



Warszawa, 29-10-2020 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

V.565.273.2020.MŻ

**Pan
dr n. med. Adam Niedzielski
Minister Zdrowia**

via ePUAP

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich napływają coraz liczniejsze skargi obywateli dotyczące obowiązku i warunków odbywania kwarantanny w związku ze stwierdzeniem narażenia na zakażenie wirusem SARS-CoV-2. Dużym problemem dla obywateli jest brak jednoznacznej informacji o tym, od którego momentu ten obowiązek na nich spoczywa, a także kiedy się on kończy. Jego rozwiązanie jest konieczne, a to ze względu na powtarzające się przypadki opóźnionego kontaktu ze strony podmiotów odpowiedzialnych za zwalczanie epidemii, w przedmiocie objęcia danych osób obowiązkiem kwarantanny.

Jak wynika ze skarg kierowanych do Biura, a także doniesień medialnych, kontakt ten następuje częstokroć dopiero po kilku dniach od ustalenia źródła zakażenia (czyli osoby z wynikiem dodatnim testu na SARS-CoV-2) – nawet jeśli mowa jest o członkach rodziny wspólnie zamieszkujących z zakażonym lub jeśli osoby mające styczność z zakażonym same o tym zawiadamiły Inspekcję Sanitarną.

Rzecznik Praw Obywatelskich zdaje sobie sprawę, iż w obecnej sytuacji epidemicznej, pracownicy Inspekcji Sanitarnej są przeciążeni pracą i mają trudności w niezwłocznym realizowaniu swoich zadań, w tym, w reagowaniu na każdy sygnał o ognisku zakażenia. Jednak nie można zignorować faktu, iż powoduje to niepokój, dezorientację i brak poczucia bezpieczeństwa u obywateli, a przede wszystkim konkretne komplikacje jeśli chodzi o organizację życia zawodowego i rodzinnego.

Sprawy nie ułatwiają przepisy prawa epidemicznego, które w swojej konstrukcji nie pozwalają na udzielenie jasnej odpowiedzi na pytania o charakter prawny obowiązku

kwarantanny, ramy czasowe jej obowiązywania, a co za tym wszystkim idzie – warunki odpowiedzialności prawnej za jego naruszenie. Udzielenie tej odpowiedzi stało się jeszcze trudniejsze po ostatniej zmianie przepisów regulujących obostrzenia epidemiczne¹.

•

Jeśli chodzi o pierwszą z tych kwestii, a mianowicie charakter prawny obowiązku kwarantanny, to konieczne jest wyjaśnienie, czy obowiązek ten powstaje **z mocy prawa**, tzn. w zw. z dowiedzeniem się danej osoby o styczności z osobą zakażoną, czy też **z mocy nakazu odpowiednich służb**. Kwestia ta ma fundamentalne znaczenie dla rozważenia pozostałych dwóch.

Należy zauważyć, że w świetle przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (zwanej dalej: „ustawą”)², powstanie obowiązku kwarantanny uzależnione jest od władczej reakcji ze strony odpowiednich służb państwowych (sanitarnych i medycznych) oraz wymaga fizycznego wydania urzędowego aktu potwierdzającego ten obowiązek, natomiast regulacja zawarta w rozporządzeniach wykonawczych zdaje się temu przeczyć.

Zgodnie bowiem z obowiązującymi przepisami ww. ustawy o objęciu obowiązkiem kwarantanny ma postanawiać organ inspekcji sanitarnej (art. 33 ust. 1 oraz art. 34 ust. 2 ustawy) lub lekarz (art. 35 ust. 1 ustawy).

Jak stanowi 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.*

Jednym z obowiązków określonych w art. 5 ust. 1 ustawy jest obowiązek kwarantanny.

Przepis art. 35 ust. 1. ustawy stanowi natomiast, że: *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,*

¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 1871 ze zm.)

² Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2020 r. poz.1845 ze zm.).

chora lub narażona na zakażenie nie wyraża zgody na hospitalizację, izolację, kwarantannę, wykonanie badania lub izolację w warunkach domowych.

Dalej, zgodnie z art. 33 ust 3a ustawy, decyzje inspektora sanitarnego o nałożeniu obowiązków, o jakich mowa w art. 5 ust. 1 ustawy – a więc między innymi o nałożeniu obowiązku kwarantanny - *wydawane w przypadku podejrzenia zakażenia lub choroby szczególnie niebezpiecznej i wysoce zakaźnej, stanowiącej bezpośrednio 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 myśl ust. 3 art. 33 ustawy, decyzje inspektora sanitarnego, np. o nałożeniu obowiązku kwarantanny, posiadają rygor natychmiastowej wykonalności. W świetle przepisów procedury administracyjnej, natychmiastowa wykonalność decyzji sprowadza się do tego, że jej realizacji nie oddala w czasie przysługujący adresatowi termin zaskarżenia (z reguły 14 dniowy termin do złożenia odwołania), a następnie uzyskanie przez decyzję waloru ostateczności – po upływie tego terminu lub wydaniu decyzji przez organ II instancji.

Z uwagi na cel omawianej regulacji, natychmiastowa wykonalność decyzji nakładającej obowiązek kwarantanny jest w pełni zrozumiała. Mając na względzie dozwoloną formę ustnego przekazania tej decyzji, przewidzianą w ust. 3a pkt 1 art. 33 ustawy, należy więc uznać, że telefoniczne poinformowanie danej osoby o objęciu obowiązkiem kwarantanny wiąże ją tym obowiązkiem „od razu”, a nie dopiero po fizycznym doręczeniu jej dokumentu decyzji (doręczeniu „na piśmie”) – co też nie budzi wątpliwości w kontekście potrzeby zapobiegania rozprzestrzenianiu epidemii.

Podsumowując, z regulacji ustawowej wynika zatem, że:

1. Do objęcia obowiązkiem kwarantanną konieczne jest wydanie decyzji administracyjnej przez organ Inspekcji Sanitarnej.
2. O wydaniu decyzji o obowiązku kwarantanny pracownik Inspekcji Sanitarnej może zawiadomić m.in. w formie „ustnej” (np. przez telefon)
3. Z chwilą zawiadomienia o wydaniu decyzji (np. odbycia rozmowy telefonicznej), osoba jest objęta obowiązkiem kwarantanny.
4. Osoba objęta obowiązkiem kwarantanny ma fizycznie otrzymać dokument decyzji, kiedy to będzie możliwe.

•

Jednak z powyższymi wnioskami nie koresponduje treść przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem z dnia 23 października 2020 r.

W myśl § 3b ust. 1 rozporządzenia: *W przypadku objęcia przez organy inspekcji sanitarnej osoby kwarantanną z powodu narażenia na chorobę wywołaną wirusem SARS-CoV-2, informację o tym umieszcza się w systemie teleinformatycznym, o którym mowa w § 2 ust. 3 pkt 1. Decyzji organu inspekcji sanitarnej nie wydaje się.*

2. Informacja o objęciu kwarantanną osoby, której ona dotyczy, może być przekazana ustnie, za pośrednictwem systemów teleinformatycznych lub systemów łączności, w tym przez telefon.

Z najnowszych przepisów rozporządzenia Rady Ministrów zdaje się więc wynikać, że obecnie, do zaistnienia obowiązku kwarantanny nie jest potrzebne wydanie przez Inspekcję Sanitarną decyzji administracyjnej, nawet w formie ustnej. Trudno to jednak stwierdzić z całą pewnością, jeśli mieć na uwadze brzmienie ust. 1 § 3b rozporządzenia, gdyż jest w nim w zasadzie mowa o zamieszczaniu informacji o objęciu kwarantanną w systemie, a nie o objęciu obowiązkiem kwarantanny, a w zdaniu następnym o niewydawaniu decyzji organu inspekcji sanitarnej – bez sprecyzowania przedmiotu decyzji.

Jeżeli jednak zamysł twórców tego przepisu zmierzał do zwolnienia organów inspekcji sanitarnej z wydawania decyzji administracyjnych w przedmiocie kwarantanny **w ogóle**, to jakkolwiek zdaję sobie sprawę z potrzeby odciążenia pracowników inspekcji sanitarnej z nadmiaru zadań, muszę wyrazić zaniepokojenie tego rodzaju zmianą.

W przepisie § 3b rozporządzenia nie ma bowiem wzmianki o możliwości zakwestionowania prawidłowości nałożenia obowiązku kwarantanny. Skoro obowiązek ten nie miałby być od 24 października br. nakładany decyzją administracyjną (nawet ustną), to nie może być mowy o odwołaniu się od niego. Tymczasem nie można wykluczyć sytuacji błędnego skierowania na kwarantannę (gdy osoba nie miała styczności z zakażonym) lub też nieuzasadnionego przedłużania okresu kwarantanny (o czym szerzej poniżej). Z ustaleń pracowników mojego Biura wynika natomiast, że wnioski osób objętych kwarantanną - jeśli już uda im się skontaktować z pracownikiem inspekcji sanitarnej - o jej odwołanie czy skrócenie jej okresu nawet o 1 – 2 dni, nie są uwzględniane.

•

W tym miejscu przechodzę do kolejnego zagadnienia problemowego, a mianowicie okresu kwarantanny – a w szczególności ustalenia jej daty początkowej.

Przepis art. 34 ust. 2 ustawy wskazuje, że obowiązkowa kwarantanna, **nałożona przez organy inspekcji sanitarnej** może trwać nie dłużej niż 21 dni, licząc od dnia

następującego po ostatnim dniu odpowiednio narażenia albo styczności. Przepis § 5 ust. 3 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 epidemiologicznego³, z kolei doprecyzowuje, że: *Okres obowiązkowej kwarantanny z powodu narażenia na zakażenie SARS-CoV-2 u osób, u których nie wystąpiły objawy choroby COVID-19, albo styczności ze źródłem zakażenia, ulega zakończeniu po 10 dniach licząc od dnia następującego po ostatnim dniu odpowiednio narażenia albo styczności.* Państwowy powiatowy inspektor sanitarny, w uzasadnionych przypadkach, decyduje o skróceniu albo zwolnieniu z obowiązku odbycia obowiązkowej kwarantanny. Mając na uwadze fakt, iż ww. rozporządzenie zostało wydane w oparciu o delegację ustawową z art. 34 ust. 5 ustawy, stanowiąc tu akt wykonawczy, to należy stwierdzić, że okres kwarantanny może obecnie trwać maksymalnie do 10 dni od ostatniego dnia narażenia lub styczności, oraz że okres ten w każdym przypadku wyznacza inspektor sanitarny, dostosowując go do indywidualnych okoliczności. Wiemy także, że wyznaczony okres obowiązkowej kwarantanny, inspektor sanitarny może następnie skrócić.

Jak wynika ze skarg kierowanych do Rzecznika, obywatele są jednak w przeważającej liczbie przekonani, iż na mocy ww. przepisów rozporządzenia (zmienionych 2 września 2020 r.⁴) mogą zostać „zamknięci” w domach nie dłużej niż na 10 dni od momentu zetknięcia się ze źródłem zakażenia, nie tylko bez konieczności uzyskania decyzji (informacji) inspektora sanitarnego o odwołaniu kwarantanny, ale także – o jej rozpoczęciu. Tym samym, otrzymując urzędową informację o kwarantannie z opóźnieniem, nie mogą się pogodzić z wyznaczonymi datami jej obowiązywania.

Bardzo często jest bowiem tak, że kierując się poczuciem odpowiedzialności społecznej, obywatele w chwili uzyskania wiedzy o styczności z osobą zakażoną (posiadającą dodatni wynik testu na SARS-CoV-2), samodzielnie udają się na kwarantannę. Mowa tu głównie o bliskich takiej osoby zamieszkujących z nią (np. członkach rodziny, partnerach), ale też uczestnikach wycieczek szkolnych i turystycznych czy wyjazdów lub spotkań służbowych. W takiej sytuacji, owi obywatele za naturalny pierwszy dzień kwarantanny uznają dzień samodzielnego udania się do miejsca odosobnienia i zakładają, że zakończy się ona po przepisowych 10 dniach, pod warunkiem braku objawów choroby. Informują o absencji swoich pracodawców, dyrekcję szkół (w przypadku dzieci),

³ Rozporządzenie 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.)

⁴ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 1 września 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie chorób zakaźnych powodujących powstanie obowiązku hospitalizacji, izolacji lub izolacji w warunkach domowych oraz obowiązku kwarantanny lub nadzoru epidemiologicznego (Dz.U. poz. 1506 ze zm.)

równocześnie spodziewając się niezwłocznego urzędowego potwierdzenia tego stanu rzeczy ze strony odpowiednich służb.

Jak już jednak wskazałem, kontakt ze strony tychże służb częstokroć ma miejsce dopiero po kilku dniach, a bywa, że nawet po tygodniu. W sytuacji gdy okres kwarantanny jest liczony od dnia tego kontaktu, czas „zamknięcia” w domu lub innym miejscu odosobnienia staje się dłuższy niż przepisane 10 dni. Ma to nie tylko przełożenie na samopoczucie obywateli, ale też nastęrcza problemy w związku z realizacją ich zobowiązań na zewnątrz, np. w miejscu pracy. Wnioskowanie o skrócenie okresu kwarantanny (zgodnie z § 5 ust. 3 *in fine* rozporządzenia) kończy się natomiast przeważnie niepowodzeniem.

Zdarzają się także przypadki, gdy jeden z członków rodziny zostaje objęty obowiązkiem kwarantanny, a reszta, nawet wspólnie zamieszkująca, jest całkowicie, lub czasowo „zapomniana” przez Inspekcję Sanitarną. Innymi słowy, objęcie kwarantanną wszystkich domowników nie następuje tutaj automatycznie - czasem w ogóle, a czasem z kilkudniowym opóźnieniem. Często dotyczy to nawet rodziców dziecka wysłanego na kwarantannę w związku ze stwierdzeniem ogniska zakażenia w szkole. Abstrahując od wątpliwości natury epidemicznej w zakresie takiego postępowania Inspekcji Sanitarnej, w opisaney sytuacji, rodzice dziecka mogą mieć słuszne obawy, iż ich nieobecność w pracy z powodu konieczności opieki nad dziećmi objętymi kwarantanną (bez kwarantanny nałożonej na ich samych albo nałożonej lecz w innych datach), nie zostanie uznana przez pracodawcę za usprawiedliwioną.

Trudność ustalenia ram czasowych obowiązku kwarantanny stawia ponadto pod znakiem zapytania wypłatę świadczeń z tytułu niezdolności do pracy. Jak zapewne jest Panu Ministrowi wiadomo, zgodnie z przepisami art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa⁵ świadczenie to przysługuje ubezpieczonemu, który nie może wykonywać pracy:

1) w wyniku decyzji wydanej przez właściwy organ albo uprawniony podmiot na podstawie przepisów o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi;

1a) wskutek poddania się obowiązkowi kwarantanny, o której mowa w przepisach o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Obywatele udający się na kwarantannę, jeszcze przed uzyskaniem informacji od inspekcji sanitarnej potwierdzającej ten obowiązek, nie mają pewności, czy pracodawca nie zakwestionuje ich prawa do zasiłku z tego tytułu. Prowadzi to do sytuacji konfliktowych.

⁵ Ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 870 ze zm.)

Bezspornie jest to też okoliczność zniechęcająca obywateli do zachowania odpowiedzialnego, czyli samodzielnego udawania się w miejsce odosobnienia w oczekiwaniu na kontakt ze strony pracowników inspekcji.

Z drugiej strony, zdarzają się też sytuacje, kiedy obywatele nie kierują się poczuciem odpowiedzialności społecznej i chociaż mają świadomość o możliwości zakażenia, to rozpoczynają kwarantannę dopiero od chwili uzyskania urzędowej informacji o objęciu ich tym obowiązkiem – a więc po jakimś czasie od momentu styczności.

Bywa też jednak i tak, że obywatele nie są świadomi konieczności odosobnienia w związku ze stycznością z osobą zakażoną, przebywają w miejscach publicznych (np. w pracy) a następnie dowiadują się o obowiązku kwarantanny „z mocą wsteczną”.

Ostatnie dwie z opisanych sytuacji w oczywisty sposób stwarzają zagrożenie w kontekście rozprzestrzeniania się wirusa, lecz w obecnym stanie prawnym trudno przesądzać o ich konsekwencjach prawnych. W świetle obowiązujących przepisów nie jest bowiem całkowicie jasne, czy prawny obowiązek kwarantanny należy wiązać z nakazem uzewnętrznionym osobom narażonym na zakażenie przez właściwe podmioty (pracowników Inspekcji Sanitarnej lub lekarza), czy ze świadomością danych osób o styczności ze źródłem zakażenia.

•

Pragnę zauważyć, że z narażaniem innych osób na zakażenie wiąże się odpowiedzialność karna (art. 165 § 1 pkt 1 Kodeksu karnego⁶), wykroczeniowa (art. 54 i art. 116 Kodeksu wykroczeń⁷) oraz, w świetle przepisów epidemicznych także administracyjna – w postaci dolegliwych kar pieniężnych (art. 15 zzzn. 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 kryzysowych⁸). **Dlatego też, jednoznaczne określenie momentu, w którym po stronie obywatela powstaje obowiązek udania się na kwarantannę, ma kardynalne znaczenie.**

Zwracam się zatem, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁹ z uprzejmą prośbą o pilne zainicjowanie prac legislacyjnych mających na celu uchwalenie przepisów prawa, z których w sposób niewątpliwy będzie wynikało:

⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.)

⁷ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2019 r. poz. 821 ze zm.)

⁸ (Dz.U. poz. 1842)

⁹ (Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.)

1. kiedy powstaje obowiązek poddania się kwarantannie - z momentem świadomej styczności obywatela z osobą zakażoną czy też z momentem nałożenia tego obowiązku przez inspektora sanitarnego;
2. w jakiej formie jest nakładany obowiązek kwarantanny (jeśli obowiązek ten powstaje z momentem jego nałożenia przez inspektora sanitarnego) - decyzji administracyjnej (ustnej lub pisemnej) czy też czynności materialno – technicznej „przekazania informacji o obowiązku kwarantanny”;
3. istnienie możliwości zakwestionowania obowiązku kwarantanny na drodze prawnej – środka zaskarżenia.

W razie braku możliwości rozpoczęcia prac legislacyjnych, wyrażam nadzieję na niezwłoczne przedstawienie stanowiska Pana Ministra w opisanej sprawie.

Z wyrazami szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/