



**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa, 28-05-2020 r.

**Adam Bodnar**

**V.7018.368.2020.TS/LK**

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
we Wrocławiu**

**za pośrednictwem**

**Komendanta Placówki Straży  
Granicznej w Zgorzelcu**

**skarżący:  
Rzecznik Praw Obywatelskich**

**organ:  
Komendant Placówki Straży  
Granicznej w Zgorzelcu**

**uczestniczka:  
XXXX XXXXX**

### **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 Zgorzelcu w przedmiocie stwierdzenia objęcia XXX XXXX kwarantanną w związku z przekroczeniem granicy państwowej w dniu 2 maja 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 uczestniczki 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 uczestniczki w innym Państwie Członkowskim (Republice Federalnej Niemiec) przy braku podstawy ku temu w ustawie.

Mając powyższe na względzie, wnoszę 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 3 maja 2020 r. do 16 maja 2020 r.,
- 3) rozpoznanie niniejszej skargi w trybie uproszczonym (art. 119 pkt 2 p.p.s.a.).

## Uzasadnienie

### **I. Stan faktyczny.**

1. W dniu 2 maja 2020 r., uczestniczka powracająca z pracy w Republice Federalnej Niemiec przekroczyła 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 3 maja 2020 r. do 16 maja 2020 r., wskutek czego uniemożliwiony jej został powrót do pracy w Republice Federalnej Niemiec.

### **II. Przedmiot zaskarżenia.**

2. 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. poz. 792 – dalej jako rozporządzenie z dnia 2 maja 2020 r.). Przewidywało ono, że (§ 2 ust. 2) w okresie od 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, 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 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.).
4. Zgodnie z brzmieniem zdań wprowadzających przywołanych § 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 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 § 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.

5. W świetle stanu faktycznego niniejszej sprawy, nie może budzić wątpliwości, że 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. Powyższe potwierdza informacja, jaką Rzecznik Praw Obywatelskich uzyskał w innej z prowadzonych spraw, a obrazująca proces dokonywania kwalifikacji danej osoby do kwarantanny. Jak wskazał Komendant Placówki Straży Granicznej w Zgorzelcu w piśmie do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z 21 maja 2020 r. (s. 3), „ostateczną decyzję o zastosowaniu § 3 ust. 3 Rozporządzenia RM podejmuje funkcjonariusz dokonujący kontroli granicznej, gdyż bierze on pod uwagę zarówno aktualny stan prawny, przedłożone do kontroli dokumenty, jak i wszelkie okoliczności związane z przekroczeniem granicy państwowej”, a zatem to Straż Graniczna (jej ustawowy organ) rozstrzyga o tym, czy dana osoba zostaje objęta kwarantanną graniczną, czy też nie.
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 uwagę<sup>1</sup>, 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

---

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

ściśle i bezpośredni związek między działaniem lub zaniechaniem określonego działania organu administracji a możliwością realizacji uprawnienia lub obowiązku 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 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 wątplenia, 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 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, 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 2 maja 2020 r.), to komendant właściwej terytorialnie placówki Straży Granicznej jest organem dokonującym czynności stwierdzenia objęcia kwarantanną.
- 12.** 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.

#### **IV. Uzasadnienie zarzutów skargi.**

- 13.** 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.).
- 14.** 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.

15. 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 [podkr. własne]”. 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”.
16. 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). „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.
17. 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

(przykładowo, w piśmie z 22 maja 2020 r. – s. 1, dotyczącym sprawy innego obywatela przekraczającego granicę, Komendant Placówki Straży Granicznej w Zgorzelcu stwierdził jednoznacznie, że „brak w tym zakresie podstaw prawnych do prowadzenia takich ustaleń”).

- 18.** 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 – por. art. 34 ust. 4 pkt 2 u.z.z.c.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.
- 19.** Kolejno należy podkreślić, że uczestniczka niniejszego 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,<sup>2</sup> 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.
- 20.** 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. Nie

---

<sup>2</sup> 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.



ulega wątpliwości, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia z taką sytuacją, ponieważ środki zastosowane wobec uczestniczki doprowadziły do naruszenia jej uprawnienia wynikającego wprost z Traktatu.

21. 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<sup>3</sup> – 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.
22. 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 uczestniczki przyznane jej na mocy prawa UE podlegają więc ochronie w postępowaniu przed sądami krajowymi. Jak stwierdził Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie C-556/17 *Torubarov*<sup>4</sup>, 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.
23. Nie można jednocześnie przyjąć, że wymóg zapewnienia uczestniczce ochrony sądowej byłby spełniony, gdyby uczestniczka, naruszając nałożony na nią reżim kwarantanny, została ukarana mandatem lub karą administracyjną i wtedy zakwestionowała 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 niej postępowania administracyjnego lub karnego, albo na mogące z nich wynikać sankcje, gdyby była

---

<sup>3</sup> 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).

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

to jedyna droga zakwestionowania środka podjętego wobec niego przez władze krajowe<sup>5</sup>.

## **V. Podsumowanie.**

**24.** 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 przyznaných 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 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. Stąd też, wobec jednoznacznego sprzeciwu uczestniczki odnośnie do objęcia jej kwarantanną graniczną, Rzecznik postanowił wnieść niniejszą skargę.

**25.** 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 3 maja r. do 16 maja 2020 r. wydaje się niezbędne dla skutecznego domagania się przez nią rekompensaty za materialną i niematerialną szkodę, jakiej mogła doznać.

**26.** Mając powyższe na względzie, wnoszę jak na wstępie.

### załączniki:

1. uwierzytelniona (art. 46 § 2b i art. 48 § 3a p.p.s.a.) i zanonimizowana kopia pisma Komendanta Placówki SG w Zgorzelcu z 21 maja 2020 r. (dot. sprawy prowadzonej w BRPO pod numerem V.7018.388.2020.TS),

---

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

2. uwierzytelniona (art. 46 § 2b i art. 48 § 3a p.p.s.a.) kopia wyjaśnień udzielonych Rzecznikowi przez uczestniczkę w dniu 20 maja 2020 r.,
3. uwierzytelniona (art. 46 § 2b i art. 48 § 3a p.p.s.a.) i zanonimizowana kopia pisma Komendanta Placówki SG w Zgorzelcu z 22 maja 2020 r. (dot. sprawy prowadzonej w BRPO pod numerem V.7018.400.2020.GH).

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/