

ODPIS

Sygn. akt IV SA/Wr 284/20



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 listopada 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia WSA	Ewa Kamieniecka
Sędziowie:	Sędzia WSA	Bogumiła Kalinowska
	Sędzia NSA	Mirosława Rozbicka-Ostrowska (sprawozdawca)

po rozpoznaniu

na posiedzeniu niejawnym w Wydziale IV w dniu 25 listopada 2020 r.

sprawy ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich

na czynność Komendanta Placówki Straży Granicznej w Zgorzelcu

w przedmiocie stwierdzenia objęcia kwarantanną w związku z przekroczeniem granicy państwowej

- I. **stwierdza bezskuteczność zaskarżonej czynności ,**
- II. **uznaje uprawnienie uczestniczki do swobodnego poruszania się po terytorium RP i swobodnego opuszczania terytorium RP w okresie od 3 maja 2020 r. do 16 maja 2020 r.**



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Magdalena Dworszczak

UZASADNIENIE

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik , skarżący) wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na czynność Komendanta Placówki Straży Granicznej w Zgorzelcu w przedmiocie stwierdzenia objęcia (dalej: uczestniczka) kwarantanną w związku z przekroczeniem granicy państwowej w dniu 2 maja 2020 r. Skarżący wniósł o:

- 1) stwierdzenie bezskuteczności zaskarżonej czynności,
- 2) uznanie uprawnienia uczestniczki do swobodnego poruszania się po terytorium RP i swobodnego opuszczenia terytorium RP w okresie od dnia 3 maja 2020 r. do dnia 16 maja 2020 r.,
- 3) rozpoznanie niniejszej skargi w trybie uproszczonym.

Skarga oparta została na zarzutach naruszenia przepisów :

- art. 52 ust. 1-3 Konstytucji RP i 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 uczestniczki po terytorium RP i swobody opuszczenia terytorium RP bez podstawy ustawowej, a w konsekwencji także
- 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 uczestniczkę w innym Państwie Członkowskim (Republice Federalnej Niemiec) przy braku podstawy ku temu w ustawie.

W uzasadnieniu skargi wskazano ,że uczestniczka powracająca z pracy w Republice Federalnej Niemiec przekroczyła w dniu 2 maja 2020 r. granicę państwową w Zgorzelcu. Przy przekraczaniu granicy, została zobligowana do wypełnienia karty lokalizacyjnej - karty pasażera. Dane wynikające z karty zostały umieszczone w Ewidencji Sanitarnej Straży Granicznej. W konsekwencji, uczestniczka została zakwalifikowana jako osoba objęta kwarantanną w okresie od dnia 3 maja 2020 r. do dnia 16 maja 2020 r., wskutek czego uniemożliwiony jej został powrót do pracy w Republice Federalnej Niemiec.

Zaskarżona czynność została dokonana w oparciu o przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z

2020 r., poz. 792, dalej jako rozporządzenie z dnia 2 maja 2020 r.) , które w § 2 ust. 2 przewidywało , że w okresie od dnia 2 maja 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, ze zm. - dalej jako u.z.z.c.z.), trwającej 14 dni licząc od dnia następującego po przekroczeniu tej granicy.

Obowiązek poddania się kwarantannie wynikał z mocy samego prawa (przywołany § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z dnia 2 maja 2020 r.). 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 zwolnione zostały m.in. osoby wykonujące określone zawody i przekraczające granicę w ramach wykonywania czynności zawodowych (§ 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia z dnia 2 maja 2020 r.).

Zgodnie z brzmieniem § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia z dnia 2 maja 2020 r., „obowiązku, o którym mowa w § 2 ust. 2, nie stosuje się”, jeżeli wobec danej osoby zachodziły określone w tych przepisach okoliczności. Mając na względzie redakcję przytoczonej regulacji (odsyła ona do „całego” § 2 ust. 2, a nie jedynie § 2 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 2 maja 2020 r. Jeżeli doszło do przekazania tych informacji i zostały one przez organ Straży Granicznej przyjęte, oznacza 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 § 3 ust. 1 lub 2 rozporządzenia z dnia 2 maja 2020 r.

(czynności stwierdzenia objęcia kwarantanną). Konsekwencją tego stwierdzenia jest następnie przekazanie stosownych danych lokalizacyjnych w formie elektronicznej do systemu teleinformatycznego, a w formie papierowej — wojewodom § 2 ust. 3 rozporządzenia z dnia 2 maja 2020 r.), w celu kontrolowania przez odpowiednie służby przestrzegania warunków kwarantanny granicznej.

Jak wskazał dalej Rzecznik, w związku z przekroczeniem granicy państwowej przez uczestniczkę w dniu 2 maja 2020 r. doszło do dokonania przez organ Straży Granicznej „zakwalifikowania” uczestniczki do kwarantanny. W związku z przekroczeniem granicy państwowej przez uczestniczkę, została bowiem od niej odebrana informacja (karta lokalizacyjna - karta pasażera), do czego nie powinno było dojść w przypadku uznania przez ten organ, że wobec uczestniczki nie zachodzą podstawy do objęcia obowiązkiem kwarantanny.

Według Rzecznika czynność stwierdzenia objęcia kwarantanną, o której mowa w § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z dnia 2 maja 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 (podkreślono, że objęcie kwarantanną w „zwykłym” trybie, na mocy art. 34 u.z.z.c.z., następuje w drodze decyzji administracyjnej). Objęcie kwarantanną dotyczy też w sposób bezpośredni zarówno obowiązku wynikającego z przepisu prawa (obowiązku kwarantanny), jak również uprawnień wynikających wprost z przepisów prawa, a to art. 52 ust. 1 i ust.2 Konstytucji RP, który gwarantuje każdemu wolność poruszania się po terytorium RP i 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.

W ocenie skarżącego, stwierdzenie objęcia obowiązkiem odbycia kwarantanny następowało w drodze czynności materialno-technicznej organu dokonującego kontroli granicznej (organu Straży Granicznej). Wskazano, że przepisy ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 305, ze 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). Zgodnie z obowiązującym w dacie przekroczenia granicy państwowej przez uczestniczkę 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 ze 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 2 maja 2020 r.), to komendant właściwej terytorialnie placówki Straży Granicznej jest organem dokonującym czynności stwierdzenia objęcia kwarantanną.

Przejście graniczne w Zgorzelcu, w którym uczestniczka niniejszego postępowania przekraczała granicę państwową, leży w zasięgu terytorialnym działania Komendanta Placówki Straży Granicznej w Zgorzelcu (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.

Przedstawiając argumentację prawną skarżący podkreślił, że rozporządzenie z dnia 2 maja 2020 r. zostało wydane z powołaniem na art. 46a i 46b u.z.z.c.z. Pierwszy z przywołanych artykułów ustawy przewiduje kompetencję Rady Ministrów

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 m.in. „obowiązek poddania się kwarantannie” (art. 46b pkt 5 u.z.z.c.z.).

Przywołane wyżej przepisy upoważniające nie zawierają definicji pojęcia „kwarantanna”. Przyjąć zatem należy, że przez kwarantannę, której obowiązek poddania się może zostać określony w rozporządzeniu wydawanym na ich podstawie, rozumieć należy kwarantannę w ogólnym ujęciu wynikającym w pierwszym rzędzie z art. 2 pkt 2 u.z.z.c.z., w drugim - z art. 34 ust. 2 tej ustawy. Wniosek taki potwierdza treść § 2 ust. 2 rozporządzenia z dnia 2 maja 2020 r., które odwołuje się, „zrównuje” wręcz kwarantannę, o której mowa w tej jednostce redakcyjnej, z kwarantanną, o której mowa w art. 34 ust. 2 u.z.z.c.z.

Legalną definicję kwarantanny zawiera art. 2 pkt 2 u.z.z.c.z., zgodnie z którym, kwarantanną jest „odosobnienie osoby zdrowej, która była narażona na zakażenie, w celu zapobieżenia szerzeniu się chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych. Artykuł 34 ust. 2 u.z.z.c.z. zdaje się to pojęcie doprecyzowywać, rozstrzygając, że kwarantanną orzekaną na mocy decyzji administracyjnej wydawanej przez organ Inspekcji Sanitarnej (i - w związku ze wzmiankowanymi odwołaniami do art. 34 u.z.z.c.z. zawartymi w § 2 ust. 2 rozporządzenia z dnia 2 maja 2020 r. - także kwarantanną „graniczną”), mogą zostać objęte osoby, które „były narażone na chorobę zakaźną lub pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, a nie wykazują objawów chorobowych”.

Wprowadzając w § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z dnia 2 maja 2020 r. obowiązek poddania się kwarantannie, Rada Ministrów postanowiła, że - co do zasady - podlegać jej będzie każda osoba „przekraczająca granicę państwową, w celu udania się do swojego miejsca zamieszkania lub pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Formułując wyłączenia od tego obowiązku, Rada Ministrów ograniczyła się wyłącznie do enumeratywnego wskazania okoliczności przekroczenia granicy/celu pobytu za granicą. Tym samym rozstrzygnęła o objęciu kwarantanną nie tylko osób, które w świetle ustawy mogą jej podlegać (tj. osób, które

były narażone na chorobę zakaźną lub pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego).

Zdaniem Rzecznika, rozszerzając w ten sposób ustawowe pojęcie kwarantanny, Rada Ministrów wykroczyła poza zakres przyznanego jej w art. 46a u 46b u.z.z.c.z. upoważnienia. Na jego mocy mogła bowiem nałożyć obowiązek kwarantanny wyłącznie na osoby, które spełniają wynikające z ustawy przesłanki „zdrowotne” objęcia kwarantanną. Rada Ministrów wydając rozporządzenie z dnia 2 maja 2020 r. naruszyła zatem art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Wniosek o wykroczeniu przez Radę Ministrów poza zakres przyznanego jej upoważnienia potwierdza również praktyka organów Straży Granicznej, która nie przeprowadza jakichkolwiek czynności zmierzających do ustalenia rzeczywistego narażenia danej osoby przekraczającej granicę na chorobę zakaźną. Wskazują na to zarówno wyjaśnienia udzielone Rzecznikowi przez uczestniczkę, jak również informacje zawarte w odpowiedziach na wystąpienia Rzecznika w innych sprawach .

W ocenie Rzecznika, czynność objęcia uczestniczki kwarantanną, oparta na rozporządzeniu niemającym umocowania w ustawie, a prowadząca do czasowego wyłączenia przysługującej uczestniczce 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. Taki właśnie skutek wiąże się z objęciem obowiązkiem kwarantanny (wynika z niego zakaz opuszczania miejsca pobytu - art. 34 ust. 4 pkt 2 u.z.z.e.z.). 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 2 maja 2020 r. w sposób oczywisty nie miało miejsca.

Skarżący wskazał , że uczestniczka postępowania świadczyła pracę na terytorium Republiki Federalnej Niemiec. 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, 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, wobec uczestniczki wyłączono czasowo możliwość powrotu do pracy, co w oczywisty i jaskrawy sposób narusza uprawnienie przysługujące jej na mocy prawa Unii. W ocenie Rzecznika, doszło przez to równocześnie do naruszenia przysługującej jej 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. Oznacza to, że środki zastosowane wobec uczestniczki doprowadziły do naruszenia jej uprawnienia wynikającego wprost z Traktatu.

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 umocowania - nie zostało spełnione. Objęcie uczestniczki kwarantanną nastąpiło - jak zostało to już wyżej wywiedzione - bez należytego umocowania w ustawie, w oparciu o rozporządzenie Rady Ministrów wydane w warunkach przekroczenia ustawowego upoważnienia.

Rzecznik wywodził, że jeżeli na gruncie prawa Unii, 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 uczestniczki przyznane jej na mocy prawa UE podlegają więc ochronie w postępowaniu przed sądami krajowymi. W tym zakresie Rzecznik powołał się na Trybunał Sprawiedliwości, który w wyroku w sprawie C-556/17 Tombarov stwierdził, że 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.

Końcowo Rzecznik stwierdził, że jako konstytucyjny organ ochrony wolności i praw jednostki, nie może zaakceptować sytuacji, w której organy władzy wykonawczej wprowadzają ograniczenia 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. 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 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 sprawie sytuacją.

Niezależnie od tego, stwierdzenie bezskuteczności zaskarżonej czynności i uznanie uprawnienia uczestniczki do swobodnego poruszania się po terytorium RP i swobodnego opuszczenia terytorium RP w okresie od dnia 3 maja r. do dnia 16 maja 2020 r. wydaje się niezbędne dla skutecznego domagania się przez nią rekompensaty za materialną i niematerialną szkodę, jakiej mogła doznać.

W odpowiedzi na skargę Komendant Placówki Straży Granicznej w Zgorzelcu (dalej : organ) wniósł o oddalenie skargi oraz rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym. Organ przyznał, że w dniu 2 maja 2020 r. około godziny 6 rano, uczestniczka przekroczyła pieszo, po okazaniu dowodu osobistego, granicę państwową w Zgorzelcu. W związku z przekroczeniem granicy, uczestniczka została zakwalifikowana jako osoba objęta kwarantanną w okresie od dnia 3 maja 2020 r. do dnia 16 maja 2020 r. na podstawie, obowiązującego w owym czasie, rozporządzenia z dnia 2 maja 2020 r. Organ podniósł, że kierując uczestniczkę na kwarantannę, działał w oparciu o przepisy rozporządzenia z dnia 2 maja 2020 r., wydanego na podstawie art. 46a i 46b pkt 1-6 i 8-12 u.z.z.c.z.

W ocenie organu, przepisy rozporządzenia nie dopuszczały możliwości zwolnienia uczestniczki z odbycia obowiązkowej kwarantanny. Jednocześnie, wbrew twierdzeniom skarżącego, uczestniczka nie spełniała przesłanek, które umożliwiałyby zwolnienie z kwarantanny. Przepisy rozporządzenia dopuszczały wprawdzie możliwość braku konieczności odbycia kwarantanny przez osoby

przekraczając granicę w ramach wykonywania czynności zawodowych, służbowych lub zarobkowych w Rzeczypospolitej Polskiej lub w państwie sąsiadującym przez osoby wykonujące te czynności w tych państwach, lecz to zwolnienie obowiązywało od dnia 4 maja 2020 r. (§ 3 ust. 3 rozporządzenia), zaś uczestniczka dokonała przekroczenia granicy w dniu 2 maja 2020 r. Organ miał obowiązek stosować się do rozporządzenia, zaś skierowanie uczestniczki na kwarantannę w związku z przekroczeniem granicy w dniu 2 maja 2020 r., pozostawało w zgodzie z obowiązującymi przepisami. Końcowo organ poinformował, że w związku ze specyfiką sprawy, nie dysponuje aktami.

Uczestniczka w piśmie procesowym z dnia 27 lipca 2020 r. w całości poparła skargę wraz z uzasadniającą ją argumentacją, przychylając się do rozpoznania sprawy w trybie uproszczonym. Z kolei odnosząc się do stanowiska organu wskazała, że od około 10 lat pracuje jako pomoc domowa w Niemczech, zatrudniona przez agencję pracy. Przy czym w normalnym toku pracuje w Niemczech przez 4 tygodnie, a potem ma okres przerwy trwający maksymalnie 2 tygodnie. Wywodziła, że w okresie od wybuchu pandemii do przekroczenia granicy nie była narażona na chorobę zakaźną ani nie miała styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, a praca za granicą odbywała się w warunkach zbliżonych do kwarantanny - pozostawała w gospodarstwie domowym z osobą, na rzecz której świadczyła usługi pomocy domowej, unikała dużych skupisk ludzkich, nie miała kontaktu z obcymi osobami, nie dochodziło też do wizyt innych ludzi w domu osoby, nad którą sprawowała opiekę (jak podkreśliła, osoby obce i nie zamieszkujące w tym domu praktycznie nie miały wstępu do domu). Ze względu na podeszły wiek podopiecznej i jej pozostawania w grupie podwyższonego ryzyka zarażeniem Covid-19 w miejscu pracy praktycznie wdrożony został reżim sanitarny mający zminimalizować ryzyko zakażenia do minimum.

Uczestniczka wskazała, że po dniu 1 maja 2020 r. postanowiła powrócić do kraju na krótki urlop wypoczynkowy przed kolejnym okresem pracy. W dniu 2 maja 2020 r., około godziny 6 rano przekroczyła granicę niemiecko-polską w Zgorzelcu i otrzymała od funkcjonariuszy Straży Granicznej formularz do wypełnienia. W formularzu nie było żadnej pozycji, w której mogłaby podać, że przekracza granicę w związku z wykonywaniem pracy zarobkowej na terenie Niemiec. Funkcjonariusze Straży Granicznej nie podjęli również żadnych starań o wyjaśnienie okoliczności i powodu przekraczania granicy, ani tego czy i kiedy ewentualnie była narażona na

chorobę zakaźną lub pozostawała w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego. Podała, że w żadnym momencie nie wykazywała również objawów chorobowych i była osobą zdrową. Pomimo tego, że w Niemczech pracując stale w jednym miejscu nie była narażona na zarażenie wirusem SARS-Cov 2, ani nie miała styczności z czynnikiem biologicznym, który mógłby powodować zarażenie COVID 19, po przekroczeniu granicy została na nią nałożona obowiązkowa kwarantanna w dniach od 3 do 16 maja 2020 r., przy czym jeszcze dnia 2 maja 2020 r. mogła swobodnie poruszać się po terenie kraju, w ten sposób też dotarła do swojego miejsca zamieszkania. Objęcie uczestniczki kwarantanną od dnia 3 maja podczas gdy 2 maja przekroczyła granicę, było dla niej niezrozumiałe.

Uczestniczka podniosła, że rozporządzenie nie może zmieniać ustawy ani też bardziej ograniczać konstytucyjnych praw obywatela w większym zakresie niż czyni to ustawa. W tym zakresie wskazała, że legalna definicja kwarantanny zawarta jest w art. 2 pkt 2 u.z.z.c.z., zaś rozporządzenie z dnia 2 maja 2020 r. wskazujące jako swoją podstawę art. 46a i b tej ustawy, posługuje się pojęciem kwarantanny zdefiniowanym ustawowo w w/w ustawie. Ustawowa definicja kwarantanny nie podlega zmianie - rozszerzeniu rozporządzeniem i nie jest możliwe nakładanie kwarantanny na osoby nie spełniające przesłanek ustawowych, niezgodnie z celem czy definicją ustawową kwarantanny. Tym bardziej wynikający z rozporządzenia nakaz poddania się kwarantannie wszystkim osobom przekraczającym granicę państwową w celu udania się do miejsca zamieszkania, bez wyjątku i bez zbadania przesłanek ustawowych narażenia na chorobę lub styczności z biologicznym czynnikiem chorobotwórczym, jest konstytucyjnie wątpliwy. Zwolnienie z kwarantanny zgodnie z § 3 ust. 3 od dnia 4 maja 2020 r. obejmuje osoby przekraczające granicę państwową stanowiącej granicę wewnętrzną w rozumieniu art. 2 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz. Urz. UE L 77 z 23.03.2016, str. 1, ze zm.) m.in. w ramach wykonywania czynności zawodowych, służbowych lub zarobkowych w Rzeczypospolitej Polskiej lub w państwie sąsiadującym przez osoby wykonujące te czynności w tych państwach od dnia 4 maja 2020 r. Jedynym zróżnicowaniem jakie zastosowano w przypadku osób przekraczających granice w odniesieniu do ich obowiązku poddania się kwarantannie jest data, co trudno

uzasadnić w sposób racjonalny względami medycznymi, epidemiologicznymi czy innymi.

W ocenie uczestniczki, nie bez znaczenia, w tym kontekście jest również art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Nie jest zatem dopuszczalne ani mocą rozporządzenia ani zaskarżoną czynnością materialno-techniczną ograniczanie podstawowych przewidzianych w Konstytucji praw obywatelskich w stopniu większym niż określa to ustawa i tylko w granicach określonych zgodnie z w/w przepisem Konstytucji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Badanie merytorycznej zasadności skargi wniesionej do sądu administracyjnego zawsze poprzedza sprawdzenie jej wymogów formalnych, w tym dopuszczalności wniesienia skargi poprzez ustalenie, czy nie zachodzi jedna z przesłanek jej odrzucenia w świetle art. 58 § 1 pkt 1 - 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.), zwana dalej p.p.s.a. Natomiast skarga jest niedopuszczalna, jeżeli nie spełnia ustawowo określonych warunków odnośnie przedmiotu skargi, jej formy i treści.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2019 , poz. 2167 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej (...), przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W myśl art. 2 p.p.s.a. sądy administracyjne powołane są do rozpoznawania spraw sądowo-administracyjnych. Natomiast granice kognicji rzeczowej sądu administracyjnego doprecyzowane zostały w art. 3 § 2 p.p.s.a. , zgodnie z którym kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg między innymi na 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 2016 r. poz. 23, 868, 996 i 1579), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613, 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. poz. 1947), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw (pkt 4) ;

Określając zatem - z punktu widzenia wskazanej wyżej kognicji sądu administracyjnego - przedmiot skargi w analizowanej sprawie zgodzić się należy z Rzecznikiem ,że zaskarżona **materialno- techniczna czynność Komendanta Placówki Straży Granicznej w Zgorzelcu w przedmiocie stwierdzenia objęcia uczestniczki kwarantanną w związku z przekroczeniem granicy państwowej w dniu 2 maja 2020 r. jest aktem lub czynnością, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.** W tym miejscu wskazać należy ,że dla uznania określonej prawnej formy działania organu administracji za akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., powinna się ona charakteryzować następującymi elementami , a mianowicie :

- po pierwsze, nie może być decyzją ani postanowieniem wydanym w postępowaniu jurysdykcyjnym, egzekucyjnym lub zabezpieczającym, zaskarżalnymi na podstawie art. 3 § 2 pkt 1-3 p.p.s.a.;
- po drugie , musi mieć charakter zewnętrzny, tj. musi zostać skierowana do podmiotu niepodporządkowanego organizacyjnie ani służbowo organowi wydającemu dany akt lub podejmującemu daną czynność;
- po trzecie , musi zostać skierowane do konkretnego, zindywidualizowanego adresata;
- po czwarte , musi dotyczyć spraw z zakresu administracji publicznej, a więc obejmować władcze działania organów administracji publicznej, którymi o treści uprawnienia lub obowiązku przesądza jednostronnie podmiot wykonujący administrację publiczną, a adresat jest tym działaniem związany;
- po piąte , musi obejmować uprawnienia lub obowiązki wynikające z przepisów powszechnie obowiązującego prawa (zob. T. Woś (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz, wydanie VI, WK 2016 , J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz, wydanie V, Lexis Nexis 2011) .

Zarówno z treści czynności będącej przedmiotem osądu , jak i z przepisów stanowiących podstawę prawną jej zastosowania wynika, że spełnia ona wskazane powyżej kryteria aktu lub czynności, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

W badanej sprawie pozostaje poza sporem między stronami fakt , że w dniu 2 maja 2020 r. uczestniczka przekroczyła granicę państwową w Zgorzelcu i została zakwalifikowana przez funkcjonariuszy Straży Granicznej do odbycia w okresie od dnia 3 maja 2020 r. do dnia 16 maja 2020 r. kwarantanny, wskutek czego uniemożliwiono jej powrót do pracy w Republice Federalnej Niemiec.

Merytoryczna ocena tej materialno-technicznej czynności organu musi zostać poprzedzona analizą przepisów , stanowiących podstawę prawną do takiej formy działania tego organu. Powyższa czynność została dokonana w oparciu o przepisy ówczasnie obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 792) , uchylonego z dniem 16 maja 2020r. Przepisy § 2 ust.1 i ust. 2 powołanego wyżej rozporządzenia stanowiły , że w okresie od dnia 2 maja 2020r. do odwołania, osoba przekraczająca granicę państwową w celu udania się do swojego miejsca zamieszkania lub pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest obowiązana:

- 1) przekazać funkcjonariuszowi Straży Granicznej informację o :
 - adresie zamieszkania lub pobytu, w którym będzie odbywać obowiązkową kwarantanną, 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 ,
 - numerze telefonu do kontaktu z tą osobą
- 2) odbyć , po przekroczeniu granicy państwowej , obowiązkową 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, trwającą 14 dni licząc od dnia następującego po przekroczeniu tej granicy , wraz z osobami wspólnie zamieszkującymi lub gospodarującymi .

Ma rację Rzecznik , kiedy wywodzi , że wynikający z § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z dnia 2 maja 2020 r. obowiązek poddania się kwarantannie wynikał z mocy samego prawa , lecz nie miał on charakteru bezwzględnego i wymagał przed

podjęciem zaskarżonej czynności materialno-technicznej uprzedniego stwierdzenia przez organ kontroli granicznej, czy wobec uczestniczki nie zachodzą przewidziane tym rozporządzeniem wyłączenia związane z wykonywaniem określonego zawodu i przekraczaniem granicy w ramach wykonywania czynności zawodowych, o których mowa w § 3 ust. 1 i 2 tegoż rozporządzenia.

Jak wynika z art. 92 ust.1 Konstytucji RP rozporządzenie może zostać wydane tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Stanowi o tym również art.146 ust. 4 pkt 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów wydaje rozporządzenia. Znaczenie zatem ma literalna treść przepisów delegujących do wydania rozporządzenia z dnia 2 maja 2020r., a mianowicie art.46a i art.46b pkt 1-6 i 8 -12 u.z.z.c.z.. Jak stanowi art.46a u.z.z.c.z. w przypadku wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, na podstawie danych przekazanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Głównego Inspektora Sanitarnego oraz wojewodów:

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

- mając na względzie zakres stosowanych rozwiązań oraz uwzględniając bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Z kolei przepis art.46b u.z.z.c.z. (w brzmieniu obowiązującym w dacie dokonania zaskarżonej czynności) przewidywał, że w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a, można ustanowić:

1) ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4;

2) czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców;

3) czasową reglamentację zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły;

- 4) obowiązek poddania się badaniom lekarskim przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie;
- 4a) obowiązek stosowania określonych środków profilaktycznych i zabiegów;
- 5) obowiązek poddania się kwarantannie;
- 6) miejsce kwarantanny;
- 7) (uchylony);
- 8) czasowe ograniczenie korzystania z lokali lub terenów oraz obowiązek ich zabezpieczenia;
- 9) nakaz ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, terenów i obiektów;
- 10) nakaz lub zakaz przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach;
- 11) zakaz opuszczania strefy zero przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie;
- 12) nakaz określonego sposobu przemieszczania się.

Literalna interpretacja przepisów delegujących tj. pkt 10 i 12 art.46b u.z.z.c.z. wskazuje na to ,że intencją ustawodawcy było ustanowienie określonych ograniczeń , ale nie pozbawiających jednostki prawa do przemieszczania się. Prawo do poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej gwarantuje art.52 ust.1 Konstytucji RP , który zapewnia każdemu wolność poruszania się po tym terytorium oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu . Jednocześnie każdy może swobodnie opuścić terytorium Rzeczypospolitej Polskiej , o czym stanowi ust.2 art.52 Konstytucji RP . Przy czym wolności , o których mowa w ust.1 i2 , mogą podlegać ograniczeniom określonym w ustawie , co wynika z ust.3 art.52 ustawy zasadniczej i jest powtórzeniem zasady ogólnej z art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji o ochronie prawnej wolności człowieka i możliwości ich ograniczenia tylko w ustawie. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 maja 2002r. , K20/01 (Dz.U. nr 78, poz.716) analizy treści art.52 ust.2 Konstytucji RP należy dokonywać z uwzględnieniem wykładni art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji RP .

We współczesnym społeczeństwie żadne prawa i wolności jednostki nie mogą mieć charakteru absolutnego , bowiem życie społeczne i wzgląd na prawa innych osób wymaga określonych ograniczeń. Każdy bowiem , jak głosi art. 31 ust. 2 Konstytucji RP, jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo też nie wolno zmuszać do czynienia tego czego prawo mu nie nakazuje. Podstawowe znaczenie dla ograniczania wszystkich konstytucyjnych wolności i praw ma art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, określa bowiem ramy i warunki , które muszą być

spełnione , aby dane ograniczenie funkcjonowało w zgodzie z Konstytucją RP. Przepis ten pełni dwie funkcje. Wyznacza granice ingerencji w sferę praw i wolności konstytucyjnych , ale zawiera też upoważnienie do ustanawiania ograniczeń w określonych ramach. Taką interpretację omawianego przepisu przyjął Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z 30 października 2006r., P 10/06 i z 10 kwietnia 2002 r. K 26/00.

Wymaga przy tym wyraźnego zaakcentowania , że analizowany przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jest skierowany nie tylko do ustawodawcy, ale też do wszystkich organów stanowiących i stosujących prawo, a więc również do organów stanowiących w oparciu o delegację ustawową przepisy wykonawcze i do sądów, które powinny badać czy konstytucyjne prawa jednostki nie zostały naruszone. Poza tym przepis ten zawęża zakres stosowania wolności i praw konstytucyjnie zagwarantowanych. Musi być zatem interpretowany w sposób wykluczający rozszerzając interpretację jego postanowień.

Spajając te część rozważań stwierdzić należy ,że norma art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane:

- po pierwsze , tylko w ustawie;
- po drugie , tylko wtedy gdy są konieczne w demokratycznym państwie;
- po trzecie , są konieczne dla bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób;
- po czwarte , ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Omawiany przepis wprowadza więc zasadę wyłączności ustawy przy ograniczaniu praw konstytucyjnych co oznacza, że wszelkie istotne kwestie związane z tą materią powinny być rozstrzygnięte w ustawie. W ślad za wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 1998r. sygn. U 5/97 powtórzyć należy ,że „w odniesieniu do sfery praw i wolności człowieka zastrzeżenie wyłącznie ustawowej rangi unormowania ich ograniczeń należy pojmować dosłownie, z wykluczeniem dopuszczalności subdelegacji t.j. przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi (...) Przewidziane konieczne lub choćby tylko dozwolone przez Konstytucję unormowanie ustawowe cechować musi zupełność.” Podobną myśl wypowiedział Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 2000r., sygn. P11/98

stwierdzając , że „ uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności do ich ustanowienia tylko w ustawie jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla unormowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element idei państwa prawnego. Jest to także sformułowanie odpowiedniej szczególności unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej, czy organom samorządu terytorialnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń”.

Rzecz jasna , nie oznacza to jednak, że pewnego rodzaju ograniczenia praw nie mogą znaleźć się w rozporządzeniu. Szczególnie gdy dotyczy sytuacji epidemiologicznej i związanej z nim powszechnego zagrożenia życia i zdrowia , co bezdyskusyjnie stanowi dostateczne upoważnienie do wprowadzenia określonych ograniczeń , jednak przy zachowaniu formy i trybu ich wprowadzania . Zwrócił na to uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 kwietnia 2001r. , sygn. U 7/00 (OTK 2001/3/56) , podkreślając konieczność zupełności ustawowej regulacji dotyczącej ograniczeń praw i wolności o charakterze politycznym i osobistym , dopuścić możliwość unormowania praw i wolności ekonomicznych i socjalnych w regulacjach wykonawczych. Uznał jednak, że zawsze przy normowaniu ograniczeń praw i wolności ekonomicznych i socjalnych ustawa musi samodzielnie określać zasadnicze elementy regulacji prawnej, nie można więc owych elementów zamieszczać w rozporządzeniu.

Reasumując dotychczasowe rozważania, stwierdzić należy, że prawo do poruszania się po terytorium RP jako jedno z podstawowych praw osobistych wymaga ścisłego przestrzegania zasady wyłączności ustawy . Rzeczą Sądu jest więc ocena , czy zaskarżona czynność została podjęta na podstawie przepisów, które zostały wprowadzone zgodnie z porządkiem prawnym . W tym zakresie wskazać należy na przepis art. 34 ust. 2 u.z.z.c.z. , który przewiduje ,że osoby, które były narażone na chorobę zakaźną lub pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, a nie wykazują objawów chorobowych, podlegają obowiązkowej kwarantannie lub nadzorowi epidemiologicznemu, jeżeli tak

postanowią organy inspekcji sanitarnej przez okres nie dłuższy niż 21 dni, licząc od dnia następującego po ostatnim dniu odpowiednio narażenia albo styczności. Pojęcie kwarantanny zdefiniowane zostało przez ustawodawcę w art. 2 pkt 12 u.z.z.c.z. jako odosobnienie osoby zdrowej, która była narażona na zakażenie, w celu zapobieżenia szerzeniu się chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych. Przepisy art. 46a i 46b u.z.z.c.z., które przewidywały delegację dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia, w którym przewidziano m.in. ustanowienie obowiązku poddania się kwarantannie (art. 46b pkt 5 ustawy) obowiązywały od dnia 8 marca 2020 r.

Zdaniem Sądu, nie ma normatywnych podstaw do przyjęcia, że ustanowiona w § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. kwarantanna nie jest tą kwarantanną, o której mowa w art. 2 pkt 12 w związku z art. 34 ust. 2 u.z.z.c.z. i do której zastosowania muszą być spełnione wskazane w tych przepisach przesłanki. A mianowicie warunkiem koniecznym skierowania na kwarantannę było narażenie na chorobę zakaźną lub pozostawanie w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego. Tymczasem w przepisie § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z dnia 2 maja 2020 r. wprowadzono obowiązek poddania się kwarantannie, któremu - co do zasady - podlegać miała każda osoba „przekraczająca granicę państwową, w celu udania się do swojego miejsca zamieszkania lub pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Wprawdzie w przepisie § 3 omawianego rozporządzenia sformułowano wyjątki od obowiązkowej kwarantanny po przekroczeniu granicy państwowej, enumeratywnie wskazując okoliczności przekroczenia granicy/celu pobytu za granicą. Pozostaje to jednak bez znaczenia dla konstatacji, że w przepisie § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z dnia 2 maja 2020 r. postanowiono o objęciu kwarantanną nie tylko osoby, która w świetle ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi może jej podlegać (tj. osoby, która była narażona na chorobę zakaźną lub pozostawała w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego). Dowodzi to tego, że omawiane rozporządzenie wykraczało w tej części poza granice delegacji ustawowej.

Zaaprobować zatem należy stanowisko Rzecznika, wedle którego Rada Ministrów rozszerzyła w ten sposób ustawowe pojęcie kwarantanny, wykraczając poza zakres przyznanego jej w art. 46a i 46b u.z.z.c.z. upoważnienia, na podstawie którego mogła nałożyć obowiązek kwarantanny wyłącznie na osoby, które spełniają

wynikające z ustawy przesłanki objęcia kwarantanną. Rada Ministrów wydając rozporządzenie z dnia 2 maja 2020 r. naruszyła zatem art. 92 ust. 1 i art. 146 ust. 4 pkt 2 Konstytucji RP.

Wymaga w tym miejscu podkreślenia, że organy uprawnione do wydania rozporządzenia obowiązują ściśle przestrzeganie zakresu delegacji i celu ustawy. Niedopuszczalne jest konstruowanie norm prawnych zawartych w rozporządzeniu w oderwaniu od przepisów ustawy delegującej, a tym bardziej dokonujących zmiany, uzupełnienia lub rozbudowy norm prawnych zawartych w aktach wyższego rzędu (vide P. Radziejewicz (w) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, red. P. Tuleja, LEX 2019, komentarz do art. 92 Konstytucji, pkt 4). Podobnie ocenił to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 maja 2014r., sygn. U 12/13 (Dz. U. z 2014r. poz. 736), konstatując, że niedopuszczalne jest tworzenie przepisów rozporządzenia niepozostających w merytorycznym i formalnym związku z rozwiązaniami ustawowymi, noszącymi znamiona samodzielnej normy prawnej.

W związku z tym objęcie uczestniczki kwarantanną, opartą na rozporządzeniu, w którym Rada Ministrów wykroczyła przez zakres przyznanego jej upoważnienia, co w konsekwencji doprowadziło do czasowego wyłączenia przysługującej jej wolności poruszania się po terytorium RP i swobody jego opuszczenia. Z odbyciem obowiązkowej kwarantanny wiąże się bowiem zakaz opuszczania miejsca pobytu, co wprost wynika z art. 34 ust. 4 pkt 2 u.z.z.e.z. Wobec tego akt administracyjny wydany na podstawie takiego rozporządzenia musi być uznany za wydany z naruszeniem art. 52 ust. 1-3 Konstytucji RP.

Natomiast jako nieuprawniony - zdaniem Sądu - przedstawia się zarzut skargi podnoszący naruszenie art. 15 ust. 2 w zw. z art. 51 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w zw. z art. 45 ust. 1 i ust. 3 lit. b i c Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej poprzez ograniczenie swobody wykonywania pracy przez uczestniczkę w innym państwie członkowskim (Republice Federalnej Niemiec). Niewątpliwie Polska jako strona umów międzynarodowych (m.in. Europejskiej Konwencji Praw Człowieka) ma obowiązek zapewnienia niektórych praw i wolności każdemu człowiekowi, bez względu na jego obywatelstwo. Zauważyć jednak należy, że zaskarżona czynność nie dotyczy tej sfery praw i wolności obywatela, jaką jest swoboda wykonywania pracy w każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej i nie jest nakierowana na ograniczenie lub uniemożliwienie realizacji tego prawa. Zaskarżona czynność dotyczy innego prawa, a mianowicie wolności poruszania się i opuszczania terytorium Rzeczypospolitej i choć niewątpliwie w konsekwencji wywołuje skutki w postaci czasowego uniemożliwienia realizacji tego prawa, to

jednak nie jest jej celem ani motywem ograniczenie swobody wykonywania pracy w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej. Objęty kwestionowaną czynnością środek ingerencyjny w postaci obowiązkowej kwarantanny ma inne ratio legis, a mianowicie powinien on realizować zakładany cel tj. przeciwdziałanie epidemii i wyłącznie w tych kategoriach należy go rozpatrywać.

W konsekwencji prowadzonych rozważań, w zaistniałym stanie faktycznym sprawy, Sąd uznał za bezskuteczną czynność dokonaną na podstawie rozporządzenia wydanego w warunkach przekroczenia ustawowego upoważnienia na podstawie art. 146 § 1 p.p.s.a. (pkt 1 tenoru wyroku). Jednocześnie z uwagi na to, że ustanowienie obowiązku odbycia kwarantanny, było równoznaczne z zakazem poruszania się po terytorium RP w określonym czasie, Sąd na podstawie art. 146 § 2 p.p.s.a. uznał uprawnienie uczestniczki do swobodnego poruszania się po terytorium RP i swobodnego opuszczenia terytorium RP w okresie od dnia 3 maja 2020 r. do dnia 16 maja 2020 r. (pkt II tenoru wyroku).



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Magdalena Dworszczak