

Rafał Dubowski

Możliwość pozwania Skarbu Państwa z tytułu przebywania na kwarantannie w związku z epidemią COVID-19 w sytuacji, gdy nie został wprowadzony stan nadzwyczajny¹

Possibility of Suing the State Treasury due to being in quarantine because of the COVID-19 epidemic in a situation where none of extraordinary measures has been declared

The opinion presents legal grounds regarding the application of quarantine and liability for damages of the State Treasury. Simultaneously, the conditions required for the State Treasury to be liable for damages in a specific case of quarantine were indicated and discussed. In addition, the opinion highlights the possibility of pursuing claims for infringement of moral rights if the quarantine is unlawfully applied (e.g. by a wrong authority or in the absence of legal grounds for its application to a specific person).

Keywords: coronavirus, quarantine, compensation, State Treasury

W opinii przedstawiono podstawy prawne zastosowania kwarantanny oraz odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Jednocześnie wskazano i omówiono przesłanki, które musiałyby być spełnione, aby w konkretnym przypadku zastosowania kwarantanny Skarb Państwa ponosił z tego tytułu odpowiedzialność odszkodowawczą. Ponadto w opinii zwrócono uwagę na możliwość dochodzenia roszczeń z tytułu naruszenia dóbr osobistych, jeśli kwarantannę zastosowano niezgodnie z prawem (tj. np. przez niewłaściwy organ albo w sytuacji braku podstaw prawnych do jej zastosowania wobec określonej osoby).

Słowa kluczowe: koronawirus, kwarantanna, odszkodowanie, Skarb Państwa

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych ■
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Prawnych, Zespół Prawa Prywatnego, WARSZAWA, POLSKA ■
rafal.dubowski@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-7852-4275>

Przedmiot opinii

Opinia prawna zawiera odpowiedź na pytanie: „[c]zy jest możliwość pozwania Skarbu Państwa z tytułu przebywania na kwarantannie podczas gdy nie jest wprowadzony stan nadzwyczajny?”

¹ *Opinia prawna w sprawie możliwości pozwania Skarbu Państwa z tytułu przebywania na kwarantannie w związku z epidemią COVID-19 w sytuacji gdy nie został wprowadzony stan nadzwyczajny* sporządzona 18 maja 2020 r. na zlecenie posła Klubu Parlamentarnego Koalicja Obywatelska – Platforma Obywatelska, Nowoczesna, Inicjatywa Polska, Zieloni; BAS-WAP-761/20.

W opinii uwzględniono stan prawny na dzień jej sporządzenia. Nie odnosi się ona do żadnego konkretnego zdarzenia, lecz stanowi analizę stanu prawnego pod kątem problemu przedstawionego w pytaniu. Zaprezentowane w niej stanowisko nie wiąże ani organów władzy publicznej, ani innych podmiotów prawa.

W niniejszej opinii powołano postanowienia następujących aktów prawnych:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.,
- ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1145, ze zm.; dalej: k.c.,
- ustawa z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1239, ze zm.; dalej: ustawa o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń,
- rozporządzenie Ministra Zdrowia z 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; dalej: rozporządzenie Ministra Zdrowia z 6 kwietnia 2020 r.,
- rozporządzenie Rady Ministrów z 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. poz. 792; dalej: rozporządzenie Rady Ministrów z 2 maja 2020 r.

Uzasadnienie

Podstawy prawne zastosowania kwarantanny

Zgodnie z art. 2 pkt 12 ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń kwarantanna to „odosobnienie osoby zdrowej, która była narażona na zakażenie, w celu zapobieżenia szerzeniu się chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych”. Jak przewidziano w art. 33 ust. 1 tej ustawy, państwowy powiatowy inspektor sanitarny lub państwowy graniczny inspektor sanitarny może, w drodze decyzji, nałożyć m.in. na osobę podejrzaną o zakażenie lub chorobę zakaźną lub osobę, która miała styczność ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, obowiązki określone w art. 5 ust. 1 ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń. Natomiast według art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. f tej ustawy jednym z tych obowiązków jest obowiązek poddania się kwarantannie. Oprócz tego zgodnie z art. 34 ust. 2 tej ustawy „[o]soby, które były narażone na chorobę zakaźną lub pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, a nie wykazują objawów chorobowych, 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”. Przy czym zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 6 kwietnia 2020 r. osoby, o których mowa w art. 34

ust. 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń, narażone na chorobę wywołaną wirusem SARS-COV-2 (COVID-19) lub pozostające w styczności ze źródłem biologicznych czynników chorobotwórczych ją wywołujących podlegają 14-dniowej kwarantannie².

Ponadto obowiązek poddania się kwarantannie w związku z epidemią COVID-19 wynika z przepisów rozdziału II rozporządzenia Rady Ministrów z 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Na podstawie § 2 ust. 2 pkt 2 tego rozporządzenia osoba przekraczająca granicę państwową, w celu udania się do swojego miejsca zamieszkania lub pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest obowiązana odbyć, po przekroczeniu granicy państwowej, obowiązkową kwarantannę, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 34 ust. 5 ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń, trwającą 14 dni, licząc od dnia następującego po przekroczeniu tej granicy, wraz z osobami wspólnie zamieszkującymi lub gospodarującymi. Obowiązek, o którym mowa w § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 2 maja 2020 r., jest równoważny z obowiązkiem wynikającym z art. 34 ust. 2 ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń, a w stosunku do osób objętych tym obowiązkiem organ inspekcji sanitarnej nie wydaje decyzji (§ 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 2 maja 2020 r.).

Do odbycia kwarantanny może skierować także lekarz. Jak przewidziano w art. 35 ust. 1 ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń, „[w] przypadku podejrzenia lub rozpoznania zachorowania na chorobę szczególnie niebezpieczną i wysoce zakaźną, lekarz przyjmujący do szpitala, kierujący do izolacji, kwarantanny lub zlecający izolację w warunkach domowych, kierując się własną oceną stopnia zagrożenia dla zdrowia publicznego, poddaje osobę podejrzaną o zachorowanie, chorą na chorobę szczególnie niebezpieczną i wysoce zakaźną lub osobę narażoną na zakażenie hospitalizacji, izolacji, kwarantannie, badaniom lub zleca 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”. Przy czym w tej

² Istnieją wyjątki w tym zakresie, zob. np. art. 34 ust. 3 ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń, który stanowi: „[o]bowiązkowa kwarantanna lub nadzór epidemiologiczny mogą być stosowane wobec tej samej osoby więcej niż raz, do czasu stwierdzenia braku zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzkiego”, a także § 3 ust. 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 2 maja 2020 r., w którym przewidziano: „[p]aństwowy inspektor sanitarny właściwy ze względu na miejsce zamieszkania lub pobytu, w których ma być obowiązkowa kwarantanna, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 34 ust. 5 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, lub inny upoważniony przez Głównego Inspektora Sanitarnego państwowy inspektor sanitarny, w uzasadnionych przypadkach, decyduje o skróceniu lub zwolnieniu z obowiązku jej odbycia”.

sytuacji lekarz jest obowiązany niezwłocznie zawiadomić właściwego państwowego powiatowego inspektora sanitarnego (art. 35 ust. 2 ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń).

Reasumując, według obowiązujących regulacji obowiązek poddania się kwarantannie może powstać na skutek indywidualnych rozstrzygnięć organów inspekcji sanitarnej, z mocy prawa oraz na skutek skierowania danej osoby do odbycia kwarantanny przez lekarza.

Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej

Zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji „[k]ażdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Regulacja konstytucyjna została rozwinięta w szczególności przez art. 417 oraz art. 417¹ k.c., które określają podstawy prawne odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działania albo zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej.

Jak przewidziano w art. 417 § 1 k.c., „[z]a szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa”. Natomiast § 2 tego artykułu dodaje, że w przypadku, gdy „wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa”.

Przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej w świetle art. 417 są następujące:

- szkoda,
- szkoda ta musi być wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej (w sferze *imperium*),
- istnienie normalnego, adekwatnego związku przyczynowego między działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu władzy a powstaniem szkody³.

Analizując przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej, należy wyjaśnić, że samo niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej w zakresie dotyczącym stosowania kwarantanny nie uzasadniałoby jeszcze roszczenia odszkodowawczego. Oprócz tego zarówno na grun-

³ Zob. np. P. Sobolewski, Art. 417 [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2017, pkt 18; Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej* [w:] *System prawa prywatnego*, t. 6, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, Warszawa 2018, nb 28.

cie art. 417, jak i art. 417¹ k.c. niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie określone w tych przepisach musi być przyczyną szkody, tj. musi wywoływać uszczerbek w majątku poszkodowanego⁴, a ponadto związek przyczynowy pomiędzy czynnikiem szkodzącym, a szkodą musi spełniać warunki normalnego, adekwatnego związku przyczynowego, o którym mowa w art. 361 § 1 k.c.

Szczególną formą niezgodnego z prawem działania przy wykonywaniu władzy publicznej jest wydanie niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, co w związku z pytaniem sformułowanym na początku opinii może odnosić się np. do ostatecznej decyzji o objęciu kwarantanną. Zgodnie z art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c. w przypadku, gdy szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia co do zasady można żądać dopiero po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem. Dochodząc odszkodowania przed sądem cywilnym na podstawie art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c., poszkodowany musi – oprócz uzyskania prejudykatu – wykazać:

- szkodę,
- zaistnienie szkody w wyniku wydania niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji,
- istnienie adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy wydaniem takiego orzeczenia lub decyzji a wyrządzeniem szkody⁵.

A zatem, w sytuacji gdy objęcie danej osoby kwarantanną byłoby (normalną) przyczyną szkody (uszczerbku majątkowego), kluczową rolę przy ocenie zasadności zasądzenia odszkodowania od Skarbu Państwa na podstawie art. 417 lub art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c. odgrywałaby przesłanka niezgodnego z prawem działania przy wykonywaniu władzy publicznej. Innymi słowy, art. 417 k.c. mógłby stanowić podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej w zakresie dotyczącym stosowania kwarantanny, jeżeli szkoda powstałaby na skutek działania lub zaniechania niezgodnego z prawem, a w szczególności niezgodnego z przepisami ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń oraz przepisami aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie. Przy czym, jeżeli szkoda zostałaby wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji o objęciu kwarantanną, jej naprawienia można byłoby żądać na podstawie art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c. po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem.

⁴ Przez szkodę rozumie się różnicę pomiędzy stanem majątku poszkodowanego a stanem, jaki istniałby, gdyby brak było czynnika szkodzącego, zob. np. P. Sobolewski, Art. 361 [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2017, pkt 46.

⁵ Por. J. Kuźmicka-Sulikowska, Art. 417¹ [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2019, pkt II.1; wyrok SA w Warszawie z 26 października 2017 r., sygn. akt I ACa 1319/16, Legalis nr 1696400.

Inną kwalifikowaną formą działania niezgodnego z prawem przy wykonywaniu władzy publicznej jest wydanie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Jak stanowi art. 417¹ § 1 k.c., „[j]eżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą”. Komentując ten przepis, w piśmiennictwie prawniczym trafnie wskazuje się, iż „[f]ormalnym warunkiem przyznania odszkodowania za bezprawie legislacyjne jest stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem aktu normatywnego, którego wydanie lub zastosowanie było źródłem szkody. Rozpoznając sprawę cywilną o odszkodowanie, sąd nie może samodzielnie dokonać oceny zgodności aktu normatywnego z aktami hierarchicznie wyższego rzędu. Przed wystąpieniem o odszkodowanie poszkodowany uzyskać powinien stwierdzenie niezgodności aktu normatywnego z aktem zajmującym wyższe miejsce w hierarchii aktów prawnych”⁶. Co do zasady do badania zgodności aktów prawnych obowiązujących na terytorium RP, w tym ustaw i rozporządzeń, z normami prawnymi hierarchicznie wyższymi właściwy jest Trybunał Konstytucyjny⁷.

W piśmiennictwie prawniczym wskazuje się, że hipoteza art. 417¹ § 1 k.c. obejmuje również przypadki niezgodności aktu normatywnego z prawem unijnym, które stanowi część polskiego porządku prawnego⁸. Jednocześnie jednak prezentowane są odmienne stanowiska w kwestii tego, czy uzyskanie prejudykatu stwierdzającego tę niezgodność jest niezbędnym warunkiem dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem krajowego aktu normatywnego sprzecznego z prawem UE⁹.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że art. 417¹ § 1 k.c. mógłby stanowić podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez objęcie kwarantanną, m.in. jeśli przepisy prawa nakładające obowiązek odbycia kwarantanny zostałyby uznane we właściwym postępowaniu za niezgodne z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. W szczególności przepis ten mógłby stanowić podstawę roszczeń wówczas, gdyby Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że regulacje dotyczące obowiązku kwarantanny są niezgodne z Konstytucją, np. z uwagi na to, że uznałby, iż tego rodzaju ogranicze-

⁶ Zob. np. P. Sobolewski, Art. 417¹ [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2017, pkt III.16.

⁷ Zob. *ibidem*, pkt III.17.

⁸ Zob. np. A. Olejniczak, Art. 417¹ [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. III, *Zobowiązania – część ogólna*, red. A. Kidyba, 2014, LEX, pkt 7; Z. Banaszczyk, Art. 417¹ [w:] *Kodeks cywilny*, t. I, *Komentarz. Art. 1–449*¹⁰, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2018, nb 6.

⁹ Zob. A. Olejniczak, Art. 417¹, *op. cit.*, pkt 8; J. Kremis, Art. 417¹ [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2016, nb 15. Odmienne: Z. Banaszczyk, Art. 417¹, *op. cit.*, nb 6.

nia są dopuszczalne tylko podczas stanu nadzwyczajnego. Przy czym, mając na względzie art. 417¹ § 2 k.c.¹⁰, w sytuacji gdy na podstawie aktu normatywnego zakwestionowanego przez Trybunał zostałyby wydane prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja o objęciu kwarantanną, poszkodowany w celu dochodzenia odszkodowania musiałby uzyskać stwierdzenie niezgodności z prawem tego orzeczenia lub decyzji. Ponadto na podstawie art. 417¹ § 1 k.c. sąd mógłby przyznać odszkodowanie gdyby, rozpoznając sprawę, miał przesłanki do tego, aby przyjąć, że regulacje dotyczące obowiązku kwarantanny są sprzeczne z prawem UE, a między tymi regulacjami a szkodą istnieje adekwatny związek przyczynowy.

Szczególną formą niezgodnego z prawem zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej jest tzw. zaniechanie legislacyjne. Możliwość zasądzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną zaniechaniem legislacyjnym jest wywodzona z art. 417¹ § 4 k.c., który stanowi: „[j]eżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody”. W kontekście problemu sformułowanego w pytaniu przedstawionym na początku opinii można rozważyć, czy niewydanie rozporządzenia wprowadzającego stan nadzwyczajny mogłoby uzasadniać odszkodowanie za szkodę wyrządzoną zastosowaniem kwarantanny, nawet gdyby założyć, że epidemia COVID-19 uzasadnia wprowadzenie stanu wyjątkowego a wszystkie lub przynajmniej niektóre regulacje dotyczące obowiązku kwarantanny są konstytucyjnie dopuszczalne jedynie podczas stanu nadzwyczajnego.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że w przypadku zastosowania kwarantanny źródłem ewentualnej szkody nie byłoby niewydanie aktu wprowadzającego stan nadzwyczajny, lecz wydanie aktów normatywnych nakładających obowiązek kwarantanny. Innymi słowy, nawet przy przyjęciu powyższych założeń, art. 417¹ § 4 k.c. nie mógłby stanowić podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej, ponieważ między brakiem stanu nadzwyczajnego a szkodą nie istniałby związek przyczynowo-skutkowy.

Ponadto wątpliwe jest to, czy brak rozporządzenia wprowadzającego stan wyjątkowy może być uznany za „niewydanie aktu normatywnego”. Aktem normatywnym jest bowiem tylko taki akt, na podstawie którego można zrekonstruować normy generalne i abstrakcyjne¹¹. Przy czym akt normatywny w rozumieniu art. 417¹ k.c. nie powinien być utożsamiany z „całym aktem normatywnym”.

¹⁰ Przepis ten stanowi: „[j]eżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą”.

¹¹ M. Wiącek, Art. 87 [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, Art. 87–243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb 40; M. Wiącek, Art. 93 [w:] *Konstytucja RP. Komen-*

Akt normatywny jest tradycyjnie definiowany materialnie, jako norma prawna lub reguła abstrakcyjno-generalna¹². Innymi słowy, na gruncie art. 417¹ § 4 k.c. „niewydanie aktu normatywnego” oznacza brak przepisów, na podstawie których można zrekonstruować określoną normę prawną o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Przeciwnieństwem aktu normatywnego jest akt stosowania prawa. Natomiast, jak wynika z orzecznictwa TK oraz piśmiennictwa prawniczego, wprowadzenie stanu nadzwyczajnego jest właśnie aktem stosowania prawa¹³. Tym samym wydaje się, że brak przepisów wprowadzających stan nadzwyczajny nie stanowi „niewydania aktu normatywnego” w rozumieniu art. 417¹ § 4 k.c. W związku z tym trzeba stwierdzić, że nawet przy przyjęciu określonych założeń możliwość zasądzenia odszkodowania – na podstawie art. 417¹ § 4 k.c. – za szkodę wyrządzoną objęciem kwarantanną wydaje się wątpliwa.

Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej

Dotychczas omówiono podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za niezgodne działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej. Obowiązujące regulacje przewidują również możliwość uzyskania odszkodowania za działania zgodne z prawem. A mianowicie, jak stanowi art. 417² k.c., „[j]eżeli przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej została wyrządzona szkoda na osobie, poszkodowany może żądać całkowitego lub częściowego jej naprawienia oraz zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, gdy okoliczności, a zwłaszcza niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne, wskazują, że wymagają tego względy słuszności”.

tarz, t. II, Art. 87–243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb 12; P. Sobolewski, Art. 417¹, *op. cit.*, pkt II.13.

¹² P. Sobolewski, Art. 417¹, *op. cit.*, pkt II.12; L. Bosek, *Odpowiedzialność za wydanie albo niewydanie aktu normatywnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2012, nb 188.

¹³ Zob. pkt III.1 uzasadnienia wyroku TK z 16 marca 2011 r., sygn. akt K 35/08, w którym stwierdzono: „[z]daniem Trybunału, wprowadzenie stanu wojennego (§ 1 uchwały) powinno być klasyfikowane jako akt stosowania prawa. Akt wprowadzenia stanu wojennego nie ustanawiał nowych norm prawnych, ale był zdarzeniem przesądzającym o tym, że znajdują zastosowanie normy prawne przewidziane na wypadek takiego stanu”. Jak dodał TK: „[w] podobny sposób na temat rozporządzeń wprowadzających stany nadzwyczajne wypowiadają się przedstawiciele nauki prawa na gruncie obecnego stanu prawnego (por. K. Działocha, *Komentarz do art. 228* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, s. 6; M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 187)”. Por. M. Wiącek, Art. 87, *op. cit.*, nb 41; P. Radzewicz, Art. 87 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, 2019, LEX, pkt 4.

Przepis ten stanowi podstawę prawną odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa lub innego podmiotu (np. jednostki samorządu terytorialnego) oraz zadośćuczynienia za krzywdę na zasadzie słuszności za legalne działanie (tzw. szkoda legalna) władzy publicznej¹⁴. Jak wynika z literalnego brzmienia tego przepisu, odpowiedzialnością na gruncie art. 417² k.c. ustawodawca objął jedynie szkody na osobie. Ponadto, normując w art. 417² k.c. możliwość przyznania odszkodowania lub zadośćuczynienia na zasadzie słuszności, pozostawił on sądom pewien zakres swobody w kwestii oceny indywidualnych okoliczności danego przypadku. Jedynie przykładowo wskazał, że takimi okolicznościami, które sądy w szczególności powinny brać pod uwagę w ramach tej oceny, są niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne¹⁵.

Mając powyższe na uwadze, trzeba stwierdzić, że nie jest wykluczone przyznanie przez sąd zadośćuczynienia oraz odszkodowania za szkodę na osobie wyrządzoną przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej w zakresie stosowania kwarantanny. W każdym przypadku będzie on musiał jednak ocenić, czy zachodzą wszystkie przesłanki z art. 417² k.c., a przede wszystkim czy za zasądzeniem odszkodowania oraz zadośćuczynienia przemawiają względy słuszności.

Naruszenie dóbr osobistych

Zastosowanie kwarantanny wobec określonej osoby może niekiedy uzasadniać dochodzenie roszczeń z tytułu naruszenia jej dóbr osobistych. Zgodnie z art. 23 k.c. „[d]obra osobiste człowieka, jak w szczególności zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska, pozostają pod ochroną prawa cywilnego niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach”. Z przepisu tego wynika, że jednym z dóbr osobistych jest wolność. Jest ona rozumiana m.in. jako „swoboda poruszania się, jak i jako swoboda decyzji”¹⁶. W związku z tym wydaje się, że objęcie obowiązkową kwarantanną może stanowić naruszenie tego dobra.

Jak stanowi art. 24 § 1 k.c.: „[t]en, czyje dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne. W razie dokonanego naruszenia może on także żądać, ażeby

¹⁴ Zob. np. P. Sobolewski, Art. 417² [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2020.

¹⁵ J. Kuźmicka-Sulikowska, Art. 417² [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2019, nb 3.

¹⁶ Zob. P. Machnikowski, Art. 23 [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2019, nb 6. Por. J. Regan (Balcarczyk), Art. 23 [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, Warszawa 2019, nb 3; J. Panowicz-Lipska, Art. 23 [w:] *Kodeks cywilny*, t. I, *Komentarz do art. 1–352*, red. M. Gutowski, Warszawa 2018, nb 10.

osoba, która dopuściła się naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków, w szczególności ażeby złożyła oświadczenie odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie. Na zasadach przewidzianych w kodeksie może on również żądać zadośćuczynienia pieniężnego lub zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny¹⁷. Jedną z przesłanek zastosowania środków ochrony, które ten przepis przewiduje, jest bezprawność działania¹⁷. W orzecznictwie oraz piśmiennictwie przyjmuje się, że bezprawne jest zachowanie sprzeczne z prawem lub zasadami współżycia społecznego¹⁸. Przy czym działanie na podstawie prawa wyklucza bezprawność¹⁹. A zatem, dochodzenie roszczeń z tytułu naruszenia dóbr osobistych danej osoby przez objęcie jej kwarantanną jest możliwe, o ile kwarantanna została zastosowana niezgodnie z prawem (tj. np. przez niewłaściwy organ albo w sytuacji braku podstaw prawnych do jej zastosowania wobec określonej osoby).

Podsumowanie

- Według obowiązujących regulacji obowiązek poddania się kwarantannie może powstać na skutek indywidualnych rozstrzygnięć organów inspekcji sanitarnej, z mocy prawa oraz na skutek skierowania danej osoby do obycia kwarantanny przez lekarza.
- Podstawy prawne odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa formułuje art. 417, art. 417¹ oraz art. 417² Kodeksu cywilnego.
- Artykuł 417 k.c. mógłby stanowić podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej w zakresie dotyczącym stosowania kwarantanny, jeżeli szkoda powstałaby na skutek działania lub zaniechania niezgodnego z prawem, a w szczególności niezgodnego z przepisami ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz przepisami aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie. Przy czym jeżeli szkoda zostałaby wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji o objęciu kwa-

¹⁷ Dodatkowe przesłanki mogą się różnić w zależności od tego, czy dochodzone są roszczenia niemajątkowe czy majątkowe. Zob. np. art. 448 k.c. (roszczenia majątkowe) oraz wątpliwości interpretacyjne, które on budzi w piśmiennictwie (np. A. Olejniczak, Art. 448 [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. III, *Zobowiązania – część ogólna*, red. A. Kidyba, 2014, LEX, pkt 8; P. Sobolewski, Art. 448 [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2017, pkt A.2.

¹⁸ P. Sobolewski, Art. 24 [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2017, pkt VI.16; wyrok SN z 25 października 1982 r., sygn. akt I CR 239/82, *Legalis* nr 23387.

¹⁹ Zob. P. Sobolewski, Art. 24, *op. cit.*, pkt VII.2; J. Regan (Balcarczyk), Art. 24 [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, Warszawa 2019, nb 3.

rantanną, jej naprawienia można byłoby żądać na podstawie art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c. po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem.

- Artykuł 417¹ § 1 k.c. mógłby stanowić podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez objęcie kwarantanną, m.in. jeśli przepisy prawa nakładające obowiązek odbycia kwarantanny zostałyby uznane we właściwym postępowaniu za niezgodne z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. W szczególności przepis ten mógłby stanowić podstawę roszczeń wówczas, gdy Trybunał Konstytucyjny stwierdziłby, iż regulacje dotyczące obowiązku kwarantanny są niezgodne z Konstytucją. Przy czym, mając na względzie art. 417¹ § 2 k.c., w sytuacji gdy na podstawie aktu normatywnego zakwestionowanego przez Trybunał zostałyby wydane prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja o objęciu kwarantanną, poszkodowany w celu dochodzenia odszkodowania musiałby uzyskać stwierdzenie niezgodności z prawem tego orzeczenia lub decyzji. Ponadto na podstawie art. 417¹ § 1 k.c. sąd mógłby przyznać odszkodowanie gdyby miał przesłanki do tego, aby przyjąć, że regulacje dotyczące obowiązku kwarantanny są sprzeczne z prawem UE, a pomiędzy tymi regulacjami a szkodą w danym przypadku istnieje adekwatny związek przyczynowy. Przy czym kwestia konieczności uzyskania prejudykatu właściwego organu stwierdzającego tę sprzeczność jest w doktrynie prawa dyskusyjna.
- Możliwość zasądzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną objęciem kwarantanną na podstawie art. 417¹ § 4 k.c., który ustanawia odpowiedzialność za tzw. zaniechanie legislacyjne, wydaje się wątpliwa.
- Jeżeli przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej w zakresie stosowania kwarantanny zostałaby wyrządzona szkoda na osobie, poszkodowany mógłby – na podstawie art. 417² k.c. – żądać całkowitego lub częściowego jej naprawienia oraz zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, gdy okoliczności, a zwłaszcza niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne, wskazywałyby, że wymagają tego względy słuszności.
- Zastosowanie kwarantanny wobec określonej osoby może uzasadniać dochodzenie roszczeń z tytułu naruszenia jej dóbr osobistych. Przy czym jedną z przesłanek dochodzenia roszczeń z tego tytułu jest zastosowanie kwarantanny niezgodnie z prawem (tj. np. przez niewłaściwy organ albo w sytuacji braku podstaw prawnych do jej zastosowania wobec określonej osoby).

Bibliografia

Banaszczyk Z., Art. 417¹ [w:] *Kodeks cywilny*, t. I, *Komentarz. Art. 1–449¹⁰*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2018.

- Banaszczyk Z., *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej* [w:] *System prawa prywatnego*, t. 6, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, Warszawa 2018.
- Bosek L., *Odpowiedzialność za wydanie albo niewydanie aktu normatywnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2012.
- Kremis J., Art. 417¹ [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2016.
- Kuźmicka-Sulikowska J., Art. 417¹, art. 417² [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2019.
- Machnikowski P., Art. 23 [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2019.
- Olejniczak A., Art. 417¹, art. 448 [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. III, *Zobowiązania – część ogólna*, red. A. Kidyba, 2014, LEX.
- Panowicz-Lipska J., Art. 23 [w:] *Kodeks cywilny*, t. I, *Komentarz do art. 1–352*, red. M. Gutowski, Warszawa 2018.
- Radzewicz P., Art. 87 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, 2019, LEX.
- Regan (Balcarczyk) J., Art. 23, art. 24 [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, Warszawa 2019.
- Sobolewski P., Art. 24, art. 361, art. 417, art. 417¹, art. 448 [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2017.
- Sobolewski P., Art. 417² [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2020.
- Wiącek M., Art. 87, art. 93 [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, *Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.