



Minister Zdrowia

Warszawa, 29 marca 2022

NKN.051.11.2021.PK.6

Pan
dr hab. Marcin Wiącek, prof. UW
Rzecznik Praw Obywatelskich
ePUAP

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na pismo z dnia 20 września 2021 r.¹, znak: V.7018.65.2021.TS, dotyczące wystąpienia skierowanego do Głównego Inspektora Sanitarnego („GIS”) na podstawie art. 12 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich² – o zbadanie, w trybie nadzoru, działań Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Tychach oraz Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Dzierżoniowie, a także w nawiązaniu do pisma Dyrektora Zespołu Prawa Administracyjnego i Gospodarczego Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 24 lutego 2022 r., znak: V.7018.65.2021.TS, informującego o Pana wystąpieniu do GIS dotyczącym działań Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Łodzi, uprzejmie proszę o przyjęcie poniższego.

Uprzejmie informuję, że w niniejszej sprawie Minister Zdrowia wystąpił do GIS o przedstawienie informacji i wyjaśnień w zakresie zagadnień podniesionych w Pana wystąpieniu, w tym o poinformowanie o podjętych, w ramach uprawnień nadzorczych GIS, działaniach w celu zbadania ww. sprawy³. W oparciu o przekazane przez GIS informacje, wyjaśnienia i dokumenty wskazać należy, co następuje.

¹ data wpływu do Ministerstwa Zdrowia - 21 września 2021 r.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 627

³ Pisma Ministra Zdrowia z dnia 1 października 2021 r., znak: NKN.051.11.2021.PK.1, z dnia 20 października 2021 r., znak: NKN.051.11.2021.PK.2, z dnia 7 grudnia 2021 r., znak: NKN.051.11.2021.PK.3 oraz z dnia 28 grudnia 2021 r., znak: NKN.051.11.2021.PK.4.

Ze złożonych przez GIS wyjaśnień wynika, że pisma Dyrektora Zespołu Prawa Administracyjnego i Gospodarczego Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 17 lutego 2021 r. (znak: V.7018.65.2021.TS oraz V.7018.159.2021.TS) przekazane zostały do właściwych Państwowych Wojewódzkich Inspektorów Sanitarnych, gdyż w ocenie GIS dotyczyły sposobu prowadzenia postępowań administracyjnych. Jednocześnie GIS zwrócił się z prośbą o przekazanie informacji o sposobie ich rozstrzygnięcia.

GIS wyjaśnił, że przekazując przedmiotowe pisma brał pod uwagę okoliczność, że zbadanie przedmiotowej sprawy możliwe było przez właściwe organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej (właściwych Państwowych Wojewódzkich Inspektorów Sanitarnych), a nie tylko przez GIS jako organ nadzoru, a także specyfikę organizacji Państwowej Inspekcji Sanitarnej, w tym jej charakter w kontekście administracji zespolonej w województwie oraz zagadnień dotyczących funkcjonowania drugiej instancji w prowadzonych postępowaniach administracyjnych, tj. w odniesieniu do zagadnień poruszanych w ww. pismach Dyrektora Zespołu Prawa Administracyjnego i Gospodarczego Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

GIS wystąpił⁴ również do Dolnośląskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego we Wrocławiu o przedstawienie wyjaśnień i uzasadnienia dotyczącego potraktowania oraz rozpatrzenia ww. wystąpienia jako skargi na działalność Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Dzierżoniowie w trybie określonym w dziale VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁵. Niezależnie od powyższego GIS występował⁶ o przedstawienie dodatkowych informacji i wyjaśnień przez właściwych Państwowych Wojewódzkich Inspektorów Sanitarnych, którzy w jego ocenie byli organami właściwymi w przedmiotowych sprawach.

GIS podkreślił, że niezwłocznie i na bieżąco reagował na sygnały przekazywane mu w przedmiotowych sprawach, występował wielokrotnie do właściwych organów o przedstawienie wyjaśnień w przedmiotowych sprawach i uzyskiwał stosowne informacje zwrotne. Pismami z dnia 18 czerwca 2021 r. (znak: NK.ZN.055.214.2021 oraz NK.ZN.055.217.2021) przekazał do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich informacje dotyczące m.in. „*praktyki odformalizowania postępowań*”.

⁴ Pismo z dnia 26 maja 2021 r.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.

⁶ Pismami: z dnia 12 maja 2021 r., z dnia 18 czerwca 2021 r.

Zgodnie z przekazanymi przez GIS wyjaśnieniami, uwzględniając systemowy charakter spraw oraz zakres podejmowanych działań przez właściwe organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, a także istotę działań Inspekcji związanych z wprowadzonym stanem epidemii (w tym korekty priorytetyzacji realizowanych zadań), wskazane w Pana wystąpieniu zagadnienia znalazły swoje odzwierciedlenie w analizie ryzyk Głównego Inspektoratu Sanitarnego do Planu kontroli organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej na rok 2022.

Niezależnie od powyższego GIS poinformował, że w jego ocenie dyspozycja § 3 ust. 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii⁷, jak również § 3 ust. 4 wcześniej obowiązującego w tym zakresie rozporządzenia, nie pozostawiała organowi inspekcji sanitarnej możliwości załatwienia wniosku o zwolnienie lub skrócenie kwarantanny w formie innej, niż władcze rozstrzygnięcie administracyjne.

W związku z podniesionymi przez Pana wystąpieniami GIS skierował do Państwowych Wojewódzkich Inspektorów Sanitarnych, a za ich pośrednictwem do Państwowych Powiatowych Inspektorów Sanitarnych pismo z dnia 12 listopada 2021 r., znak: NK.ZN.055.1165.2021, informujące o stanowisku GIS odnośnie stosowania regulacji przewidujących kompetencje państwowych inspektorów sanitarnych do decydowania o skróceniu lub zwolnieniu z obowiązku odbycia kwarantanny powstałego w związku z przekroczeniem granicy Państwowej. Jednocześnie GIS zwrócił się o przyjęcie i stosowanie przekazanej opinii celem ujednoczenia zasad postępowania w przedmiotowych sprawach przez wszystkie organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

W związku z wątpliwościami związanymi z dalszymi wyjaśnieniami GIS przekazanymi Ministrowi Zdrowia pismem z dnia 24 stycznia 2022 r., znak: NK.ZN.055.1165.2021, w Ministerstwie Zdrowia dokonana została pogłębiona analiza prawna kwestii związanych z formą rozstrzygania przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w przedmiocie wniosków o skrócenie albo zwolnienie z obowiązku odbycia kwarantanny związanego z przekroczeniem granicy państwowej. W jej następstwie, w oparciu o opinię Departamentu Prawnego Ministerstwa Zdrowia, ustalono, co następuje.

Obowiązek odbycia kwarantanny w związku z przekroczeniem granicy Rzeczypospolitej Polskiej wynikał bezpośrednio z kolejnych aktów wykonawczych wydawanych na podstawie art. 46a ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu

⁷ Dz. U. poz. 861, z późn. zm.

zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi⁸ („Ustawa”). Wskazane przepisy wykonawcze określały ponadto zasady wyłączeń od obowiązku poddawania się kwarantannie po przekroczeniu granicy, a także przypadki, w których obowiązek ten jest znoszony lub skracany, zarówno z mocy samego prawa, jak i na podstawie indywidualnych rozstrzygnięć podejmowanych przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej. W tym ostatnim przypadku omawiane przepisy wskazywały, że państwowy inspektor sanitarny właściwy ze względu na miejsce zamieszkania lub pobytu, w którym ma się odbyć obowiązkowa kwarantanna, lub inny upoważniony przez GIS państwowy inspektor sanitarny, w uzasadnionych przypadkach, decyduje o skróceniu lub zwolnieniu z obowiązku jej odbycia⁹.

Biorąc pod uwagę, że przedmiotowym przypadku obowiązek odbycia kwarantanny wynikał z mocy prawa, wskazać należy, że oprócz indywidualnych rozstrzygnięć wydawanych w formie decyzji administracyjnych lub postanowień, organy administracji publicznej mogą wydawać bądź podejmować również inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, które dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Akty i czynności te zostały wymienione w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁰ („ppsa”), jako rozstrzygnięcia, na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Jak wskazuje doktryna, tego typu akty bądź czynności powinny spełniać łącznie cztery przesłanki:

- 1) nie mieć charakteru decyzji lub postanowienia,
- 2) być podejmowane w sprawach indywidualnych,
- 3) mieć charakter publicznoprawny,
- 4) dotyczyć uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisu prawa¹¹.

Nie ulega wątpliwości, że rozpatrywane w przedmiotowej sprawie przypadki dotyczą rozstrzygnięć:

- 1) podejmowanych w sprawach indywidualnych, gdyż dotyczą konkretnie oznaczonych osób, które spełniały przesłanki dla poddania ich obowiązkowej kwarantannie,

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 2069, z późn. zm.

⁹ § 3 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 2316, z późn. zm.), a także kolejno § 3 ust. 4 rozporządzenia z dnia 26 lutego 2021 r. (Dz. U. poz. 447), § 3 ust. 4 rozporządzenia z dnia 19 marca 2021 r. (Dz. U. poz. 512, z późn. zm.), § 3 ust. 7 rozporządzenia z dnia 6 maja 2021 r. (Dz. U. poz. 861, z późn. zm.) oraz § 5 ust. 8 rozporządzenia z dnia 25 lutego 2022 r. (Dz. U. poz. 473).

¹⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 329.

¹¹ Por. R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. Wyd. 7, Warszawa 2021, w Legalis.

2) o charakterze publicznoprawnym, ponieważ obowiązek kwarantanny wynikał z powszechnie obowiązujących przepisów materialnego prawa administracyjnego, uchwalonych przez Radę Ministrów w związku z wystąpieniem stanu epidemii i w celu jej zwalczania,

3) dotyczą obowiązku, który wynikał z przepisu prawa powszechnie obowiązującego (aktu wykonawczego do Ustawy)

Użycie w przepisach kolejnych rozporządzeń wydawanych na podstawie art. 46a Ustawy sformułowania, że państwowy inspektor sanitarny „decyduje” o skróceniu okresu kwarantanny bądź zwolnieniu z obowiązku jej odbywania, nie oznacza automatycznie, że w danym przypadku rozstrzygnięcia powinny zapadać w drodze decyzji administracyjnej. Nie można bowiem dokonywać wykładni w tym zakresie w oderwaniu od całokształtu przepisów zarówno Ustawy, jak i aktu wykonawczego statuującego obowiązek poddawania się kwarantannie po przekroczeniu granicy Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa nie przesądza, by w rozstrzygnięcia zapadające w szeroko pojętych sprawach dotyczących ww. obowiązku kwarantanny zapadały w formie decyzji administracyjnej (art. 33 i 34 Ustawy nie miały zastosowania w przypadku kwarantanny związanej z przekroczeniem granic państwowej). Przy braku stosownych uregulowań rangi ustawowej, należy przyjąć, że skoro obowiązek nie powstał na podstawie decyzji, to również zwolnienie z niego lub jego ograniczenie nie powinno odbywać się w tej formie.

W konsekwencji należy przyjąć, że rozstrzygnięcia organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, jako stanowiące przejaw władczej woli organu, obejmujące w szczególności negatywne rozpatrzenie wniosku osoby poddanej obowiązkowej kwarantannie o zwolnienie z obowiązku jej odbywania lub skrócenia okresu jej obowiązywania, stanowią ww. akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ppsa. Wykazują one bowiem cechy aktów indywidualnych dotyczących obowiązku wynikającego z przepisu prawa (obowiązku odbycia kwarantanny), wpływając na sytuację prawną ww. osób. Od aktów tych zależy bowiem, czy dana osoba zostanie zwolniona z ww. obowiązku lub długość trwania tego obowiązku ulegnie skróceniu.

Informacja o powyższym stanowisku została przekazana GIS. Jednocześnie Minister Zdrowia wskazał, że kluczowe jest niezwłoczne podjęcie skutecznych działań w zakresie sprawowanego przez GIS nadzoru nad działalnością organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, celem zapewnienia prawidłowej i jednolitej praktyki w zakresie formy wydawania rozstrzygnięć przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w przedmiocie

skrócenia lub zwolnienia z obowiązku odbycia kwarantanny w związku z przekroczeniem granicy państwowej.

W kontekście przedmiotowej sprawy uzupełniająco wskazać wypada, że Minister Zdrowia nie jest uprawniony do skierowania wytycznych czy poleceń dotyczących rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianych przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Wskazać jednocześnie należy na zmianę stanu prawnego, jaka nastąpiła w związku z wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 marca 2022 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii¹². Przepisy regulujące obowiązek odbycia kwarantanny w związku z przekroczeniem granicy państwowej utraciły moc z dniem 28 marca 2022 r.

Z poważaniem

z upoważnienia Ministra Zdrowia

Maciej Miłkowski

Podsekretarz Stanu

/dokument podpisany elektronicznie/

¹² Dz. U. poz. 679.