



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 03-12-2020 r.

Adam Bodnar

VII.565.492.2020.ST

**Pan
Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów**

ePUAP

Szanowny Panie Premierze,

Rzecznik Praw Obywatelskich w swoich wystąpieniach (w tym w kompleksowym wystąpieniu skierowanym w dniu 4 czerwca 2020 r. do Prezesa Rady Ministrów (sygn. VII.565.461.2020.ST) wskazywał, że wprowadzany kolejnymi rozporządzeniami, najpierw rozporządzeniami Ministra Zdrowia, a następnie rozporządzeniami Rady Ministrów, **obowiązek poddania się kwarantannie po przekroczeniu granicy Rzeczypospolitej Polskiej narusza wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej** (art. 52 ust. 1 Konstytucji RP) **oraz wolność osobistą** (art. 41 ust. 1 Konstytucji RP). Ograniczenie tych wolności może nastąpić bowiem tylko w ustawie.

W zakresie dotyczącym rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. *w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego* (Dz. U. poz. 433), a następnie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. *w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii* (Dz. U. poz. 491 ze zm.), nakładających na osoby przekraczające granicę państwową obowiązek poddania się kwarantannie, Rzecznik wskazywał również, że Minister Zdrowia (niezależnie od tego, że materia regulowana rozporządzeniem jest **materia ustawową**) w ogóle nie miał upoważnienia do uregulowania tego zagadnienia w rozporządzeniu. W tym zakresie działał więc bez jakiegokolwiek podstawy prawnej, w sposób samoistny

pozbawiając liczną grupę obywateli polskich wolności osobistej oraz wolności przemieszczania się. Pozbawienie wolności osobistej oznacza bowiem odebranie jednostce możliwości decydowania o swojej wolności osobistej i możliwości korzystania z niej, przy czym może to nastąpić w sposób krótkotrwały (np. zatrzymanie porządkowe) bądź w sposób długotrwały (np. osadzenie w zakładzie karnym). Tak zdefiniowane cechy pozbawienia wolności osobistej z pewnością spełnia kwarantanna, będąca odosobnieniem osoby zdrowej.

Wskazane powyżej rozporządzenia Ministra Zdrowia zostały wydane na podstawie art. 46 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* (Dz. U. z 2019 r., poz. 1239 ze zm.). Już po pobieżnej lekturze treści tych upoważnień, nawet dla osoby nie będącej prawnikiem, jest oczywiste, że żaden z tych przepisów nie dawał Ministrowi Zdrowia uprawnienia do wprowadzenia obowiązku kwarantanny w stosunku jakichkolwiek osób, w tym w stosunku do osób przekraczających granicę. W obowiązującym w dacie wydania tych rozporządzeń stanie prawnym, obowiązek poddania się kwarantannie mogła wprowadzić wyłącznie Rada Ministrów, zaś podstawę do wprowadzenia takiego obowiązku stanowił art. 46b pkt 5 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Przy czym jest oczywiste, że w przypadku Rady Ministrów zakres podmiotowy stosowania kwarantanny wyznacza jej ustawowa definicja zawarta w art. 2 pkt 12 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń oraz chorób zakaźnych u ludzi, legalnie może ona więc dotyczyć osoby zdrowej, która była narażona na zakażenie, a nie osoby, której jedyną cechą relewantną jest przekroczenie granicy państwowej.

Nie może w związku z tym być wątpliwości, że Minister Zdrowia, działając w tym zakresie bez podstawy prawnej, w sposób samoistny pozbawił liczną grupę obywateli wolności osobistej oraz swobody poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Bezprawność działań Ministra Zdrowia w tym zakresie potwierdza kształtujące się już orzecznictwo sądów administracyjnych.

W prawomocnym wyroku z dnia 27 lipca 2020 r. (sygn. akt III SA/GI 319/20), wydanym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, w wyniku rozpoznania skargi wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich, sąd ten podzielił zarzut, że przepisy

rozporządzenia Ministra Zdrowia wprowadzające obowiązek poddania się kwarantannie po przekroczeniu granicy zostały wydane bez podstawy prawnej. Tożsamy pogląd prawny został zawarty także w jeszcze nieprawomocnym wyroku tego sądu z dnia 20 października 2020 r. (sygn. akt III SA/GI 540/20), a także w prawomocnych wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 2020 r. (sygn. akt II SA/Go 332/20, sygn. akt II SA/Go 331/20).

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Dlatego też władza publiczna za działania wykraczające poza te granice, a więc za działania bezprawne, powinna ponosić odpowiedzialność wobec społeczeństwa i poszczególnych obywateli, których prawa lub wolności naruszyła.

Rzecznik Praw Obywatelskich, kierując swoje wystąpienia do Ministra Zdrowia oraz do Prezesa Rady Ministrów od samego początku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie po ogłoszeniu stanu epidemii, wskazywał, że po pierwsze, Minister Zdrowia w ogóle nie posiada jakichkolwiek uprawnień do regulowania w rozporządzeniu materii obowiązku poddania się kwarantannie; po drugie, że legalnie, a więc zgodnie z ustawą, obowiązek ten może obejmować wyłącznie odosobnienie osoby zdrowej, która była narażona na zakażenie, nie można więc poddać kwarantannie, tak jak to czyni także obecnie w swoich rozporządzeniach Rada Ministrów, osoby, której jedyną cechą istotną jest przekroczenie granicy państwowej.

Niestety, co stwierdzam z przykrością, wystąpienia te nie doprowadziły do zmiany sytuacji prawnej w tym zakresie. **W związku z tym obecnie za bezprawne naruszenie chronionych konstytucyjnie praw władza publiczna powinna wziąć na siebie odpowiedzialność. Z art. 41 ust. 5 Konstytucji RP wynika, że każdy bezprawnie pozbawiony wolności ma prawo do odszkodowania.** Wskazuje się (por. M. Florczak-Wątor [w:] „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz” pod red. P. Tulei, WKP 2019, komentarz do art. 41), że „pojęcie odszkodowania, o którym mowa w art. 41 ust. 5 Konstytucji, ma znacznie autonomiczne i szersze aniżeli znacznie, jakie temu pojęciu przypisuje się na gruncie Kodeksu cywilnego. Odszkodowanie to ma służyć naprawieniu szkód i krzywd doznanych przez osobę bezprawnie pozbawioną wolności.”

Ponieważ owo bezprawne pozbawienie wolności dotyczy z dużym prawdopodobieństwem tysięcy osób, które po przekroczeniu granicy zostały zmuszone do poddania się kwarantannie zarządzonej, co jeszcze raz należy podkreślić, bez podstawy prawnej (bo takiej podstawy nie było w art. 46 ust. 2 i 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi), problem realizacji prawa tych osób wynikającego z art. 41 ust. 5 Konstytucji RP wymaga systemowego rozwiązania. Dlatego, stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2020 r. poz. 627), zwracam się do Pana Premiera o zajęcie stanowiska w tym zakresie.

Z wyrazami szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/