



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 27-04-2020 r.

Adam Bodnar

III.7040.21.2020.ST

**Pan
prof. Łukasz Szumowski**

Minister Zdrowia

Szanowny Panie Ministrze,

do Rzecznika Praw Obywatelskich wciąż wpływają skargi od osób mieszkających w Polsce i wykonujących pracę w rejonach przygranicznych w Czechach oraz w Niemczech. W piśmie z dnia 22 kwietnia 2020 r. skierowanym do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (sygn. III.7040.21.2020.JJ) wskazałem, że wiele z tych osób ze względu na konieczność odbywania kwarantanny po przekroczeniu granicy traci możliwość zarobkowania i utrzymania swojej rodziny.

Sytuacja tych osób ma jednak także swój wymiar prawny, wskazujący po raz kolejny, że prawa obywateli polskich są ograniczane przez władze publiczne niezgodnie z podstawowymi standardami konstytucyjnymi. Zgodnie bowiem z § 2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 697, poz. 750) aż do odwołania tego obowiązku osoba przekraczająca granicę, jest obowiązana przekazać funkcjonariuszowi Straży Granicznej informację o adresie zamieszkania lub pobytu, w którym będzie odbywać kwarantannę, 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 ze zm.). Osoba taka musi również odbyć, po przekroczeniu granicy państwowej, taką obowiązkową kwarantannę, trwającą 14 dni licząc od dnia następującego po przekroczeniu tej granicy, wraz z osobami wspólnie zamieszkującymi lub gospodarującymi. Kategorie osób wyłączonych z obowiązku kwarantanny zostały zaś wymienione w § 2 ust. 11 i 12 rozporządzenia i nie ma wśród tych osób pracowników przygranicznych.

Wskazane rozporządzenie z dnia 19 kwietnia 2020 r., a także poprzedzające je rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 658 ze zm.), zostało wydane na podstawie upoważnień zawartych w art. 46a i art. 46b pkt 1-6 i 8-12 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. W szczególności z art. 46b pkt 5 tej ustawy wynika, że w rozporządzeniu, w którym mowa w art. 46a, można ustanowić obowiązek poddania się kwarantannie. W rozporządzeniu można także określić miejsce kwarantanny (art. 46b pkt 6 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi). Wynika z tego, że Rada Ministrów była uprawniona do ustanowienia obowiązku poddania się kwarantannie. Zwrócić jednak należy uwagę, że samo pojęcie „kwarantanny” zostało zdefiniowane przez ustawodawcę. Zgodnie z art. 2 pkt 12 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi kwarantanna oznacza odosobnienie osoby zdrowej, która była narażona na zakażenie, w celu zapobieżenia szerzeniu się chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych. Ustawowe kryterium poddania się kwarantannie wyznacza więc to, że dana osoba była narażona na zakażenie, a nie to, że dana

osoba przybywała zagranicą. W sposób dobitny potwierdza to treść art. 34 ust. 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. W świetle brzmienia tego przepisu obowiązującego od dnia 1 kwietnia 2020 r. osoby, które były narażone na chorobę zakaźną lub pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, a nie wykazują objawów chorobowych podlegają obowiązkowej kwarantannie.

Powyższe prowadzi do wniosku, że tylko w zakresie podmiotowym wyznaczonym przez przepisy art. 2 pkt 12 i art. 34 ust. 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi Rada Ministrów była uprawniona do określenia w rozporządzeniu obowiązku poddania się kwarantannie. Potwierdza to także art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. f tej ustawy, z którego wynika, że osoby przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są obowiązane na zasadach określonych w ustawie do poddania się kwarantannie. W świetle ustawy wykonywanej przez rozporządzenie (a więc przez akt normatywny wtórny wobec tej ustawy) obowiązek ten legalnie można nałożyć zatem aktem podstawowym wyłącznie na osoby, które były narażone na chorobę zakaźną lub pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego. W związku z tym przyjęcie w § 2 ust. 2 rozporządzenia jako kryterium obowiązku poddania się kwarantannie kryterium przekroczenia granicy państwowej stanowi naruszenie art. 2 pkt 12, art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. f, art. 34 ust. 2 i art. 46b pkt 5 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. W rezultacie stanowi to także naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. W tym bowiem przypadku rozporządzenie nie wykonuje ustawy, lecz ją uzupełnia

wprowadzając treści jej nieznane. Uzupełnienie to zaś polega na objęciu kwarantanną osób, które nie były narażone na chorobę zakaźną, nie pozostawały też w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, wyłącznym powodem kwarantanny jest bowiem w tym przypadku sam fakt przekroczenia granicy państwowej. W efekcie kwarantanną są obejmowane osoby, które nie spełniają ustawowych przesłanek podlegania temu obowiązkowi.

Oznacza to, że nie mając do tego umocowania w ustawie Rada Ministrów ograniczyła w sposób niedopuszczalny wolność osobistą osób w ten sposób poddanych kwarantannie (art. 41 ust. 1 Konstytucji RP) oraz wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu (art. 52 ust. 1 Konstytucji RP). W efekcie Rada Ministrów, nie mając w tym zakresie oparcia dla swoich działań w ustawie, naraziła też osoby, które nie były narażone na chorobę zakaźną i nie pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego i wykonywały pracę poza granicami Polski przekraczając codziennie granicę, na utratę tej pracy, a tym samym na utratę źródła utrzymania przez liczne polskie rodziny.

Wskazać w powyższym kontekście należy, że w świetle wytycznych Komisji Europejskiej dotyczących korzystania ze swobodnego przepływu pracowników podczas epidemii COVID-19 (2020/C 102 I/03) utrzymywanie swobodnego przepływu wszystkich pracowników w kluczowych zawodach wymienionych w tych wytycznych, zarówno pracowników przygranicznych jak i pracowników delegowanych, ma zasadnicze znaczenie. Państwa członkowskie powinny w związku z tym umożliwić pracownikom wjazd na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego i nieograniczony dostęp do ich miejsca pracy. Dlatego też Komisja wezwała państwa członkowskie do ustanowienia konkretnych,

nieobciążających i szybkich procedur przekraczania granic gwarantujących regularny przepływ pracowników przygranicznych i delegowanych w celu zapewnienia im płynnego przejścia. Wyrywkowe kontrole sanitarne pracowników przygranicznych i delegowanych muszą być przeprowadzane w takich samych warunkach, jak w przypadku obywateli danego państwa wykonujących te same zawody.

Ponadto zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej państwa członkowskie powinny także zezwolić innym pracownikom przygranicznym i delegowanym (a więc pracownikom nie wykonującym także pracy w kluczowych zawodach) na dalsze przekraczanie granic w celu dotarcia do ich miejsc pracy, o ile praca w danym sektorze jest nadal dozwolona w przyjmującym państwie członkowskim.

W świetle wytycznych Komisji Europejskiej nie ulega też wątpliwości, że wprowadzone rozporządzeniem, którego przepisy w tym zakresie nie znajdują dostatecznego oparcia w ustawie, faktyczne ograniczenie wolności wykonywania pracy przez pracowników przygranicznych musi być rozpatrywane jako pozostające w ścisłym związku z prawem europejskim i w konsekwencji musi być uznane za naruszające Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Z art. 15 ust. 1 KPP UE wynika, że każdy ma prawo do podejmowania pracy oraz wykonywania swobodnie wybranego lub zaakceptowanego zawodu. Każdy obywatel Unii ma też swobodę poszukiwania zatrudnienia, wykonywania pracy, korzystania z prawa przedsiębiorczości oraz świadczenia usług w każdym Państwie Członkowskim (art. 15 ust. 2 KPP UE). Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z tych praw i wolności muszą być, jak to wynika z art. 52 ust. 1 KPP EU, przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzane wyłącznie wtedy, gdy są

konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom praw i wolności innych osób.

W związku z powyższym art. 52 ust. 1 KPPEU nie pozostawia wątpliwości, że warunkiem formalnym legalności wprowadzonych ograniczeń jest uczynienie tego w ustawie. Jak zaś już wskazano, ustawa o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi pozwala wyłącznie poddać kwarantannie osoby, które były narażone na chorobę zakaźną lub pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, a nie wykazują objawów chorobowych. W związku z tym tylko w tym zakresie podmiotowym rozporządzenie z dnia 19 kwietnia 2020 r. w stosunku do pracowników przygranicznych spełnia warunek formalny wynikający z art. 52 ust. 1 KPP EU, a więc znajduje wystarczające oparcie w ustawie.

Uwagi powyższe przekazuję Panu Ministrowi stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r., poz. 627) z prośbą o podjęcie działań w celu zmiany krytykowanego stanu prawnego, który w mojej ocenie nie odpowiada standardom ochrony praw jednostki wynikającym zarówno z polskiej Konstytucji jak też z Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Z poważaniem

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/