



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 22-12-2020 r.

Adam Bodnar

VII.565.498.2020.MM

Pan

Adam Niedzielski

Minister Zdrowia

ePUAP

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

do Rzecznika Praw Obywatelskich napływają wnioski dotyczące wprowadzenia w Polsce tzw. kwarantanny narodowej z dniem 28 grudnia 2020 r., a w szczególności zaś wprowadzenia całkowitego zakazu przemieszczania się od godz. 19.00 dnia 31 grudnia 2020 r. do godz. 6.00 rano dnia 1 stycznia 2021 r. W tym czasie przemieszczanie się po kraju ma być możliwe tylko w celu wykonywania czynności służbowych lub zawodowych lub wykonywania działalności gospodarczej i zaspokajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego. Podnoszone przez obywateli uwagi wpisują się w zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące sposobu wprowadzania ograniczeń w przemieszczaniu się formułowane od początku pandemii. Wielokrotnie w swoich wystąpieniach kierowanych do organów władzy wykonawczej zwracałem uwagę, że przepisy ustawy 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.; dalej jako: ustawa o chorobach zakaźnych) zawierają upoważnienie jedynie do czasowego ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się

lub nakazu określonego sposobu przemieszczania się. Nie mogą być one natomiast podstawą do wprowadzenia całkowitego zakazu poruszania się stanowiącego ingerencję w istotę wolności poruszania się wyrażonej w art. 52 Konstytucji RP. Wolność ta może podlegać ograniczeniom w czasie trwania stanu nadzwyczajnego, którego jednak nie zdecydowano się wprowadzić w Polsce.

Problem ten ostatnio sygnalizowałem w kontekście zakazu poruszania się dla osób powyżej 70. roku życia w wystąpieniu z dnia 26 października 2020 r., które skierowałem do Prezesa Rady Ministrów. Wystąpienie to pismem o znaku BPRM.2326.8.81.2020.DS zostało przekazane według właściwości Panu Ministrowi. Do Rzecznika Praw Obywatelskich do dnia dzisiejszego nie wpłynęła odpowiedź w tej sprawie. Brak zajęcia stanowiska w tak istotnej kwestii dotyczącej sposobu ograniczania konstytucyjnych praw i wolności może obniżać społeczne zaufanie do wprowadzanych zakazów i nakazów. Należy pamiętać, że zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu organy publiczne zobowiązane są do działania w granicach obowiązującego prawa. **Całkowite ograniczenie konstytucyjnej wolności przemieszczania się bez właściwej podstawy ustawowej (§26 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r.) należy więc uznać za akt bezprawia legislacyjnego.**

Warto również zwrócić uwagę, że zapowiedziana obecnie narodowa kwarantanna zostaje wprowadzona w oparciu o inne kryteria niż te zapowiadane wcześniej przez Prezesa Rady Ministrów, chociażby podczas konferencji prasowej z dnia 4 listopada 2020 r.¹, tj. w sytuacji, gdy liczba oficjalnie odnotowywanych nowych zakażeń koronawirusem jest mniejsza niż miesiąc temu. Stąd też decyzje rządu w tym zakresie mogą być niezrozumiałe dla obywateli. Negatywnie należy również ocenić fakt, że ogłoszeniu planowanych ograniczeń nie towarzyszyło bezpośrednie ogłoszenie w Dzienniku Ustaw wprowadzających te ograniczenia aktów prawnych. Stosowne rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w *sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii* (Dz. U. poz. 2316) zostało opublikowane dopiero po paru dniach od konferencji prasowej. Taka sytuacja powoduje stan niepewności prawnej i otwiera pole do spekulacji co do zakresu konkretnych zakazów

¹ Zob. <https://www.premier.gov.pl/multimedia/wideo/premier-mateusz-morawiecki-podczas-konferencji-nt-ostatniego-etapu-przed-narodowa.html>

i nakazów. We wnioskach kierowanych w ostatnich dniach do Rzecznika Praw Obywatelskich przez obywateli formułowane są liczne wątpliwości co do dopuszczalności konkretnych zachowań, np. podróży powrotnych do domu w nocy z 31 grudnia na 1 stycznia. Takie wątpliwości dyskutowane są również w mediach². Świadczy to o tym, że obywatele mają realny problem z układaniem swoich planów życiowych w związku z wprowadzaniem ograniczeniami. Tym samym naruszona zostaje zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzona z art. 2 Konstytucji RP.

Zrozumiałe jest dążenie do zminimalizowania społecznych kontaktów w dniu 31 grudnia 2020 r., który jest tradycyjnym dniem spotkań i imprez okolicznościowych. Uzasadnione są więc ograniczenia dotyczące ilości osób mogących się spotykać. Nakazywanie przebywania w domach wszystkim obywatelom, niezależnie od ich stanu zdrowia, miejsca zamieszkania i sytuacji rodzinnej i życiowej jest jednak środkiem zbyt daleko idącym. Należy pamiętać, że ustawa o chorobach zakaźnych przewiduje izolację w warunkach domowych osób chorych i kwarantannę osób narażonych na zarażenie. **Nie reguluje ona natomiast przymusowej izolacji osób zdrowych.** Po miesiącach obowiązywania obostrzeń sanitarnych obywatele potrafią się bowiem przemieszczać z zachowaniem środków bezpieczeństwa. Nie bez znaczenia jest również fakt, że badania wskazują, że transmisja wirusa na zewnątrz jest dużo rzadsza niż w pomieszczeniach zamkniętych³. Czasowe zawężenie całkowitego zakazu poruszania się sugeruje, że ma ono na celu wymuszenie przestrzegania zakazu organizowania spotkań. Należy postawić więc pytanie, czy takie rozwiązanie, w sposób najdalej idący ingerujące w konstytucyjną wolność przemieszczania się, jest konieczne i czy spełnia ono wymogi zasady proporcjonalności .

Pragnę również ponowić moje wątpliwości dotyczące zakazu przemieszczania się osób poniżej 16. roku życia bez opieki rodzica lub prawnego opiekuna od poniedziałku do piątku w godzinach 8:00-16:00, który – w mojej ocenie – należy ocenić jako niezyciowy. Zakaz ten został utrzymany do dnia 17 stycznia 2021 r. Szczególnie wątpliwe wydaje się utrzymywanie tego obowiązku w okresie zaplanowanych ferii zimowych, kiedy to

² Zob. <https://www.rmfm24.pl/raporty/raport-koronawirus-z-chin/polska/news-kwarantanna-narodowa-odpowiadamy-na-najbardziej-nurtujace-py,nId,4935115>

³ Zob. *Outdoor Transmission of SARS-CoV-2 and Other Respiratory Viruses, a Systematic Review*, [dostęp 21.12.2020:] <https://academic.oup.com/jid/advance-article/doi/10.1093/infdis/jiaa742/6009483>.

uczniowie nie będą realizowali zadań wynikających z obowiązku szkolnego. Wskazane obostrzenie utrudnia osobom niepełnoletnim samodzielne załatwianie spraw życiowych, takich jak np. zakupy i może mieć negatywny wpływ na ich dobrostan psychiczny, który również powinien być uwzględniany w strategiach ochrony zdrowia obywateli.

Mając na uwadze powyższe, działając w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2020 r., poz. 627), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o możliwie szybkie zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie.

Z wyrazami szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/