



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 14-12-2020 r.

Adam Bodnar

V.565.273.2020.MŻ

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

via ePUAP

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

w pierwszych słowach pragnę podziękować za pismo datowane na 18 listopada 2020 r. znak ZPM.050.90.2020.MTZ, przesłane w reakcji na moje wystąpienie z 29 października 2020 r., w którym naświetliłem problemy, jakie następczą dla obywateli przepisy regulujące obowiązek odbywania kwarantanny, w kontekście obecnej sytuacji epidemicznej i niewydolności służb sanitarnych.

Z przykrością zauważam jednak, że przedmiotowe pismo nie zawiera odpowiedzi na pytania zawarte w wystąpieniu, a co za tym idzie, nie rozwiewa wątpliwości w nim przedstawionych.

Pismo składa się bowiem niemal w całości z zacytowanych przepisów prawa obowiązujących w czasie jego formułowania, których treść jest mi znana, a których przeważająca część (istniejąca zarówno przed dokonanymi zmianami jak i obecnie) została przeze mnie poddana krytycznej analizie w tymże wystąpieniu - właśnie ze względu na istniejące w nich sprzeczności i niejasności. Zdając sobie sprawę z trudności wiążących się z tworzeniem prawa w okresie epidemii, wyrażałem jednak nadzieję na przedstawienie przez Pana Ministra wykładni tych przepisów, nie pozostawiającej wątpliwości w praktyce ich stosowania.

O tym, iż wyjaśnienie tych wątpliwości ma istotną wagę, świadczą wciąż napływające do Biura skargi obywateli w poruszonym przedmiocie. Sytuacji w opisanym względzie nie poprawiły niestety nowelizacje przepisów prawa, które miały miejsce w listopadzie i na początku grudnia tego roku.

Wobec powyższego, pozwolę sobie przypomnieć, iż w wystąpieniu z 29 listopada 2020 r. zwróciłem się do Pana Ministra z prośbą o zainicjowanie prac legislacyjnych, bądź też przedstawienie stanowiska w przedmiocie:

1. Ustalenia punktu czasowego, w którym powstaje obowiązek poddania się kwarantannie – obowiązek ten powstaje z momentem świadomej styczności obywatela z osobą zakażoną czy też z momentem nałożenia tego obowiązku przez inspektora sanitarnego;

2. Formy nałożenia obowiązku kwarantanny (w razie, gdyby powstawał on z momentem nałożenia go przez inspektora sanitarnego) – obowiązek ten nakładany jest w drodze wydania decyzji administracyjnej czy też czynnością materialno – techniczną przekazania informacji o obowiązku kwarantanny;

3. Istnienia po stronie obywateli możliwości zakwestionowania obowiązku kwarantanny na drodze prawnej.

Od czasu skierowania wystąpienia do Pana Ministra, przepisy dotyczące warunków odbywania obowiązkowej kwarantanny uległy zmianom, na mocy kolejnych rozporządzeń Rady Ministrów oraz Ministra Zdrowia. Obecnie, przedmiotowe zagadnienie znajduje uregulowanie w przepisach rozdziału 2 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii*¹, a także w przepisach § 5 ust. 1 – 6 znowelizowanego² *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*³. Abstrahując w tym miejscu od zgodności wprowadzania tych zmian z zasadami techniki legislacyjnej, można przyjąć, iż niektóre z nich przyczyniły się do usunięcia części niejasności sygnalizowanych przeze mnie w ww. wystąpieniu.

Mam tu na myśli regulację dotyczącą odbywania kwarantanny przez osoby, które zostały skierowane do diagnostyki laboratoryjnej w kierunku wirusa SARS-CoV-2, oraz przez osoby zamieszkujące wspólnie z osobą zakażoną. Obecnie wiadome jest, że osoby z pierwszej z wymienionych grup rozpoczynają kwarantannę od dnia wystawienia skierowania do wykonania testu (§4 ust.1 rozporządzenia Rady Ministrów), a osoby z drugiej grupy - od dnia uzyskania przez osobę zakażoną pozytywnego wyniku testu diagnostycznego w kierunku SARS-CoV-2 (§4 ust. 6 rozporządzenia Rady Ministrów). Osoby z obydwu grup nie otrzymają jednak decyzji administracyjnej potwierdzającej ten

¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 2132, ze zm.

² *Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 3 listopada 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie chorób zakaźnych powodujących powstanie obowiązku hospitalizacji, izolacji lub izolacji w warunkach domowych oraz obowiązku kwarantanny lub nadzoru epidemiologicznego*

³ Dz.U. z 2020 r. poz. 607, ze zm.

obowiązek, gdyż zgodnie z uzupełnionymi przepisami rozporządzenia, w takich przypadkach „Decyzji organu inspekcji sanitarnej nie wydaje się”⁴. W odniesieniu do ww. osób wyjaśnione zostały zatem dwie pierwsze z podniesionych przeze mnie wątpliwości, dotyczące:

1. Punktu czasowego powstania obowiązku kwarantanny
2. Formy nałożenia obowiązku kwarantanny

Brzmienie przepisów §4 ust. 1 i ust. 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 1 grudnia 2020 r. wskazuje, że powstanie obowiązku kwarantanny wiąże się tu o z określonymi zdarzeniami, jakimi są: otrzymanie skierowania na test w przypadku pierwszej grupy i otrzymanie pozytywnego wyniku testu przez zakażonego domownika w przypadku drugiej grupy. Oznacza to, że obowiązek kwarantanny powstaje tu z mocy prawa, w związku z otrzymaniem przez daną osobę odpowiednio skierowania i wyniku, w dniu ich otrzymania.



W dalszym ciągu jednak w przepisach brak precyzyjnego wskazania, z którym momentem powstaje obowiązek kwarantanny w stosunku do innych osób z tzw. „kontaktem” ze źródłem zakażenia – tych, które nie zostały skierowane do wykonania testu, ani też nie są domownikami osoby zakażonej.

Należy zauważyć, że przepisy § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 1 grudnia 2020 r., prawdopodobnie dedykowanego ww. osobom, zasadniczo rzecz biorąc, powielają niejasne brzmienie przepisów § 3b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w zakresie kwarantanny⁵, które poddałem krytyce w poprzednim wystąpieniu do Pana Ministra. Stąd też uważam, że moje uwagi zawarte w tym wystąpieniu pozostają nadal aktualne. Gwoli przypomnienia pozwolę sobie wskazać, iż na podstawie brzmienia ust. 1 wskazanej regulacji trudno stwierdzić z całą pewnością, że do zaistnienia obowiązku kwarantanny obecnie w żadnym przypadku nie jest potrzebne wydanie przez Inspekcję Sanitarną decyzji administracyjnej, nawet w formie ustnej. W ustępie tym mowa jest bowiem zasadniczo o zamieszczeniu informacji o objęciu kwarantanną w systemie, a nie o fakcie objęcia danej osoby obowiązkiem kwarantanny. Stąd, zdanie 2 tego ustępu, stanowiące o niewydawaniu decyzji organu inspekcji sanitarnej, można odnosić do samej czynności wpisu do systemu, a nie do nałożenia obowiązku kwarantanny. Nie zmienia tego brzmienie ust. 2, gdyż wymienia on sposoby przekazania informacji o kwarantannie, co samo w sobie nie oznacza rezygnacji z wydania decyzji administracyjnej.

Brzmienie regulacji § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 1 grudnia 2020 r. nie pozwala w końcu stwierdzić z całą pewnością, z którą chwilą (dniem) dana osoba jest objęta

⁴ §4 ust. 2 i ust. 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii

⁵ Obecna regulacja odnosi się także do izolacji i izolacji w warunkach domowych.

obowiązkiem kwarantanny – z dniem kontaktu z osobą zakażoną czy z dniem kontaktu ze strony służb sanitarnych.

Jeżeli zatem zamysł twórców przedmiotowej regulacji był taki, by obowiązek ten powstawał z chwilą przekazania przez służby sanitarne informacji o kwarantannie oraz aby w żadnym przypadku nie wymagało to wydania decyzji administracyjnej, to konieczne jest stosowne doprecyzowanie omawianego przepisu.



Niezależnie od powyższego zauważam, że nierozstrzygnięta została kwestia narzędzi prawnych do zakwestionowania przez obywateli nałożonego obowiązku kwarantanny. Jak podnosiłem w poprzednim wystąpieniu, rezygnacja z formy decyzji administracyjnej nakładania obowiązku kwarantanny oznacza brak możliwości podważenia obowiązku kwarantanny na drodze administracyjnej (w trybie zwykłym – odwołaniem, lub w trybie nadzwyczajnym – np. poprzez stwierdzenie nieważności). Skutkuje to po pierwsze tym, iż obywatele nie mają prawnej, realnej możliwości domagania się zakończenia czy skrócenia okresu obowiązkowej kwarantanny, a po drugie - że utrudnione będzie dla nich w przyszłości uzyskanie rekompensaty na drodze cywilnoprawnej, za ewentualne szkody poniesione w rezultacie przymusowego (i bezzasadnego) pozostawania w odosobnieniu. Stwierdzona bezprawność obowiązku nałożonego przez organa władzy publicznej na drodze administracyjnej stanowi bowiem w sprawach cywilnych istotną przesłankę na korzyść powództwa zmierzającego do uzyskania odszkodowania w opisanym przypadku.

O tym, iż realne narzędzie prawne do podważenia obowiązku kwarantanny jest obywatelom potrzebne, świadczą natomiast skargi wpływające do mojego Biura. Skarżący sprzeciwiają się wyznaczonym datom odbywania obowiązkowej kwarantanny, gdyż np. rozpoczęli samodzielną kwarantannę jeszcze przed reakcją służb sanitarnych, albo wręcz obowiązkowi jej odbycia w ogóle, gdyż np. ich zdaniem nie byli narażeni na zakażenie lub wykonali test prywatnie i uzyskali wynik ujemny.

Pragnę w tym miejscu zauważyć, że co do tego, czy ujemny wynik testu powoduje automatyczne zakończenie kwarantanny czy też nie, istnieją rozbieżności. W świetle obecnego brzmienia przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia z 4 kwietnia 2020 r., okres kwarantanny jest sztywno określony i wynosi 10 dni (a w przypadku domowników osób zakażonych minimum 17 dni poza szczególnymi przypadkami, o których będzie mowa niżej⁶), przepisy nie wspominają przy tym o możliwości jego skrócenia w razie otrzymania

⁶ §5 ust. 4 w zestawieniu z § 3a ust.2 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.

ujemnego wyniku testu⁷. W piśmie z 18 listopada 2020 r. Pan Minister podaje też, że osoba narażona na zakażenie, z wynikiem negatywnym testu, w dalszym ciągu kwalifikuje się do kwarantanny⁸. Tymczasem, na stronie internetowej Serwisu Rzeczpospolitej, Koronawirus: informacje i zalecenia, w odpowiedzi na pytanie: „Mam ujemny wynik testu – czy mogę wychodzić z domu?” czytamy, że: „Jeśli wynik twojego badania jest negatywny, oznacza to, że nie masz koronawirusa i nie musisz przebywać już na kwarantannie. Zachowaj jednak dotychczasowe środki ostrożności i higienę”, a w odpowiedzi na pytanie: „Otrzymałem skierowanie na test, ale mogę go zrobić za kilka dni. Co w tym czasie mam robić? Czy obowiązuje mnie kwarantanna?” czytamy, że: „(...) Kwarantanna co do zasady trwa 10 dni, jeśli nie masz objawów koronawirusa. (...) Jeżeli wynik testu będzie negatywny, zostaniesz automatycznie zwolniony z kwarantanny.”⁹.

Mając na uwadze przeciążenie służb sanitarnych nie można w końcu wykluczyć zwykłych omyłek skutkujących bezzasadnym wydłużaniem okresu kwarantanny.

Obecnie, jedynym podmiotem, który może doprowadzić do skrócenia i zwolnienia z kwarantanny jest inspektor sanitarny¹⁰, lecz obowiązujące przepisy *expressis verbis* nie wyposażają obywateli w uprawnienie do złożenia wniosku w tym przedmiocie i domagania się jego rozpatrzenia przez inspektora w rozsądnym terminie. Nie podają też konkretnych przesłanek wcześniejszego zwolnienia z kwarantanny („uzasadniony przypadek” użyty w przepisach § 5 ust. 3 i 4 jest pojęciem bardzo ogólnym), trudno więc stwierdzić, czym pracownik inspekcji sanitarnej miałby się tutaj kierować.

Podsumowując – uważam, że uregulowanie środka prawnego, który mógłby służyć obywatelom do zakwestionowania obowiązku kwarantanny, jest konieczne. Zwracam uwagę, że chodzi tu o umożliwienie obywatelom obrony jednej z podstawowych wolności konstytucyjnych, jaką jest wolność poruszania się. Nie może być tak, by obywatel został pozbawiony jakiegokolwiek wpływu na ograniczenie tej wolności ani nawet wykazania, że to ograniczenie było bezprawne. Dlatego też, apeluję do Pana Ministra, o podjęcie działań mających na celu stworzenie odpowiedniej regulacji.



Przy okazji omawiania wątpliwości w zakresie przymusowej kwarantanny, pragnę poruszyć też problem obowiązku izolacji i izolacji w warunkach domowych (dalej: „izolacji”). Wśród napływających do mnie skarg są i takie, w których obywatele donoszą o

⁷§ 5 ust. 3 – 5. ww. rozporządzenia.

⁸Str. 3, 3 akapit: „A zatem, co do zasady osoba narażona na czynnik zakaźny ma obowiązek odbycia kwarantanny, z wyjątkiem osoby uczestniczącej w udzielaniu świadczeń chorym na COVID-19, jeżeli spełni warunek, o którym mowa wyżej. Dotyczy to sytuacji, gdy wynik testu jest negatywny, ponieważ w przypadku wyniku dodatniego osoba będzie podlegała izolacji, izolacji w warunkach domowych albo hospitalizacji”.

⁹ <https://www.gov.pl/web/koronawirus/pytania-i-odpowiedzi>

¹⁰§ 5 ust. 3 i 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.

omyłkach w systemie w zakresie dat izolacji, czy bezzasadnym – ich zdaniem – przedłużaniem izolacji. Moje zastrzeżenia dotyczące braku środka prawnego do podważenia przez obywateli zasadności obowiązkowej kwarantanny, odnoszą się zatem na równi do izolacji.

Jak wynika z przepisów rozporządzenia, okres obowiązkowej izolacji wynosi, co do zasady, minimum 13 dni w przypadku pacjenta objawowego, liczonych od dnia wystąpienia objawów i minimum 10 dni w przypadku pacjenta bezobjawowego, liczonych od dnia otrzymania wyniku testu¹¹.

Równocześnie, w „wyjątkowych przypadkach” okres ten może ulec skróceniu, pod warunkiem otrzymania 2 ujemnych wyników testów, wykonanych w odstępie 24 godzin, co wynika z §3a ust. 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 kwietnia 2020 r. Zmuszony jestem jednak zwrócić uwagę na to, iż w świetle obowiązującej regulacji nie sposób stwierdzić z całą pewnością, który podmiot jest uprawniony do skrócenia okresu izolacji. Przepis §3a ust. 3 ww. rozporządzenia o tym bowiem nie wspomina, przeciwnie niż to się dzieje w przepisach dotyczących skrócenia kwarantanny.

•

Wobec powyższego, zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o analizę wskazanych zagadnień i rozważenie poprawy przepisów regulujących obowiązek kwarantanny oraz izolacji w powyższym zakresie, bądź też o przedstawienie ich wykładni w sposób pozwalający na udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na pytania sformułowane w niniejszym (a także poprzednim) wystąpieniu.

Z wyrazami szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

¹¹ § 3a ust. 2 ww. rozporządzenia.