

ODPIS

Sygn. akt II GPS 1/25

UCHWAŁA

Dnia 27 października 2025 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie
następującym:

Przewodniczący: Sędzia NSA Małgorzata Korycińska
Sędziowie NSA: Marcin Kamiński (sprawozdawca)
Anna Apollo (współsprawozdawca)
Gabriela Jyż
Joanna Kabat-Rembelska
Małgorzata Rysz
Joanna Sieńczyło-Chlabicz

Protokolant: asystent sędziego Jan Pankiewicz

po rozpoznaniu w dniu 27 października 2025 r.
przy udziale Prokuratora Krajowego
oraz przy udziale Rzecznika Praw Obywatelskich
na posiedzeniu jawnym w Izbie Gospodarczej
zagadnienia prawnego przekazanego przez Naczelny Sąd Administracyjny
postanowieniem z dnia 10 stycznia 2024 r., sygn. akt II GSK 360/23
w sprawie ze skargi kasacyjnej [REDAKTED]
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [REDAKTED]
z dnia 6 czerwca 2022 r. [REDAKTED]
w sprawie ze skargi [REDAKTED]
na czynność Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w [REDAKTED]
z dnia 5 sierpnia 2021 r.
w przedmiocie objęcia kwarantanną
w którym na podstawie art. 187 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o
postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. 2023 r., poz. 1634)

przedstawiono do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego następujące zagadnienie prawne:

„Czy konkretyzacja i indywidualizacja obowiązku poddania się kwarantannie, osób o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. 2020, poz. 1845 ze zm.), następuje w formie decyzji administracyjnej, czy też następuje w drodze czynności z zakresu administracji publicznej, o której stanowi art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. 2023 r., poz. 1634)?”

podjął następującą uchwałę:

Konkretyzacja i indywidualizacja obowiązku poddania się kwarantannie osób, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. 2020, poz. 1845 ze zm.), następuje w formie czynności z zakresu administracji publicznej, o której stanowi art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. 2023 r., poz. 1634).



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Starszy Sekretarz Sądowy
Katarzyna Brochocka

A large, stylized handwritten signature in black ink, which appears to be "K. Brochocka", written over the printed name.

UZASADNIENIE

1. Zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości wykładnicze w sprawie o sygn. akt II GSK 360/23.

Postanowieniem z dnia 10 stycznia 2024 r., [REDAKTOWANO], w sprawie ze skargi kasacyjnej [REDAKTOWANO] od wyroku WSA w [REDAKTOWANO] z dnia 6 czerwca 2022 r., [REDAKTOWANO] w sprawie ze skargi [REDAKTOWANO] na czynność Państwowego Powiatowego Inspektora sanitarnego w [REDAKTOWANO] z dnia 5 sierpnia 2021 r. w przedmiocie objęcia kwarantanną, Naczelny Sąd Administracyjny, działając na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a., przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego budzące poważne wątpliwości zagadnienie prawne o treści: „Czy konkretyzacja i indywidualizacja obowiązku poddania się kwarantannie, osób o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. 2020, poz. 1845 ze zm.), następuje w formie decyzji administracyjnej, czy też następuje w drodze czynności z zakresu administracji publicznej, o której stanowi art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. 2023 r., poz. 1634)”, oraz odroczył rozpoznanie sprawy.

2. Stan sprawy, której dotyczy pytanie prawne NSA.

2.1. Powiatowy Państwowy Inspektor Sanitarny w [REDAKTOWANO] w dniu 5 sierpnia 2021 r., działając na podstawie art. 34 ust. 2 w związku z art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi („ustawa”) oraz w związku z § 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów, zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2021 r. poz. 861 ze zm.; „rozporządzenie z 6.5.2021”), objął [REDAKTOWANO] (skarżąca) kwarantanną. Powodem objęcia skarżącej kwarantanną był kontakt z osobą chorą na SARS-CoV-2.

2.2. Skarga na powyższą czynność została oddalona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w [REDAKTED] wyrokiem z dnia 6 czerwca 2022 r. [REDAKTED] r [REDAKTED]

2.3. Sąd Wojewódzki stwierdził, że istota sporu w sprawie sprowadza się do ustalenia, czy organ nakładając na skarżącą obowiązek odbycia kwarantanny powinien wydać decyzję administracyjną. WSA wskazał, że zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy, w przypadku uzyskania danych lub innych informacji o podejrzeniach lub przypadkach zakażeń, zachorowań lub zgonów z powodu choroby zakaźnej, państwowy powiatowy inspektor sanitarny lub państwowy graniczny inspektor sanitarny, kierując się opartą na wiedzy medycznej własną oceną stopnia zagrożenia dla zdrowia publicznego oraz wytycznymi państwowego inspektora sanitarnego wyższego stopnia, niezwłocznie weryfikuje uzyskane informacje, przeprowadza dochodzenie epidemiologiczne, a następnie, w razie potrzeby, podejmuje czynności mające na celu zapobieganie oraz zwalczanie szerzenia się zakażeń i zachorowań na tę chorobę zakaźną. Z kolei zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy dane i informacje, o których mowa w ust. 1, uzyskuje się na podstawie: 1) zgłoszeń, o których mowa w art. 27 ust. 1 i 8 oraz art. 29 ust. 1 pkt 1; 2) danych uzyskanych z indywidualnego nadzoru epidemiologicznego; 3) danych przekazanych przez punkty kontaktowe wspólnotowych i międzynarodowych systemów wczesnego ostrzegania; 4) danych i informacji pochodzących z innych źródeł, w szczególności dotyczących ognisk epidemicznych zakażeń i zachorowań na chorobę zakaźną. Zdaniem Sądu I instancji, powyższy przepis oznacza, że skoro stacja sanitarno-epidemiologiczna dysponowała zgłoszonymi przez certyfikowane laboratorium do systemu EWP danych osoby, która zakażonej, z którą kontakt miała skarżąca, to skarżony organ dokonał prawidłowej weryfikacji danych w rozumieniu ww. art. 32 ustawy, a zatem skierowanie skarżącej od 5 sierpnia 2021 r. na kwarantannę nastąpiło w granicach przewidzianych przez art. 34 ust. 2 ustawy. WSA podkreślił, że analiza przepisów ustawy oraz rozporządzeń wydanych na podstawie zawartych w niej delegacji prowadzi – przy zastosowaniu wykładni celowościowej – do wniosku, że poddanie się kwarantannie przez osobę, co do której stwierdzono, że była narażona na chorobę zakaźną lub pozostawała w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, a nie wykazuje objawów chorobowych, ma charakter obowiązku ustawowego, a organ inspekcji sanitarnej nie jest zobowiązany do wydania decyzji administracyjnej nakładającej na taką osobę obowiązek odbycia kwarantanny. Sąd Wojewódzki wskazał, że stosownie

do treści art. 3 ust. 1 ustawy przepisy powyższego aktu stosuje się do zakażeń i chorób zakaźnych, których wykaz jest określony w załączniku do ustawy, oraz biologicznych czynników chorobotwórczych wywołujących te zakażenia i choroby. W załączniku, o jakim mowa w art. 3 ust. 1, nie ma wprawdzie wymienionej choroby wywołanej wirusem SARS-CoV-2, jednak zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie zakażenia koronawirusem SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. poz. 325), wydanym na podstawie delegacji zawartej w art. 3 ust. 2 ustawy, zakażenie tym wirusem zostaje objęte przepisami ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. W konsekwencji, wszystkie regulacje omawianej ustawy stosuje się również w przypadku zakażenia wirusem SARS-CoV-2. WSA zwrócił następnie uwagę na fakt, że zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy państwowy powiatowy inspektor sanitarny lub państwowy graniczny inspektor sanitarny może, w drodze decyzji, nałożyć na osobę zakażoną lub chorą na chorobę zakaźną albo osobę podejrzaną o zakażenie lub chorobę zakaźną lub osobę, która miała styczność ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, obowiązki określone w art. 5 ust. 1. Ponadto, jak podkreślił Sąd, z dniem 1 kwietnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 567) wprowadzono do art. 33 ust. 3a, w myśl którego decyzje, o których mowa w ust. 1, wydawane w przypadku podejrzenia zakażenia lub choroby szczególnie niebezpiecznej i wysoce zakaźnej, stanowiącej bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia innych osób: 1) mogą być przekazywane w każdy możliwy sposób zapewniający dotarcie decyzji do adresata, w tym ustnie; 2) nie wymagają uzasadnienia; 3) przekazane w sposób inny niż na piśmie, są następnie doręczane na piśmie po ustaniu przyczyn uniemożliwiających doręczenie w ten sposób. W ocenie WSA innych sytuacji dotyczy art. 34 ust. 2 ustawy. Przepis ten obejmuje osoby, które były narażone na chorobę zakaźną lub pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, a nie wykazują objawów chorobowych. Osoby te podlegają obowiązkowej kwarantannie lub nadzorowi epidemiologicznemu, jeżeli tak postanowią organy inspekcji sanitarnej, przez okres nie dłuższy niż 21 dni, licząc od dnia następującego po ostatnim dniu odpowiednio narażenia albo styczności. W rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie chorób zakaźnych powodujących powstanie obowiązku hospitalizacji, izolacji lub izolacji w warunkach domowych oraz obowiązku kwarantanny lub nadzoru epidemiologicznego (Dz.U. z 2021 r. poz. 351 ze zm.; rozporządzenie z 25.2.2021 r.), wydanym na podstawie delegacji zawartej w art. 34 ust. 5 ustawy, określono, że obowiązek

kwarantanny lub nadzoru epidemiologicznego u osób, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, powstaje w przypadku narażenia na chorobę wywołaną wirusem SARS-CoV-2 (COVID-19) lub pozostawania w styczności ze źródłem biologicznych czynników chorobotwórczych wywołujących tę chorobę (§ 7 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia z 25.2.2021 r.). Sąd I instancji zauważył również, że porównanie „zakresów norm ujętych w art. 33 ust. 1 i art. 34 ust. 2 ustawy” wskazuje, że drugi z wymienionych przepisów ma charakter regulacji szczególnej w stosunku do przepisu pierwszego, tzn. że „art. 34 ust. 2 stanowi *lex specialis* wobec normy generalnej zawartej w art. 33 ust. 1”. Przepis art. 33 ust. 1 odnosi się bowiem ogólnie do wszystkich obowiązków wymienionych w art. 5 ust. 1, natomiast art. 34 ust. 2 dotyczy jedynie kwarantanny. Ponadto – zdaniem WSA – w przeciwieństwie do treści art. 34 ust. 2, wydając decyzję w trybie art. 33 ust. 1 ustawy, właściwy organ może, ale nie musi, nałożyć jeden z obowiązków wymienionych w art. 5 ust. 1, a wydanie decyzji ma w tym przypadku charakter konstytutywny (kreuje więc określone obowiązki wobec podmiotu, do którego decyzja jest skierowana), natomiast „o tym, czy i który obowiązek, o jakim mowa w art. 5 ust. 1, zostaje nałożony, decyduje w formie władczego rozstrzygnięcia państwowy powiatowy inspektor sanitarny lub państwowy graniczny inspektor sanitarny”. W ocenie Sądu I instancji, przepis art. 34 ust. 2 ustawy, zawierający regulację o charakterze materialnoprawnym, „nakłada na określone podmioty, w sytuacjach opisanych w tym przepisie, obowiązek poddania się kwarantannie lub nadzorowi epidemiologicznemu”, zaś „uznanie organu” ogranicza się tylko do wyboru jednego z tych dwóch środków, natomiast sam obowiązek „ukonstytuowany został wprost w ustawie”, co oznacza, że nie ma podstaw prawnych, aby go konkretyzować w formie decyzji administracyjnej. W sprawie wynikającej z art. 34 ust. 2 nie znajduje również zastosowania art. 33 ust. 3a ustawy, będący „jedynie rozwinięciem procesowym normy generalnej zawartej w art. 33 ust. 1 w stosunku do podejrzenia zakażenia lub choroby szczególnie niebezpiecznej i wysoce zakaźnej, stanowiącej bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia innych osób”. Sąd Wojewódzki stwierdził także, że obowiązek kwarantanny, o jakiej mowa w art. 34 ust. 2 ustawy, „wynika wprost z tego przepisu”, a więc „nie zostają ograniczone w sposób sprzeczny z Konstytucją prawa i wolności obywatelskie, gdyż źródło tych ograniczeń znajduje się w ustawie, a nie w aktach niższego rzędu”. W ocenie Sądu I instancji w sprawie nie było również podstaw do odmowy zastosowania § 5 rozporządzenia z

6.5.2021 r. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku objęcia przez organy inspekcji sanitarnej osoby kwarantanną z powodu narażenia na chorobę wywołaną wirusem SARS-CoV-2, izolacją albo izolacją w warunkach domowych, informację o tym umieszcza się w systemie teleinformatycznym, o którym mowa w § 2 ust. 4 pkt 1. Decyzji organu inspekcji sanitarnej nie wydaje się (ust. 1). Informacja o objęciu osoby kwarantanną, izolacją albo izolacją w warunkach domowych może być przekazana tej osobie ustnie, za pośrednictwem systemów teleinformatycznych lub systemów łączności, w tym przez telefon (ust. 2). Końcowo Sąd Wojewódzki stwierdził, że w przedmiotowej sprawie wydanie decyzji administracyjnej w przedmiocie objęcia skarżącej kwarantanną nie było wymagane, natomiast przekazanie informacji o czynności objęcia kwarantanną za pośrednictwem systemu łączności, w tym wiadomości elektronicznej w systemie teleinformatycznym, było w pełni dopuszczalne.

2.4. Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiodła reprezentowana przez przedstawiciela ustawowego strona skarżąca, zaskarżając go w całości i zarzucając mu:

1. na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. naruszenie art. 151 p.p.s.a. w związku z § 5 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. oraz w związku z art. 92 ust. 1 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, przez brak odmowy zastosowania ww. przepisu rozporządzenia, jako „sprzecznego z ustawą i niekonstytucyjnego”, co miało istotny wpływ na wynik sprawy, bo doprowadziło do oddalenia skargi;
2. na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie art. 34 ust. 2 ustawy przez błędną wykładnię, to jest uznanie, że jest to wyjątek wobec art. 33 ust. 1 ustawy (cyt.: „Porównanie zakresów norm ujętych w art. 33 ust 1 i art. 34 ust 2 ustawy wskazuje, że drugi z wymienionych przepisów ma charakter regulacji szczególnej w stosunku do przepisu pierwszego (...)\”, vide: s. 9 u dołu i 10 u góry uzasadnienia), a więc przepis nie wymagający wydania decyzji dla objęcia danej osoby kwarantanną, która powstaje ex lege (cyt.: „Uznanie organu ogranicza się tylko do wyboru jednego z tych dwóch środków, natomiast sam obowiązek ukonstytuowany został wprost w ustawie, co oznacza że nie ma podstaw prawnych, aby go konkretyzować w formie decyzji administracyjnej”, vide: s. 10 u góry uzasadnienia), co jest sprzeczne z jego brzmieniem (verba legis: „jeżeli tak postanowią organy inspekcji sanitarnej”), a także wynikami wykładni systemowej (por. „z normą z art. 35 ust. 1 ustawy”), historycznej oraz

„ustalonym przez lata jego rozumieniem tak w doktrynie, praktyce administracyjnej, jak i orzecznictwie sądów” oraz koniecznością wzięcia pod uwagę obowiązku prokonstytucyjnej wykładni prawa (por. art. 41 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art. 78 Konstytucji RP) oraz gwarancji wynikających z art. 5 ust. 1 lit. e Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności;

3. na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie art. 46b pkt 5 w związku z art. 46a pkt 2 ustawy przez ich „niewłaściwe zastosowanie w niniejszej sprawie” jako podstawy prawnej dla § 5 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia z dnia 6 maja 2021 r. Rady Ministrów, tj. wyłączenie formy decyzji administracyjnej (cyt.: „Ww. rozporządzenie zostało wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 46a oraz art. 46b pkt 1-6 i 8-13 ustawy. Dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy istotne jest brzmienie art. 46a pkt 2 oraz art. 46b pkt 5”, vide: s.10 u dołu i s.11 uzasadnienia u góry), podczas gdy art. 46b pkt 5 stanowi delegację do uregulowania w rozporządzeniu: „obowiązku poddania się kwarantannie”, a „nie zmiany ustawowego trybu jej nakładania”, jak to czyni § 5 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia Rady Ministrów, stanowiąc, że decyzji „nie wydaje się”, a zatem nie jest to w ogóle podstawa dla regulacji § 5 ust. 1 rozporządzenia, która to regulacja odwołuje się do przesłanek nałożenia kwarantanny z art. 34 ust. 2 ustawy.

Podnosząc powyższe zarzuty, skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w [REDAKTOWANE] a także o zasądzenie na jej rzecz zwrotu kosztów postępowania. Ponadto strona oświadczyła, że na podstawie art. 176 § 2 p.p.s.a. zrzeka się rozpoznania sprawy na rozprawie.

Pismem z 8 września 2023 r. skarżąca zmodyfikowała wniosek skargi kasacyjnej i wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku, stwierdzenie bezskuteczności zaskarżonej czynności oraz zasądzenie od organu zwrotu kosztów postępowania.

2.5. Postanowieniem z dnia 10 stycznia 2024 r., sygn. akt II GSK 360/23, działając na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a., skład orzekający w powyższej sprawie przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego budzące poważne wątpliwości zagadnienie prawne o treści wyżej przytoczonej oraz odroczył rozpoznanie sprawy.

3. Problem wątpliwości prawnych w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego na tle zagadnienia objętego pytaniem prawnym.

W uzasadnieniu postanowienia NSA z dnia 10 stycznia 2024 r., sygn. akt II GSK 360/23, wyrażając wątpliwości co do właściwego podejścia interpretacyjnego, przedstawiono dwie konkurujące linie orzecznicze sądów administracyjnych na tle objętego zakresem pytania prawnego zagadnienia formy prawnej konkretyzacji i indywidualizacji obowiązku poddania się kwarantannie osób, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r.

Pierwsza grupa pogładowa opowiada się za formą prawną decyzji administracyjnej. Wśród zasadniczych przesłanek lub argumentów prawnych tego stanowiska (wyrażonego m.in. w wyrokach NSA z: 8 września 2021 r. sygn. akt II GSK 793/21 i II GSK 835/21; 5 października 2022 r. sygn. akt II GSK 1977/22; 10 stycznia 2023 r. sygn. akt II GSK 672/22; 2 czerwca 2023 r. sygn. akt II GSK 1301/22 i II GSK 1304/22 i; 11 lipca 2023 r. sygn. akt II GSK 1475/22; 5 października 2023 r. sygn. akt II GSK 2179/22; 8 listopada 2023 r. sygn. akt II GSK 2208/22 i II GSK 2037/22; 12 grudnia 2023 r. sygn. akt II GSK 274/23) można wskazać następujące:

- 1) Art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (u.z.z.) „jednoznacznie stanowi, że osoby, które były narażone na chorobę zakaźną lub pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego i nie wykazują objawów chorobowych podlegają obowiązkowej kwarantannie. Na gruncie tego przepisu obowiązek kwarantanny powstaje w sytuacji, gdy osoba nie wykazuje objawów chorobowych, a więc w potocznym rozumieniu jest zdrowa - co nie musi być prawdą - ale była narażona na chorobę zakaźną lub pozostawała w styczności ze źródłem chorobowym. Wystąpienie tylko jednej z tych okoliczności skutkuje obowiązkiem kwarantanny, przy czym obowiązek ten wynika z ustawy. Na tym tle rodzi się teoretyczny problem dotyczący charakteru decyzji o nałożeniu kwarantanny z art. 34 ust. 2 u.z.z. Zdaniem NSA decyzja ta ma charakter deklaratoryjny, bowiem materializuje, a więc potwierdza istnienie takiego obowiązku w stosunku do konkretnej osoby, chociaż sama nie kreuje jego powstania. Ma jednak doniosłe znaczenie, bo określa ten obowiązek w stosunku do konkretnego adresata, a tym samym pełni funkcję gwarancyjną

w stosunku do przysługujących temu podmiotowi praw i wolności, bowiem stwarza prostą drogę do kontroli legalności działania organów przez sąd. Jednak w tym zakresie mogą pojawiać się wątpliwości, chociażby z tego powodu, że art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. f u.z.z. nakłada powszechny obowiązek kwarantanny na osoby przebywające na terytorium RP, jednak precyzuje, że ma on być realizowany na zasadach określonych w ustawie. Taka konstrukcja tego obowiązku pozwala przyjąć, że dopiero decyzja wydana na podstawie art. 34 ust. 2 u.z.z. wyznacza ten obowiązek w stosunku do osób, które spełniają warunki określone w dyspozycji tego przepisu. Na marginesie tych rozważań można zauważyć, że w niektórych sytuacjach obowiązek ten będzie mógł być zmaterializowany w inny sposób niż wydanie decyzji, na co wskazuje treść art. 35 ust. 1 u.z.z.” (wyroki NSA z 8 września 2021 r., sygn. akt II GSK 793/21 i II GSK 835/21);

- 2) Art. 33 ustawy o zapobieganiu w sprawach nakładania określonych nim obowiązków (nakazów i zakazów) na osobę zakażoną, chorą, podejrzaną o zakażenie lub chorobę albo mającą styczność z czynnikami chorobotwórczymi „ustanawia decyzyjny tryb działania właściwych organów. Odstępstwo od zasady wydania decyzji ustanawia art. 35 ust. 1 ustawy o zapobieganiu, który pozwala lekarzowi przyjmującemu do szpitala, kierującemu do izolacji, kwarantanny lub zlecającemu izolację w warunkach domowych w przypadku podejrzenia lub rozpoznania zachorowania na chorobę szczególnie niebezpieczną i wysoce zakaźną, gdy kierując się własną oceną stopnia zagrożenia dla zdrowia publicznego, poddać osobę podejrzaną o zachorowanie, chorą na chorobę szczególnie niebezpieczną i wysoce zakaźną lub osobę narażoną na zakażenie hospitalizacji, izolacji, kwarantannie, badaniom lub zlecić izolację w warunkach domowych, również w przypadku, gdy brak jest decyzji, o której mowa w art. 33 ust. 1, a osoba podejrzana o zachorowanie, chora lub narażona na zakażenie nie wyraża zgody na hospitalizację, izolację, kwarantannę, wykonanie badania lub izolację w warunkach domowych. Natomiast w art. 34 ust. 2 ww. ustawy uregulowano tylko przypadki podlegania obowiązkowej kwarantannie. Należy zauważyć, że obowiązki z art. 34 ust. 2 ustawy o zapobieganiu nałożone zostały na osoby, które były narażone na chorobę zakaźną lub pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika

chorobotwórczego, a nie wykazują objawów chorobowych. Na gruncie tego przepisu obowiązek kwarantanny powstaje w sytuacji, gdy osoba nie wykazuje objawów chorobowych, a więc w potocznym rozumieniu jest zdrowa - co nie musi być prawdą - ale była narażona na chorobę zakaźną lub pozostawała w styczności ze źródłem chorobowym. O ile ustawa o zapobieganiu definiuje kwarantannę w art. 2 pkt 12, to już nie definiuje pojęcia osoby narażonej na chorobę zakaźną, bowiem w jej art. 2 określono tylko znaczenia: nosiciela, ozdowieńca, podejrzanego o chorobę zakaźną i podejrzanego o zakażenie, zakażenia. Oznacza to, że osoba narażona na chorobę zakaźną musi być określona zgodnie z regułami języka potocznego. Inaczej rzecz się ma w przypadku osób pozostających w styczności ze źródłem czynnika chorobotwórczego, bo biologiczny czynnik chorobotwórczy jest zdefiniowany w art. 2 pkt 2 ustawy o zapobieganiu. Wskazanie tychże różnic w definiowaniu pojęć określających zakres podmiotowy art. 34 ust. 2 ustawy o zapobieganiu ma istotne znaczenie dla wykładni tego przepisu, a tym samym dla ustalenia granic postępowania wyjaśniającego (dochodzenia epidemiologicznego), tym bardziej, że wystąpienie tylko jednej z tych okoliczności skutkuje obowiązkiem kwarantanny, który wynika z ustawy. Zatem, aby nałożyć wspomniany obowiązek najpierw trzeba ustalić osoby, które spełniają warunki określone w dyspozycji art. 34 ust. 2 ustawy o zapobieganiu, a co wymaga formy decyzji (por. wyroki NSA z dnia 8 września 2021 r., sygn. akt II GSK 793/21 i II GSK 835/21). Dopiero decyzja określa obowiązek kwarantanny w stosunku do konkretnego adresata, a tym samym pełni funkcję gwarancyjną w stosunku do przysługujących temu podmiotowi praw i wolności." (wyrok NSA z 5 października 2022 r., sygn. akt II GSK 1977/22);

- 3) „Jakkolwiek, art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o zapobieganiu nakłada powszechny obowiązek kwarantanny na osoby przebywające na terytorium RP, to równocześnie precyzuje, że obowiązek ten ma być realizowany na zasadach określonych w ustawie. Taka też właśnie konstrukcja tego obowiązku nakazuje przyjąć, że dopiero decyzja wydana na podstawie art. 34 ust. 2 ustawy o zapobieganiu wyznacza ten obowiązek w stosunku do osób, wobec których aktualizują się warunki określone w dyspozycji normy prawnej rekonstruowanej z tego przepisu prawa (por. wyroki NSA w

sprawach II GSK 793/21 i II GSK 835/21; L. Bosek (red.): Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz., C.H. BECK 2021, s. 551, 553; D. Fleszer, Nałożenie obowiązku kwarantanny na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń chorób zakaźnych u ludzi, *Roczniki Prawa i Administracji* z 2023 r., z. 1, s. 111-121; A. Gomułowicz, M. Więcek, Omówienie do wyroku WSA z dnia 21 stycznia 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1188/20, *ZNSA* z 2022 r. z. 2 s. 142-145).” (wyrok NSA z 5 października 2022 r., sygn. akt II GSK 1977/22);

- 4) „Nałożenie obowiązku kwarantanny stanowi ingerencję w podstawowe prawa i wolności obywatelskie, np. wolność poruszania się po terytorium Polski, gwarantowaną przez art. 52 ust. 1 Konstytucji RP, która wszakże może podlegać ograniczeniom, ale określonym w ustawie (art. 52 ust. 3 Konstytucji RP). Uwzględniając zakres innych ograniczeń związanych z nałożeniem kwarantanny (osoba poddawana kwarantannie objęta jest zakazem opuszczania miejsca kwarantanny, zakazem bezpośredniego kontaktowania się z osobami, które nie odbywają z nią wspólnie kwarantanny, podlega także nadzorowi w zakresie realizacji obowiązku przestrzegania kwarantanny, a naruszenie tych ograniczeń i zakazów zagrożone jest natomiast wysoką administracyjną karą pieniężną w myśl art. 48a ust. 1 pkt 1 ustawy o zapobieganiu), to nałożenie kwarantanny powinno być również rozpatrywane jak trafnie podnosi Sąd pierwszej instancji z perspektywy art. 41 ust. 1 Konstytucji RP, z którego wynika, że każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą, a w zdaniu drugim, że pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie, co oznacza, że materię ustawową stanowią zasady i tryb pozbawienia lub ograniczenia wolności osobistej. Dlatego też ustawodawca musi w ustawie uregulować wszystkie materialnoprawne oraz proceduralne przesłanki pozbawienia lub ograniczenia wolności osobistej, materia ta w ogóle bowiem nie stanowi materii możliwej do przekazania do uregulowania w formie rozporządzenia (por. S. Trociuk, *Prawa i wolności w stanie epidemii*, WKP 2021, rozdz. III). (...). Przy tym w myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i

tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. (...). Poza sporem winno pozostawać, że wolność osobistą można ograniczyć lub nawet jej pozbawić, gdy jest to niezbędne w celu zwalczania epidemii (por. wyroki NSA w sprawach II GSK 793/21, II GSK 835/21). Konstytucyjne warunki ograniczenia lub pozbawienia wolności osobistej są w tym zakresie tożsame z warunkami określonymi w art. 5 ust. 1 lit. e EKPCz, z których wynika, że każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Nikt nie może więc być pozbawiony wolności, z wyjątkiem zgodnego z prawem pozbawienia wolności w celu zapobieżenia szerzeniu przez nią choroby zakaźnej (por. S. Trociuk, Prawa i wolności w stanie epidemii, WKP 2021, rozdz. III). Zatem nałożenie na stronę obowiązku kwarantanny w formie czynności materialno-technicznej, zamiast wydania decyzji, mogło spowodować naruszenie art. 41, art. 52 Konstytucji RP (por. postanowienie NSA z dnia 11 października 2022 r., sygn. akt II GSK 1146/22; wyrok SN z dnia 16 marca 2021 r., sygn. akt II KK 97/21).(...). W tym stanie rzeczy należy podzielić argumentację prezentowaną w orzecznictwie NSA, że § 5 ust. 1 zd. drugie rozporządzenia z dnia 6 maja 2021 roku w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, który stanowi, że nie wydaje się decyzji organu sanitarnego w przypadku objęcia przez organy inspekcji sanitarnej osoby kwarantanną z powodu narażenia na chorobę wywołaną wirusem SARS-CoV-2, izolacją albo izolacją w warunkach domowych, a informację o tym umieszcza się w systemie teleinformatycznym, o którym mowa w § 2 ust. 4 pkt 1 nie może mieć zastosowania w sprawie gdyż narusza standardy konstytucyjne (por. wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2023 r. sygn. akt II GSK 1304/22; wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2023 r., sygn. akt II GSK 672/22).” (wyrok NSA z 5 października 2022 r., sygn. akt II GSK 1977/22; wyrok NSA z 5 października 2023 r., sygn. akt II GSK 2179/22; wyrok NSA z 8 listopada 2023 r., sygn. akt II GSK 2037/22 i II GSK 2208/22);

- 5) „(...) uregulowanie § 5 ust. 1 zd. drugie rozporządzenia z 6 maja 2021 r. zostało wydane z naruszeniem art. 92 ust. 1 Konstytucji RP mówiącym, że

rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, a upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu (por. wyroki NSA z: 25 stycznia 2022 r., sygn. akt II GSK 689/22; 25 stycznia 2023 r., sygn. akt II GSK 843/22). (...). Uregulowanie przez § 5 ust. 1 zd. drugie wyłączenia wydawania decyzji w przypadku objęcia obowiązkową kwarantanną należało uznać za niezgodne z art. 92 Konstytucji RP z tego powodu, że w kwestii rozstrzygania o ograniczeniu praw i wolności rozporządzeniem ograniczano także uprawnienia procesowe jednostki objętej procedurą określoną w rozdziale 6 ustawy o zapobieganiu. Akceptacja stanowiska WSA i organu prowadziła bowiem do nieuprawnionego zwolnienia organów inspekcji sanitarnej z obowiązku prowadzenia postępowania w sprawie nałożenia obowiązku kwarantanny oraz pozbawienia strony z gwarancji i środków procesowych związanych z ogólną zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 in principio k.p.a.), w tym zwłaszcza konstytucyjnego prawa do zaskarżenia rozstrzygnięcia zapadłego w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji RP), w drodze odwołania (art. 127 § 1 k.p.a.); por. wyroki WSA w Poznaniu z 25 lutego 2022 r. sygn. akt IV SA/Po 1022/21; WSA w Gliwicach z 29 listopada 2022 r., sygn. akt III SA/GI 325/22).” (wyroki NSA z 2 czerwca 2023 r., sygn. akt II GSK 1301/22 i II GSK 1304/22).

Druga grupa pogładowa opowiada się natomiast za formą prawną niejurysdykcyjnych aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Wśród zasadniczych przesłanek lub argumentów prawnych tego stanowiska (wyrażonego w wyroku NSA z dnia 21 listopada 2023 r., sygn. akt II GSK 2204/22, oraz – pośrednio – w licznych postanowieniach NSA – por. np. postanowienia z: 30 listopada 2022 r. sygn. akt II GSK 1447/22, II GSK 1415/22 i II GSK 1302/22; 9 lutego 2023 r., sygn. akt II GZ 17/23; 9 marca 2023 r., sygn. akt II GSK 1176/22; 29 marca 2023 r., sygn. akt II GZ 75/23; 13 kwietnia 2023 r., sygn. akt II GZ 81/23) można wskazać następujące:

- 1) „(...) przepisy art. 33 ust. 1 i art. 34 ust. 2 u.z.z.ch.z. ustanawiają odrębne podstawy kompetencyjne oraz przesłanki materialnoprawne działania

organów administracji sanitarnej, a zatem nie mogą być stosowane łącznie lub zamiennie”;

- 2) „o ile przepis art. 33 ust. 1 u.z.z.ch.z. *expressis verbis* określa formę prawną nałożenia zindywidualizowanego obowiązku ("Państwowy powiatowy inspektor sanitarny lub państwowy graniczny inspektor sanitarny może, w drodze decyzji, (...)"), o którym mowa w art. 5 ust. 1 ww. ustawy (w tym obowiązku poddania się kwarantannie - zob. art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. f), o tyle w przypadku kompetencji przewidzianej w art. 34 ust. 2 u.z.z.ch.z. ustawodawca nie uregulował bezpośrednio formy prawnej nałożenia obowiązku poddania się kwarantannie ("Osoby, (...), podlegają obowiązkowej kwarantannie lub nadzorowi epidemiologicznemu, jeżeli tak postanowią organy inspekcji sanitarnej (...)").”;
- 3) „nie można zgodzić się z (...) poglądem, że przewidziana w art. 34 ust. 2 u.z.z.ch.z. indywidualizacja i konkretyzacja obowiązku tymczasowego poddania się obowiązkowej kwarantannie lub nadzorowi epidemiologicznemu przez osoby, które były narażone na chorobę zakaźną lub pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, a nie wykazują objawów chorobowych (przez okres nie dłuższy niż 21 dni, licząc od dnia następującego po ostatnim dniu odpowiednio narażenia albo styczności) powinna następować w drodze "deklaratoryjnej" decyzji administracyjnej. Nie negując bowiem formalnego i gwarancyjnego znaczenia formy decyzji administracyjnej (w tym związanego z nią prawa do postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego), nie można abstrahować od zasadniczej różnicy w zakresie przesłanek materialnoprawnych przewidzianych w art. 33 ust. 1 i art. 34 ust. 2 u.z.z.ch.z. Ten pierwszy przepis zawiera ogólną podstawę do wydawania przez właściwych państwowych inspektorów sanitarnych decyzji administracyjnych konkretyzujących abstrakcyjnie określone obowiązki, o których mowa w art. 5 ust. 1 u.z.z.ch.z., względem osób zakażonych, chorych na chorobę zakaźną, osób podejrzanych o zakażenie lub chorobę zakaźną lub osób, które miały styczność ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego. Decyzje te są wydawane w trybie proceduralnym określonym w przepisach k.p.a. z zachowaniem jednak koniecznych i uzasadnionych uproszczeń i deformalizacji (mogą być przekazywane w

każdy możliwy sposób zapewniający dotarcie decyzji do adresata, w tym ustnie, a przekazane w sposób inny niż na piśmie, są następnie doręczane na piśmie po ustaniu przyczyn uniemożliwiających doręczenie w ten sposób; nie wymagają uzasadnienia), jeżeli zachodzi podejrzenie zakażenia lub choroby szczególnie niebezpiecznej i wysoce zakaźnej, stanowiącej bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia innych osób (art. 33 ust. 3a u.z.z.ch.z.). Aktom tym nadaje się ponadto obligatoryjnie rygor natychmiastowej wykonalności (art. 33 ust. 3 w zw. z art. 33 ust. 1 u.z.z.ch.z.). Inne stany faktyczne reguluje natomiast art. 34 ust. 2 u.z.z.ch.z. Przepis ten w celu zapobiegania szerzeniu się zakażeń i chorób zakaźnych (art. 34 ust. 2 w zw. z art. 34 ust. 1 u.z.z.ch.z.) reguluje podstawę do prewencyjnego działania organów inspekcji sanitarnej względem osób, które były narażone na chorobę zakaźną lub pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, a nie wykazują objawów chorobowych. W tym wypadku ustawodawca, pomimo konsekwentnego stosowania techniki legislacyjnej określania decyzyjnej formy prawnej działania organów administracji sanitarnej (zob. np. art. 33 ust. 1-2 oraz por. art. 35 ust. 1 w zw. z art. 33 ust. 1 u.z.z.ch.z.), zaniechał wyraźnego zastrzeżenia tego rodzaju formy prawnej. Należy przyjąć, że wybór w tym zakresie nie był przypadkowy. Przede wszystkim konieczność podjęcia prewencyjnych, pilnych i zasadniczo masowych czynności z zakresu objęcia kwarantanną lub nadzorem epidemiologicznym osób jedynie narażonych na zakażenie (por. art. 2 pkt 12 u.z.z.ch.z.) lub podejrzanych o zakażenie (art. 2 pkt 21 u.z.z.ch.z.) ma na celu zapobieżenie szerzeniu się chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych (art. 2 pkt 12 u.z.z.ch.z.) na tle całej populacji (w skali masowej), co oznacza, że zachowanie trybu postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego mogłoby wyłączyć lub istotnie utrudnić ochronę społeczeństwa przed skutkami szerzenia się zakażeń lub zachorowań na choroby zakaźne w warunkach epidemii.”;

- 4) „Przyjęcie poglądu, że w przypadkach, o których mowa w art. 34 ust. 2 u.z.z.ch.z., należy zastosować formę decyzji administracyjnej, a więc także – co nie jest dostrzegane przez zwolenników poglądu przeciwnego – zasadniczo pełny zakres formalizacji procesowej przewidzianej w k.p.a. (ustawodawca nie przewidział w art. 34 rozwiązań upraszczających

postępowanie, analogicznych do ustanowionych w art. 33 ust. 3a, a także nie zastrzegł obowiązku nadawania aktom konkretyzującym art. 34 ust. 2 rygoru natychmiastowej wykonalności), prowadziłoby do podważenia celów normatywnych określonych w art. 34 ust. 2 w zw. z art. 34 ust. 1 oraz w zw. z art. 2 pkt 12 i 21 u.z.z.ch.z.”;

- 5) „(...) konkretyzacja i indywidualizacja obowiązków, o których mowa w art. 34 ust. 2 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. e i f) u.z.z.ch.z. następuje w formie niejurysdykcyjnego aktu administracyjnego, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W przypadku jego wydania nie mają co do zasady zastosowania reguły proceduralne wynikające z k.p.a., jednak nie ulega wątpliwości, że właściwy organ administracji sanitarnej jest zobowiązany do przeprowadzenia uproszczonego postępowania wyjaśniającego w celu ustalenia i wykazania przesłanek, o których mowa w art. 34 ust. 1 i 2 w zw. z art. 32 u.z.z.ch.z., utrwalenia uzyskanego materiału dowodowego oraz podania do wiadomości adresata treści wydanego aktu wraz z informacją o przesłankach jego wydania. W tym zakresie istotne znaczenie ma ogólna norma wynikająca z art. 32 ust. 1 u.z.z.ch.z., która - w przypadku uzyskania danych lub innych informacji o podejrzeniach lub przypadkach zakażeń, zachorowań lub zgonów z powodu choroby zakaźnej - nakazuje właściwemu państwowemu inspektorowi sanitarnemu przeprowadzenie weryfikacji uzyskanych informacji i dochodzenia epidemiologicznego, a następnie, w razie potrzeby, podjęcie czynności mających na celu zapobieganie oraz zwalczanie szerzenia się zakażeń i zachorowań na daną chorobę zakaźną. Z przepisu tego wynika zatem, że ustalenia, oceny oraz działania organów administracji sanitarnej nigdy nie mogą być dowolne lub arbitralne, a także nie mogą być pozbawione należytej podstawy faktycznej wynikającej z utrwalonych materiałów urzędowych oraz uzasadnienia wynikającego z treści wydanego aktu. Odrębną sprawą są określone w przepisach szczególnych techniczno-procesowe zasady wdawania tego rodzaju aktów oraz tryb podawania ich treści do wiadomości adresatów (np. drogą telefoniczną, teleinformatyczną lub ustną).”.

Zarysowana powyżej rozbieżność stanowisk poglądowych oraz stojące u ich podstaw przesłanki wykładnicze prowadzące do odmiennego rozumienia art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób

zakaźnych u ludzi skłoniły skład orzekający w sprawie o sygn. akt II GSK 360/23 do uznania, że analizowane zagadnienie prawne budzi poważne wątpliwości, a jego wiążące rozstrzygnięcie jest konieczne do oceny zasadności wniesionej skargi kasacyjnej. Z uzasadnienia postanowienia o przedstawieniu pytania prawnego wynika jednocześnie, że znajdująca się w początkowej fazie rozwoju rozbieżność orzecznicza była jednym z zasadniczych czynników powstania wyżej wskazanych wątpliwości interpretacyjnych w przedmiotowej sprawie kasacyjnej.

4. Stanowiska uczestników postępowania uchwałodawczego.

4.1. W piśmie procesowym z dnia 26 sierpnia 2025 r. prokurator delegowany do wykonywania czynności w Prokuraturze Krajowej oraz wyznaczony do udziału w posiedzeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawił stanowisko w sprawie, wnosząc o podjęcie uchwały o następującej treści: „Konkretyzacja i indywidualizacja obowiązku poddania się kwarantannie osób, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (...), następuje w formie decyzji administracyjnej”. W uzasadnieniu przedstawionego stanowiska przytoczono poglądy prezentowane w dotychczasowym orzecznictwie, nie prezentując nowej argumentacji i eksponując linię orzeczniczą opowiadającą się za formą decyzyjną konkretyzacji obowiązku kwarantanny.

4.2. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie procesowym z dnia 22 października 2025 r. zgłosił udział w niniejszym postępowaniu uchwałodawczym zainicjowanym w sprawie o sygn. II GSK 360/23 oraz przedstawił stanowisko opowiadające się za decyzyjną formą konkretyzacji obowiązku poddania się kwarantannie względem osób, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. W uzasadnieniu złożonego pisma Rzecznik wskazał przede wszystkim na eksponowane w dotychczasowym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego na tle zagadnienia objętego przedstawionym pytaniem prawnym argumenty dotyczące zapewnienia adresatom obowiązku poddania się kwarantannie ochrony procesowej gwarantowanej na poziomie realizowanym w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym.

4.3. Pełnomocnik procesowy strony skarżącej kasacyjnie w piśmie wniesionym do sprawy o sygn. II GSK 360/23 w dniu 22 października 2025 r. oświadczył, że cofa złożoną skargę kasacyjną.

5. Uzasadnienie prawne uchwały rozstrzygającej zagadnienie prawne przedstawione na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a. w sprawie o sygn. akt II GSK 360/23.

Rozpoznając przedstawione zagadnienie prawne, skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego rozważył, co następuje:

5.1. Dokonując na wstępie oceny dopuszczalności podjęcia uchwały zawierającej rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego w konkretnej sprawie sądownoadministracyjnej, o której mowa w postanowieniu z dnia 10 stycznia 2024 r., sygn. akt II GSK 360/23, skład Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekający w niniejszym postępowaniu uchwałodawczym nie stwierdził podstaw do jego umorzenia w związku ze złożeniem oświadczenia o cofnięciu wniesionej skargi kasacyjnej.

Po pierwsze, inicjujący postępowanie uchwałodawcze skład orzekający w sprawie o sygn. akt II GSK 360/23, jako wyłączny dysponent wnioskowej kompetencji do jego wszczęcia i kontynuowania, nie uchylił postanowienia o przedstawieniu na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 w zw. z art. 187 § 1 p.p.s.a. pytania prawnego. W tej sytuacji nie jest procesowo dopuszczalne ocenianie przez rozszerzony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego podstaw do uchylenia postanowienia o przedstawieniu pytania prawnego lub umorzenia postępowania kasacyjnego w sprawie, w której pytanie to przedstawiono.

Po drugie, do dnia posiedzenia jawnego w sprawie podjęcia przedmiotowej uchwały nie doszło do oceny dopuszczalności i skuteczności prawnej oświadczenia o cofnięciu skargi kasacyjnej, a tym samym składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekającemu w sprawie o sygn. II GPS 1/25 nie przedłożono do tego dnia postanowienia o umorzeniu postępowania kasacyjnego w sprawie o sygn. akt II GSK 360/23. Powyższe postanowienie może zostać wydane dopiero na rozprawie – wobec jej odroczenia na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a. – przez skład trzech sędziów orzekających w sprawie kasacyjnej.

Po trzecie, w przedmiotowej sprawie uchwałodawczej brak jest podstaw – nawet przy odpowiednim stosowaniu art. 99 lub art. 109-110 p.p.s.a. – do odroczenia posiedzenia jawnego wyznaczonego w celu rozpoznania przedstawionego zagadnienia prawnego. Niezależnie bowiem od tego, że samo odroczenie posiedzenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest instytucją wyjątkową, a podstawa normatywna odroczenia fakultatywnego podlega wykładni restryktywnej („może odroczyć posiedzenie tylko z ważnej przyczyny”), zakres okoliczności umożliwiających składowi rozszerzonemu Naczelnego Sądu Administracyjnego przerwanie ciągłości rozpoznawania pytania prawnego jest bezpośrednio związany z samym postępowaniem uchwałodawczym, a nie z postępowaniem, w toku którego sformułowano to pytanie (w przypadku tzw. uchwał konkretnych – „zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej”). Nie jest zatem uzasadnione bezpośrednie przenoszenie przyczyn uzasadniających odroczenie posiedzenia, przerwanie ciągłości lub zakończenie postępowania kasacyjnego lub zażaleniowego, w ramach którego przedstawiono pytanie prawne, na postępowanie uchwałodawcze, tak ze względów odrębności procesowej tych postępowań, jak i z uwagi na zróżnicowanie personalne składów orzekających w tych postępowaniach.

W związku z powyższym, wobec braku podstaw do wstrzymania biegu postępowania uchwałodawczego (odroczenia posiedzenia jawnego wyznaczonego w sprawie podjęcia uchwały), jak również uwzględniając fakt, że w dniu podjęcia przedmiotowej uchwały postępowanie w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej o sygn. akt II GSK 360/23 (por. art. 15 § 1 pkt 3 w zw. z art. 187 § 1 p.p.s.a.) nadal formalnie się toczyło, a decyzja co do jego zakończenia należała do składu orzekającego w tej sprawie, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznający przedstawione mu zagadnienie prawne uznał, że nie zachodzą przeszkody procesowe do jego merytorycznego rozstrzygnięcia.

Przechodząc w dalszej kolejności do oceny spełnienia przesłanek materialnych, o których mowa w art. 15 § 1 pkt 3 w zw. z art. 187 § 1 p.p.s.a., należało stwierdzić, że skład orzekający w sprawie o sygn. akt II GSK 360/23, w toku rozpoznawania skargi kasacyjnej, prawidłowo dostrzegł istnienie budzącego poważne wątpliwości interpretacyjne tak w orzecznictwie, jak i w na gruncie teorii prawa administracyjnego, zagadnienia prawnego dotyczącego charakteru kategoryjnego formy prawnej konkretyzacji i indywidualizacji obowiązku poddania się kwarantannie, osób o których

mowa w art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, którego rozstrzygnięcie jest konieczne do oceny zasadności zarzutu kasacyjnego naruszenia prawa materialnego w zakresie błędnej wykładni ww. przepisu (pkt 2 *petitum* skargi kasacyjnej). Problematiczne zagadnienie obejmuje bowiem kwestie prawne, których wyjaśnienie sprawia znaczne trudności nie tylko ze względu na możliwość przyjęcia różnych wariantów interpretacyjnych relewantnej regulacji materialnoprawnej i procesowej (co m.in. potwierdza odnotowana przez skład orzekający w sprawie o sygn. II GSK 360/23 rozbieżność stanowisk orzeczniczych), lecz także z uwagi na sporność założeń i przesłanek, które mogą przemawiać za określoną wersją rozstrzygnięcia sformułowanego pytania prawnego. W tym sensie zagadnienie prawne przedstawione do rozpoznania rozszerzonemu składowi Naczelnego Sądu Administracyjnego jest znamienne cechą kwalifikowanej sporności interpretacyjnej, co uzasadnia przyjęcie, że pierwsza przesłanka normatywna wykonania kompetencji do podjęcia uchwały, o której mowa w art. 15 § 1 pkt 3 w zw. z art. 187 § 1 p.p.s.a., została spełniona. Jest również oczywiste spełnienie drugiej przesłanki kwalifikacyjnej wskazanej w powyższych przepisach, to jest przesłanki bezpośredniego związku przedstawionego zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości prawne z rozpoznaniem i rozstrzygnięciem konkretnej sprawy sądowoadministracyjnej w granicach wniesionej skargi kasacyjnej, albowiem bez rozstrzygnięcia powyższego zagadnienia nie jest możliwe załatwienie sprawy w zakresie jednego z zarzutów kasacyjnych (zob. zarzut wskazany w pkt 2 *petitum* skargi kasacyjnej).

5.2. Wobec stwierdzenia realizacji przesłanek upoważniających skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego do podjęcia uchwały unormowanej w art. 15 § 1 pkt 3 w zw. z art. 187 § 1 p.p.s.a., należało przejść do merytorycznej oceny przedstawionego zagadnienia prawnego, rozważając i wążąc zasadnicze przesłanki i argumenty, które mają istotne znaczenie dla prawidłowego jego rozstrzygnięcia.

5.2.1. Konkluzywne wyjaśnienie zagadnienia właściwej formy prawnej konkretyzacji i indywidualizacji wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. f) w zw. z art. art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (ustawa z 5.12.2008 r.) obowiązku poddania się kwarantannie powinno – w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego – zostać poprzedzone analizą zasadniczych kategorii podstaw materialnoprawnych

ustawowego obowiązku poddania się kwarantannie oraz podstaw kompetencyjnych jego aktualizacji.

Ogólna podstawa obowiązku poddawania się (wielokrotnego poddania się) kwarantannie wynika z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. f) ustawy z 5.12.2008 r. Przepis ten zastrzega, że tak określony (w sposób generalny i abstrakcyjny) obowiązek ustawowy podlega dookreśleniu materialnemu (treściowemu) lub formalnemu w dalszych przepisach ustawy z 5.12.2008 r. lub aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie („są obowiązane na zasadach określonych w ustawie”).

Ustawodawca może zatem wprowadzić szczególne podstawy do objęcia powyższym obowiązkiem – pewnych grup adresatów znajdujących się w określonej sytuacji lub posiadających określone cechy – w sposób bezpośredni (z mocy prawa) lub pośredni (na mocy odpowiednich aktów konkretyzacji norm ustawowych). W tym drugim przypadku wynikająca z przepisów ustawy z 5.12.2008 r. lub rozporządzeń wykonawczych wydanych na ich podstawie (zob. np. art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 2 w zw. z art. 34 ust. 5 pkt 5, art. 46b pkt 5 w zw. z art. 46a) norma stanowi szczególną podstawę materialnoprawną obowiązku poddania się kwarantannie.

Norma ta podlega następnie konkretyzacji lub aktualizacji (tzw. konkretyzacji *sensu largo*) za pośrednictwem aktu konkretyzacji jurysdykcyjnej (decyzji administracyjnej) lub aktu (czynności) konkretyzacji niejurysdykcyjnej (por. szerokie rozważania: M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 107 i n.).

Szczególne podstawy materialnoprawne i kompetencyjne konkretyzacji obowiązku poddania się kwarantannie wynikają przede wszystkim z art. 33 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. f), art. 33 ust. 5 w zw. z art. 33 ust. 1 i art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. f), art. 34 ust. 2 w zw. z art. 34 ust. 1 i art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. f), art. 35 ust. 1 oraz art. 35 ust. 5 w zw. z art. 35 ust. 1 i art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. f) ustawy z 5.12.2008 r.

O ile jednak przepis art. 33 ust. 1 (oraz art. 33 ust. 5 w zw. z art. 33 ust. 1) wyraźnie określa formę prawną konkretyzacji rozważanego obowiązku ustawowego (decyzja w sprawie nałożenia na osobę zakażoną lub chorą na chorobę zakaźną albo osobę podejrzaną o zakażenie lub chorobę zakaźną, lub osobę, która miała styczność ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, obowiązku poddania się kwarantannie), o tyle w przepisach art. 34 ust. 2 i art. 35 ust. 1 forma prawna konkretyzacji nie została bezpośrednio wskazana.

5.2.2. Zgodnie z art. 34 ust. 2 ustawy z 5.12.2008 r. określone kategorie osób (zob. poniżej) podlegają obowiązkowej kwarantannie lub nadzorowi epidemiologicznemu, jeżeli „tak postanowią organy inspekcji sanitarnej” (przez okres nie dłuższy niż 21 dni, licząc od dnia następującego po ostatnim dniu odpowiednio narażenia albo styczności), natomiast w art. 35 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. f) ww. ustawy przyznano właściwemu lekarzowi m.in. kompetencję do tymczasowego i faktycznego (zob. art. 35 ust. 2) skierowania na kwarantannę (poddania kwarantannie) osoby podejrzanej o zachorowanie, chorej na chorobę szczególnie niebezpieczną i wysoce zakaźną lub osoby narażonej na zakażenie, pomimo niewydania decyzji o której mowa w art. 33 ust. 1, jeżeli osoba ta nie wyraża zgody na kwarantannę, a w ocenie ww. lekarza skierowanie to jest uzasadnione stopniem zagrożenia dla zdrowia publicznego.

Trafnie zatem zaakcentowano w wyroku NSA z 21.11.2023 r., sygn. akt II GSK 2204/22, że przepisy art. 33 ust. 1 i art. 34 ust. 2 ustawy z 5.12.2008 r. ustanawiają odrębne podstawy kompetencyjne oraz przesłanki materialnoprawne działania organów administracji sanitarnej, co musi mieć wpływ na sposób i rezultat wykładni tej regulacji w zakresie ustalenia formy prawnej oraz procedury konkretyzacji ogólnego obowiązku ustawowego poddania się kwarantannie (art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy z 5.12.2008 r.). Kwestią wtórną i niebudzącą wątpliwości jest w tym zakresie problem niewskazania przez ustawodawcę w art. 34 ust. 2 formy prawnej konkretyzacji obowiązku. Trzeba jednak pamiętać, że konstrukcja domniemania formy prawnej decyzji administracyjnej nie ma charakteru niewzruszalnego i podlega ocenie na tle całokształtu wyników wykładni miarodajnej regulacji kompetencyjnej i materialnoprawnej (zob. dalsze rozważania poniżej – pkt 5.2.5.).

W związku z powyższym zauważenia wymaga przede wszystkim fakt, że przepis art. 33 ust. 1 ustawy z 5.12.2008 r. stanowi podstawę jurysdykcyjnej konkretyzacji i indywidualizacji obowiązku poddania się kwarantannie względem tych podmiotów, które są już zakażone (zob. art. 2 pkt 32) lub chore na chorobę zakaźną (zob. art. 2 pkt 3-4) albo są podejrzane o zakażenie lub chorobę zakaźną (zob. art. 2 pkt 20 i 21) lub co najmniej miały styczność (zob. art. 2 pkt 25) ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego (art. 2 pkt 2), a więc bezpośredni lub pośredni kontakt ze źródłami (np. osobowymi – jak nosiciel – zob. art. 2 pkt 17) czynników biologicznych (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), które posiadają zdolność wywoływania objawów choroby zakaźnej. Cechą znaną tych sytuacji jest wystąpienie stwierdzonego przez właściwy organ administracji sanitarnej w toku postępowania administracyjnego stanu choroby zakaźnej, zakażenia (wniknięcie do organizmu i rozwój w nim biologicznego czynnika chorobotwórczego), podejrzenia choroby zakaźnej (wystąpienie objawów klinicznych lub odchylenia od stanu prawidłowego w badaniach dodatkowych, mogące wskazywać na chorobę zakaźną), podejrzenia zakażenia (brak objawów zakażenia i choroby zakaźnej, pomimo styczności ze źródłem zakażenia, jeżeli charakter czynnika zakaźnego i okoliczności styczności uzasadniają podejrzenie wniknięcia do organizmu i rozwój w nim biologicznego czynnika chorobotwórczego) lub stanu, który z racji faktycznej styczności (bezpośredniego lub pośredniego kontaktu) ze źródłem czynnika zakaźnego (np. nosicielem) może uzasadniać podejrzenie zakażenia.

Zasadniczo odmienne (szerzej ujęte) – co ma istotne znaczenie dla procesu wykładni przedstawionego zagadnienia prawnego – stany faktyczne reguluje natomiast art. 34 ust. 2 ustawy z 5.12.2008 r. Przepis ten ma zastosowanie do tych podmiotów, co do których prawdopodobieństwo zakażenia jest odpowiednio niższe w porównaniu z podmiotami, o których mowa w art. 33 ust. 1, jednak ze względu na obowiązek prewencyjnego i zabezpieczającego oddziaływania przeciwepidemicznego w celu ochrony zdrowia publicznego (zob. art. 34 ust. 1) organy inspekcji sanitarnej zostały wyposażone w dodatkowe i uznaniowe kompetencje w zakresie stosowania środków w postaci nadzoru epidemiologicznego lub kwarantanny.

5.2.3. Dokonując wykładni spornej regulacji kompetencyjnej i materialnoprawnej, trzeba mieć także na uwadze, że o ile w okresie od dnia 8 marca 2020 r. do dnia 31 marca 2020 r. (zob. art. 25 pkt 2 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 kryzysowych) przepis art. 34 ust. 2 ustawy z 5.12.2008 r. obejmował swoim zakresem podmiotowym „osoby zdrowe, które pozostawały w styczności z osobami chorymi na choroby zakaźne”, o tyle już od dnia 1 kwietnia 2020 r. (zob. art. 8 pkt 8 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19) objął on

„osoby, które były narażone na chorobę zakaźną lub pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, a nie wykazują objawów chorobowych”.

Powyższa zmiana normatywna miała, co oczywiste, bardzo istotne znaczenie, prowadząc do rozszerzenia zakresu podmiotowego ustawowego obowiązku poddania się kwarantannie nie tylko na osoby, które pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego (w tym z osobami chorymi na choroby zakaźne) i nadal nie wykazują objawów zakażenia lub choroby zakaźnej, lecz także na osoby, które nie pozostawały w faktycznej styczności ze źródłem czynnika zakaźnego, jednak zgodnie z prewencyjną oceną organów inspekcji sanitarnej zostały narażone w sensie epidemiologicznym na zakażenie („były narażone na chorobę zakaźną”).

Cel i przesłanki tej zmiany zostały ujawnione w uzasadnieniu rządowego projektu ww. ustawy zmieniającej z dnia 31 marca 2020 r. (druk nr 301, Sejm IX kadencji). Stwierdzono w nim m.in., że „przepisy dotyczące kwarantanny zostały dostosowane do wytycznych ECDC” (*European Centre for Disease Prevention and Control* – Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób w Sztokholmie) „w zakresie oceny ryzyka zwalczania zakażeń na obszar Europy i krajów Unii Europejskiej”, uwzględniając „współczesną wiedzę epidemiologiczną, która wyróżnia 2 formy narażenia: narażenie epidemiologiczne, które ma charakter potencjalny (np. pobyt na obszarze epidemii), oraz narażenie kliniczne, które ma charakter faktyczny (tzw. styczność z osobą chorą lub innym źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego). Osoby narażone, w tym osoby ze styczności, są to osoby, które w danym momencie nie wykazują jeszcze objawów chorobowych, ale ze względu na narażenie są podejrzane o zakażenia i z tego powodu podlegają kwarantannie lub nadzorowi epidemiologicznemu.”.

Treść uzasadnienia powyższego projektu wskazuje zatem, że celem nowelizacji art. 34 ust. 2 ustawy z 5.12.2008 r. było przyznanie organom inspekcji sanitarnej bardzo szerokiej podstawy do stosowania prewencyjnej kwarantanny (lub prewencyjnego nadzoru epidemiologicznego) względem bardzo licznych grup podmiotów, które uległy mającemu charakter faktyczny i realny narażeniu klinicznemu (przez styczność z osobą chorą lub innym źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego) lub potencjalnemu narażeniu epidemiologicznemu (np. przez przebywanie w miejscu obecności nosicieli). W tych stanach faktycznych ustalenia

oraz oceny organów inspekcji sanitarnej opierają się zatem na uogólnionej, zestandaryzowanej i prognostycznej ocenie stopnia zagrożenia epidemiologicznego w zakresie danej jednostki choroby zakaźnej, co eliminuje potrzebę dokonywania szczegółowych ustaleń faktycznych oraz prowadzenia typowego dla sprawy rozstrzyganej jurysdykcyjnie (w drodze decyzji administracyjnej) postępowania wyjaśniającego i dowodowego, gdyż sama potencjalność narażenia (np. w wyniku obecności w miejscach zakażenia) jest faktem stwierdzalnym w sposób co do zasady odformalizowany, a jego ustalenie może nastąpić już w toku dochodzenia epidemiologicznego (zob. art. 2 pkt 8 oraz art. 32 ust. 1 ustawy z 5.12.2008 r.). Konstatacja ta – wskazująca już na poziomie przesłanek materialnoprawnych na niejurysdykcyjną formę konkretyzacji art. 34 ust. 2 ustawy z 5.12.2008 r. – ma istotny wpływ na dalszy kierunek rozważań na temat rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego przedstawionego w niniejszym postępowaniu uchwałodawczym.

5.2.4. Naczelny Sąd Administracyjny pragnie na tle treści art. 34 ust. 2 w zw. art. 2 pkt 12 ustawy z 5.12.2008 r. także zauważyć, że pewne wątpliwości interpretacyjne może budzić zagadnienie kwalifikacji choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2 (COVID-19) jako choroby szczególnie niebezpiecznej i wysoce zakaźnej. O ile bowiem zgodnie z definicją legalną z art. 2 pkt 12 ww. ustawy termin „kwarantanna” jest rozumiany jako „odosobnienie osoby zdrowej, która była narażona na zakażenie, w celu zapobieżenia szerzeniu się chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych”, a zatem zastosowanie tego rodzaju środka nadzoru sanitarnego powinno zostać powiązane – zgodnie z art. 2 pkt 4 – tylko z tymi z chorobami zakaźnymi „łatwo rozprzestrzeniającymi się, o wysokiej śmiertelności”, powodującymi „szczególne zagrożenie dla zdrowia publicznego” i wymagającymi „specjalnych metod zwalczania”, w tym z cholerą, dżumą, ospą prawdziwą, wirusowymi gorączkami krwotocznymi, o tyle prawodawca rozporządzeniowy nie ustanowił do tej pory kryteriów rozpoznawania, na potrzeby nadzoru epidemiologicznego, chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych (zob. art. 3 ust. 4 pkt 1 ustawy z 5.12.2008 r.), jak również nie dokonał formalnego zakwalifikowania choroby COVID-19 jako choroby, o której mowa art. 2 pkt 4 ustawy z 5.12.2008 r.

Niespójność normatywna w tym zakresie została co najmniej pośrednio usunięta już w wyniku nowelizacji art. 34 ustawy z 5.12.2008 r., na mocy art. 25 pkt 2 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 kryzysowych. Dokonując negatywnej oceny praktyki legislacyjnej modyfikowania treści ustawowej definicji legalnej w szczegółowych przepisach materialnoprawnych ustawy, nie można jednak nie dostrzec, że zgodnie z art. 34 ust. 5 ustawy z 5.12.2008 r. w brzmieniu obowiązującym od dnia 8 marca 2020 r. minister właściwy do spraw zdrowia został upoważniony do określenia, w drodze rozporządzenia, wykazu chorób powodujących powstanie obowiązku kwarantanny lub nadzoru epidemiologicznego u osób, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz okresu obowiązkowej kwarantanny lub nadzoru epidemiologicznego, mając na względzie potrzebę nadzoru epidemiologicznego oraz ochrony zdrowia publicznego. Na podstawie powyższej normy delegacyjnej (od dnia 1 kwietnia 2020 r. – na podstawie art. 34 ust. 5 w nowym brzmieniu, w związku z art. 8 pkt 8 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19) minister właściwy do spraw zdrowia wydawał kolejno rozporządzenia wykonawcze, określające chorobę wywołaną koronawirusem SARS-CoV-2 (COVID-19) jako chorobę zakaźną powodującą powstanie obowiązku kwarantanny lub nadzoru epidemiologicznego u osób, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (zob. § 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 marca 2020 r. w sprawie wykazu chorób powodujących powstanie obowiązku kwarantanny lub nadzoru epidemiologicznego oraz okresu obowiązkowej kwarantanny lub nadzoru epidemiologicznego, Dz. U. poz. 376; § 5 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 kwietnia 2020 r. w sprawie chorób zakaźnych powodujących powstanie obowiązku hospitalizacji, izolacji lub izolacji w warunkach domowych oraz obowiązku kwarantanny lub nadzoru epidemiologicznego, Dz.U. poz. 607 ze zm.; § 7 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie chorób zakaźnych powodujących powstanie obowiązku hospitalizacji, izolacji lub izolacji w warunkach domowych oraz obowiązku kwarantanny lub nadzoru epidemiologicznego, Dz.U. poz. 351 ze zm.).

W związku z tym nie powinno budzić wątpliwości, że na gruncie normatywnym w okresie relewantnym dla stanu faktycznego objętego pytaniem prawnym istniała wystarczająca podstawa materialnoprawna do stosowania art. 34 ust. 2 ustawy z 5.12.2008 r. względem osób, które były narażone na chorobę wywołaną wirusem

SARS-CoV-2 (COVID-19) lub pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego tej choroby, a nie wykazywały objawów chorobowych.

5.2.5. W dalszej kolejności należało poddać analizowane zagadnienie na gruncie spornej regulacji kompetencyjnej.

Odpowiedzi wymagało zatem pytanie, czy i w jakim zakresie – wobec milczenia ustawodawcy co do formy konkretyzacji obowiązku kwarantanny, o którym mowa w art. 34 ust. 2 ustawy z 5.12.2008 r. – regulacja kompetencyjna wynikająca z powyższego przepisu mogłaby zostać poddana wykładni „dopełniającej” (uzupełniającej) lub „korygującej”, która zmierzałaby do przyjęcia, że skoro ustawodawca nie określił w regule kompetencyjnej formy prawnej działania właściwego organu, to na podstawie dyrektyw wykładni pozajęzykowej możliwe jest zrekonstruowanie wniosku, że w istocie z przepisu tego (pomimo użycia zwrotu: „jeżeli tak postanowią organy inspekcji sanitarnej”) wynika forma decyzji administracyjnej.

W powyższym zakresie teoria prawa administracyjnego oraz orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego odwołują się nierzadko do koncepcji domniemania formy decyzji administracyjnej. Koncepcja ta zakłada, że w sytuacji braku uregulowania formy prawnej załatwienia szeroko pojmowanej sprawy administracyjnej możliwe jest na podstawie samej treści konkretyzowanej normy materialnej (jej elementów przedmiotowych lub podmiotowych) zrekonstruowanie kompetencji właściwego organu do działania w formie decyzji administracyjnej (por. m.in. J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 253; J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, s. 138-140; B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, w: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 15-18; J. Borkowski, Art. 104, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 418-419; A. Wróbel, Art. 104, w: A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 679-680; Cz. Martysz, *Domniemanie stosowania formy decyzji administracyjnej – problem stale aktualny*, w: *Stosowanie prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. Andrzeja Matana*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2024, s. 653 i n.; wyrok NSA – Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z 31.08.1984 r., SA/Wr 430/84, OSP 1986/9-10, poz. 176; wyrok NSA z 23.02.2005 r., OSK 1185/04; wyrok NSA z 05.04.2007 r., I OSK 746/06; wyrok NSA z 12.01.2012 r.,

I OSK 2013/11; uchwała NSA z 24.05.2012 r., II GPS 1/12, ONSAiWSA 2012/4/62; uchwała NSA z 16.12.2013 r., II GPS 2/13, ONSAiWSA 2014/6/88; uchwała NSA z 27.10.2014 r., II GPS 2/14, ONSAiWSA 2015/2/17; uchwała NSA z 01.07.2019 r., I OPS 1/19, ONSAiWSA 2019/5/71).

Naczelny Sąd Administracyjny pragnie jednak wyraźnie podkreślić, że koncepcja ta, szczególnie jeżeli miałaby być stosowana w sposób ekstensywny, może być oceniana jako rozwiązanie dyskusyjne (por. m.in. A. Wróbel, *Art. 104*, w: A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 679), gdyż nie może ona służyć „wypieraniu innych prawnych form działania administracji publicznej w sprawach indywidualnych”, lecz co najwyżej może zmierzać do „wykładni korygującej”, która „otwiera drogę nie tylko do samej konkretyzacji prawa lub obowiązku jednostki przez organ administracyjny, lecz również zapewnia jej prawo do sprawiedliwego procesu” (J. Borkowski, *Art. 104*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 419). Aspekt zapewnienia jednostce właściwej drogi proceduralnej w procesie konkretyzacji norm prawa materialnego jest szczególnie akcentowany w sprawach wnioskowych. Podkreśla się przede wszystkim, że w demokratycznym państwie prawnym nie można dopuścić do sytuacji, w której wnioski jednostek mające znaczenie dla realizacji ich praw byłyby rozpatrywane „poza procedurą”. Jednostka powinna mieć gwarancję rozpoznania jej wniosku w formie decyzji, wydawanej w odpowiedniej procedurze, która następnie podlega kontroli (por. m.in. B. Adamiak, *Prawo do procesu w świetle regulacji prawa procesowego administracyjnego*, w: *System Prawa Administracyjnego, Tom 9, Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 94). W orzecznictwie NSA zwraca się ponadto szczególną uwagę na fakt, że koncepcja domniemania formy decyzji administracyjnej powinna mieć zastosowanie w tych sprawach, w których forma ta i związana z nią procedura ma znaczenie dla realizacji lub ochrony praw jednostki (por. m.in. uchwała NSA z 16.12.2013 r., II GPS 2/13, ONSAiWSA 2014/6/88).

Nie negując przydatności teoretycznej oraz praktyczno-normatywnej koncepcji domniemania formy decyzji administracyjnej oraz uwzględniając zasadę wykładni restryktywnej regulacji kompetencyjnych, których integralną częścią jest forma prawna działania lub zaniechania właściwego organu (zob. m.in. M. Kamiński, *Normy kompetencji administracyjnej i normy merytoryczne ich realizacji jako element paradygmatyczny teorii prawa administracyjnego*, w: *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa

2019, s. 442-458), Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że ze względu na charakter, treść oraz cele normy materialnej wynikającej z art. 34 ust. 2 w zw. z art. 34 ust. 1 ustawy z 5.12.2008 r. (w tym cele prewencyjne i zabezpieczające w sferze ochrony zdrowia publicznego, masowość i powtarzalność spraw jednostek poddanych co najmniej narażeniu epidemiologicznemu w warunkach pandemii, minimalność potrzeby przeprowadzania czynności dowodowych oraz szczegółowego postępowania wyjaśniającego) oraz brak zagrożenia dla zapewnienia jednostce konstytucyjnego prawa do sądu na tle zakresu właściwości rzeczowej sądów administracyjnych i kontrolowalności także niejurysdykcyjnych aktów lub czynności administracyjnych (zob. art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.), w sprawach, o których mowa w art. 34 ust. 2 w zw. z art. 34 ust. 1 ustawy z 5.12.2008 r., nie jest uzasadnione zastosowanie powyższej koncepcji jako podstawy do interpretacyjnego wyprowadzenia z treści powyższych przepisów formy decyzji administracyjnej.

5.2.6. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie jest także uprawniony wniosek, że treść materialnoprawna wynikająca z art. 34 ust. 2 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. f) ustawy z 5.12.2008 r. może i powinna być konkretyzowana w drodze decyzji o charakterze deklaratoryjnym.

Niezależnie bowiem od ustalonych wyżej rezultatów wykładni językowej regulacji kompetencyjnej oraz sporności i dyskusyjności samego podziału decyzji administracyjnych na deklaratoryjne i konstytutywne, trzeba podnieść, że zgodnie z zasadniczym kryterium powyższego podziału decyzja deklaratoryjna stwierdza jedynie (ustala) w sposób wiążący (jurysdykcyjny) zaistnienie z mocy samego prawa skutków prawnych, które zostały – w sposób pełny i wystarczający do indywidualnego przypisania – określone przez samego prawodawcę w normach wyższego stopnia (zasadniczo ustawowych). Decyzja tego rodzaju nie może zatem konkretyzować skutków prawnych (następstw prawnych) rozumianych jako uprawnienia lub obowiązki indywidualnych podmiotów, gdyż skutki te wynikają bezpośrednio z normy wyższego stopnia. Prawdą jest natomiast, że decyzja deklaratoryjna zawsze działa z mocą *ex tunc*, to znaczy ustala w sposób wiążący wystąpienie *ipso iure* (na podstawie normy wyższego stopnia) skutków prawnych stanów faktycznych, które zaistniały już w przeszłości (zob. m.in. M. Kamiński, *Teoretyczne problemy podziału decyzji administracyjnych na deklaratoryjne i konstytutywne a zagadnienie ich skuteczności temporalnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 5, s. 47-59; uchwała NSA z

01.07.2019 r., I OPS 1/19, ONSAiWSA 2019/5/71; uchwała NSA z 16.10.2017 r., II FPS 4/17, ONSAiWSA 2018/1/3; uchwała NSA z 23.05.2016 r., II FPS 6/15, ONSAiWSA 2016/5/72, oraz cytowana tam literatura; uchwała NSA z 10.04.2006 r., I OPS 1/06, ONSAiWSA 2006/3/71).

Tymczasem, co jest podkreślane w orzeczeniach opowiadających się za poglądem o możliwości wydawania na podstawie art. 34 ust. 2 ustawy z 5.12.2008 r. decyzji administracyjnych, tego rodzaju akt miałby dopiero „materializować”, „określać” lub „wyznaczać” obowiązek ustawowy w stosunku do konkretnego adresata („dopiero decyzja wydana na podstawie art. 34 ust. 2 u.z.z. wyznacza ten obowiązek w stosunku do osób, które spełniają warunki określone w dyspozycji tego przepisu” – zob. np. wyrok NSA z 05.10.2022 r., sygn. akt II GSK 1977/22, oraz cytowana tam literatura komentatorska i pryncypialna). Stwierdzenie to obala zasadność tezy, że powyższy przepis mógłby być podstawą do wydania decyzji deklaratoryjnej, skoro ustalenie adresata normy wymagałoby nie tylko powiązania sytuacji zdrowotno-epidemiologicznej indywidualnego podmiotu z treścią dyspozycji normy, lecz także – co najistotniejsze – wyboru jednego z dwóch środków prewencyjnych (kwarantanny lub nadzoru epidemiologicznego). Element wyboru kompetencyjnego powyższego środka miałby natomiast charakter typowo „konstytutywny” i konkretyzujący treść normy ustawowej, pomimo iż sam obowiązek poddania się kwarantannie lub nadzorowi epidemiologicznemu wynika bezpośrednio z przepisów prawa (zob. art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. e i f ustawy z 5.12.2008 r.).

5.2.7. Naczelny Sąd Administracyjny wyraża w związku z powyższym przekonanie, że treść oraz cechy konstrukcyjne regulacji materialno-kompetencyjnej wywodzonej z art. 34 ust. 2 ustawy z 5.12.2008 r. wyraźnie wskazują, że wyłączną i adekwatną formą konkretyzacji ustawowych następstw (skutków) prawnych określonych w tym przepisie jest autorytatywna i władcza czynność konwencjonalna o charakterze niejurysdykcyjnym, która aktualizuje względem indywidualnego podmiotu potencjalne dotąd obowiązki poddania się kwarantannie lub nadzorowi epidemiologicznemu (por. M. Kamiński, *Prawo administracyjne...*, s. 111-113).

W odniesieniu do podejmowanych na podstawie powyższego przepisu czynności konwencjonalnych właściwego organu inspekcji sanitarnej dotyczących objęcia lub skierowania danej osoby na obowiązkową kwarantannę można dostrzec, że czynności tego rodzaju łączą w sobie cechy aktów i czynności administracyjnych niejurysdykcyjnych, albowiem sam akt wyboru kompetencyjnego co do zastosowania,

skrócenia okresu lub uchylenia stosowania adekwatnego środka nadzoru sanitarnego względem indywidualnego adresata (por. np. § 7 ust. 4 zd. 2 uchylonego z dniem 28 marca 2022 r. rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie chorób zakaźnych powodujących powstanie obowiązku hospitalizacji, izolacji lub izolacji w warunkach domowych oraz obowiązku kwarantanny lub nadzoru epidemiologicznego /Dz.U. poz. 351 ze zm./: „Państwowy powiatowy inspektor sanitarny, w uzasadnionych przypadkach, decyduje o skróceniu albo zwolnieniu z obowiązku odbycia obowiązkowej kwarantanny”) jest aktem formalnym, który znajduje następnie przedłużenie i potwierdzenie w odpowiedniej czynności o cechach materialno-technicznych (np. w postaci wpisu w odpowiedniej dokumentacji urzędowej lub systemie teleinformatycznym o objęciu danej osoby obowiązkową kwarantanną). Można zatem przyjąć, że ostateczną i końcową formą konkretyzacji i indywidualizacji obowiązku ustawowego, o którym mowa w art. 34 ust. 2 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. f) ustawy z 5.12.2008 r., jest konwencjonalna czynność niejurysdykcyjna o charakterze władczym.

5.2.8. Odnosząc się natomiast do niektórych twierdzeń pierwszej z poddawanych ocenie linii orzecznich NSA, trzeba ponadto stwierdzić, że nie jest przekonujący argument, że wynikająca z art. 33 ust. 1 ustawy z 5.12.2008 r. ogólna zasada „decyzyjnego trybu działania właściwych organów” w sprawach nakładania określonych nim obowiązków (nakazów i zakazów) powinna zostać rozszerzona na te regulacje, w których ustawodawca bezpośrednio jej nie wyłącza lub nie dopuszcza odstępstwa od niej (jak np. w art. 35 ust. 1: „gdy brak jest decyzji, o której mowa w art. 33 ust. 1”). Również spostrzeżenie, że prawodawca nie jest konsekwentny terminologicznie w przepisach ustawy z 5.12.2008 r. w zakresie operowania terminami „decyzja administracyjna” oraz „decyzja” (por. np. art. 17e ust. 7, art. 17g ust. 1, art. 33 ust. 1, art. 37 ust. 3, art. 46c ust. 6, art. 46d ust. 5, art. 47 ust. 2, art. 47b ust. 1, art. 48a ust. 3 pkt 1), a niektóre decyzje mogą przyjąć postać generalnych aktów stosowania prawa (zob. art. 33 ust. 2), nie może być uznane za istotny argument za przyjęciem tezy o decyzyjnej formie konkretyzacji art. 34 ust. 2. Nie jest wreszcie przekonujący dość powierzchowny wykładniczo argument, że skoro w art. 34 ust. 2 ustawy z 5.12.2008 r. użyto formuły „jeżeli tak postanowią organy”, to należy – na gruncie interpretacji czysto językowej – przyjąć, że słowo „postanowią” jest równoważne frazie „podejmą decyzję” w znaczeniu „wydadzą” decyzję administracyjną (tak np. Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim stanowisku). Jak już bowiem

wskazano, wyniki weryfikacyjnej wykładni pozajęzykowej przeczą tego rodzaju wnioskowi.

5.2.9. Uzyskany rezultat wykład językowej spornej reguły kompetencyjnej został już poddany pozytywnej weryfikacji za pośrednictwem dyrektyw wykładni wewnątrzsistemowej oraz celowościowo-funkcjonalnej na tle przepisów ustawy z 5.12.2008 r.

Możliwe i celowe jest jednak dokonanie dalszej, uzupełniającej weryfikacji powyższego wyniku także na gruncie wykładni systemowej zewnętrznej oraz aksjologicznej w zakresie dyrektywy wykładni zgodnej z normami konstytucyjnymi i prawnomiędzynarodowymi (konwencyjnymi). Operacja ta wydaje się szczególnie wskazana w kontekście uwag podniesionych w orzecznictwie opowiadającym się za decyzyjną formą konkretyzacji art. 34 ust. 2 ustawy z 5.12.2008 r.

W wyrokach należących do powyższej linii orzeczniczej przytoczono m.in. argument, że skoro pozbawienie lub ograniczenie wolności osobistej może nastąpić zgodnie z art. 41 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP „tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie” (a zatem w ustawie należy uregulować „wszystkie materialnoprawne oraz proceduralne przesłanki pozbawienia lub ograniczenia wolności osobistej”, gdyż materia ta nie może być przekazana do uregulowania w formie rozporządzenia), a ponadto konieczne jest spełnienie warunków określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 5 ust. 1 lit. e) Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPCz), to – wobec niepełnego uregulowania w art. 34 ust. 2 ustawy z 5.12.2008 r. zasad i trybu ograniczenia wolności – zastosowanie środka objęcia kwarantanną „w formie czynności materialno-technicznej, zamiast wydania decyzji, mogło spowodować naruszenie art. 41, art. 52 Konstytucji RP” (zob. np. wyrok NSA z 05.10.2022 r., II GSK 1977/22; wyrok NSA z 05.10.2023 r., II GSK 2179/22; wyroki NSA z 08.11.2023 r., II GSK 2037/22 i II GSK 2208/22).

Naczelny Sąd Administracyjny, odnosząc się do wskazanych wyżej argumentów, uznaje je za pozbawione zasadności.

Przed wszystkim należy zauważyć, że o ile nie budzi wątpliwości – potwierdzona w bogatym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – teza, że w świetle art. 41 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP poddane wymogom wyłączności i zupełności regulacji ustawowej „zasady pozbawienia lub ograniczenia wolności osobistej” obejmują wszystkie zasadnicze przesłanki materialnoprawne tego rodzaju pozbawienia lub ograniczenia wolności (w tym co do określenia organu

upoważnionego do ingerencji w wolność jednostki, podmiotów poddanych kompetencji tego organu oraz przesłanek aktualizacji tej kompetencji), natomiast „tryb określony w ustawie” – „sposób postępowania (procedurę) podmiotu uprawnionego ustawowo do decydowania o ograniczaniu wolności osobistej” (zob. m.in. wyrok TK z 10.03.2010 r., U 5/07, OTK ZU 3A/2010, poz. 20; wyrok TK z 26.03.2013 r., K 11/12, OTK ZU 3A/2013, poz. 28; wyrok TK z 23.11.2016 r., K 6/14, OTK ZU A/2016, poz. 98), o tyle nie można zgodzić się z twierdzeniem, że w przepisach ustawy z 5.12.2008 r. w zakresie kwarantanny, o której mowa w art. 34 ust. 2, nie uregulowano wszystkich materialnoprawnych i proceduralnych przesłanek określających bezpośrednio ingerencję w wolność osobistą.

Zasadnicze przesłanki materialnoprawne o charakterze podmiotowym i przedmiotowym wynikają bezpośrednio z art. 34 ust. 1-4 ustawy z 5.12.2008 r. Z kolei szeroko rozumiana procedura poprzedzająca zastosowanie środka nadzoru sanitarnego w postaci objęcia kwarantanną podlega rekonstrukcji na podstawie art. 32-32a w zw. z art. 2 pkt 8 ustawy z 5.12.2008 r. oraz – uzupełniając i w niezbędnym zakresie – przepisów k.p.a. stosowanych *per analogiam legis* (zob. dalsze uwagi poniżej).

W związku z powyższym nie można twierdzić, że akt (czynność) zastosowania indywidualnej kwarantanny na podstawie art. 34 ust. 2 ustawy z 5.12.2008 r. nie jest poprzedzany uregulowaną ustawowo procedurą. Jak zasadnie wskazano w wyroku NSA z 21.11.2023 r., sygn. akt II GSK 2204/22, właściwy organ administracji sanitarnej jest zobowiązany do przeprowadzenia uproszczonego postępowania wyjaśniającego w celu ustalenia i wykazania przesłanek, o których mowa w art. 34 ust. 1 i 2 ustawy z 5.12.2008 r., utrwalenia uzyskanego materiału dowodowego oraz podania do wiadomości adresata treści wydanego aktu (dokonanej czynności) wraz z informacją o przesłankach jego wydania. W tym zakresie istotne znaczenie ma wynikająca z art. 32 ust. 1 ogólna norma, która – w przypadku uzyskania danych lub innych informacji o podejrzeniach lub przypadkach zakażeń, zachorowań lub zgonów z powodu choroby zakaźnej – nakazuje właściwemu państwowemu inspektorowi sanitarnemu przeprowadzenie weryfikacji uzyskanych informacji i dochodzenia epidemiologicznego (rozumianego zgodnie z art. 2 pkt 8 jako: „wykrywanie zachorowań, czynnika etiologicznego oraz określanie przyczyn, źródeł, rezerwuarów i mechanizmów szerzenia się choroby zakaźnej lub zakażenia”), a następnie, w razie potrzeby, podjęcie czynności mających na celu zapobieganie oraz zwalczanie szerzenia się

zakażeń i zachorowań na daną chorobę zakaźną, w tym dokonanie indywidualizacji podmiotów, które były narażone na chorobę zakaźną lub pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, a nie wykazują objawów chorobowych. Z przepisu tego wynika zatem, że ustalenia, oceny oraz działania organów administracji sanitarnej nigdy nie mogą być dowolne lub arbitralne, a także nie mogą być pozbawione należytej podstawy faktycznej wynikającej z utrwalonych materiałów urzędowych, stanowiących podstawę do indywidualnego zastosowania normy materialnoprawnej w formie niejurysdykcyjnej.

Dokonując wykładni przepisów art. 34 ust. 2 w zw. z art. 34 ust. 1 ustawy z 5.12.2008 r. na tle reguł, zasad i wartości konstytucyjnych, Naczelny Sąd Administracyjny zwraca ponadto uwagę na konieczność uwzględnienia i respektowania w powyższym procesie normy programowej (tzw. normy celowej) wynikającej z art. 68 ust. 4 Konstytucji RP. Norma ta jest wprawdzie adresowana w pierwszej kolejności do właściwych organów władzy ustawodawczej i wykonawczej, jednak również organy władzy sądowniczej – kontrolujące legalność działań i zaniechań tych dwóch pierwszych władz – są zobowiązane do konstruowania wzorca oceny prawnej zaskarżonych zachowań kompetencyjnych pozostałych organów władzy publicznej zgodnie z treścią powyższej normy, która kierunkowo nakazuje tym organom efektywne zwalczanie chorób epidemicznych.

Skład Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekający w niniejszej procedurze uchwałodawczej nie dostrzega również podstaw do podważania zgodności art. 34 ust. 2 ustawy z 5.12.2008 r., w wersji interpretacyjnej przyjmującej niejurysdykcyjną formę konkretyzacji, z art. 5 ust. 1 lit. e) EKPCz.

Zgodnie z powyższą regulacją konwencyjną jednym z dopuszczalnych wyjątków od zasady zakazu pozbawiania wolności jest sytuacja uregulowana prawnie tak w zakresie przesłanek, jak i trybu „pozbawienia wolności osoby w celu zapobieżenia szerzeniu przez nią choroby zakaźnej, osoby umyślowo chorej, alkoholika, narkomana lub włóczęgi”. Jak podkreśla w swoim utrwalonym orzecznictwie Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz), stopień ograniczenia prawa jednostki do swobodnego poruszania się musi być na tyle poważny, aby uzasadniał twierdzenie, że środek nałożony przez władze (np. tzw. całkowity *lockdown*) stanowił pozbawienie wolności. Nie jest natomiast uzasadnione automatyczne kwalifikowanie wszelkich form ograniczania wolności na podstawie aktów władz państwowych za środki pozbawiania wolności (por. np. orzeczenie

ETPCz z 05.07.2016 r., BUZADJI przeciwko Republice Mołdawii [WI], skarga nr 23755/07, § 104; decyzja ETPCz z 13.04.2021 r., TERHEȘ przeciwko Rumunii, skarga nr 49933/20, §§ 40-46). Ocena ta może i powinna zostać odniesiona także do środka objęcia obowiązkową kwarantanną, o której mowa w art. 34 ust. 2 w zw. z art. 34 ust. 1 i 3 ustawy z 5.12.2008 r.

5.2.10. W świetle powyższych uwag, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, konieczne jest uznanie, że jakkolwiek ustawodawca przyznał w art. 34 ust. 2 ustawy z 5.12.2008 r. organom inspekcji sanitarnej kompetencję do konkretyzacji ustawowego obowiązku poddania się kwarantannie lub nadzorowi epidemiologicznemu, to jednak akt wykonania powyższej kompetencji nie może przyjąć formy decyzji administracyjnej.

Uwzględniając pierwszeństwo wykładni językowej oraz zakresowo zwięzający charakter interpretacji regulacji kompetencyjnej, jak również biorąc pod rozwagę specyfikę oraz cele regulacji materialnoprawnej wynikającej z art. 34 ust. 2 w zw. z art. 34 ust. 1 ustawy z 5.12.2008 r. (cele prewencyjne i zabezpieczające całe społeczeństwo przed skutkami narażenia klinicznego i epidemiologicznego na choroby zakaźne), należy zatem opowiedzieć się za niejurysdykcyjną formą konkretyzacji powyższych obowiązków, która z jednej strony zapewnia właściwym organom możliwość szybkiej i adekwatnej do skali i stopnia zagrożenia epidemiologicznego reakcji na szerzenie się zakażeń i chorób zakaźnych wśród ludności, z drugiej zaś – ze względu na uproszczony i odformalizowany charakter procedury zastosowania odpowiedniego środka przymusu (nadzoru) sanitarnego (kwarantanna lub nadzór epidemiologiczny) – zapewnia sprawne i efektywne działanie w sprawach indywidualnych o charakterze masowym.

Ponadto, jak trafnie zauważono w wyroku NSA z 21.11.2023 r., sygn. akt II GSK 2204/22, przyjęcie poglądu, że w przypadkach, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy z 5.12.2008 r., należy zastosować formę decyzji administracyjnej, a więc także zasadniczo pełny zakres formalizacji procesowej przewidzianej w k.p.a. (ustawodawca nie przewidział w art. 34 rozwiązań upraszczających postępowanie, analogicznych do ustanowionych w art. 33 ust. 3a, a także nie zastrzegł niewymagającego urzędowego uzasadnienia obowiązku nadawania aktom konkretyzującym art. 34 ust. 2 rygoru natychmiastowej wykonalności), prowadziłoby do podważenia celów normatywnych określonych w art. 34 ust. 2 w zw. z art. 34 ust. 1 oraz w zw. z art. 2 pkt 12 i 21 ustawy z 5.12.2008 r.

Nie jest zatem zasadne twierdzenie Rzecznika Praw Obywatelskich, który z jednej strony postulował przyjęcie jurysdykcyjnej formalizacji postępowania w sprawach z art. 34 ust. 2 ustawy z 5.12.2008 r., z drugiej zaś – sugerował, że w sprawach tych „nie prowadzi się pełnego postępowania administracyjnego, a tylko stosuje się niektóre przepisy tej procedury”. Nawet bowiem jeżeli przyjąć tego rodzaju wątpliwe założenie (przede wszystkim brak jest podstaw do twierdzenia, że bez szczególnego przepisu derogującego jest dopuszczalne wyłączenie stosowania podstawowych zasad kodeksowych postępowania administracyjnego, w tym wynikających z art. 7 lub 11 k.p.a., lub innych przepisów formalizujących to postępowanie, w tym dotyczących zgodnego z reżimem kodeksowym doręczenia lub ogłoszenia decyzji oraz sporządzenia jej uzasadnienia), to i tak masowe stosowanie uproszczeń lub wyłączeń przewidzianych w art. 10 § 2, art. 14 § 2 lub art. 108 § 1 k.p.a. w postępowaniach dotyczących wielu tysięcy indywidualnych podmiotów z jednej strony nie byłoby dopuszczalne jako zasada (jest to bowiem ustawowy wyjątek, który wymaga każdorazowo odrębnego uzasadnienia), z drugiej zaś byłoby dysfunkcyjne z punktu widzenia masowej realizacji celów ochrony przeciwepidemicznej zdrowia publicznego.

Jednocześnie, co jest silnie podkreślane tak w doktrynie (zob. np. J. Borkowski, *Art. 104*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 418-419; T. Woś, *Art. 3*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 80 i n.), jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. np. uchwała NSA z 04.02.2008 r., I OPS 3/07, ONSAiWSA 2008/2/21; uchwała NSA z 16.12.2013 r., II GPS 2/13, ONSAiWSA 2014/6/88; uchwała NSA z 26.06.2014 r., I OPS 14/13, ONSAiWSA 2015/1/2), w aktualnym stanie prawnym tego rodzaju administracyjne akty lub czynności niejurysdykcyjne są w pełni objęte zakresem przedmiotowym drogi sądowoadministracyjnej (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.), co eliminuje obawy związane z brakiem sądowej ochrony naruszonych praw i wolności.

Nie są również uzasadnione sygnalizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich wątpliwości dotyczące możliwości ograniczenia prawa do ochrony prawnej (sądowej) w sprawach, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy z 5.12.2008 r., w razie przyjęcia, że ich rozstrzygnięcie następuje w formie aktu lub czynności przewidzianych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Jakkolwiek bowiem praktyka wydawania lub podejmowania administracyjnych aktów lub czynności niejurysdykcyjnych istotnie wiąże się z brakiem obowiązku informowania adresatów tych aktów lub czynności o

prawie wniesienia skargi do sądu administracyjnego – co powinno skłonić Rzecznika Praw Obywatelskich do zwrócenia się do właściwych organów lub podmiotów dysponujących prawem do inicjatywy ustawodawczej w celu spowodowania zmiany normatywnej w przepisach ustawy p.p.s.a. (np. w art. 53 p.p.s.a.) – to jednak nie można twierdzić, że jednostka będąca adresatem skonkretyzowanego względem niej obowiązku zostaje w sposób nieproporcjonalny ograniczona w prawie do uzyskania ochrony sądowej. Przede wszystkim ustawodawca w art. 53 § 2 p.p.s.a. z jednej strony wyraźnie zastrzegł, że jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi, skargę na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności (a zatem to wola adresata obowiązku przesądza o podjęciu aktywności w celu ustalenia trybu zaskarżenia aktu lub czynności, których skutkami został on dotknięty), z drugiej zaś – ten sam ustawodawca złagodził rygor procesowy terminu do wniesienia skargi przez upoważnienie sądu administracyjnego – w razie wniesienia spóźnionej skargi – do uznania, że uchybienie tego terminu nastąpiło bez winy skarżącego, co otwiera drogę – bez składania odrębnego wniosku o przywrócenie terminu – do rozpoznania skargi. Nie są także wystarczająco uzasadnione ogólne rozważania Rzecznika na temat zbyt wysokiego – w porównaniu z kodeksową procedurą administracyjną – stopnia formalizacji procesowej postępowania przed sądem administracyjnym (w tym co do wymogów formalnych skargi) lub obowiązku uiszczania opłat sądowych jako ograniczeń w zakresie realizacji prawa do weryfikacji prawnej administracyjnych aktów lub czynności niejurysdykcyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.). Należy bowiem dostrzec, że ogólny model polskiego postępowania sądowoadministracyjnego wykazuje ograniczony stopień formalizacji, natomiast fiskalne przesłanki dopuszczalności wszczęcia postępowania przed sądem administracyjnym od ponad dwudziestu lat utrzymują się na niezmiennym poziomie, pomimo znacznego wzrostu zamożności społeczeństwa oraz spadku siły nabywczej nominalnych wartości pieniężnych.

Odrębnie i końcowo trzeba zastrzec, że w granicach kompetencji rozpoznawczych i kontrolnych sądu administracyjnego znajdują się także zagadnienia zapewnienia adresatowi tego rodzaju aktów lub czynności odpowiednich gwarancji procesowych lub zachowania koniecznego standardu proceduralnego związanego z procesem ustalania podstawy faktycznej aktu lub czynności. W tym zakresie sąd administracyjny, kontrolując legalność aktu lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2

pkt 4 p.p.s.a., może i powinien oceniać prawidłowość zastosowania prawa materialnego także w świetle istnienia wystarczających podstaw faktycznych do dokonania pozytywnej albo negatywnej subsumpcji, a te z kolei są bezpośrednio związane z obowiązkiem stosowania – pomimo braku wyraźnego normatywnego wzorca działania procesowego organu – elementów ogólnego reżimu proceduralnego przewidzianego w k.p.a. Określone instytucje lub przepisy procesowe regulacji kodeksowej mogą zatem podlegać (oczywiście na tle specyfiki danego typu sprawy administracyjnej oraz cech konkretnego stanu faktycznego) zastosowaniu *per analogiam legis*, natomiast w razie ich pominięcia – w zakresie stwierdzonym przez sąd administracyjny – istnieją podstawy do uchylenia zaskarżonego aktu lub stwierdzenia bezskuteczności zaskarżonej czynności (por. art. 146 § 1 zd. 2 w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 pkt 1 lit. b i c p.p.s.a.). Pozbawione podstaw są więc obawy związane z możliwością naruszenia konstytucyjnego prawa do procesu administracyjnego.

5.2.11. W celu eliminacji możliwych wątpliwości wykładniczych co do tego, czy nienazwana ekspresywnie w art. 34 ust. 2 ustawy z 5.12.2008 r. forma autorytatywnej konkretyzacji (i tym samym indywidualizacji, która wchodzi w zakres pojęciowy konkretyzacji) niejurysdykcyjnej (stanowi ona drugi i jedyny dostępny element alternatywy form działania kompetencyjnego organu wobec zidentyfikowania podstawy odrębnej sprawy administracyjnej *sensu largo*) obowiązków poddania się kwarantannie (nadzorowi epidemiologicznemu) spełnia wszystkie warunki określone w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., Naczelny Sąd uznaje za konieczne zajęcie stanowiska również w tym zakresie.

Odwołując się do ustaleń doktrynalnych oraz poglądów wyrażonych w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. m.in. uchwała NSA z 04.02.2008 r., I OPS 3/07, ONSAiWSA 2008/2/21; uchwała NSA z 03.09.2013 r., I OPS 2/13, ONSAiWSA 2014/1/2; uchwała NSA z 16.12.2013 r., II GPS 2/13, ONSAiWSA 2014/6/88; uchwała NSA z 26.06.2014 r., I OPS 14/13, ONSAiWSA 2015/1/2, oraz cytowana tam literatura), można w sposób kategoryczny stwierdzić, że akt (czynność) objęcia (skierowania) danej osoby na obowiązkową kwarantannę na podstawie art. 34 ust. 2 ustawy z 5.12.2008 r. ma wszystkie cechy aktu lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., albowiem: 1) jest aktem imperatywnym o charakterze niejurysdykcyjnym (innym niż decyzja i postanowienie, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 1-3 p.p.s.a.); 2) ma charakter publicznoprawny (ściślej: administracyjnoprawny), albowiem konkretyzuje (aktualizuje) normy prawa

administracyjnego; 3) jest podejmowany w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej (indywidualnej sprawie administracyjnej *sensu largo*); 4) dotyczy podlegającego indywidualizacji obowiązku poddania się kwarantannie, który wynika bezpośrednio z przepisów ustawowych (art. 34 ust. 2 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy z 5.12.2008 r.); 5) nie jest objęty wyłączeniem wskazanym w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., gdyż nie jest podejmowany w postępowaniach administracyjnych, o których mowa w tym przepisie.

5.2.12. W ostatniej kolejności, uwzględniając podniesiony w skardze kasacyjnej w sprawie o sygn. II GSK 360/23 zarzut dotyczący przepisu § 5 ust. 1 zd. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 861 ze zm.), który – jak wynika z uzasadnienia skargi – ma wykazywać związek z wykładnią art. 34 ust. 2 ustawy z 5.12.2008 r., Naczelny Sąd Administracyjny uważa za stosowne, aby zwrócić uwagę na fakt, że powyższe rozporządzenie wykonawcze (obowiązujące w dniach od 8 maja 2021 r. do 27 lutego 2022 r.) zostało wydane na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1-6 i 8-13 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz stanowiło regulację szczególną – aczkolwiek częściowo komplementarną – względem ww. art. 34 ust. 2 (zob. § 2 ust. 3, § 4 ust. 3 ww. rozporządzenia: „Obowiązek, o którym mowa w /.../, jest równoważny z obowiązkiem wynikającym z art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Decyzji organu inspekcji sanitarnej nie wydaje się.”; por. także § 4 ust. 6-7b i § 5 ust. 1: „W przypadku objęcia przez organy inspekcji sanitarnej osoby kwarantanną z powodu narażenia na chorobę wywołaną wirusem SARS-CoV-2, izolacją albo izolacją w warunkach domowych, informację o tym umieszcza się w systemie teleinformatycznym, o którym mowa w § 2 ust. 4 pkt 1. Decyzji organu inspekcji sanitarnej nie wydaje się.”). W związku z tym zawarte w treści § 5 ust. 1 zd. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. stwierdzenie, że decyzji organu inspekcji sanitarnej „nie wydaje się”, niezależnie od zagadnienia konstytucyjności tej regulacji oraz zakresu jej zastosowania, nie jest istotne dla rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego, które *expressis verbis* koncentruje się wokół wykładni art. 34 ust. 2 ustawy z 5.12.2008 r.

5.3. Uwzględniając zaprezentowane powyżej argumenty oraz przesłanki rozumowania interpretacyjnego zmierzającego do rozstrzygnięcia przedstawionego

zagadnienia prawnego, skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego podjął na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 i art. 264 § 1 i 2 w zw. z art. 187 § 1 p.p.s.a. uchwałę o treści następującej: „Konkretyzacja i indywidualizacja obowiązku poddania się kwarantannie osób, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. 2020, poz. 1845 ze zm.), następuje w formie czynności z zakresu administracji publicznej, o której stanowi art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. 2023 r., poz. 1634)”.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Starszy Sekretarz Sądowy
Katarzyna Brochocka

A large, stylized handwritten signature in black ink, which appears to be "K.B.", is written over the printed name.