



**BIURO  
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa, 12-04-2021 r.

**Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich  
Maciej Taborowski**

**V.7018.159.2021.TS**

**Pani  
Izabela Kucharska  
Zastępca  
Głównego Inspektora Sanitarnego**

**via ePUAP**

Wielce Szanowna Pani Inspektor,

pismem z 16 lutego 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, działając na podstawie art. 12 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627), zwrócił się do Dyrektora Departamentu Nadzoru i Kontroli GIS o zbadanie - w ramach nadzoru sprawowanego nad działalnością organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej - niezgodnej z prawem praktyki stosowanej przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Dzierżoniowie polegającej na załatwianiu wniosków obywateli o zwolnienie z obowiązku odbycia kwarantanny w innej formie niż decyzja administracyjna. W dniu 22 lutego br. do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynął odpis pisma Zastępcy Głównego Inspektora Sanitarnego (Nr NK.ZN.055.214.2021), z którego treści wynika, że wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 16 lutego 2021 r. zostało przekazane „zgodne z właściwością” do Dolnośląskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego.

Pismem z dnia 18 marca 2021 r. Dolnośląski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny zawiadomił Rzecznika Praw Obywatelskich, że uznał jego skargę za niezasadną. Z uzasadnienia wspomnianego zawiadomienia wynika, że pismo Rzecznika zawierające wniosek o zbadanie sprawy w trybie nadzoru nad działalnością organów PIS, Dolnośląski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny potraktował jako skargę złożoną w trybie przepisów Działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego.

W związku z powyższym wskazać należy, co następuje.

Zgodnie z art. 12 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627), podejmując sprawę Rzecznik może zwrócić się o zbadanie sprawy

lub jej części do właściwych organów, w szczególności organów nadzoru. „Zwracając się w trybie art. 12 pkt 2 ustawy o zbadanie sprawy do właściwego organu Rzecznik może wskazywać kierunki, w których organ powinien prowadzić postępowanie, badając sprawę, okoliczności, które powinny zostać przeanalizowane w toku badania sprawy, a także wskazywać na konieczność proobywatelskiej wykładni przepisów prawa podczas badania sprawy. W istocie stosując art. 12 pkt 2 ustawy, Rzecznik wyznacza właściwemu organowi granice, w jakich sprawa powinna być badana. Rzecznik określa w tym przypadku także zakres przedmiotowy sprawy badanej przez właściwy organ, skoro może zwrócić się o zbadanie sprawy lub jej części” (por. „Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz” S. Trociuk, wyd. II, LEX/el. 2020).

Z powyższego wynika, że w przypadku zwrócenia się przez Rzecznika do właściwego organu z wnioskiem o zbadanie sprawy lub jej części w trybie nadzoru, organ ten jest związany tym wnioskiem. Tymczasem w przedmiotowej sprawie, wniosek Rzecznika skierowany na podstawie art. 12 pkt 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich do Głównego Inspektora Sanitarnego – organu nadzorującego działalność organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej (art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej) został przekazany „zgodnie z właściwością” do Dolnośląskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, który nie posiada uprawnień nadzorczych. Takie postępowanie Generalnego Inspektora Sanitarnego stanowi naruszenie art. 12 pkt 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich bowiem prowadzi do bezprawnej ingerencji w wybór sposobu prowadzenia podjętej sprawy, który należy wyłącznie do Rzecznika. Ponadto, może ono zostać także odebrane jako uchylanie się przez Głównego Inspektora Sanitarnego od wykonywania obowiązków związanych z kompetencjami w zakresie sprawowania nadzoru nad organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

W konsekwencji niezgodnego z prawem przekazania wniosku Rzecznika do Dolnośląskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, organ ten – wbrew obowiązującym przepisom prawa – potraktował go jako skargę powszechną i rozpoznał w trybie przepisów art. 221 i następnego Kodeksu postępowania administracyjnego. Pomijając okoliczność, że brak było podstaw do uznania, że wniosek o zbadanie sprawy w trybie nadzoru podlega załatwieniu na zasadach określonych w przepisach Działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego, to wskazać należy, iż Rzecznik Praw Obywatelskich nie posiada kompetencji do składania skarg powszechnych bowiem jest to uprawnienie przysługujące wyłącznie osobom fizycznym oraz jednostkom organizacyjnym, w tym osobom prawnym, które nie są wyposażone w przymiot wykonywania władzy publicznej. Prawo składania petycji i skarg do organów władzy publicznej jest bowiem konstytucyjnym prawem politycznym, które gwarantuje art. 63 Konstytucji, zamieszczony w Rozdziale II Konstytucji „Wolności, prawa i obowiązki, człowieka i obywatela”. Natomiast podmioty sprawujące władzę publiczną, w tym Rzecznik Praw Obywatelskich, są podmiotami

zobowiązani, a nie uprawnionymi w zakresie prawa do petycji (por. „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, red. P. Tuleja, wyd. Wolters Kluwer Polska).

Niezależnie od nieprawidłowości proceduralnych dotyczących rozpoznania wniosku Rzecznika przez Dolnośląskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, zaskoczenie budzi treść uzasadnienia zawiadomienia o sposobie rozpoznania tego wniosku (skargi) przez organ inspekcji sanitarnej. Dolnośląski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny zaakceptował bowiem praktykę niewydawania decyzji administracyjnych po negatywnym rozpoznaniu wniosków obywateli o zwolnienie z obowiązku odbycia kwarantanny, uznając, że jest ona zgodna z prawem, co stoi w oczywistej sprzeczności z treścią obowiązującego wówczas § 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 w związku z art. 1 pkt 1, art. 61 § 1 i 3 oraz art. 104 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Pogląd organu inspekcji sanitarnej jest przy tym sprzeczny z argumentacją, na którą organ ten powołał się w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi twierdząc, że „stanowisko organu może zostać wyrażone w formie decyzji administracyjnej tylko wtedy, gdy przepis prawa przewiduje taką możliwość”. Należy bowiem zwrócić uwagę, że w § 3 ust. 4 powołanego rozporządzenia Rady Ministrów prawodawca jednoznacznie określił, że organ inspekcji sanitarnej „decyduje” o skróceniu lub zwolnieniu z obowiązku odbycia kwarantanny, co przesądza o tym, że powinien podjąć decyzję (pozytywną lub negatywną) w przedmiocie wniosku o skrócenie lub zwolnienie z kwarantanny. Słowo „decydować” oznacza bowiem w polskim języku: „podejmować decyzję w jakiejś sprawie”, „postanawiać”. „rozstrzygać”. Nie ulega zatem wątpliwości, że powołany przepis rozporządzenia Rady Ministrów nie tylko przewiduje możliwość, ale wręcz nakazuje załatwić sprawę skrócenia lub zwolnienia z kwarantanny (również w negatywny sposób) w formie decyzji administracyjnej.

W związku z powyższym, nie do zaakceptowania jest stanowisko Dolnośląskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, że w przypadku stwierdzenia „w toku pierwszych czynności wyjaśniających” przez organ inspekcji sanitarnej, że nie zaistniała przesłanka będąca podstawą do zwolnienia z obowiązku kwarantanny, nie wydaje się decyzji administracyjnej. Stanowisko takie dopuszcza bowiem sytuacje, że postępowanie wyjaśniające w sprawie zwolnienia z kwarantanny prowadzone jest poza procedurą administracyjną określoną w K.p.a. i w zależności od jego ustaleń organ wydaje pozytywną decyzję administracyjną (bez uprzedniego wszczęcia postępowania administracyjnego) lub odmawia uwzględnienia wniosku w drodze zwykłego pisma, co prowadzi do nieuzasadnionego różnicowania uprawnień procesowych obywateli, a w szczególności pozbawia ich możliwości uruchomienia instancyjnej kontroli prawidłowości rozstrzygnięcia podjętego przez organ.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 12 pkt 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ponownie zwracam się do Pani Inspektor z uprzejmą prośbą o zbadanie przedmiotowej sprawy w ramach nadzoru nad działalnością organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Uprzejmie proszę o niezwłoczne poinformowanie Rzecznika o podjętych działaniach nadzorczych.

Z wyrazami szacunku

Maciej Taborowski

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/