja prawna wprowadzona na danym obszarze w związku z ryzykiem wystąpienia epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań zapobiegawczych” – art. 2 pkt 23 u.z.ch.z.); 4) stanu epidemii („sytuacja prawna wprowadzona na danym obszarze w związku z wystąpieniem epidemii w celu podjęcia określonych

³⁰ Dla porządku należy dodać, że inną definicję „klęski żywiołowej” daje art. 1 ust. 1 d.s.z.k.ż., zgodnie z którym klęskami żywiołowymi w rozumieniu tego dekretu są „wszelkiego rodzaju zdarzenia żywiołowe zagrażające bezpieczeństwu życia lub mienia większej ilości osób albo też mogące wywołać poważne zakłócenia gospodarki narodowej (...), dla których zwalczania konieczna jest zorganizowana akcja społeczna”. Fakt pozostawienia w obrocie prawnym ww. dekretu (braku jego uchylenia) – po uchwaleniu Konstytucji RP oraz przyjęciu w jej wykonaniu pakietu ustaw dotyczących stanów nadzwyczajnych – jest przy tym dyskusyjny *per se* i może być dodatkowym argumentem dla uzasadnienia tezy o pewnej jednak ułomności stanu prawnego w zakresie regulacji sytuacji nadzwyczajnych (szczególnych), skoro regulację ww. dekretu powieliła w zasadzie art. 22 u.s.k.ż. Już tylko na marginesie dodajmy w tej sytuacji, że wciąż obowiązuje także – wydane na podstawie art. 5 ust. 2 d.s.z.k.ż. – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 1953 r. w sprawie wykonania art. 5 dekretu o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz.U. nr 37, poz. 158) oraz – wydane na podstawie art. 6 ust. 4 d.s.z.k.ż. – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 1999 r. w sprawie zasad oraz trybu ustalania i wypłaty odszkodowań za szkody poniesione w związku z akcjami zwalczania klęsk żywiołowych (Dz.U. nr 55, poz. 573).

³¹ Zagadnienia te omawia szerzej z perspektywy prawnoadministracyjnej M. Smaga, *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Kraków 2004, s. 19–33.

w ustawie działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii” – art. 2 pkt 22 u.z.ch.z.)³². Widać zatem wyraźnie, że nie każda epidemia (a tym bardziej zagrożenie epidemiczne) – choćby przez wzgląd na kwestię masowości zachorowań, skutki społeczne i gospodarcze epidemii oraz środki niezbędne do jej zapobiegania i zwalczania – jest klęską żywiołową w przyjętym wcześniej rozumieniu³³, wobec czego stan epidemii (stan zagrożenia epidemicznego) wypada potraktować – tak przynajmniej się wydaje – jako przykład (nowej) instytucji prawa administracyjnego materialnego³⁴, o samodzielnym charakterze, tyle że wyraźnie wcześniej niewyodrębnionej ani niepoddanej bliższej refleksji teoretycznej (naukowej). Zaproponowaliśmy zarazem dla tej instytucji, użyte już wyżej, określenie „stan specjalny”³⁵, a to – z jednej strony – w nawiązaniu do ogólnej konstrukcji przewidzianych w Konstytucji RP stanów nadzwyczajnych³⁶, natomiast z drugiej strony – z odwołaniem się do znanych już w materialnym prawie administracyjnym instytucji obszaru specjalnego³⁷ oraz

³² Bliżej na temat tych pojęć zob. też L. Bosek, (w:) L. Bosek (red.), *Ustawa o zapobieganiu...*, s. 60 i n.

³³ W tym miejscu – w pełni świadomie – uchylamy się od rozstrzygania (ważkiej niewątpliwie) kwestii dotyczącej tego, czy koronawirus – w rozumieniu prawnym – jest wyłącznie epidemią, czy też klęską żywiołową, wobec czego wprowadzony powinien być stan epidemii (co ma miejsce), czy jednak stan klęski żywiołowej (co z kolei było przedmiotem wielu postulatów). Por. J. Paśnik, *Kilka refleksji...*, s. 69 i n.; M. Radajewski, *Prawa i wolności człowieka i obywatela w dobie pandemii*, (w:) T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, Warszawa 2021, s. 77 i n.; M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność...*, s. 5 i n.; M. Pecyna, *Odpowiedzialność...*, s. 23 i n.; A. Bednarczyk-Plachta, M. Kumela-Romańska, *Prawne aspekty...*, s. 37 i n.; F. Morawski, *Zakaz przemieszczania się...*, s. 7 i n.; G. Maroń, *Polskie prawodawstwo...*, s. 33 i n.; A. Bodnar, *Działania podejmowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich w związku z pandemią*, (w:) T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), *Pandemia Covid-19...*, s. 189 i n.

³⁴ W rozumieniu przyjętym przez J. Jagielskiego i Z. Duniewską – zob. J. Jagielski, *Prawo materialne a tzw. część szczegółowa prawa administracyjnego (problem prezentacji prawa materialnego)*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 43–47; Z. Duniewska, *Wyznaczenie pojęcia instytucji prawa administracyjnego materialnego*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 168–178.

³⁵ J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Stan specjalny...*, s. 123 i n.

³⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 421–427; K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 17 i n.; S. Steinborn, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja...*, s. 1607 i n.; M. Smaga, *Administracja publiczna...*, s. 19–33.

³⁷ Zob. J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 651–682; P. Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017, *passim*.

statusu specjalnego³⁸, których elementy – odpowiednio przedmiotowe i podmiotowe – stan specjalny, w proponowanym tutaj ujęciu, niewątpliwie łączy. Bliższa analiza prawnomaterialnej instytucji stanu specjalnego przekracza ramy niniejszego artykułu (oczekując dopiero na samodzielne i wyczerpujące opracowanie)³⁹, toteż jedynie jako przykłady – innych niż stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego⁴⁰ – stanów specjalnych o charakterze prawnoadministracyjnym można podać: 1) wprowadzenie stopni alarmowych (stopni alarmowych CRP) w przypadku (ryzyka) wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym⁴¹; 2) pogotowie i alarm przeciwpowodziowy, które ogłasza i odwołuje wójt (burmistrz, prezydent miasta)⁴², starosta⁴³ lub wojewoda⁴⁴; 3) okresowe ograniczenia w sprze-

³⁸ Zob. J. Jagielski, *Specjalny status prawny*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 479–501.

³⁹ Próbę takiego – ze swej natury wstępnego – opracowania podjęliśmy w artykule: J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Stan specjalny...*, s. 123 i n., określając stan specjalny jako „instytucję uregulowaną pod względem treści i formy w powszechnie obowiązującym prawie administracyjnym materialnym, która w ramach zwykłych środków konstytucyjnych o charakterze prawnoadministracyjnym, uruchamianych kolektywnie w drodze prawnej formy działania administracji, ogranicza wolności i prawa lub kreuje obowiązki generalnie określonej grupy podmiotów – wyodrębnionej ze względu na kryterium przedmiotowe odnoszące się do sytuacji szczególnej – w celu przeciwdziałania związanemu z tą sytuacją, spodziewanemu bądź istniejącemu, zagrożeniu bezpieczeństwa, porządku lub zdrowia publicznego. W istocie chodzi tutaj zatem o zaktualizowaną w normach prawa administracyjnego materialnego »wiązkę ograniczeń i obowiązków«, składającą się na stan specjalny właśnie, jaką normy tego prawa łączą z wystąpieniem generalnie określonej sytuacji wywołującej zagrożenie dla bezpieczeństwa, porządku lub zdrowia publicznego” (*ibidem*, s. 137).

⁴⁰ Szczegółową regulację prawną tych stanów zawierają przepisy art. 46–48 u.z.ch.z. Zob. też L. Bosek, (w:) *Ustawa o zapobieganiu...*, s. 737 i n.

⁴¹ Wprowadzenie każdego z tych stopni aktywuje (zbiorczo) kompetencje, uprawnienia i obowiązki określone bliżej w art. 15–17 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 796, z późn. zm.) oraz wydanych na jej podstawie rozporządzeniach: 1) Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2016 r. w sprawie zakresu przedsięwzięć wykonywanych w poszczególnych stopniach alarmowych i stopniach alarmowych CRP (Dz.U. z 2016 r., poz. 1101); 2) Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 28 września 2016 r. w sprawie szczegółowego zakresu przedsięwzięć wykonywanych przez kierowników placówek zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej w poszczególnych stopniach alarmowych lub stopniach alarmowych CRP (Dz.U. z 2016 r., poz. 1606).

⁴² Zob. art. 7 ust. 1 pkt 14 i art. 31a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 713, z późn. zm.; dalej: u.s.g.). Pogotowie (alarm) przeciwpowodziowe jest najczęściej wprowadzane w formie przepisów porządkowych wydawanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

⁴³ Zob. art. 34 ust. 1a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. 2020 r., poz. 920, z późn. zm.; dalej: u.s.p.), przy czym starosta nie ma kompetencji do wydawania przepisów porządkowych, a więc nie jest uprawniony do ogłaszania (odwoływania) pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego w tej formie.

⁴⁴ Zob. art. 22 pkt 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1464, z późn. zm.). Wojewoda ogłasza (odwołuje) pogotowie i alarm przeciwpowodziowy w drodze rozporządzenia porządkowego.

daży paliw stałych oraz w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej i ciepła (tzw. 20. stopień zasilania)⁴⁵; 4) powiadomienia dotyczące (ryzyka) przekroczenia poziomu alarmowego, poziomu informowania, poziomu dopuszczalnego lub poziomu docelowego substancji w powietrzu (tzw. alarmy smogowe)⁴⁶; 5) ograniczenia w razie (zagrożenia) wystąpienia choroby zakaźnej zwierząt⁴⁷. Wszystkie te przykłady łączy niższy stopień zagrożenia oraz węższy przedmiot regulacji względem konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych (w tym przede wszystkim stanu klęski żywiołowej), co w przypadku administracyjnych stanów specjalnych skutkuje zastosowaniem mniej radykalnych środków prawnych mających na celu przeciwdziałanie spodziewanemu bądź istniejącemu zagrożeniu bezpieczeństwa, porządku lub zdrowia publicznego⁴⁸.

⁴⁵ Ograniczenia te mogą być wprowadzone – na czas oznaczony – na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego części i są realizowane w sposób szczegółowo określony w tzw. planach ograniczeń, jeżeli dochodzi do zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego Rzeczypospolitej Polskiej, dostaw energii elektrycznej lub osób albo zagrożenia wystąpieniem znacznych strat materialnych – art. 11–11f ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 755, z późn. zm.) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wprowadzania ograniczeń w sprzedaży paliw stałych oraz w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej lub ciepła (Dz.U. nr 133, poz. 924).

⁴⁶ Zgodnie z art. 93 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1396, z późn. zm.) wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego niezwłocznie dokonuje takiego powiadomienia, które powinno zawierać: 1) datę, godzinę i obszar, na którym wystąpiło ryzyko przekroczenia albo przekroczenie, oraz przyczyny tego stanu; 2) prognozy zmian poziomów substancji w powietrzu łącznie z przyczynami tych zmian, obszaru, którego dotyczy, oraz czasu trwania przekroczenia albo ryzyka jego wystąpienia; 3) wskazanie grup ludności wrażliwych na przekroczenie, obejmujących w szczególności osoby starsze i dzieci, oraz środki ostrożności, które mają być przez nie podjęte; 4) informację o obowiązujących ograniczeniach i innych środkach zaradczych. Zob. szerzej J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Stan specjalny...*, s. 132–133.

⁴⁷ Zob. art. 45–47 i art. 48 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1421, z późn. zm.), które upoważniają ministra właściwego do spraw rolnictwa, wojewodę lub powiatowego lekarza weterynarii do wprowadzania – w formie rozporządzeń wykonawczych do ww. ustawy bądź stanowiących akty prawa miejscowego – ograniczeń, nakazów lub zakazów mających na celu zwalczanie choroby zakaźnej zwierząt.

⁴⁸ Wypada jednak dostrzec, że zmiany regulacji prawnej dotyczącej stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii wprowadzone w związku z koronawirusem – polegające na dodaniu nowych art. 44a u.z.ch.z oraz art. 46a–46g u.z.ch.z. – istotnie wypaczyły obraz tych instytucji prawnych jako administracyjnych stanów specjalnych w przyjętym wyżej rozumieniu. Wprowadzone regulacje – poprzez zastosowanie analogicznych rozwiązań i środków prawnych – zdecydowanie bowiem zbliżają stan zagrożenia epidemicznego (stan epidemii) do opisanego w Konstytucji RP stanu klęski żywiołowej, co będzie jeszcze przedmiotem dalszych uwag.

4. EPIDEMIA CHOROBY ZAKAŻNEJ JAKO SYTUACJA KRYZYSOWA (ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE)

Epidemia choroby zakaźnej może – a w przypadku koronawirusa, ze względu na skalę, powinna – być postrzegana również jako sytuacja kryzysowa w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁴⁹ (dalej: u.z.k.), czyli „sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”. Zatem – skoro zgodnie z art. 2 u.z.k. „zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej” – zwalczanie epidemii koronawirusa, w wymiarze prawnym, powinno odbywać się właśnie na podstawie przepisów o zarządzaniu kryzysowym, które powinny być w pełni adekwatne do zaistniałej sytuacji. Najwyraźniej jednak nie są, skoro konieczne było – na potrzeby epidemii koronawirusa – uchwalenie szczególnej ustawy (specustawy, o której będzie mowa niżej), co z drugiej strony nie powinno dziwić, zważywszy na brak dostatecznego skorelowania przepisów o zarządzaniu kryzysowym z regulacjami (przepisami) ustrojowymi oraz materialnymi dotyczącymi zapobiegania chorobom zakaźnym i ich zwalczania.

Ograniczmy się bowiem do zwrócenia uwagi, że ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym wskazuje podmioty kierujące tym zarządzaniem na poszczególnych szczeblach aparatu administracyjnego (Rada Ministrów, wojewodowie, starostowie, wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast), jednak nie określa w zasadzie charakteru powiązań oraz środków oddziaływania między tymi podmiotami w sytuacjach kryzysowych (usuwania zagrożeń). O ile nie stanowi to generalnej przeszkody w obrębie administracji rządowej, o tyle już w odniesieniu do organów samorządowych konieczne było dodanie (w 2011 r.) art. 25 ust. 1a w ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁵⁰ (dalej: u.w.a.r.w.), który wprost umożliwia wojewodzie (co nie dotyczy już jednak innych organów, np. Państwowej Inspekcji

⁴⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1856, z późn. zm. Zagadnienia epidemiczne nie są w tej ustawie w sposób szczególny wyodrębnione, poza jej art. 25 ust. 3 pkt 15, który wprost przewiduje, że oddziały Sił Zbrojnych mogą uczestniczyć w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego obejmujących m.in. udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań sanitarno-higienicznych i przeciwepidemicznych.

⁵⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1464, z późn. zm.

Sanitarnej) wydawanie – w sytuacjach kryzysowych przewidzianych w art. 3 pkt 1 u.z.k. – poleceń obowiązujących również organy samorządu terytorialnego. Generalnie można więc powiedzieć, że epidemia koronawirusa odkrywa – po raz kolejny – ułomność rozwiązań ustawowych w zakresie należytego kształtowania takich funkcji jak kierownictwo, nadzór, kontrola, koordynacja i współdziałanie, nie tylko w aspekcie ustrojowym, ale także pod względem właściwego określania ich treści normatywnych⁵¹.

Dalej wypada też dostrzec, że ciężar działań przeciwepidemicznych spoczywa w przeważającej mierze na Państwowej Inspekcji Sanitarnej, co samo w sobie nie do końca koreluje z rozwiązaniami przyjętymi w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, która główne zadania i kompetencje z tego zakresu lokuje przy zupełnie innych (wymienionych wcześniej) podmiotach, wobec których funkcja (rola) Państwowej Inspekcji Sanitarnej – w ramach zarządzania kryzysowego – ma charakter wtórny i jedynie wykonawczy (służebny). Tymczasem, choć zwalczanie epidemii wymaga np. wydawania przez Państwową Inspekcję Sanitarną szeregu decyzji administracyjnych (dotyczących przede wszystkim poddania się kwarantannie, leczeniu, hospitalizacji lub izolacji, ale także wielu innych kwestii o pierwszorzędym znaczeniu dla skuteczności działań przeciwepidemicznych), a ponadto jest w szerokim zakresie sankcjonowane odpowiedzialnością wykroczeniową, to polecenia i wytyczne wydawane przez ministrów lub wojewodów – nawet w sytuacjach kryzysowych – nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej ani czynności z zakresu ścigania wykroczeń (por. art. 25 ust. 2 u.w.a.r.w. oraz art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁵², dalej: u.r.m.). Wreszcie, całkowicie niejasna pozostaje również relacja prawna, w jakiej – o ile w ogóle – pozostają względem siebie plany zarządzania kryzysowego (krajowy, wojewódzkie, powiatowe i gminne, przewidziane ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym) oraz wojewódzkie plany działania na wypadek wystąpienia epidemii⁵³ sporządzane przez wojewodów w trybie art. 44 u.z.ch.z.⁵⁴. Wszystko to prowadzi do wniosku, że regulacje

⁵¹ Na ten temat zob. szerzej J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 40 i n. Kwestie te wywołują rozbieżności również w wymiarze teoretycznym, co dodatkowo zaciemnia obraz tej problematyki.

⁵² Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 178, z późn. zm.

⁵³ Odrębnym jeszcze zagadnieniem pozostaje prawna relacja tych planów do powiatowych lub wojewódzkich planów ratowniczych, a szerzej – do zasad funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (zob. art. 14 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1372, z późn. zm. oraz wydane na podstawie tego przepisu rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1319).

⁵⁴ Nawiasem mówiąc, przegląd tych planów w Biuletynie Informacji Publicznej poszczególnych urzędów wojewódzkich wskazuje, że w bardzo wielu przypadkach plany te były tworzone lub aktualizowane w lutym bądź marcu 2020 r., a więc w przededniu wystąpienia epidemii koro-

prawne dotyczące zarządzania kryzysowego – w kształcie, w jakim zastała je epidemia koronawirusa – nie tworzyły właściwych (a z pewnością dostatecznych) ram prawnych do skutecznego zwalczania tego kataklizmu.

5. EPIDEMIA CHOROBY ZAKAŻNEJ W (INNYCH) PRZEPISACH USTROJOWEGO I MATERIALNEGO PRAWA ADMINISTRACYJNEGO – WNIOSKI CZĘŚCIOWE

Trzeci z wyróżnionych wcześniej kompleksów przepisów, jaki dopełnia razem obraz ulokowania w prawie kategorii epidemii choroby zakaźnej, obejmuje regulacje z zakresu ustrojowego i materialnego prawa administracyjnego, które odnoszą się do nadzwyczajnych sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego.

Przed wszystkim należy zwrócić uwagę na art. 22 pkt 2 u.w.a.r.w., w myśl którego wojewoda zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków – na zasadach określonych w odrębnych ustawach⁵⁵. To ostatnie zastrzeżenie jest tutaj kluczowe, bowiem ani ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, ani ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej takich zasad nie określają (poza ogólną kompetencją wojewody do wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego bądź stanu epidemii na obszarze województwa lub jego części – art. 46 ust. 1 u.z.ch.z.). Jednocześnie art. 25 ust. 1 u.w.a.r.w. przyznaje wojewodzie kompetencję do wydawania w powyższych sytuacjach nadzwyczajnych poleceń obowiązujących nie tylko wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, ale także organy samorządu terytorialnego⁵⁶. Sam wojewoda – na gruncie przepisów ustawy z dnia 23 lutego

nawirusa w Polsce (gdy trwała już ona w Chinach oraz rozprzestrzeniła się w szybkim tempie we Włoszech, w Hiszpanii i we Francji). Może to wskazywać na brak należytego przygotowania do zwalczania tej epidemii także w omawianym tutaj aspekcie prawnym.

⁵⁵ Zob. też E. Olejniczak-Szałowska, *Dobro wspólne, interes publiczny a interes indywidualny – refleksje na tle prawotwórczych i orzeczniczych kompetencji wojewody w sytuacjach nadzwyczajnych*, (w:) Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, R. Michalska-Badziak, P. Korzeniowski (red.), *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017, s. 494–502.

⁵⁶ O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra, który może wstrzymać wykonanie poleceń wydanych organom niezespolonej administracji rządowej

2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie – podlega jednak w ww. sytuacjach nadzwyczajnych ogólnemu (zwykłemu) kierownictwu Prezesa Rady Ministrów (art. 8 u.w.a.r.w.), zaś uprawnienia ministrów wobec wojewody określają wówczas – niezmiennie – ustawy odrębne (art. 9 ust. 1 u.w.a.r.w. oraz art. 34a ust. 4 u.r.m.). W omawianym zakresie powinny to być zatem ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, jednak ta pierwsza ustawa (w szczególności, jeśli chodzi o ministra właściwego do spraw zdrowia) takich uprawnień nie określa w ogóle, natomiast regulujący tę kwestię art. 8a ust. 9 u.p.i.s.⁵⁷ został wprowadzony do systemu prawnego dopiero z dniem 8 marca 2020 r. na mocy specustawy uchwalonej dla celów zwalczania epidemii korawirusa⁵⁸.

W omawianej grupie regulacji prawnych należy ponadto wzmiankować gminne i powiatowe przepisy porządkowe, które mogą być wydawane, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (a w przypadku powiatu także do ochrony mienia oraz środowiska naturalnego) – jednak wyłącznie w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących (art. 40 ust. 3 i 4 oraz art. 41 u.s.g.; art. 41 oraz art. 42 ust. 2–4 u.s.p.). To ostatnie zastrzeżenie, wyrażające obiektywną przesłankę dopuszczalności stanowienia przepisów porządkowych, jest w omawianym zakresie kluczowe, gdyż problematyka zapobiegania i zwalczania epidemii chorób zakaźnych została niewątpliwie uregulowana w wielu omawianych w niniejszym artykule przepisach odrębnych o charakterze powszechnie obowiązującym⁵⁹, co wyklu-

i wystąpić z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie sporu, przedstawiając jednocześnie stanowisko w sprawie (art. 25 ust. 1 i 4 u.w.a.r.w.). W piśmiennictwie zwraca się w związku z tym uwagę na brak zapewnienia organom samorządu terytorialnego ochrony prawnej przed poleceniami wojewody (koniecznością ich wykonania oraz skutkami).

⁵⁷ Przepis ten stanowi, że „minister właściwy do spraw zdrowia w zakresie działań prowadzonych w przypadku stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii albo w razie niebezpieczeństwa szerzenia się zakażenia lub choroby zakaźnej, które może stanowić zagrożenie dla zdrowia publicznego, w szczególności wystąpienia choroby szczególnie niebezpiecznej lub wysoce zakaźnej, o których mowa w przepisach o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, może wydawać wiążące polecenia organom administracji rządowej, z wyjątkiem Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów”.

⁵⁸ Przy tej okazji warto też dostrzec, że dopiero dnia 15 marca 2020 r. weszły w życie (dane ustawą z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2020 r., poz. 322, z późn. zm.) przepisy art. 8 ust. 3 i 4 u.p.i.s., które upoważniły Głównego Inspektora Sanitarnego do wydawania organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej poleceń, zaleceń i wytycznych, w tym na wypadek wystąpienia zagrożenia zdrowia publicznego, a w szczególności zagrożenia epidemicznego (które wspomniane przepisy błędnie nazywają „zagrożeniem epidemiologicznym”, bowiem ze strony epidemiologii – a więc nauki będącej działem medycyny – zagrożenia nikomu ani niczemu raczej nie grożą).

⁵⁹ Zob. też np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2006 r., II GSK 68/06, w którym zwrócono uwagę, że „o »zakresie nieuregulowanym« można mówić na gruncie

cza w zasadzie możliwość korzystania przez uprawnione organy (radę gminy lub wójta bądź radę lub zarząd powiatu) – w związku z epidemią koronawirusa – z instytucji przepisów porządkowych⁶⁰.

Wreszcie, także w materialnym prawie administracyjnym istnieje grupa przepisów, których hipotezy z powodzeniem obejmują epidemię choroby zakaźnej (w szczególności o skali kornawirusa). I tak, np. w ustawie z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej⁶¹ art. 16 ust. 3 pkt 2 przewiduje możliwość zarządzenia czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu na określonych przejściach granicznych ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa publicznego albo ochronę przed zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi, a także zapobieganie szerzeniu się epidemii chorób zwierząt⁶², z kolei art. 17a tej ustawy – w razie zaistnienia poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego – zezwala na przywrócenie tymczasowo lub przedłużenie kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną w rozumieniu kodeksu granicznego Schengen⁶³. Przepis art. 119 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze⁶⁴ uprawnia natomiast Radę Ministrów do wprowadzenia zakazów oraz ograniczeń w ruchu lotniczym niezbędnych m.in. ze względu na obronność i bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁵.

przepisu art. 40 ust. 3 powołanej ustawy [o samorządzie gminnym – przyp. własny] wyłącznie wtedy, gdy w systemie prawa powszechnie obowiązującego nie ma innych regulacji zezwalających na eliminację dostrzeżonych przez gminę, niepożądanych w myśl tego przepisu zjawisk”.

⁶⁰ Zob. też rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-N.4131.144.2.2021.MF Wojewody Dolnośląskiego z dnia 18 maja 2021 r. (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2021 r., poz. 2441) stwierdzające nieważność uchwały nr XXXV/385/21 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia obowiązku szczepień przeciwko COVID-19 przez mieszkańców Miasta Wałbrzycha oraz inne osoby wykonujące pracę na terenie Miasta Wałbrzycha. Jak wskazał organ nadzoru, uchwała ta „została podjęta z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2020 r. poz. 713; zwanej dalej: u.s.g.) i art. 41 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920; zwanej dalej: u.s.p.), polegającym na ustanowieniu norm niespełniających kryteriów upoważniających do ich uregulowania w przepisach porządkowych”.

⁶¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1776, z późn. zm.

⁶² Zob. też wydane w związku z epidemią koronawirusa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz.U. z 2020 r., poz. 435, z późn. zm.).

⁶³ Zob. też wydane w związku z epidemią koronawirusa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną (Dz.U. z 2020 r., poz. 434, z późn. zm.).

⁶⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1970, z późn. zm.

⁶⁵ Zob. też wydane w związku z epidemią koronawirusa rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zakazów w ruchu lotniczym: z dnia 13 marca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 436, z późn. zm.); z dnia 24 marca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 521); z dnia 9 kwietnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 644); z dnia 23 kwietnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 734); z dnia 8 maja 2020 r. (Dz.U.

Kolejne regulacje odnajdujemy wśród przepisów z obszaru ochrony zdrowia⁶⁶. Chodzi tutaj mianowicie o art. 30 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym⁶⁷, który – w przypadku wystąpienia katastrof naturalnych i awarii technicznych w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 2 i 3 u.s.k.ż. lub gdy w ocenie wojewódzkiego koordynatora ratownictwa medycznego skutki zdarzenia mogą spowodować stan nagłego zagrożenia zdrowotnego znacznej liczby osób – zobowiązuje tego koordynatora do niezwłocznego poinformowania wojewody o potrzebie postawienia w stan podwyższonej gotowości wszystkich lub niektórych podmiotów wykonujących działalność leczniczą na obszarze województwa. W takiej sytuacji wojewoda może nałożyć, w drodze natychmiast wykonalnej decyzji administracyjnej, na ww. podmioty lecznicze obowiązek pozostawania w stanie podwyższonej gotowości w celu przyjęcia osób znajdujących się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. W osobnej z kolei ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej⁶⁸ znajduje się podstawa prawna (art. 22 ust. 5) do określenia warunków, jakim powinny odpowiadać izolatoria dla osób dotkniętych chorobą zakaźną (koronawirusem) oraz standardy pobytu (opieki) w tych izolatoriach⁶⁹. Jeszcze inne natomiast przepisy regulują kwestię pochówku zwłok osób zmarłych na niektóre choroby zakaźne, tj. art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych⁷⁰ stanowi, że zwłoki osób zmarłych na niektóre choroby zakaźne (których wykaz określa rozporządzenie ministra właściwego do spraw zdrowia⁷¹) powinny być

z 2020 r., poz. 826); z dnia 21 maja 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 909); z dnia 5 czerwca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1005); z dnia 16 czerwca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1050); z dnia 30 czerwca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1160); z dnia 14 lipca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1242); z dnia 28 lipca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1311); z dnia 11 sierpnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1372); z dnia 25 sierpnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1452); z dnia 31 sierpnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1498); z dnia 15 września 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1587); z dnia 28 września 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1665); z dnia 13 października 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1786); z dnia 23 października 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1887); z dnia 6 listopada 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1982); z dnia 20 listopada 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 2069); z dnia 7 grudnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 2189, z późn. zm.); z dnia 5 stycznia 2021 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 25).

⁶⁶ Zob. też A. Fiutak, *Wybrane aspekty w organizacji ochrony zdrowia w czasie pandemii*, (w:) T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, Warszawa 2021, s. 113 i n.

⁶⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 882, z późn. zm.

⁶⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 711, z późn. zm.

⁶⁹ Zob. też wydane w związku z epidemią koronawirusa rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie standardu organizacyjnego opieki w izolatoriach (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 965, z późn. zm.).

⁷⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1947, z późn. zm.

⁷¹ Wydane na podstawie art. 9 ust. 3a ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych – obecnie jest to rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie wykazu chorób zakaźnych, w przypadku których stwierdzenie zgonu wymaga szczególnego postępowania ze zwłokami osób zmarłych na te choroby (Dz.U. nr 152, poz. 1742).

natychmiast po stwierdzeniu zgonu usunięte z mieszkania i pochowane na najbliższym cmentarzu w ciągu 24 godzin od chwili zgonu.

Wszystkie dotychczasowe uwagi pozwalają zatem na sformułowanie następujących wniosków częściowych. Po pierwsze, regulacja prawnoadministracyjna w zakresie zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych cechuje się znacznym rozproszeniem i niespójnością, przy braku zarazem określenia, w szczególności w sposób czytelny i przejrzysty, wzajemnych relacji między przepisami dotyczącymi tej problematyki, a w ramach tych przepisów, pomiędzy podmiotami (organami) powołanymi ustawowo do realizacji działań przeciwepidemicznych. Po drugie, regulacja ta jest ponadto niestabilna, gdyż w okresach braku epidemii podlegała częstym i nieskoordynowanym nowelizacjom, czego przejawem mogą być zmiany w organizacji Państwowej Inspekcji Sanitarnej dokonane ustawą z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz niektórych innych ustaw⁷², która w chwili eskalacji epidemii koronawirusa znajdowała się w okresie *vactio legis*, gdyż weszła w życie – odpowiednio – 15 marca i 1 lipca 2020 r. Po trzecie, niestabilność omawianej regulacji prawnej w czasie samej epidemii – czego dowodzi przypadek koronawirusa – jest wpisana w istotę tych unormowań, choćby przez wzgląd na ilość oraz częstotliwość wprowadzanych i zmienianych rozporządzeń (które były przywoływane wyżej i o których będzie jeszcze mowa dalej), służących w istocie do zarządzania sprawami publicznymi (administrowania) w trakcie trwania epidemii. Po czwarte, stan epidemii (stan zagrożenia epidemicznego) jest przykładem stanu specjalnego jako samodzielnej (odrębnej) instytucji prawa administracyjnego materialnego⁷³. Po piąte, regulacja prawnoadministracyjna dotycząca epidemii choroby zakaźnej (koronawirusa), ze szczególnym uwzględnieniem przepisów o zarządzaniu kryzysowym, nie tworzy właściwych (a z pewnością dostatecznych) ram prawnych do skutecznego zwalczania tego rodzaju kataklizmu.

Przy pełnej zatem świadomości wad i niedostatków dotychczasowej regulacji prawnej, która – choć powinna – nie była przygotowana na przeciwdziałanie koronawirusowi, można twierdzić, że uchwalenie specjalnie w tym celu ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁷⁴ (dalej: specustawa) stanowiło

⁷² Dz.U. z 2020 r., poz. 322, z późn. zm.

⁷³ Zob. szerzej J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Stan specjalny...*, s. 123 i n.

⁷⁴ Dz.U. z 2020 r., poz. 1842, z późn. zm. Dla porządku trzeba dodać, że szczególne rozwiązania zawarte w specustawie uzupełniają również: 1) ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r., poz. 567, z późn. zm.); 2) ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o systemie instytucji rozwoju (Dz.U. z 2020 r., poz. 569, z późn. zm.); 3) ustawa z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 w 2020 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 986); 4) ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związ-

działanie nie tylko uzasadnione, ale nawet – w tych konkretnie okolicznościach – konieczne. Zupełnie odrębnym zagadnieniem pozostaje jednak ocena przyjętych w tej specustawie rozwiązań, wobec czego dalsze uwagi trzeba poświęcić tej właśnie specustawie i pozostałym związanym z nią kwestiom, wśród których można dostrzec co najmniej kilka ważkich oraz – jak się dalej okaże – wciąż aktualnych problemów o istotnym dla (całego) prawa administracyjnego znaczeniu.

6. SZCZEGÓLNE ROZWIĄZANIA PRAWNE ZWIĄZANE Z EPIDEMIĄ KORONAWIRUSA I WYBRANE PROBLEMY PRAWA ADMINISTRACYJNEGO NA TYM TLE – POZOSTAŁE WNIOSKI

Przystępując do rozważań dotyczących specustawy, dostrzega się od razu znane dobrze jeszcze przed epidemią koronawirusa problemy słabej jakości prawa administracyjnego oraz niskiego poziomu jego legislacji.

Po pierwsze, choć specustawa obowiązuje od niewiele ponad roku, była już kilkadziesiąt (a konkretnie ponad 70) razy nowelizowana i to częstokroć w ten sposób, że ledwie weszły w życie jej przepisy w określonej wersji, od razu pojawiały się projekty kolejnych zmian – bardzo obszernych, gdyż wielokrotnie przekraczających swym rozmiarem pierwotny kształt (obszerność) specustawy⁷⁵, z czym wiąże się również problem nieczytelnych w takiej sytuacji przepisów przejściowych i końcowych, określających terminy obowiązywania wprowadzanych (po części okresowo) lub zmienianych regulacji. Najbardziej chyba jednak razi brak wewnętrznego podziału specustawy (usystematyzowania jej przepisów) na rozdziały (podrozdziały itd.) poświęcone poszczególnym normowanym w niej

ku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 737, z późn. zm.); 5) ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 875, z późn. zm.). Ponadto przepisy merytoryczne znajdują się także w ustawach nowelizujących powyższe akty, co w efekcie daje obraz złożonej i mało przejrzystej regulacji prawnej dotyczącej szczególnych zasad zwalczania epidemii koronawirusa oraz przeciwdziałania jej skutkom – zob. też H. Izdebski, *Legislacja dotycząca COVID-19 i ustawowy nihilizm prawny*, (w:) T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, Warszawa 2021, s. 29 i n.

⁷⁵ W pierwotnej wersji bowiem specustawa zaczęła obowiązywać 8 marca 2020 r., a już w kolejnych dniach rozpoczęły się prace i publiczna dyskusja nad jej nowelizacją, którą skierowano do Sejmu 26 marca 2020 r. (druk sejmowy IX kadencji nr 299 o objętości 328 stron) i uchwalono 31 marca 2020 r. Następnie przystąpiono niezwłocznie do prac nad kolejną obszerną nowelizacją, którą skierowano do Sejmu 7 kwietnia 2020 r. (druk sejmowy IX kadencji nr 330 o objętości 250 stron) i przyjęto na posiedzeniu 16 kwietnia 2020 r. Sytuacje takie powtarzały się również w późniejszym okresie, przy okazji kolejnych nowelizacji specustawy.

zagadnieniom (ubezpieczenia społeczne, prawo pracy⁷⁶, działalność gospodarcza, podatki, nieruchomości, kwestie proceduralne⁷⁷ itd.), co w sytuacji zamieszczenia w specustawie takich przepisów, jak np. art. 15zzzzzzz wydatnie utrudnia jej stosowanie w praktyce (nieco przewrotnie można dodać, że sztuką samą w sobie, po odnalezieniu właściwego przepisu, staje się przytoczenie prawidłowej liczby „z” przy jego oznaczeniu np. w korespondencji urzędowej lub sądowej wymagającej niekiedy wskazania podstawy prawnej bez przytaczania jej treści). W rezultacie poziom legislacyjny specustawy oraz pozostałych powiązanych z nią aktów (wymienionych wyżej) jest zdecydowanie niski, czym wpisuje się niestety w charakterystyczny dla całości prawa administracyjnego – oceniany negatywnie – trend⁷⁸.

Po drugie, specustawa nie tylko wprowadza nowe rozwiązania, lecz także dokonuje zmiany wielu ustaw, spośród których warto zwrócić uwagę na dwie – z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. W tym bowiem zakresie specustawa starała się wyeliminować – omawiane poprzednio – niedostatki dotychczasowego stanu prawnego, tak by usprawnić w wymiarze jurydycznym podstawowe obszary zwalczania epidemii koronawirusa. Nie przyniosło to niestety unifikacji przepisów dotyczących tej problematyki (a wręcz jeszcze bardziej je rozproszyło), zaś niektóre przyjęte w specustawie rozwiązania mogą nawet uchodzić za kontrowersyjne. Chodzi tutaj mianowicie o dodane tą specustawą przepisy art. 44a u.z.ch.z. oraz art. 46a–46g u.z.ch.z. dotyczące stanu epidemii (stanu zagrożenia epidemicznego), które zawierają rozwiązania przeniesione wprost z ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej⁷⁹, czyniąc niezwykle trudnym odróżnienie stanu epidemii (zagrożenia epidemicznego) – jako administracyjnego stanu specjalnego⁸⁰ – od stanu klęski żywiołowej będącego konstytucyjnym stanem nadzwyczajnym⁸¹. Wypada w związku z tym

⁷⁶ Zob. też Ł. Pisarczyk, *Prawo pracy...*, s. 73 i n.; I. Sierpowska, *Wpływ COVID-19 na prawa socjalne obywateli*, (w:) T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, Warszawa 2021, s. 173 i n.; M. Lewandowicz-Machnikowska, *Udzielenie pracownikowi zaległego urlopu bez jego zgody w związku z epidemią COVID-19 – ingerencja ustawodawcy w sferę realizacji praw socjalnych obywateli czy przykład złej legislacji?*, (w:) T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, Warszawa 2021, s. 157 i n. oraz I. Sierpowska, *Wpływ COVID-19 na prawa socjalne obywateli*, (w:) T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, Warszawa 2021, s. 173 i n.

⁷⁷ W tych kwestiach zob. szerzej m.in. Z. Kmiecik, J. Wegner, *Postępowanie w sprawach administracyjnych...*, s. 107 i n.; E. Szewczyk, *Modyfikacje postępowań administracyjnych...*, s. 18 i n.; A. Partyk, *Epidemia...*, s. 42 i n.; J. Dolny, *Realizacja zasady...*, 37 i n.

⁷⁸ Szerzej na ten temat pisze H. Izdebski, *Legislacja dotycząca COVID-19 i ustawowy nihilizm prawny*, (w:) T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), *Pandemia Covid-19...*, s. 29 i n.

⁷⁹ Por. np. art. 44a u.z.ch.z. oraz art. 18 u.s.k.ż., a także art. 46a–46b u.z.ch.z. oraz art. 21–22 u.s.k.ż.

⁸⁰ Zob. J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Stan specjalny...*, s. 123 i n.

⁸¹ Porównuje obszernie te dwa stany J. Paśnik, *Kilka refleksji...*, s. 69 i n.

wyrazić zasadniczą wątpliwość konstytucyjną dotyczącą tego, czy przywołane przepisy ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi – w kształcie nadanym im specustawą⁸² – nie naruszają art. 228 Konstytucji RP poprzez ustanowienie nieznanego tej normie stanu nadzwyczajnego, a co więcej, czy nie są (zamierzoną lub przypadkową) próbą obejścia tego unormowania Konstytucji RP. Gdyby zaś nawet tak nie było, pozostaje pytanie, czy nie mamy wówczas do czynienia z naruszeniem art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, skoro ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (w kształcie nadanym specustawą) – poza reżimem prawnym stanów nadzwyczajnych – przewiduje tożsame ze stanem klęski żywiołowej ograniczenia praw i wolności oraz pozostałe zasady funkcjonowania życia społecznego i gospodarczego⁸³. Są to niezwykle ważne ustrojowo kwestie, które – wypada mieć taką nadzieję – przyczynią się również do teoretycznego rozwoju konstrukcji stanu specjalnego jako (samodzielnej i odrębnej) instytucji prawa administracyjnego materialnego⁸⁴.

Trzecią wartą odnotowania kwestią jest – zidentyfikowane już wyżej i charakterystyczne dla każdej sytuacji nadzwyczajnej, gdy władza koncentruje się w rękach egzekutywy⁸⁵ – zjawisko związane ze stanem epidemii choroby zakaźnej (koronawirusa), które możemy określić jako „parada rozporządzeń”. Nieco pejoratywny wydźwięk tego terminu jest przy tym w pełni zamierzony, bowiem służy nie tyle zakwestionowaniu reguły zarządzania sprawami publicznymi (administrowania) w czasie epidemii za pomocą rozporządzeń, ile zwróceniu w pierwszej kolejności uwagi na sposób, w jaki odbywa się to w praktyce – konkretnie przy okazji epidemii koronawirusa⁸⁶. W celu określenia zaistniałego w tej

⁸² Co wymaga nieustannego podkreślania, bowiem wbrew opiniom rozpowszechnianym (dalece nieściśle) w przestrzeni publicznej (medialnej), wszystkie ograniczenia w życiu jednostkowym, społecznym i gospodarczym związane z epidemią koronawirusa wynikają – począwszy od 31 marca 2020 r. – z kolejnych rozporządzeń wydawanych na podstawie przepisów art. 46a–46b u.z.ch.z, które zostały dodane do systemu prawnego z dniem 8 marca 2020 r. właśnie przez specustawę (a konkretnie jej art. 25 pkt 4). Nie polegają wobec tego na prawdzie te twierdzenia, z których (ogólnikowo) wynika, że podstawą prawną ww. ograniczeń są – po prostu – przepisy ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi pochodzące z 2008 r. (uchwalone w tej dacie).

⁸³ Ograniczenia i zasady te, w ujęciu prawnoadministracyjnym, omawia szerzej M. Smaga, *Administracja publiczna...*, s. 34 i n. Co do zasygnalizowanych tutaj problemów zob. natomiast J. Paśnik, *Kilka refleksji...*, s. 69 i n.; M. Radajewski, *Prawa i wolności człowieka i obywatela w dobie pandemii*, (w:) T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), *Pandemia Covid-19...*, s. 77 i n.; M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność...*, s. 5 i n.; M. Pecyna, *Odpowiedzialność...*, s. 23 i n.; A. Bednarczyk-Płachta, M. Kumela-Romańska, *Prawne aspekty...*, s. 37 i n.; F. Morawski, *Zakaz przemieszania się...*, s. 7 i n.; G. Maroń, *Polskie prawodawstwo...*, s. 33 i n.; A. Bodnar, *Działania podejmowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich w związku z pandemią*, (w:) T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), *Pandemia Covid-19...*, s. 189 i n.

⁸⁴ Zob. J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Stan specjalny...*, s. 123 i n.

⁸⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 421.

⁸⁶ Na ten temat zob. szerzej J. Winczorek, *Pandemia COVID-19...*, s. 38 i n.

materii stanu rzeczy trafne wydaje się znane już publicystyce prawniczej pojęcie „prawa opowiadane”⁸⁷, które ma uosabiać zjawisko wyprzedzającego – na konferencjach prasowych – informowania przez członków rządu o treści kolejnych (nowych lub zmieniających) rozporządzeń oraz sposobach ich wykładni⁸⁸ (bez upubliczniania oficjalnych projektów tych aktów), a ponadto publikowania w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” tak „zapowiedzianych” rozporządzeń w ostatniej chwili⁸⁹, czyli np. w późnych godzinach wieczornych, w sytuacji gdy rozporządzenia te – zawierające nierzadko nakazy lub zakazy zagrożone odpowiedzialnością administracyjną, wykroczeniową lub karną – wchodziły w życie z dniem ogłoszenia. Tego rodzaju praktyki stały się zresztą przedmiotem wystąpienia jednej z organizacji pozarządowych (w trybie art. 241 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁹⁰, dalej: k.p.a.), która zwróciła się do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o: 1) informowanie na jednej stronie internetowej o wszystkich aktach prawnych obowiązujących w związku z koronawirusem; 2) niezwłoczne, najpóźniej przed konferencją prasową, publikowanie tych aktów na takiej stronie internetowej, tak by można było przedyskutować ich projekty; 3) publikowanie projektowanych aktów prawnych na ww. stronie internetowej oraz pod adresem www.legislacja.gov.pl; 4) wyraźne określenie, które przepisy obowiązują, a które już nie, np. przez sporządzanie jednolitych wersji obowiązujących aktów prawnych i publikowanie ich na ww. stronie internetowej⁹¹.

Dalej mówiąc o „paradzie rozporządzeń”, należy wskazać, że specustawa jedynie pogłębiła panujący w tym obszarze zamęt, gdyż poprzez rozwiązania własne, ale też nowelizację innych ustaw, rozbudowała jeszcze kompetencje poszczególnych organów do wydawania kolejnych rozporządzeń⁹², w efekcie czego

⁸⁷ K. Żaczekiewicz-Zborska, „Prawo opowiadane” przez rząd ogranicza prawa obywateli, www.prawo.pl (dostęp: 31.05.2021 r.).

⁸⁸ W tym zakresie wystąpiły szeroko komentowane w mediach problemy dotyczące rozumienia „zaspokajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego” oraz „obowiązku zakrywania, przy pomocy części odzieży, maski albo maseczki, ust i nosa podczas przebywania poza adresem miejsca zamieszkania lub stałego pobytu”, gdy zawodziły także – rozbieżne – interpretacje podawane przez przedstawicieli władz.

⁸⁹ K. Żaczekiewicz-Zborska, „Prawo opowiadane”...

⁹⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 256, z późn. zm.

⁹¹ K. Żaczekiewicz-Zborska, „Prawo opowiadane”...

⁹² Zob. np. dodane specustawą art. 30b–30c ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1082) oraz wydane na ich podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej (Ministra Edukacji i Nauki): 1) z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r., poz. 410, z późn. zm.); 2) z dnia 12 sierpnia 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r., poz. 1389, z późn. zm.); 3) z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. z 2021 r., poz. 1082).

jest ich już co najmniej kilkadziesiąt, a do tego są permanentnie nowelizowane (nierzadko na drugi dzień po ich ogłoszeniu lub wejściu w życie⁹³). Wszystko to oddziałuje niestety destrukcyjnie na jedność oraz spójność całego systemu prawa administracyjnego i nie powinno znajdować usprawiedliwienia w samym tylko nadzwyczajnym charakterze sytuacji związanej z epidemią koronawirusa. Jest to bowiem prosta – i zarazem niebezpieczna – droga do definitywnego podważenia zaufania obywateli do administracji (władzy publicznej) oraz samego prawa administracyjnego⁹⁴.

Ostatnia kwestia związana z wydawanymi w czasie stanu epidemii (stanu zagrożenia epidemicznego) rozporządzeniami dotyczy charakteru prawnego tych

niem COVID-19 (Dz.U. z 2021 r., poz. 561, z późn. zm.); 4) z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. z 2021 r., poz. 824); 5) z dnia 28 maja 2021 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. z 2021 r., poz. 982, z późn. zm.); 6) z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r., poz. 493, z późn. zm.; na marginesie warto dodać, że rozporządzenie to było już ponad 20 razy nowelizowane). Por. też art. 51a i art. 433a ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. z 2021 r., poz. 478, z późn. zm.) oraz przeszło 60 rozporządzeń (w tym nowelizujących) wydanych na podstawie tych przepisów od 11 marca 2020 r.

⁹³ Zob. np. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 marca 2020 r. zmieniające [wydane dzień wcześniej – przyp. własny] rozporządzenie w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną (Dz.U. z 2020 r., poz. 439); rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 marca 2020 r. zmieniające [wydane dzień wcześniej – przyp. własny] rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. z 2020 r., poz. 441); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2020 r. zmieniające [wydane dzień wcześniej – przyp. własny] rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 577). Por. też rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2020 r. i z dnia 16 kwietnia 2020 r. zmieniające [dzień po dniu – przyp. własny] rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 673 i 674).

⁹⁴ Na ten temat wypowiedialiśmy się już szerzej: J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Kryzys prawa administracyjnego a zmiana jego paradygmatu*, (w:) D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 27 i n.; J. Jagielski, P. Gołaszewski, *O problemach z prawem administracyjnym oraz niektórych węzłowych zagadnieniach tego prawa (kilka refleksji z teraźniejszej i przyszłej perspektywy)*, (w:) J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo...*, s. 27 i n.; J. Jagielski, P. Gołaszewski, *O zasadzie zaufania administracji publicznej do jednostki w prawie administracyjnym*, (w:) J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz (red.), *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, Warszawa 2018, s. 33 i n.; J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Fenomeny prawa administracyjnego czy prawo administracyjne jako fenomen – uwagi wokół modelu (sposobu) istnienia i funkcjonowania prawa administracyjnego*, (w:) W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, s. 340 i n.

rozporządzeń i odkrywa niezwykle doniosłe, a przy tym wciąż aktualne⁹⁵ i nierozstrzygnięte w teorii (nauce) prawa administracyjnego problemy tzw. przepisów administracyjnych⁹⁶ oraz generalnych aktów administracyjnych⁹⁷. Nie są to zagadnienia tożsame, ale niewątpliwie pokrewne, co pozwala przyrzeć się im łącznie, tym bardziej że u podstaw związanych z nimi niejasności leży przyjęta w Konstytucji RP koncepcja zamkniętego katalogu źródeł prawa, z jego dycho-
tomicznym podziałem na prawo powszechnie obowiązujące i prawo wewnętrzne. Od momentu oparcia systemu prawnego na tej konstrukcji działalność administracji publicznej – nieco rzecz upraszczając – została sprowadzona, z jednej strony, do stanowienia aktów normatywnych (zawierających normy generalne i abstrakcyjne) o wykonawczym co do zasady charakterze, będących źródłami prawa w rozumieniu konstytucyjnym (rozporządzenia, akty prawa miejscowego), a z drugiej strony do wydawania – już w sferze stosowania prawa – aktów administracyjnych (o indywidualnym i konkretnym charakterze), których synonimem jest najczęściej decyzja administracyjna. Widać zatem, że „zgubiły się” w ten sposób nie tylko normy generalno-abstrakcyjne, które w wielu obszarach powinny stanowić przedmiot administracyjnych aktów stosowania, a nie stanowienia prawa⁹⁸, lecz także normy indywidualno-abstrakcyjne⁹⁹, a przede

⁹⁵ Zob. m.in. A. Jakubowski, *Przepisy administracyjne a konstytucyjnie zamknięty katalog źródeł prawa – między teorią a praktyką*, (w:) A. Mednis (red.), *Misja publiczna – wspólnota – państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci Profesora Michała Kuleszy*, t. 2, Wrocław 2016, s. 197 i n.; K. Koźmiński, M. Jabłoński, *Refleksja na temat koncepcji „przepisów administracyjnych” w ujęciu Michała Kuleszy*, (w:) A. Mednis (red.), *Misja publiczna – wspólnota – państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci Profesora Michała Kuleszy*, t. 2, Wrocław 2016, s. 135 i n.; M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny jako rodzaj aktu administracyjnego*, (w:) J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz (red.), *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, Warszawa 2018, s. 63 i n.

⁹⁶ M. Kulesza, „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, „Państwo i Prawo” 1998, z. 2, s. 12 i n.

⁹⁷ W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994; E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014 i cytowana tam literatura.

⁹⁸ Tak M. Kulesza, „Źródła prawa”..., s. 13 i n., który podaje przykłady takich norm (aktów), akcentując przy tej okazji nader mocno konstytucyjną zasadę trójpodziału władzy (a w jej ramach rozdział władzy ustawodawczej i wykonawczej).

⁹⁹ Jest to wąska i specyficzna grupa norm – zob. np. przepisy ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 67, z późn. zm., w szczególności art. 32 i n.) skierowane wyłącznie do Polskiego Związku Łowieckiego; to samo może dotyczyć ustawy z dnia 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu (tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 179) i jej przepisów, których adresatem jest tylko ta organizacja. Innych jeszcze przykładów mogą dostarczać przepisy regulujące funkcjonowanie Polskiego Funduszu Rozwoju lub adresowane do imiennie oznaczonych podmiotów (spółek) realizujących niektóre inwestycje publiczne.

wszystkim generalno-konkretnie, które leżą u podstaw konstrukcji generalnego aktu administracyjnego jako aktu stosowania prawa (a nie jego stanowienia)¹⁰⁰.

Wszystkie te niedostatki są bardzo dobrze widoczne na przykładzie epidemii choroby zakaźnej (koronawirusa), która jest zdarzeniem konkretnym, zaistniałym w oznaczonym miejscu i czasie (oczywiście z pewnym przybliżeniem), a więc wydawane dla celów jej zwalczania rozporządzenia służą nie tyle wykonywaniu (w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP) ustaw dotyczących zapobiegania chorobom zakaźnym i ich zwalczania, ile stosowaniu tych norm ustawowych przez ich konkretyzację w odniesieniu do powstałych w danej sytuacji warunków epidemicznych, do których dobierane są adekwatne środki prawne o charakterze zaradczym (można tutaj nawet dopatrywać się elementów subsumpcji, tyle że na wyższym nieco poziomie ogólności niż jest to w przypadku typowych decyzji administracyjnych). W efekcie, choć niewątpliwie rozporządzenia wydawane w czasie stanu epidemii (stanu zagrożenia epidemicznego) – formalnie – są źródłami prawa w ujęciu konstytucyjnym, to abstrakcyjność tych rozporządzeń – ze względu na ich zorientowanie na konkretną epidemię (w tym przypadku koronawirusa) oraz jej specyficzne uwarunkowania – budzi zasadniczą wątpliwość, zdecydowanie przybliżając te akty, w wymiarze materialnym, do przepisów administracyjnych, czy wręcz generalnych aktów administracyjnych¹⁰¹ jako – w obu przypadkach – aktów stosowania, a nie stanowienia prawa administracyjnego (będących w rezultacie prawnymi formami działania administracji). Trudno zarazem stawiać tutaj zarzut ustawodawcy, bowiem ustalenia samej administratywistyki w tym obszarze nie są w pełni jednoznaczne i satysfakcjonujące, a przez to użyteczne praktycznie.

Warto natomiast na koniec tego wątku rozważań dostrzec, że zamknięcie działalności administracji w schemacie prawnym: akty normatywne – indywidualne akty administracyjne, w przypadku epidemii choroby zakaźnej (koronawirusa) znacząco zawęży pole aktywności organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, którym w sferze działań prawnych pozostaje zasadniczo¹⁰² forma

¹⁰⁰ E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt...*, s. 91 i n. Przykładem generalnego aktu administracyjnego może być (konkretny) znak drogowy, ale też miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmujący jedną lub kilka (konkretnych) nieruchomości bądź inny jeszcze akt odnoszący się np. do konkretnej inwestycji publicznej.

¹⁰¹ Por. M. Kulesza, „Źródła prawa”..., s. 12–14; E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt...*, s. 236–237.

¹⁰² Zob. bowiem art. 8a ust. 5 pkt 2 i ust. 7–8 u.p.i.s., z których wynika, że Główny Inspektor Sanitarny lub działający z jego upoważnienia inny organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej może wydawać osobom prawnym, osobom fizycznym i jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, zalecenia i wytyczne określające sposób postępowania w trakcie realizacji zadań; osoby przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są obowiązane do stosowania się do tych zaleceń i wytycznych. Takie rozwiązanie normatywne jest co najmniej kontrowersyjne zarówno z perspektywy konstytucyjnej (systemu źródeł prawa), jak i prawnoadministracyjnej (form prawnych działania administracji).

decyzji administracyjnej, niekoniecznie – ze względów proceduralnych (o czym niżej) – adekwatna do nadzwyczajnych okoliczności stanu epidemii (zagrożenia epidemicznego). Wszystkie zaś akty o charakterze generalnym muszą w takiej sytuacji, co przy okazji koronawirusa obserwujemy w praktyce, przybierać formę rozporządzeń co najmniej ministra właściwego do spraw zdrowia, a w części przypadków nawet Rady Ministrów¹⁰³. Ten stan rzeczy powinien zatem zostać poddany odrębnej analizie z perspektywy efektywności przyjętych rozwiązań dla (sprawności) procesu zarządzania publicznego (administrowania) w czasie epidemii.

Przechodząc tymczasem do kolejnego – czwartego – obszaru zagadnień wyłaniających się na tle specustawy, należy zwrócić uwagę na jej (obecnie już nieobowiązujący) art. 11¹⁰⁴, którego osobiwy – w poruszonym tutaj zakresie – charakter daje również asumpt do kilku bardziej ogólnych spostrzeżeń na temat stosowania w okresie epidemii choroby zakaźnej (koronawirusa) przepisów procesowego prawa administracyjnego¹⁰⁵. Pierwowzorem omawianej regulacji był niewątpliwie art. 25 u.w.a.r.w., wobec czego nie nasuwa istotnych wątpliwości ta norma dekodowana z art. 11 specustawy, która możliwość wydawania poleceń przewidywała dla wymienionych tam organów w stosunku do – nieco uogólniając – innych podmiotów publicznych. W tym bowiem zakresie mieliśmy do czynienia z normą o charakterze kierowniczym, a więc nie razila tak jej skąpa hipoteza oraz brak bliżej sprecyzowanej dyspozycji, gdyż jest to typowe dla tego rodzaju norm¹⁰⁶.

¹⁰³ Dla porównania, zgodnie z art. 3 ust. 2 u.z.ch.z. rozciągnięcie zastosowania tej ustawy na chorobę, która nie jest wymieniona w załączniku do ustawy, wymaga wydania rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw zdrowia (zob. rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie zakażenia koronawirusem SARS-CoV-2, Dz.U. z 2020 r., poz. 325), podczas gdy jeszcze do 1997 r., pod rządami ustawy z dnia 13 listopada 1963 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych (art. 13), odbywało się to w formie zarządzenia Głównego Inspektora Sanitarnego (wojewódzkiego inspektora sanitarnego), które podawano w drodze obwieszczeń publicznych do powszechnej wiadomości na obszarach zagrożonych. Zob. też art. 12 ww. ustawy z 1963 r., który analogiczny mechanizm zarządzeń wydawanych przez wojewodę lub organy jednostek samorządu terytorialnego na wniosek inspektora sanitarnego przewidywał dla wprowadzania odpowiedzialnych dzisiejszych stanów zagrożenia epidemicznego lub epidemii (art. 46 i n. u.z.ch.z.).

¹⁰⁴ Przepis ten – choć zaczął obowiązywać 8 marca 2020 r. – był nowelizowany już ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 568, z późn. zm.), a następnie ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r., poz. 695, z późn. zm.).

¹⁰⁵ Por. Z. Kmiecik, J. Wegner, *Postępowanie w sprawach administracyjnych...*, s. 107 i n.; E. Szewczyk, *Modyfikacje postępowań administracyjnych...*, s. 18 i n.; A. Partyk, *Epidemia...*, s. 42 i n.; J. Dolny, *Realizacja zasady...*, 37 i n.

¹⁰⁶ J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Kierownictwo, czyli co? Refleksje o pojęciu kierownictwa we współczesnym polskim prawie administracyjnym*, (w:) J. Łukasiewicz (red.), *Procesy kierowania w systemie administracji publicznej*, Rzeszów 2014, s. 153.

Zupełnie inaczej rzecz przedstawiała się jednak w przypadku drugiej zawartej w art. 11 specustawy normy, która możliwość wydawania poleceń (przez ministra właściwego do spraw zdrowia lub Prezesa Rady Ministrów¹⁰⁷) przewidywała także w stosunku do osób fizycznych, osób prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej oraz przedsiębiorców, a więc podmiotów z zewnętrznej sfery działania administracji. Ponieważ prawną formą działania była w tym przypadku decyzja administracyjna¹⁰⁸, rysuje się wniosek, że mieliśmy do czynienia ze sprawą administracyjną załatwianą w ogólnym postępowaniu administracyjnym, a skoro tak, to obok realnych elementów tej sprawy (podmioty i fakty), powinniśmy być w stanie wyróżnić także jej elementy normatywne w postaci normy uprawniającej do konkretyzacji prawa oraz – podlegającej tej konkretyzacji – normy materialnej (konkretyzowanej)¹⁰⁹. I tu wypada zapytać, gdzie – na gruncie art. 11 specustawy – znajdowała się norma materialna (konkretyzowana) wskazująca treść uprawnień lub obowiązków, o których miał orzekać organ? Z przepisu tego wynikało bowiem jedynie, że decyzja (polecenie) mogła być wydana „w związku z przeciwdziałaniem COVID-19”, czyli zgodnie z art. 2 ust. 2 specustawy, gdy potrzeba wydania takiej decyzji (polecenia) była związana „ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby COVID-19”. Wiadomo zatem, kto (jaki organ), kiedy (w jakich okolicznościach) i wobec kogo (jakich podmiotów) mógł wydać decyzję (polecenie) na podstawie art. 11 specustawy, natomiast zupełnie nie wiadomo, co (jakie uprawnienia lub obowiązki) miały (mogły) być treścią takiej decyzji (polecenia). Z teoretycznego punktu widzenia wypadałoby więc przyjąć, że na gruncie art. 11 specustawy – z braku normy materialnej podlegającej konkretyzacji – nie dochodziło w ogóle do powstania sprawy administracyjnej, zaś każde postępowanie administracyjne prowadzone w trybie tego przepisu powinno (było) w tej sytuacji podlegać umorzeniu jako bezprzedmiotowe (art. 105 § 1 k.p.a.) właśnie z uwagi na brak sprawy administracyjnej, która powinna stanowić przedmiot tego postępowania, a której

¹⁰⁷ Z upoważnienia tego organu decyzje (polecenia) wydawał Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Mieliśmy tutaj zatem do czynienia z powierzeniem kompetencji do wykonywania w imieniu i na rachunek Prezesa Rady Ministrów, który (jako organ) pozostawał podmiotem tej kompetencji.

¹⁰⁸ Najbardziej bodaj znaną tego rodzaju (wydaną w tym trybie) decyzją była decyzja Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r., znak BPRM.4820.2.3.2020, w przedmiocie polecenia Poczcie Polskiej S.A. realizacji działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19 zmierzających do przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym, której to decyzji dotyczył (nieprawomocny w dacie przygotowywania niniejszego artykułu) wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 września 2020 r., VII SA/Wa 992/20.

¹⁰⁹ Zob. T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 36–49.

– jak wskazano – wobec braku normy materialnej (konkretyzowanej) po prostu nie było¹¹⁰.

Dalej wypada też dostrzec prawną fikcję prowadzenia postępowania administracyjnego w trybie art. 11 specustawy, które z racji wyłączenia zasady czynnego udziału stron w tym postępowaniu – z powołaniem się na przesłankę zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego (art. 10 § 2 k.p.a. i art. 15zzzzzn specustawy)¹¹¹ – sprowadzało się do wydania decyzji (polecenia) przewidzianej w art. 11 specustawy oraz jej doręczenia (ogłoszenia) w uproszonym trybie określonym w ustępie 10 tego przepisu¹¹² (tu z kolei dawała o sobie znać słabość ogólnej i miejscami dość anachronicznej regulacji dotyczącej ogłaszania lub doręczania pism w postępowaniu administracyjnym¹¹³).

Równie, a może nawet jeszcze bardziej fikcyjna okazywała się ponadto kontrola decyzji (poleceń) wydawanych na podstawie art. 11 specustawy w administracyjnym toku instancji oraz przed sądami administracyjnymi. Po pierwsze bowiem, decyzje (polecenia) te były natychmiast wykonalne z mocy art. 11 ust. 4 specustawy. Po drugie, administracyjny tok instancji był – w przypadku decyzji (poleceń) Prezesa Rady Ministrów – lub mógł być w odniesieniu do decyzji (poleceń) ministrów (art. 52 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹¹⁴, dalej: p.p.s.a.) wyłączony. Po trzecie, omawiane decyzje (polecenia) jedynie mogły być wydawane, co wskazuje na ich uznaniowy charakter, a w efekcie zawężyła pole kontroli tych decyzji

¹¹⁰ Już choćby z tej tylko przyczyny można więc stawiać tezę (i jej bronić), że wszystkie decyzje wydane na podstawie (wyłącznie) art. 11 specustawy były pozbawione – w wymiarze materialnoprawnym – podstawy prawnej, ze skutkiem, o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (tj. nieważności wydanych w ten sposób decyzji).

¹¹¹ Do tej przesłanki, którą epidemia choroby zakaźnej (koronawirusa) może wyczerpywać, odwołują się także przepisy art. 81 k.p.a. (który poprzez odesłanie do art. 10 § 2 k.p.a. upraszcza postępowanie dowodowe), art. 100 § 2 i art. 102 k.p.a. (ograniczające możliwość i skutki zawieszenia postępowania), art. 108 § 1 k.p.a. (określający przesłanki nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności), art. 145 § 2 k.p.a. (który upraszcza możliwość wznowienia postępowania), art. 161 k.p.a. (regulujący instytucję tzw. wyłączenia praw lub obowiązków nabytych na podstawie decyzji administracyjnej) oraz art. 189d pkt 1 k.p.a. (określający dyrektywy wymiaru kar administracyjnych). Por. też J. Dolny, *Realizacja zasady...*, 37 i n.

¹¹² Decyzje (polecenia) mogły być wydawane także ustnie, pisemnie w formie adnotacji, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 344) lub za pomocą innych środków łączności. Istotne okoliczności takiego załatwienia sprawy powinny być utrwalone w formie protokołu.

¹¹³ W szczególności dotyczy to dokonywania doręczeń lub ogłoszeń drogą elektroniczną (za pomocą środków porozumiewania się na odległość), zaś oceny tej nie zmienia dodanie w związku z epidemią koronawirusa nowego przepisu art. 39³ k.p.a. Sytuację w tym zakresie ma szansę realnie zmienić dopiero ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2020 r., poz. 2320, z późn. zm.), która wchodzi w życie (w omawianym zakresie) dopiero 1 października 2021 r.

¹¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325, z późn. zm.

(polecen) do zweryfikowania prawidłowości procedury, w jakiej zostały wydane, oraz sprawdzenia, czy wyznaczone nieostrymi przesłankami granice uznania nie zostały przez organ przekroczone, czemu powinna służyć analiza uzasadnienia kontrolowanego rozstrzygnięcia¹¹⁵. I tu zaczyna się problem, bowiem decyzje (polecenia) z art. 11 specustawy nie były, jak już wskazywaliśmy, poprzedzone praktycznie żadnym postępowaniem, a do tego – z mocy art. 11 ust. 4 specustawy – nie wymagały one uzasadnienia. W tej sytuacji ich prawna weryfikacja (pod kątem merytorycznym) była (pozostaje nadal¹¹⁶) praktycznie niemożliwa i ponieważ bezcelowa, zważywszy dodatkowo na brak określenia przez ustawodawcę, jakie uprawnienia lub obowiązki mogły w ogóle stanowić treść decyzji (polecenia) wydawanej w trybie art. 11 specustawy. Po czwarte wreszcie, art. 15zss ust. 6 specustawy wyłączał pierwotnie przeprowadzanie w okresie stanu epidemii (zagrożenia epidemicznego) rozpraw lub posiedzeń jawnych przed sądami, zaś sprawy ze skarg na decyzje (polecenia) wydane na podstawie art. 11 specustawy, co do zasady, nie kwalifikowały się do trybu uproszczonego postępowania sądowoadministracyjnego, o którym mowa w art. 119 p.p.s.a., czyli generalnie nie mogły zostać rozpoznane przez sąd administracyjny na posiedzeniu niejawnym (sytuację w tym zakresie zmienił dopiero art. 15zss⁴ specustawy¹¹⁷). Dopełnia to tylko obraz fikcyjności mechanizmu kontroli omawianych decyzji (polecen) z punktu widzenia jakiegokolwiek – minimalnej chociaż – ochrony praw jednostki przed władczą ingerencją organów administracyjnych¹¹⁸.

Kilka ostatnich uwag w wątku proceduralnym warto jeszcze poświęcić egzekucji administracyjnej związanej z epidemią choroby zakaźnej (koronawirusa), a konkretnie pozycji organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej w tym zakresie. *Gros* obowiązków dotyczących zwalczania epidemii ma bowiem charakter

¹¹⁵ Por. A. Wróbel, (w:) A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 123–125.

¹¹⁶ W przypadkach, gdy pozostają w toku postępowania sądowoadministracyjne lub są prowadzone postępowania administracyjne w trybach nadzwyczajnych – mające na celu kontrolę bądź weryfikację decyzji wydanych na podstawie art. 11 specustawy.

¹¹⁷ Przepis ten zaczął obowiązywać 16 maja 2020 r., jednak na jego tle pojawiły się z kolei zarzuty dotyczące zbyt szerokiego zakresu rozpoznawania spraw na posiedzeniach niejawnych, także w aspekcie zgodności takiej sytuacji z art. 45 Konstytucji RP – zob. też <https://www.nsa.gov.pl/komunikaty/komunikat-w-sprawie-listu-organizacji-spoecznych-dotyczacego-rozpatrywania-spraw-przez-nsa-na-posiedzeniach-niejawnych,news,4,787.php> (dostęp: 31.05.2021 r.).

¹¹⁸ Przepis art. 11 specustawy jawi się więc tym bardziej jako pisany „pod administrację” oraz jej potrzeby i cele – na ten temat zob. J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Krzyżys prawa administracyjnego a zmiana jego paradygmatu*, (w:) D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *Jakość...*, s. 27 i n. Już tylko ubocznie można w tej sytuacji dodać, że na podstawie omawianych decyzji (polecen) mogły być również zawierane umowy (cywilnoprawne), a tymczasem nawet wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji (polecenia) nie powoduje (automatycznie) upadku zawartej na jej podstawie umowy (zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 1964 r., III CO 12/64, OSNC 1964, nr 12, poz. 244; w nowszym orzecznictwie kwestia ta bywa uznawana za kontrowersyjną).

niepieniężny i wynika bezpośrednio z przepisów prawa, z czym nie do końca korelują kompetencje egzekucyjne (właściwość) organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

Zgodnie bowiem z art. 20 § 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹¹⁹ (dalej: u.p.e.a.) organy te są właściwe w odniesieniu do obowiązków niepieniężnych wynikających z wydawanych w zakresie ich właściwości decyzji oraz postanowień, co nie obejmuje już obowiązków wynikających bezpośrednio z przepisów prawa¹²⁰. Ponadto art. 20 § 2 u.p.e.a. przewiduje, że – w przypadkach określonych szczególnymi przepisami – jako organy egzekucyjne¹²¹ w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym działają m.in. organy powołane do ochrony spokoju, bezpieczeństwa, porządku, zdrowia publicznego lub mienia społecznego (wśród których wymienia się również organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej). Zachodzi jednak pytanie o ww. przepisy szczególne, bowiem w literaturze kwestia ich charakteru (treści) nie jest ujmowana do końca jasno. Z jednej strony wskazuje się, że w konkretnych sytuacjach decydują one o zakresie dopuszczalności stosowanego przymusu egzekucyjnego (z przepisów tych ma wynikać uprawnienie wskazanych tam organów do prowadzenia egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym), a z drugiej strony uwagi do art. 20 § 2 u.p.e.a. opatruje się przykładami przepisów szczególnych, z których wynikają (wprost) określone obowiązki niepieniężne, względnie kompetencje do ich nakładania (ale już nie egzekwowania) albo ogólne zasady stosowania, w oderwaniu jednak od treści (rodzaju) obowiązków niepieniężnych, wybranych środków egzekucyjnych (co dotyczy przede wszystkim przymusu bezpośredniego)¹²².

Sprawa dodatkowo komplikuje się podczas stosowania art. 117 u.p.e.a., który kompetencję do prowadzenia egzekucji administracyjnej w trybie uproszczonym¹²³ przewiduje dla „organów określonych w art. 20 § 2 u.p.e.a., w granicach ich właściwości do nakładania obowiązków o charakterze niepieniężnym”, co

¹¹⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1427, z późn. zm.

¹²⁰ J. Olszanowski, *Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym*, Wrocław 2014, s. 50–51.

¹²¹ Na temat działania „jako organy egzekucyjne” zob. Z. Leoński, *Glosa do uchwały NSA z dnia 8 lipca 1997 r.*, *FPS 5/97*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1998, nr 1, poz. 20.

¹²² Por. W. Piątek, A. Skoczylas, (w:) R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 120–124; P. Pietrasz, (w:) D. R. Kijowski (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2010, s. 320–322; J. Olszanowski, *Egzekucja administracyjna...*, s. 98–100. Odnosi się przy tej okazji wrażenie, że regulacje zawarte w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie do końca są skorelowane z ustawą z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2418, z późn. zm.).

¹²³ Jeżeli zwłoka w wykonaniu obowiązku groziłaby niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ciężkimi szkodami dla gospodarstwa narodowego lub jeżeli wymaga tego szczególny interes społeczny, co może dotyczyć sytuacji epidemii choroby zakaźnej (w tym koronawirusa).

nie obejmuje ani obowiązków wynikających bezpośrednio z przepisów prawa, ani właściwości do samego tylko egzekwowania obowiązków niepieniężnych lub stosowania wybranych środków egzekucyjnych. Ponadto przepis art. 117 u.p.e.a. wymaga również, aby organ był uprawniony do wydawania ustnych poleceń i egzekwowania ich w uproszczonym trybie¹²⁴. Nie mniej problematyczne, z punktu widzenia organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, może być także stosowanie drugiego z uproszczonych trybów egzekucji administracyjnej, opisanego w art. 150 § 3 u.p.e.a.¹²⁵, co każe przypomnieć – z niezrozumiałych względów pominięty w nowszych regulacjach – art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 1963 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych, który stanowił, że organ inspekcji sanitarnej lub osoba działająca z jego upoważnienia może niezwłocznie zastosować przymus bezpośredni, określony w przepisach o egzekucji administracyjnej, w stosunku do osób, które pomimo ostrzeżenia o możliwości zastosowania przymusu nie wypełniają decyzji o hospitalizacji lub izolacji, wbrew zakazowi korzystają z urządzeń, co do których istnieje podejrzenie zakażenia, bądź naruszają zakaz wstępu na teren oraz do pomieszczeń i budynków uznanych za zakażone, a także korzystają ze środków transportu uznanych za zakażone¹²⁶.

Powyższych niedoskonałości specustawa niestety nie usunęła, zaś same w sobie odkrywają one szerszy problem określania właściwości rzeczowej organów w egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym. Trzeba bowiem dostrzec, że właściwość ta może być odnoszona zarówno do rodzaju (treści) obowiązków niepieniężnych (dotyczących czynienia, nieczynienia lub znoszenia określonych stanów rzeczy)¹²⁷, źródła tych obowiązków (przepis

¹²⁴ Zob. np. art. 129 ust. 2 pkt 7 i 8 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 110) lub art. 25 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1372, z późn. zm.) oraz § 3 wydanego na podstawie tego przepisu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1992 r. w sprawie zakresu i trybu korzystania z praw przez kierującego działaniem ratowniczym (Dz.U. nr 54, poz. 259). Takich uprawnień nie przewidują natomiast ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi ani ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

¹²⁵ Zgodnie z tym przepisem, „jeżeli zwłoka w wykonaniu obowiązku może zagrozić zdrowiu lub życiu albo spowodować niemożność lub znaczne utrudnienie w dochodzeniu wykonania przez zobowiązanego obowiązku, a także w innych przypadkach określonych w odrębnych przepisach, może być niezwłocznie zastosowany przymus bezpośredni wykonania obowiązku wynikającego z przepisu prawa, po ustnym wezwaniu organu egzekucyjnego, bez uprzedniego upomnienia zobowiązanego oraz bez doręczenia mu odpisu tytułu wykonawczego i postanowienia o wezwaniu do wykonania obowiązku”.

¹²⁶ Obecnie regulacja z tego zakresu ogranicza się do art. 36 u.z.ch.z., który przewiduje „środek przymusu bezpośredniego polegający na przytrzymaniu, unieruchomieniu lub przymusowym podaniu leków”, o którego zastosowaniu decyduje lekarz lub felczer (może on zwrócić się do Policji, Straży Granicznej lub Żandarmerii Wojskowej o pomoc w zastosowaniu tego środka przymusu bezpośredniego).

¹²⁷ Przykładowo będzie tutaj chodziło o rozbiorę budynku, poddanie się kwarantannie, wydanie rzeczy, powstrzymanie się od działań zakazanych prawem, np. wstępu w określone miejsca

prawa lub akt stosowania prawa, w szczególności decyzja lub postanowienie), jak też zakresu stosowanych przez dany organ środków egzekucyjnych (wszystkich bądź tylko wybranych)¹²⁸. Różnice te ewidentnie umykają, gdy spogląda się na art. 20 u.p.e.a., a w szczególności § 2 tego przepisu odnoszony do organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, wobec czego epidemia koronawirusa daje asumpt do pogłębionej refleksji teoretycznej w powyższym zakresie oraz wypracowania spójnego i przejrzystego modelu, który mógłby znaleźć odzwierciedlenie w obowiązującej regulacji prawnej, czyniąc ją w ten sposób sprawniejszą i zdecydowanie bardziej przystępną w praktycznym stosowaniu.

Piąte zagadnienie, o którym chcielibyśmy już tylko wzmiankować na tle specustawy, dotyczy problematyki delimitacji (ustalenia wzajemnych relacji) prawa wykroczeń oraz prawa administracyjno-karnego¹²⁹, o czym – w nieco szerszym ujęciu – M. Zimmermann pisał, że „praca nad rozwiązaniem tego zagadnienia trwa od lat, doprowadzając (...) prawników do rozpacz”¹³⁰. Słowa te brzmią całkiem aktualnie, jeśli zważy się, że epidemia koronawirusa zastała w ustawach z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej wyłącznie – i to na dodatek wybrakowaną – odpowiedzialność wykroczeniową za nieprzestrzeganie obowiązków dotyczących zwalczania epidemii choroby zakaźnej¹³¹. W efekcie wprowadzono w życie nowy art. 48a u.z.ch.z.¹³² ustanawiający kary administracyjne za delikty polegające na naruszaniu obowiązków wynikających ze stanu epidemii (zagrożenia epidemicznego)¹³³, przy tej okazji ignorując jed-

lub prowadzenia w nich działalności, znoszenie określonych sytuacji, np. prowadzenia określonych robót budowlanych na nieruchomości lub wykorzystywania jej (w inny sposób) dla celów takich robót odbywających się na działce sąsiedniej itd.

¹²⁸ Por. art. 19 u.p.e.a., gdzie poszczególne organy są uprawnione do egzekucji administracyjnej np. wybranych tylko (rodzajów) obowiązków o charakterze pieniężnym bądź stosowania w ramach tej egzekucji niektórych jedynie (nie wszystkich) środków egzekucyjnych.

¹²⁹ Por. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Warszawa 2004; D. Szumiło-Kulczycka, P. Czarnecki, P. Balcer, A. Leszczyńska, *Analiza obrazu normatywnego deliktów administracyjnych*, Warszawa 2016; D. Danecka, *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa 2018; R. Zawłocki, *Pojęcie i istota deliktu administracyjnego*, „Monitor Prawniczy” 2018, nr 1, s. 13–21.

¹³⁰ M. Zimmermann, *Art. 72 Konstytucji a dotychczasowe ustawodawstwo polskie*, Lwów 1930, s. 20.

¹³¹ Odrębną kwestią, którą pozostawiamy tutaj z boku, pozostaje oczywiście odpowiedzialność karna za czyny z tego zakresu (zob. przede wszystkim art. 160, 165 i 172 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1444, z późn. zm.).

¹³² Dodany przez ustawę z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r., poz. 567, z późn. zm.).

¹³³ Zob. P. Daniel, *Administracyjne kary pieniężne w czasie pandemii na przykładzie kar przewidzianych ustawą o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*, (w:) T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, Warszawa 2021, s. 59 i n.; K. Januszkiewicz, *Charakter normatywny...*, s. 21 i n.

nak ogólne przepisy o karach administracyjnych zawarte w art. 189a–189k k.p.a., których w tym przypadku – z niewiadomych względów – nie stosuje się (art. 48a ust. 8 u.z.ch.z. stanowi bowiem, że w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie do kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹³⁴). Zagadnienia dotyczące epidemii chorób zakaźnych (w tym konkretnie przypadek koronawirusa) po raz kolejny odkrywają zatem doniosły teoretycznie i praktycznie problem prawa karno-administracyjnego, z jego podziałem na prawo wykroczeń oraz prawo administracyjno-karne¹³⁵. Tematyka ta jest oczywiście obecna w piśmiennictwie, ale stan prawny w tym zakresie¹³⁶, także skutkiem wycinkowości oraz przypadkowego charakteru przyjmowanych rozwiązań legislacyjnych, wciąż trudno uznać za choćby zadowalający. Jest więc na kanwie epidemii koronawirusa szerokie pole do rozważań i w tej materii¹³⁷.

Ostatnia – szósta – kwestia, którą na tle specustawy także już tylko zasygnalizujemy, dotyczy problemu wykluczenia społecznego (a ściślej: cyfrowego) w prawie administracyjnym, konkretnie w związku z epidemią koronawirusa. Przyjmowane na tę okoliczność szczególne rozwiązania prawne, z obiektywnych przyczyn, zmierzają bowiem w stronę zdalnej komunikacji z urzędami administracyjnymi, co wiąże się również z wykorzystaniem w tym obszarze – na szerszą skalę – nowych technologii. Samo w sobie, także w obliczu sposobu rozprzestrzeniania się koronawirusa, jest to oczywiście zjawiskiem pozytywnym (szczególnie w obliczu wieloletnich zaniechań na tym polu), jednak podtrzymujemy zarazem wyrażoną przed dwoma laty opinię, iż „[t]empo rozwoju technologii jest (...) takie, że w przypadku wielu osób wyprzedza ono (i to nie-raz zdecydowanie) ich zdolności adaptacyjne (dostosowawcze) w tym zakresie. O ile w obrocie cywilnoprawnym (gospodarczym), ze względu na jego naturę, nie stanowi to kluczowego problemu, o tyle nie do przyjęcia byłaby niepewność sytuacji jednostki w prawie administracyjnym wynikająca z jej technologicznego wykluczenia poza nawias tego prawa. Pewien fenomen może tu więc polegać na tym, że choć z jednej strony konstrukcje i instytucje prawa administracyjnego muszą nadążać za postępem technologicznym, to z drugiej strony prawo administracyjne musi w swych rozwiązaniach uwzględniać także wszystkich pozostających technicznie nieco »z tyłu« (nie pomijając przy tym nikogo). Poniekąd – szczególnie gdy chodzi o nakładanie i egzekwowanie obowiązków – leży to

¹³⁴ Dz.U. z 2020 r., poz. 1325, z późn. zm.

¹³⁵ D. Szumiło-Kulczycka, P. Czarnecki, P. Balcer, A. Leszczyńska, *Analiza...*, s. 19.

¹³⁶ *Ibidem*, s. 165–326.

¹³⁷ Słusznie zauważa przy tym R. Zawłocki (*Pojęcie i istota...*, s. 13), że „stan rodzimej nauki na (...) temat [pojęcia i istoty deliktu administracyjnego – przyp. własny] znajduje się wciąż jeszcze w fazie początkowej”.

zresztą w interesie skuteczności samego prawa administracyjnego¹³⁸. Słowa te, choć były pisane w innej – można tak powiedzieć – rzeczywistości, pozostają w pełni aktualne także obecnie, w odniesieniu do prawnych aspektów zwalczania epidemii koronawirusa (chorób zakaźnych w ogólności)¹³⁹.

Tym sposobem doszliśmy do momentu, w którym wszystkie poczynione dotychczas na tle specustawy uwagi pozwalają na sformułowanie następujących (pozostałych) wniosków. Po pierwsze więc, specustawę cechuje zdecydowanie niski poziom legislacyjny, co wespół z liczbą i częstotliwością jej nowelizacji tworzy – razem z dotkniętymi tymi samymi problemami pozostałymi przepisami szczególnymi uchwalanymi na potrzeby zwalczania epidemii koronawirusa – obraz regulacji prawnej skrajnie nieczytelnej i niestabilnej, a przez to trudnej do praktycznego stosowania w niesprzyjających okolicznościach zewnętrznych (wynikających z ograniczeń wprowadzanych w związku z epidemią). Po drugie, specustawa odkrywa wiele doniosłych problemów z zakresu teorii prawa administracyjnego (przepisy administracyjne, generalne akty administracyjne, konstrukcja sprawy administracyjnej, kontrola uznania administracyjnego, egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym, prawo karno-administracyjne, istota deliktu administracyjnego), z jednej strony, ukazując ogólne niedostatki lub rozbieżności w tym zakresie, a z drugiej strony, wprowadzając rozwiązania idące wielokrotnie w poprzek – najbardziej nieraz podstawowym – założeniom i ustaleniom nauki prawa administracyjnego, co w efekcie dodatkowo obniża i tak już niewysoki poziom obowiązującej regulacji prawnoadministracyjnej. Po trzecie, ukształtowana specustawą regulacja prawna stanu zagrożenia epidemicznego (stanu epidemii), zacierająca różnice między tymi administracyjnymi stanami specjalnymi¹⁴⁰ oraz stanem klęski żywiołowej jako konstytucyjnym stanem nadzwyczajnym, rodzi najdalej idące wątpliwości co do zgodności tej regulacji prawnej przede wszystkim z art. 228 i 31 ust. 3 Konstytucji RP. Po czwarte, w obszarze proceduralnym specustawa stworzyła rozwiązania skutkujące (w dużej mierze) prawną fikcją prowadzenia postępowań administracyjnych

¹³⁸ J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Fenomeny prawa administracyjnego czy prawo administracyjne jako fenomen – uwagi wokół modelu (sposobu) istnienia i funkcjonowania prawa administracyjnego*, (w:) W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen...*, s. 352–353.

¹³⁹ Można tutaj dodatkowo wspomnieć rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r., poz. 493, z późn. zm.), na tle którego pojawiło się wiele doniesień medialnych dotyczących, z jednej strony, nauczycieli nieprzygotowanych do stosowania, w szczególności bez jakiegokolwiek przygotowania, rozwiązań elektronicznych (informatycznych) przewidzianych w tym rozporządzeniu do komunikacji z uczniami oraz ich zdalnego kształcenia (nauczania), a z drugiej strony – uczniów pozbawionych komputerów (względnie niezbędnego oprogramowania czy nawet zasięgu sieci Internet), którzy z tego powodu nie byli w stanie uczestniczyć w zajęciach lekcyjnych prowadzonych zdalnie.

¹⁴⁰ Zob. J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Stan specjalny...*, s. 123 i n.

i kontroli instancyjnej oraz sądowej wydawanych w tych postępowaniach decyzji (poleceń), co zdecydowanie urąga – nawet okrojonym z uwagi na epidemię – standardom ochrony praw jednostki w demokratycznym państwie prawnym. Przy tej okazji specustawa kontynuuje także proces dekodyfikacji ogólnego postępowania administracyjnego (poprzez wprowadzenie, również drogą nowelizacji innych aktów prawnych, wielu rozwiązań szczególnych z tego zakresu¹⁴¹), jednak trzeba też przyznać, że jest to wynikiem bardzo skąpej regulacji ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego dotyczącej sytuacji nadzwyczajnych, w tym braku jeśli nie odrębnego trybu postępowania, to przynajmniej spójnej grupy przepisów, normującej w sposób ogólny prowadzenie postępowań administracyjnych w sytuacjach nadzwyczajnych. Po piąte wreszcie, przyjęte w specustawie (oraz powiązanych z nią aktach) rozwiązania niosą ze sobą istotne ryzyko wykluczenia cyfrowego części społeczeństwa poza nawias prawa administracyjnego, do czego – ze względu na istotę tej gałęzi prawa oraz jego funkcję w państwie – zdecydowanie nie można dopuścić.

7. UWAGI KOŃCOWE

Przeprowadzone rozważania, w tym sformułowane wnioski, potwierdzają w naszym przekonaniu przyjętą na wstępie tezę, mówiącą o tym, że epidemia koronawirusa obnażyła istotne niedoskonałości (i po części braki) obowiązujących regulacji prawnoadministracyjnych dotyczących zapobiegania chorobom zakaźnym i ich zwalczania, a jednocześnie ujawniła skutki – niewystarczającej niekiedy – refleksji teoretycznej nad prawem administracyjnym oraz sposobami recepcji na grunt przepisów tego prawa jego założeń i konstrukcji teoretycznych. W efekcie niezmiennie wydaje się, że prawo administracyjne – tak pod względem praktycznym, jak i teoretycznym – okazało się niedostatecznie przygotowane na epidemię choroby zakaźnej w ogólności, a tym bardziej epidemię o skali takiej, jak wywołana koronawirusem.

Tej treści refleksja końcowa, odnosząca się do tytułowego problemu przystawalności regulacji prawnoadministracyjnych do sytuacji (ogólnej) związanej z epidemią koronawirusa (a szerzej: choroby zakaźnej), odkrywa zarazem – najbardziej podstawowe i aktualne jeszcze przed tą epidemią – pytania o stan, kondycję i kierunki rozwoju prawa administracyjnego jako całości. Dodajmy przy tym niezwłocznie, że chodzi tutaj o prawo administracyjne jako jedną i spójną całość, bowiem przy okazji epidemii koronawirusa – co zresztą jest charakterystyczne

¹⁴¹ Zob. np. art. 47 ust. 6–6a u.z.ch.z.; art. 8a ust. 6 u.p.i.s.; (nieobowiązujący już) art. 11 ust. 4 i 10 specustawy.

dla zjawisk kryzysowych – skupiają się jak w soczewce wszystkie problemy tego prawa, ukazujące jego (zbędny) ogrom i niską jakość, a będące w dużej mierze skutkiem braku szerokiego oglądu prawa administracyjnego oraz jego harmonijnego rozwoju na podstawie wspólnych dla całości tego prawa – i tak też postrzeganych przez naukę oraz praktykę – wartości, celów i instytucji. Staraliśmy się zresztą, właśnie na kanwie epidemii koronawirusa, pokazać wybrane z tych problemów, dostrzegając jednocześnie, ze względu na przedmiot poruszanej problematyki, potrzebę pilnej i pogłębionej refleksji nad konstrukcją stanu specjalnego jako (samodzielną) instytucją prawa administracyjnego materialnego¹⁴². Podane wcześniej przykłady, ze stanem epidemii (zagrożenia epidemicznego) na czele, zdają się bowiem wskazywać na istnienie – odrębnej od konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych – kategorii stanu specjalnego w prawie administracyjnym, który to stan specjalny charakteryzuje się niższym stopniem zagrożenia oraz węższym przedmiotem regulacji względem konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych (w tym przede wszystkim stanu klęski żywiołowej), co skutkuje w przypadku administracyjnego stanu specjalnego stosowaniem mniej radykalnych środków prawnych mających na celu przeciwdziałanie spodziewanemu bądź istniejącemu zagrożeniu bezpieczeństwa, porządku lub zdrowia publicznego¹⁴³.

W ostatnim słowie skorzystamy natomiast z używanego niekiedy porównania prawa administracyjnego, w jego obecnym stanie, do kolosa na glinianych nogach, bowiem przy okazji epidemii koronawirusa – co widać choćby na przykładzie przepisów szczególnych uchwalonych w celu jej zwalczania (a konkretnie ich szerokiego zakresu, niskiej jakości oraz wątpliwej treści przyjętych rozwiązań) – ten kolos już bardzo wyraźnie chwieje się, a wręcz zaczyna potykać się o własne, gliniane niestety nogi. Konkluzja ta, jakkolwiek mało optymistyczna w swej wymowie, niech będzie również wyrazem troski o przyszłość prawa administracyjnego jako jednej i spójnej, a przy tym wartościowej i użytecznej całości.

REFERENCES

Bednarczyk-Płachta A., Kumela-Romańska M., *Prawne aspekty odpowiedzialności odškodowawczej państwa z tytułu czasowego ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej spowodowanego COVID-19. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 11

¹⁴² Wstępną próbę takiej refleksji, dostrzegając pilność zagadnienia, podjęliśmy zarazem w artykule: J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Stan specjalny...*, s. 123 i n.

¹⁴³ Szerzej *ibidem*, s. 133–138.

- Bodnar A., *Działania podejmowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich w związku z pandemią*, (w:) T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, Warszawa 2021
- Bosek L. (red.), *Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz*, Warszawa 2020
- Chróścielewski W., *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994
- Danecka D., *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa 2018
- Daniel P., *Administracyjne kary pieniężne w czasie pandemii na przykładzie kar przewidzianych ustawą o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*, (w:) T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, Warszawa 2021
- Dawidowicz W., *Zakaźne choroby* [hasło], (w:) W. Dawidowicz (red.), *Leksykon instytucji powszechnego prawa administracyjnego*, Gdańsk 1996
- Dolny J., *Realizacja zasady czynnego udziału stron i szybkości w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez organy jednostek samorządu terytorialnego w dobie epidemii. Uwagi praktyczne*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 6
- Duda-Hyz M., *Zmiany w zakresie blokowania wydatków budżetu państwa w związku z koniecznością przeciwdziałania skutkom COVID-19*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 9
- Duniewska Z., *Wyznaczenie pojęcia instytucji prawa administracyjnego materialnego*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012
- Dzienis P., *Pisemna forma dowodu z zeznań świadka w świetle wykładni art. 271¹ k.p.c. i jej zastosowanie nie tylko w czasie stanu epidemii*, „Polski Proces Cywilny” 2020, nr 4
- Dziergawka A., *Reguły intertemporalne związane z orzekaniem kary łącznej w warunkach art. 81 Tarczy 4.0*, „Przegląd Sądowy” 2020, nr 11–12
- Filipiak P., *Postępowania restrukturyzacyjne i upadłościowe: przegląd regulacji prawnych ustanowionych w reakcji na skutki epidemii wirusa SARS-CoV-2*, „Polski Proces Cywilny” 2020, nr 4
- Fiutak A., *Wybrane aspekty w organizacji ochrony zdrowia w czasie pandemii*, (w:) T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, Warszawa 2021
- Florczak-Wątor M., *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 12
- Gardocka T., *Zapobieganie i zwalczanie chorób zakaźnych w Polsce. Historia regulacji prawnej*, (w:) T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, Warszawa 2021
- Gardocka T., Jagiełło D. (red.), *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, Warszawa 2021
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003
- Garus-Pakowska A., Pakowski M., *Kwarantanna ex lege wykonywana w warunkach domowych w związku z epidemią COVID-19 oraz odpady pochodzące z tej kwarantanny*

- tanny. *Analiza krytyczna obowiązujących regulacji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 1
- Giezek J., Kardas P., *Wyłączenie odpowiedzialności karnej za nadużycie zaufania i nadużycie władzy publicznej w okresie epidemii – kilka uwag o osobliwościach epizodycznych regulacji prawnych*, „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 7–8
- Gołaczyński J., Kotecka-Kral S., *Elektronizacja pism procesowych, doręczeń i posiedzeń jawnych w postępowaniu cywilnym w okresie pandemii COVID-19*, „Polski Proces Cywilny” 2020, nr 4
- Hudyma M., *Sprawozdanie z webinarium „Wpływ COVID-19 na postępowanie cywilne” (Warszawa, 5 VI 2020)*, „Polski Proces Cywilny” 2020, nr 4
- Izdebski H., *Legislacja dotycząca COVID-19 i ustawowy nihilizm prawny*, (w:) T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, Warszawa 2021
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018
- Jagielski J., *Prawo materialne a tzw. część szczegółowa prawa administracyjnego (problem prezentacji prawa materialnego)*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012
- Jagielski J., *Specjalny status prawny*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012
- Jagielski J., Gołaszewski P., *Fenomeny prawa administracyjnego czy prawo administracyjne jako fenomen – uwagi wokół modelu (sposobu) istnienia i funkcjonowania prawa administracyjnego*, (w:) W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019
- Jagielski J., Gołaszewski P., *Kierownictwo, czyli co? Refleksje o pojęciu kierownictwa we współczesnym polskim prawie administracyjnym*, (w:) J. Łukasiewicz (red.), *Procesy kierowania w systemie administracji publicznej*, Rzeszów 2014
- Jagielski J., Gołaszewski P., *Kryzys prawa administracyjnego a zmiana jego paradygmatu*, (w:) D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012
- Jagielski J., Gołaszewski P., *O problemach z prawem administracyjnym oraz niektórych węzłowych zagadnieniach tego prawa (kilka refleksji z teraźniejszej i przyszłej perspektywy)*, (w:) J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018
- Jagielski J., Gołaszewski P., *O zasadzie zaufania administracji publicznej do jednostki w prawie administracyjnym*, (w:) J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz (red.), *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, Warszawa 2018
- Jagielski J., Gołaszewski P., *Stan specjalny w materialnym prawie administracyjnym (zarys problematyki)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” Prawo 30, 2020, z. 112
- Jakubowski A., *Przepisy administracyjne a konstytucyjnie zamknięty katalog źródeł prawa – między teorią a praktyką*, (w:) A. Mednis (red.), *Misja publiczna – wspólnota*

- państwo. *Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci Profesora Michała Kuleszy*, t. 2, Wrocław 2016
- Janik M., *Policja sanitarna*, Warszawa 2012
- Januszkiewicz K., *Charakter normatywny pieniężnych kar administracyjnych za naruszenie zasad kwarantanny lub izolacji osoby zakażonej w świetle art. 15zzzn ust. 1 ustawy COVID-19*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 4
- Kielkowski T., *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004
- Kmieciak Z., Wegner J., *Postępowanie w sprawach administracyjnych w czasach pandemii*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 12
- Kościółek A., *Jawność posiedzeń sądowych w postępowaniu cywilnym w dobie pandemii COVID-19*, „Przegląd Sądowy” 2021, nr 5
- Koźmiński K., Jabłoński M., *Refleksja na temat koncepcji „przepisów administracyjnych” w ujęciu Michała Kuleszy*, (w:) A. Mednis (red.), *Misja publiczna – wspólnota – państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci Profesora Michała Kuleszy*, t. 2, Wrocław 2016
- Kulesza M., „*Źródła prawa*” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, „Państwo i Prawo” 1998, z. 2
- Leoński Z., *Administracyjnoprawna regulacja zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych*, „Organizacja–Metody–Technika” 1988, nr 11–12
- Leoński Z., *Glosa do uchwały NSA z dnia 8 lipca 1997 r.*, FPS 5/97, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1998, nr 1
- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2006
- Leoński Z., *Obowiązki obywateli i innych podmiotów w zakresie profilaktyki i zwalczania chorób zakaźnych*, „Organizacja–Metody–Technika” 1989, nr 1
- Lewandowicz-Machnikowska M., *Udzielenie pracownikowi zaległego urlopu bez jego zgody w związku z epidemią COVID-19 – ingerencja ustawodawcy w sferę realizacji praw socjalnych obywateli czy przykład złej legislacji?*, (w:) T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, Warszawa 2021
- Marciniak A., *Ograniczenia egzekucji z wynagrodzenia za pracę w świetle postanowień ustawy z 14.05.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2*, „Polski Proces Cywilny” 2020, nr 4
- Maroń G., *Polskie prawodawstwo ograniczające wolność religijną w okresie pandemii koronawirusa SARS-CoV-2 a standardy państwa prawa – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 1
- Morawski F., *Zakaz przemieszczania się w związku z pandemią COVID-19 w świetle konstytucyjnego prawa do poruszania się*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 9
- Olejniczak-Szałowska E., *Dobro wspólne, interes publiczny a interes indywidualny – refleksje na tle prawotwórczych i orzeczniczych kompetencji wojewody w sytuacjach nadzwyczajnych*, (w:) Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, R. Michalska-Badziak, P. Korzeniowski (red.), *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017
- Olszanowski J., *Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym*, Wrocław 2014

- Partyk A., *Epidemia (COVID-19) a tok postępowań cywilnych i sądowoadministracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 5
- Paśnik J., *Kilka refleksji o regulacji stanu epidemii jako sui generis pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 11
- Pecyna M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za ograniczenia praw i wolności w czasie epidemii COVID-19*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 12
- Piątek W., Skoczylas A., (w:) R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie administracyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2011
- Pietrasz P., (w:) D. R. Kijowski (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2010
- Pisarczyk Ł., *Prawo pracy wobec kryzysu*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 12
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005
- Radajewski M., *Prawa i wolności człowieka i obywatela w dobie pandemii*, (w:) T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, Warszawa 2021
- Sierpowska I., *Wpływ COVID-19 na prawa socjalne obywateli*, (w:) T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, Warszawa 2021
- Smaga M., *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Kraków 2004
- Steinborn S., (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016
- Stelmasiak J., *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012
- Szewczyk E., *Modifikacje postępowań administracyjnych prowadzonych w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 6
- Szewczyk E., Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014
- Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny jako rodzaj aktu administracyjnego*, (w:) J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz (red.), *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, Warszawa 2018
- Szpor G., *Państwowa Inspekcja Sanitarna*, „Organizacja–Metody–Technika” 1989, nr 8–9
- Szumilo-Kulczycka D., Czarnecki P., Balcer P., Leszczyńska A., *Analiza obrazu normatywnego deliktów administracyjnych*, Warszawa 2016
- Szumilo-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Warszawa 2004
- Ura E., *Zadania administracji państwowej w zakresie zwalczania klęsk żywiołowych, katastrof, chorób zakaźnych i epidemii*, „Organizacja–Metody–Technika” 1986, nr 7
- Winczorek J., *Pandemia COVID-19 a dostęp do prawa. Polska na tle wyników badania międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 12
- Wróbel A., (w:) A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020
- Zacharczuk P., *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017

- Zagrodnik J., *Analiza zmian normatywnych wprowadzonych w warunkach stanu epidemicznego w obszarze uregulowania interwencji w procesie karnym skarbowym*, „Prokuratura i Prawo” 2021, nr 2
- Zawłocki R., *Pojęcie i istota deliktu administracyjnego*, „Monitor Prawniczy” 2018, nr 1
- Zimmermann M., *Art. 72 Konstytucji a dotychczasowe ustawodawstwo polskie*, Lwów 1930
- Żaczekiewicz-Zborska K., „*Prawo opowiadane*” przez rząd ogranicza prawa obywateli, www.prawo.pl (dostęp: 31.05.2021 r.)