



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 13-05-2020 r.

Adam Bodnar

V.7018.192.2020.LK

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gliwicach**

za pośrednictwem

**Komendanta Placówki Straży
Granicznej w Rudzie Śląskiej**

**skarżący:
Rzecznik Praw Obywatelskich**

**organ:
Komendant Placówki Straży
Granicznej w Rudzie Śląskiej**

**uczestnik:
XXXX**

Skarga Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627), art. 8 § 1 i art. 50 § 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm. – dalej jako „p.p.s.a.”) zaskarżam

czynność Komendanta Placówki Straży Granicznej w Rudzie Śląskiej w przedmiocie stwierdzenia objęcia XXX XXXX kwarantanną w związku z przekroczeniem granicy państwowej w dniu 18 marca 2020 r.

Zaskarżonej czynności zarzucam:

1. naruszenie art. 52 ust. 1–3 Konstytucji RP, a jednocześnie naruszenie art. 2 Protokołu nr 4 z 16 września 1963 r. do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1995 r., nr 36, poz. 175/2) poprzez ograniczenie wolności poruszania się uczestnika po terytorium RP i swobody opuszczenia terytorium RP bez podstawy ustawowej,
a w konsekwencji także
2. naruszenie art. 15 ust. 2 w zw. z art. 51 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2016 C 202/389 – dalej jako KPP UE), w zw. z art. 45 ust. 1 i ust. 3 lit. b i c Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2016 C 202/47 – dalej jako TFUE) poprzez ograniczenie swobody wykonywania pracy przez uczestnika w innym Państwie Członkowskim (Republice Czeskiej) przy braku podstawy ku temu w ustawie.

Mając powyższe na względzie, wnoszę o:

- 1) stwierdzenie bezskuteczności zaskarżonej czynności,
- 2) uznanie uprawnienia uczestnika do swobodnego poruszania się po terytorium RP i swobodnego opuszczenia terytorium RP w okresie od 19 marca 2020 r. do 25 marca 2020 r.,
- 3) rozpoznanie niniejszej skargi w trybie uproszczonym (art. 119 pkt 2 p.p.s.a.).

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny.

1. W dniu 18 marca 2020 r., uczestnik powracający z pracy w Republice Czeskiej przekroczył granicę państwową w Chałupkach. Przy przekraczaniu granicy, został zobligowany do wypełnienia karty lokalizacyjnej – karty pasażera. Karta ta została, przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, odebrana i oznaczona symbolem „K”, jako karta osoby zakwalifikowanej do kwarantanny. Kolejno, informacje zawarte w karcie zostały przeniesione do systemu EWP (Ewidencji Wjazdów do Polski), który określił terminy kwarantanny: od 19 marca 2020 r. do 1 kwietnia 2020 r. W wyniku interwencji uczestnika, w dniu 25 marca 2020 r. wpis o objęciu go kwarantanną został usunięty z systemu EWP. Wskutek objęcia uczestnika kwarantanną, utracił on dotychczasowe zatrudnienie na terytorium Republiki Czeskiej.

II. Przedmiot zaskarżenia.

2. Zaskarżona czynność została dokonana w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. poz. 433, z późn. zm. – dalej jako

„rozporządzenie z dnia 13 marca 2020 r.”). Przewidywało ono (§ 2 ust. 2), że w okresie od 15 marca do odwołania, osoba przekraczająca granicę państwową w celu udania się do swojego miejsca zamieszkania lub pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest zobowiązana do 1) przekazania funkcjonariuszowi Straży Granicznej informacji „lokalizacyjnych” (adres zamieszkania lub pobytu, numer telefonu) oraz 2) odbycia obowiązkowej kwarantanny, 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 (Dz.U. z 2019 r. poz. 1239, z późn. zm. – dalej jako „u.z.z.c.z.”), trwającej 14 dni licząc od dnia następującego po przekroczeniu tej granicy.

3. Obowiązek poddania się kwarantannie wynikał z mocy samego prawa (przywołany § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia). Jego realizacja (konkretyzacja obowiązku wobec danej osoby przekraczającej granicę państwową) wymagała jednak podjęcia przez organ sprawujący kontrolę graniczną czynności materialno-technicznej polegającej na stwierdzeniu, że wobec danej osoby nie zachodzą przewidziane rozporządzeniem wyłączenia. Obowiązek kwarantanny nie został bowiem ustanowiony jako obowiązek bezwzględny (dotyczący każdej osoby przekraczającej granicę). Z jego realizacji zwolnieni zostali m.in. przekraczający granicę w ramach wykonywania czynności zawodowych w państwie sąsiadującym przez osobę wykonującą czynności zawodowe w tym państwie, w tym będącą kierowcą obsługującym pojazd samochodowy w transporcie drogowym (§ 2 ust. 5 pkt 1 rozporządzenia z dnia 13 marca 2020 r.).
4. Zgodnie z brzmieniem przywołanego § 2 ust. 5 *ab initio* rozporządzenia z dnia 13 marca 2020 r., „obowiązku, o którym mowa w ust. 2, nie stosuje się”, jeżeli wobec danej osoby zachodziły określone w tym przepisie okoliczności. Mając na względzie redakcję przytoczonej regulacji (odsyła ona do „całego” ust. 2, a nie jedynie ust. 2 pkt 2 dotyczącego obowiązku kwarantanny), jeżeli wobec danej osoby zaistniały przesłanki do wyłączenia obowiązku odbycia kwarantanny, to nie miała ona również obowiązku przekazania funkcjonariuszom Straży Granicznej informacji, o których mowa w § 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia z dnia 13 marca 2020 r. Jeżeli doszło do przekazania tych informacji i zostały one przez organ Straży Granicznej przyjęte, oznacza to ni mniej ni więcej jak to, że organ ten uznał, że osoba przekazująca informację podlega obowiązkowi kwarantanny. Innymi słowy, przyjęcie informacji przez organ Straży Granicznej oznacza dokonanie czynności polegającej na stwierdzeniu, że dana osoba zobligowana jest do odbycia kwarantanny, że nie podlega spod tego obowiązku wyłączeniu na mocy § 2 ust. 5 rozporządzenia z dnia 13 marca 2020 r. (czynności stwierdzenia objęcia kwarantanną). Konsekwencją tego stwierdzenia jest następnie przekazanie stosownych danych lokalizacyjnych organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej (§ 2 ust. 3 rozporządzenia z dnia 13 marca 2020 r.),

która z kolei kontroluje jedynie przestrzeganie warunków kwarantanny granicznej w ramach sprawowanego nadzoru epidemicznego.

5. W świetle stanu faktycznego wynikającego z dokumentu urzędowego, jakim jest odpowiedź Dyrektora Generalnego Urzędu Wojewódzkiego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego z 24 kwietnia 2020 r. (nr KOI.1410.58.2020) na skargę uczestnika niniejszego postępowania, nie może budzić wątpliwości, że w związku z przekroczeniem granicy państwowej przez uczestnika w dniu 18 marca 2020 r. doszło do dokonania przez organ Straży Granicznej „zakwalifikowania” uczestnika do kwarantanny. W związku z przekroczeniem granicy państwowej przez uczestnika, została bowiem od niego odebrana informacja (karta lokalizacyjna – karta pasażera), do czego nie powinno było dojść w przypadku uznania przez ten organ, że wobec uczestnika nie zachodzą podstawy do objęcia obowiązkiem kwarantanny. Dodatkowym potwierdzeniem dokonania zaskarżonej czynności jest oznaczenie karty lokalizacyjnej uczestnika literą „K” – zakwalifikowany do kwarantanny.
6. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., kontrolą sądów administracyjnych objęte są inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 oraz z 2019 r. poz. 60, 730, 1133 i 2196), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900, z późn. zm.), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 768, 730, 1520, 1556 i 2200), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.
7. W doktrynie zwraca się uwagę¹, że akty i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. charakteryzują się czterema zasadniczymi przymiotami. Po pierwsze, mają one charakter władczy. Po wtóre, podejmowane są w sprawach indywidualnych (adresowane są do indywidualnego podmiotu). Po trzecie, są aktami lub czynnościami publicznoprawnymi (sprawy, w ramach których są podejmowane są sprawami z zakresu administracji publicznej). Po czwarte wreszcie, akty i czynności te dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (istnieje ścisły i bezpośredni związek między działaniem lub zaniechaniem określonego działania organu administracji a możliwością realizacji uprawnienia lub obowiązku

¹ Por. J.P.Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz., Lex (el.) 2011.

wynikającego z przepisu prawa przez podmiot niepowiązany organizacyjnie z organem wydającym dany akt lub podejmującym daną czynność).

8. Czynność stwierdzenia objęcia kwarantanną, o której mowa w § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z dnia 13 marca 2020 r. spełnia wszystkie warunki uznania ją za czynność, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Bez wątpienia, osoba objęta kwarantanną znajduje się pod wpływem przymusu państwowego. Czynność ta, kierowana jest wobec indywidualnego adresata, który spełnia warunki określone w rozporządzeniu (w szczególności, dokonuje przekroczenia granicy państwowej w celu udania się do miejsca zamieszkania lub pobytu na terytorium RP), a jednocześnie nie obejmują go przewidziane przez rozporządzenie wyłączenia spod obowiązku kwarantanny. Kwestie związane ze stosowaniem środków zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych są również sprawami administracyjnymi (dość wskazać, że objęcie kwarantanną w „zwykłym” trybie, na mocy art. 34 u.z.z.c.z., następuje w drodze decyzji administracyjnej).
9. Objęcie kwarantanną dotyczy też w sposób bezpośredni zarówno obowiązku wynikającego z przepisu prawa (obowiązku kwarantanny), jak również uprawnień wynikających wprost z przepisów prawa i to najwyższej rangi. Artykuł 52 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje każdemu wolność poruszania się po terytorium RP, zaś art. 52 ust. 2 Konstytucji RP swobodę opuszczenia terytorium RP. Kwarantanna, w rozumieniu u.z.z.c.z. (art. 2 pkt 12 tej ustawy) polega na odosobnieniu osoby zdrowej, która była narażona na zakażenie, w celu zapobieżenia szerzeniu się chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych. W okresie odbywania kwarantanny, osobę jej podlegającą obowiązuje zakaz opuszczania miejsca odbywania kwarantanny, za wyjątkiem potrzeby hospitalizacji lub w razie odmiennego rozstrzygnięcia organów Inspekcji Sanitarnej (art. 34 ust. 4 pkt 2 u.z.z.c.z.). Objęcie kwarantanną danej osoby oznacza zatem *de facto* czasowe wyłączenie wolności poruszania się po terytorium RP i swobody opuszczenia tego terytorium.

III. Oznaczenie organu.

10. Jak zostało to wyżej zaznaczone, stwierdzenie objęcia obowiązkiem odbycia kwarantanny następowało w drodze czynności materialno-technicznej organu dokonującego kontroli granicznej (organu Straży Granicznej). Przepisy ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 305, z późn. zm.) przewidują, że do terenowych organów Straży Granicznej należą m.in. komendanci placówek Straży Granicznej (art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy). Jednocześnie, szczegółowy zakres zadań poszczególnych organów straży Granicznej określony ma zostać w drodze zarządzenia Komendanta Głównego Straży Granicznej (art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy).

11. Zgodnie z obowiązującym w dacie przekroczenia granicy państwowej przez uczestnika postępowania (a zatem i dacie dokonania zaskarżonej czynności) zarządzeniem nr 119 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 grudnia 2016 r. w sprawie utworzenia placówek i dywizjonów Straży Granicznej, określenia ich terytorialnego zasięgu działania, a także określenia szczegółowego zakresu zadań terenowych organów Straży Granicznej oraz organizacji komend oddziałów, placówek i dywizjonów (Dz.Urz.KGSG poz. 108, z późn. zm.), to komendant placówki Straży Granicznej „odpowiada za kontrolę graniczną, ochronę granicy państwowej oraz zapewnienie porządku publicznego w zasięgu terytorialnym przejść granicznych”. Jako że – jak zostało wyżej wskazane – objęcie kwarantanną następuje w związku kontrolą graniczną (odebraniem informacji, o których mowa w § 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia z dnia 13 marca 2020 r.), to komendant właściwej terytorialnie placówki Straży Granicznej jest organem dokonującym czynności stwierdzenia objęcia kwarantanną.

12. Przejście graniczne w Chałupkach, w którym uczestnik niniejszego postępowania przekraczał granicę państwową, leży w zasięgu terytorialnym działania Komendanta Placówki Straży Granicznej w Rudzie Śląskiej (załącznik nr 2 do powołanego wyżej zarządzenia nr 119 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 grudnia 2016 r.). Z tego też względu, jego właśnie należy uznać za organ dokonujący zaskarżonej czynności.

IV. Uzasadnienie zarzutów skargi.

13. Rozporządzenie z dnia 13 marca 2020 r. zostało wydane z powołaniem na art. 46 ust. 2 i 4 u.z.z.c.z. Przewiduje on kompetencję Ministra Zdrowia do wprowadzenia na obszarze więcej niż jednego województwa stanu zagrożenia epidemicznego, z którym wiązać się może nałożenie szeregu ograniczeń wolności i praw. Katalog ograniczeń, które mogą zostać wprowadzone na ww. podstawie prawnej zawarty jest w art. 46 ust. 4 u.z.z.c.z. i obejmuje: 1) czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się, 2) czasowe ograniczenie lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych, 3) czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy, 4) zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności, 5) obowiązek wykonania określonych zabiegów sanitarnych, jeżeli wykonanie ich wiąże się z funkcjonowaniem określonych obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych lub innych obiektów, 6) nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi, 7) obowiązek przeprowadzenia szczepień ochronnych, o których mowa w ust. 3, oraz grupy osób podlegające tym szczepieniom, rodzaj przeprowadzanych szczepień ochronnych.

14. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, obowiązek odbycia kwarantanny, o którym mowa w przywołanym wyżej § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z dnia 13 marca 2020 r., został przez Ministra Zdrowia ustanowiony z przekroczeniem granic przyznanego mu przez ustawodawcę upoważnienia. Podkreślić bowiem należy, że upoważnienie Ministra Zdrowia z art. 46 ust. 2 i 4 u.z.z.c.z. nie obejmuje możliwości wprowadzenia czasowego zakazu/ograniczenia poruszania się. W oparciu o art. 46 ust. 4 pkt 1 u.z.z.c.z. Minister uprawniony jest jedynie do wprowadzenia czasowego ograniczenia **sposobu** poruszania się. Redakcja przywołanego przepisu nie może zatem pozostawiać wątpliwości, że wprowadzony § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z dnia 13 marca 2020 r. obowiązek odbycia kwarantanny, został ustanowiony bez ustawowej podstawy. W konsekwencji § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z dnia 13 marca 2020 r. narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, albowiem nie został wydany w celu wykonania ustawy.
15. Potwierdzeniem powyższego jest fakt, że w dacie wydania rozporządzenia z dnia 13 marca 2020 r. obowiązywały już dodane do u.z.z.c.z. z dniem 8 marca art. 46a i art. 46b. Pierwszy z nich zawiera upoważnienie dla Rady Ministrów (nie dla Ministra Zdrowia) do wydania rozporządzenia określającego: 1) zagrożony obszar wraz ze wskazaniem rodzaju strefy, na którym wystąpił stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego; 2) rodzaj stosowanych rozwiązań - w zakresie określonym w art. 46b. Zgodnie zaś z ostatnią przywołaną jednostką redakcyjną, rozwiązania stosowane w związku z wystąpieniem stanu epidemii mogą obejmować „ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4” (art. 46b pkt 1 u.z.z.c.z.), a obok nich także „obowiązek poddania się kwarantannie” (art. 46b pkt 5 u.z.z.c.z.). Z redakcji art. 46b u.z.z.c.z. jednoznacznie zatem wynika, że w zakresie rozwiązań przewidzianych w art. 46 ust. 4 u.z.z.c.z. (określonych przez Ministra Zdrowia jako podstawa wprowadzenia obowiązku kwarantanny granicznej rozporządzeniem z dnia 13 marca 2020 r.) nie mieści się możliwość wprowadzenia obowiązkowej kwarantanny. Przy przyjęciu odmiennego wniosku, nie sposób bowiem wyjaśnić powodów wprowadzenia do u.z.z.c.z. dodatkowego upoważnienia dla Rady Ministrów, *explicite* wskazującego na możliwość wprowadzenia obowiązku kwarantanny.
16. Naruszenie przez § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z dnia 13 marca 2020 r. art. 92 ust. 1 Konstytucji RP ma również inny aspekt. W świetle u.z.z.c.z. bowiem, kwarantanną może zostać objęta wyłącznie osoba „narażona na chorobę zakaźną lub pozostawała w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego” (art. 34 ust. 2 u.z.z.c.z.). Gdyby zatem nawet przyjąć (czego Rzecznik nie czyni), że zakresem pojęcia „ograniczenia sposobu poruszania się” objęte było również wprowadzenie w rozporządzeniu Ministra Zdrowia obowiązku kwarantanny, ustanowienie jako kryterium wyłącznie faktu przekroczenia granicy państwowej, bez jakiegokolwiek

związku z narażeniem na chorobę zakaźną, należy uznać za wykraczające poza granice upoważnienia.

- 17.** Z powyższych względów, czynność objęcia uczestnika kwarantanną, oparta na rozporządzeniu niemającym umocowania w ustawie, a prowadząca do czasowego wyłączenia przysługującej uczestnikowi wolności poruszania się po terytorium RP i swobody jego opuszczenia, narusza art. 52 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 52 ust. 3 Konstytucji RP. Jak zostało to już bowiem wskazane wyżej taki właśnie skutek wiąże się z objęciem obowiązkiem kwarantanny (obejmującym zakaz opuszczania miejsca pobytu). Zgodnie z przywołanymi przepisami Konstytucji RP, każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu, a także swobodę opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zaś ograniczenia w tym zakresie ustanowione mogą zostać wyłącznie w ustawie. Jakkolwiek przez ograniczenie wolności w ustawie rozumieć również należy sytuację, w której konkretyzacja ograniczenia następuje w rozporządzeniu, warunkiem dopuszczalności takiego rozwiązania jest to, by rozporządzenie miało należyte umocowanie w ustawie, co w przypadku § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z dnia 13 marca 2020 r. w sposób oczywisty nie miało miejsca.
- 18.** Kolejno należy podkreślić, że uczestnik niniejszego postępowania świadczył pracę na terytorium Republiki Czeskiej. Uprawnienie to wynika z art. 45 ust. 1 i ust. 3 lit. b i c TFUE. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ma ono charakter bezpośrednio skuteczny,² podobnie – w oparciu również o klauzule konstytucyjne – jest bezpośrednio stosowane i ma pierwszeństwo przed ustawą (art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Swoboda przepływu pracowników należy do podstawowych swobód gospodarczych Unii Europejskiej, zaś uprawnienia z niej wynikające władze krajowe są zobowiązane przestrzegać, chronić i gwarantować, a osoby uprawnione mogą się na te uprawnienia powoływać przed sądami krajowymi. Wskutek bezprawnego objęcia kwarantanną, uczestnik stracił dotychczasowe zatrudnienie, co w oczywisty i jaskrawy sposób narusza uprawnienie przysługujące mu na mocy prawa Unii.
- 19.** W ocenie Rzecznika, doszło przez to równocześnie do naruszenia przysługującej mu z mocy art. 15 ust. 2 KPP UE wolności wykonywania pracy w innym Państwie Członkowskim. Stosownie do art. 51 ust. 1 Karty, znajduje ona bowiem zastosowanie do Państw Członkowskich w zakresie, w jakim stosują prawo Unii. Nie ulega wątpliwości, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia z taką sytuacją, ponieważ

² Zob. m.in. wyrok TS z 4.04.1974 r., C-167/73 *Komisja przec. Francji*, pkt 35; wyrok TS z 4.12.1974 r., C-41/74 *Yvonne van Duyn przec. Home Office*, pkt 4-8.

środki zastosowane wobec uczestnika doprowadziły do naruszenia jego uprawnienia wynikającego wprost z Traktatu.

- 20.** Zgodnie z art. 52 ust. 1 Karty, ograniczenia tej wolności muszą być przewidziane ustawą, szanować istotę wolności, być konieczne, proporcjonalne oraz rzeczywiście odpowiadać legitymizowanym celom. Już pierwsze z kryteriów – ustawowego umocowania³ – nie zostało spełnione. Objęcie uczestnika kwarantanną nastąpiło – jak zostało to już wyżej wywiedzione – bez należytego umocowania w ustawie, w oparciu o rozporządzenie Ministra Zdrowia wydane w warunkach przekroczenia ustawowego upoważnienia.
- 21.** Rzecznik pragnie również wskazać, że na gruncie prawa Unii, jeżeli dochodzi do ingerencji w uprawnienie z niego wynikające, musi istnieć ochrona prawna przed sądem krajowym. Zasada skutecznej kontroli sądowej wynika z art. 19 ust. 1 akapit 2 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2016 C 202/13), a także z art. 47 KPP UE. Powołane wyżej uprawnienia uczestnika przyznane mu na mocy prawa UE podlegają więc ochronie w postępowaniu przed sądami krajowymi. Jak stwierdził Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie C-556/17 *Torubarov*⁴, art. 47 Karty samoistnie, a więc bez konieczności ustanowienia szczegółowych norm w przepisach prawa Unii lub prawa krajowego, przyznaje jednostkom prawo, na które mogą się one bezpośrednio powoływać. Stanowi zatem wystarczającą podstawę do powołania jej w niniejszej sprawie i dokonania oceny zaskarżonej czynności Komendanta Placówki Straży Granicznej przez Sąd także bezpośrednio na podstawie prawa Unii, w szczególności powołanych wyżej przepisów TFUE oraz Karty.
- 22.** Nie można jednocześnie przyjąć, że wymóg zapewnienia uczestnikowi ochrony sądowej byłby spełniony, gdyby uczestnik, naruszając nałożony na niego reżim kwarantanny, został ukarany mandatem lub karą administracyjną i wtedy zakwestionował je na drodze sądowej. Ochronę taką należy ocenić jako ułomną i iluzoryczną, zatem nie odpowiadającą gwarancjom prawa Unii. W świetle wykładni przyjętej przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie C-432/05 *Unibet*, należy uznać, że skuteczna ochrona sądowa nie byłaby zapewniona, jeśli podmiot zmuszony byłby narazić się na wszczęcie przeciwko niemu postępowania administracyjnego lub karnego, albo na mogące z nich wynikać sankcje, gdyby była

³ Zob. wyrok TS z 21.9.1989 r., C-46/87 i C-227/88 *Hoechst AG przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, pkt 19; por. też szerzej w uzasadnieniu do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 30 kwietnia 2014 r. w sprawie *Pfleger i inni* (C-390/12).

⁴ Wyrok TS z 29.07.2019 r., C-556/17 *Alekszj Torubarov przeciwko Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, pkt 56.

to jedyna droga zakwestionowania środka podjętego wobec niego przez władze krajowe⁵.

V. Dalsze uwagi.

23. Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że gdyby nawet przyjąć (czego Rzecznik nie czyni), że obowiązek poddania się kwarantannie w związku z przekroczeniem granicy państwowej został ustanowiony przez Ministra Zdrowia w zgodzie z Konstytucją RP, to objęcie nią uczestnika niniejszego postępowania i tak winno podlegać stwierdzeniu bezskuteczności. Wynika to z faktu, że zaistniały wobec niego podstawy do wyłączenia z obowiązku odbycia kwarantanny.

24. Jak zostało to wyżej wskazane, jeden z wyjątków od odbycia kwarantanny uregulowany został w § 2 ust. 5 pkt 1 rozporządzenia z dnia 13 marca 2020 r. Warto przypomnieć, że zgodnie z tym przepisem z którym „obowiązku o którym mowa w ust. 2, nie stosuje się w przypadku przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej w ramach wykonywania czynności zawodowych: w państwie sąsiadującym przez osobę wykonującą czynności zawodowe w tym państwie, w tym będącą kierowcą obsługującym pojazd samochodowy w transporcie drogowym”. Z niebudzącego wątpliwości stanu faktycznego sprawy bezsprzecznie wynika tymczasem, że uczestnik niniejszego postępowania, powracając do swojego miejsca zamieszkania, przekraczał granicę państwową w dniu 18 marca 2020 r. w związku z uprzednim wykonywaniem na terytorium Republiki Czeskiej czynności zawodowych. Stwierdzenie przez organ Straży Granicznej, że podlega on obowiązkowi kwarantanny nastąpiło zatem z naruszeniem § 2 ust. 5 pkt 1 rozporządzenia z dnia 13 marca 2020 r.

VI. Podsumowanie.

25. Rzecznik Praw Obywatelskich, jako konstytucyjny organ ochrony wolności i praw jednostki, nie może zaakceptować sytuacji, w której organy władzy wykonawczej wprowadzają ograniczenia tych wolności i praw nadużywając przyznanych im uprawnień, czy wręcz „uzurpując” sobie uprawnienia należące do organów władzy ustawodawczej. Nie może takiego stanu rzeczy uzasadniać konieczność przedsięwzięcia środków bezpieczeństwa związanych z sytuacją epidemiczną. Wszakże w okresie trwania epidemii Rada Ministrów skierowała do Sejmu RP projekty szeregu aktów prawnych związanych ze zwalczaniem trwającej epidemii i jej skutków. O ile władza wykonawcza uznawała za niezbędne wprowadzenie ograniczeń w postaci kwarantanny osób powracających na terytorium RP po pobycie za granicą, brak było przeszkód, by tego rodzaju rozwiązania wprowadzić w drodze ustawy, w zgodzie z Konstytucją. Jakkolwiek Rzecznik ani nie kwestionuje potrzeby

⁵ Por. wyrok TS z 13.03.2007 r., C-432/05 *Unibet (London) Ltd i Unibet (International) Ltd przeciwko Justitiekanslern*, EU:C:2007:163.

wprowadzenia kwarantanny, o której mowa, ani nie uznaje go za niezbędny środek służący ochronie zdrowia publicznego (tego rodzaju oceny winny wyrażać kompetentne organy państwowe), nie może przejść do porządku dziennego nad opisaną w niniejszej skardze sytuacją. W szczególności nie może pozwolić, by stała się ona niebezpiecznym precedensem, mogącym w przyszłości rzutować na wolności i prawa jednostki.

26. Niezależnie od tego, stwierdzenie bezskuteczności zaskarżonej czynności i uznanie uprawnienia uczestnika do swobodnego poruszania się po terytorium RP i swobodnego opuszczenia terytorium RP w okresie od 19 marca 2020 r. do 25 marca 2020 r. wydaje się niezbędne dla skutecznego domagania się przez niego rekompensaty za materialną i niematerialną szkodę, jakiej doznał.

27. Mając powyższe na względzie, wnoszę jak na wstępie.

załączniki:

- uwierzytelniona (art. 46 § 2b i art. 48 § 3a p.p.s.a.) kopia pisma Dyrektora Generalnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach z 29 kwietnia 2020 r., nr KOI.1410.58.2020;

- uwierzytelniona (art. 46 § 2b i art. 48 § 3a p.p.s.a.) kopia pisma uczestnika z 25 marca 2020 r. (żądanie zadośćuczynienia).

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/