



Warszawa, 22-10-2025 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**V.511.13.2023.TS**

**Naczelny Sąd Administracyjny**

**Izba Gospodarcza**

**ePUAP**

sygn. II GPS 1/25

**Pismo procesowe**

**Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 8 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.; dalej: P.p.s.a.),

zgłaszam udział

w postępowaniu zainicjowanym postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2024 r., sygn. akt II GSK 360/23, na mocy którego składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawiono do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości: „Czy konkretyzacja i indywidualizacja obowiązku poddania się kwarantannie, osób o których mowa w art.

34 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1845 ze zm.), następuje w formie decyzji administracyjnej, czy też następuje w drodze czynności z zakresu administracji publicznej, o której stanowi art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1634)?”

i przedstawiam następujące stanowisko:

**Nałożenie obowiązku kwarantanny na osoby, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 924), następuje w formie decyzji administracyjnej.**

#### Uzasadnienie

Rozpoznając skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 czerwca 2022 r., sygn. akt III SA/Kr 1280/21, oddalającego skargę na czynność w przedmiocie objęcia małoletniej kwarantanną, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że w przedmiotowej sprawie wyłoniło się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości dotyczące formy w jakiej organ inspekcji sanitarnej postanawia o tym, że osoba, która była narażona na chorobę zakaźną lub pozostawała w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, a nie wykazuje objawów chorobowych, podlega obowiązkowej kwarantannie. W związku z powyższym, działając na podstawie art. 187 § 1 P.p.s.a., NSA postanowił przedstawić przedmiotowe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi.

W uzasadnieniu postanowienia przedstawiającego zagadnienie prawne NSA zwrócił uwagę, że w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane są dwa rozbieżne stanowiska co do właściwej formy działania organu inspekcji sanitarnej, w wyniku którego osoby, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, zostają poddane obowiązkowej kwarantannie. W licznych orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje, że nałożenie obowiązku kwarantanny na osobę, która była narażona na chorobę zakaźną lub pozostawała w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, wymaga wydania decyzji administracyjnej. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażany jest także inny pogląd, zgodnie z którym norma wynikająca z art. 34 ust. 2 powołanej wyżej ustawy jest konkretyzowana w formie niejurysdykcyjnego aktu, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a.

Naczelny Sąd Administracyjny przytoczył argumentację prawną uzasadniającą zarówno stanowisko opowiadające się za decyzyjną formą nakładania obowiązku kwarantanny, jak również pogląd przeciwny, w myśl którego objęcie obowiązkową kwarantanną następuje w drodze czynności (aktu) materialno-technicznej z zakresu administracji publicznej, dotyczącej obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Mając na uwadze przeciwstawne stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego w przedmiotowej kwestii, w ocenie sądu orzekającego, zasadnym stało się podjęcie przez skład siedmiu sędziów uchwały rozstrzygającej zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, która doprowadzi do usunięcia rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Zgodnie z art. 187 § 1 P.p.s.a, jeżeli przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, Naczelny Sąd Administracyjny może odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego Sądu. W doktrynie i orzecznictwie wskazuje się, że podstawą do przyjęcia, że wystąpiła przesłanka określona w powołanym wyżej przepisie ustawy, będzie również pojawienie się w danej kwestii prawnej rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. komentarz do art. 187 P.p.s.a. [w] „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz”, B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, wyd. IX, opublikowano WKP 2024 oraz postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 czerwca 2007 r., sygn. akt I FPS 1/07). Przyjąć zatem należy, że w przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z poważnymi wątpliwościami prawnymi, które uzasadniają przedstawienie ich do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi określa m.in. zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, a także rozpoznawania i monitorowania sytuacji epidemiologicznej oraz podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia i przecięcia dróg szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych (art. 1 pkt 1 ustawy). Prowadzenie działalności zapobiegawczej i przeciwepidemicznej w zakresie chorób zakaźnych należy do zadań Państwowej Inspekcji Sanitarnej (art. 2 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Dz.U. z 2024 r. poz. 416). W celu realizacji tych zadań inspekcja sanitarna została wyposażona w prawne środki działania, w tym środki o charakterze prewencyjnym (obowiązek odbycia kwarantanny, podleganie nadzorowi epidemiologicznemu), których zastosowanie ma powstrzymać rozprzestrzenianie się zakażeń wywołujących niebezpieczne choroby.

Możliwość zastosowania przez organy inspekcji sanitarnej wspomnianych wyżej środków prewencyjnych przewiduje m.in. art. 34 ust. 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Zgodnie z jego brzmieniem, „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”. Z treści powołanego przepisu wynika zatem, że w przypadku ustalenia, że określona osoba miała kontakt z nosicielem biologicznego czynnika chorobotwórczego (np. wirusa SARS-CoV-2), osoba taka podlega obowiązkowi odbycia kwarantanny lub nadzorowi epidemiologicznemu, jeżeli o nałożeniu kwarantanny lub podleganiu nadzorowi epidemiologicznemu postanowi organ inspekcji sanitarnej. Za taką wykładnią przedmiotowego przepisu przemawia w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich okoliczność użycia przez ustawodawcę zwrotu „jeżeli tak postanowią organy”, który należy rozumieć „pod warunkiem, że taką decyzję podejmą organy”. Wskazać bowiem należy, że spójnik „jeżeli” pełni w języku polskim m.in. funkcję polegającą na wprowadzeniu zdania podrzędnego określającego okoliczności, w jakich zachodzi stan rzeczy, o którym mowa w zdaniu nadrzędnym. Z kolei słowo „postanowić” oznacza w języku polskim „podjąć jakąś decyzję” (zob. serwis internetowy - Słownik Języka Polskiego Wydawnictwa Naukowego PWN). Powstanie obowiązku odbycia kwarantanny lub podlegania nadzorowi epidemiologicznemu, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy, jest zatem uzależnione od wydania przez organ inspekcji sanitarnej decyzji administracyjnej zawierającej rozstrzygnięcie w przedmiocie nałożenia jednego z tych obowiązków.

Na przeszkodzie powyższemu stanowisku nie stoi okoliczność, że ustawodawca nie wskazał *expressis verbis*, że objęcie osób, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy, obowiązkową kwarantanną lub nadzorem epidemiologicznym, następuje w drodze decyzji organu inspekcji sanitarnej. Zgodnie bowiem z poglądem utrwalonym w orzecznictwie, nie jest wymagane, aby przepisy prawa materialnego wskazywały w sposób wyraźny i bezpośredni na decyzyjną formę załatwiania danej sprawy. Za wystarczające uznaje się określenie w formie czasownikowej kompetencji organu do rozstrzygania sprawy, np. „zezwała”, „przydziela”, „stwierdza”, „nakazuje”, „przyznaje”. Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 34 ust. 2 ustawy czasownikiem „postanowia”, który określa rodzaj czynności (działania), do podjęcia których uprawnione są organy inspekcji sanitarnej, przesądza o tym, że nałożenie obowiązku kwarantanny lub

podlegania nadzorowi epidemiologicznemu następuje w drodze decyzji administracyjnej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że mamy tu do czynienia z załatwieniem sprawy administracyjnej, gdyż organ inspekcji sanitarnej stosuje normę prawa administracyjnego (art. 34 ust. 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi) w celu ustalenia sytuacji prawnej określonego podmiotu poprzez obciążenie go z urzędu określonym obowiązkiem (kwarantanny lub nadzoru epidemiologicznego).

Należy zwrócić uwagę, że decyzja administracyjna oraz inne akty i czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa to formy działalności administracji publicznej, które różnią się od siebie pod pewnym względem. Decyzja administracyjna jest aktem stosowania prawa tzn. wyprowadzenia z niego normy jednostkowej i konkretnej, która wyznacza sytuację prawną adresata. Jest to konkretyzacja prawa w odniesieniu do indywidualnego podmiotu w określonym stanie faktycznym, będąca przejawem woli organu administracji dotyczącym istnienia czy powstania określonych stosunków prawnych. Natomiast akty wskazane w art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a. sprowadzają się do wykonania prawa – urzeczywistnienia (realizacji) dyspozycji normy prawnej. Są to głównie działania materialno-techniczne, wywołujące określone skutki drogą faktów. Wspomniane akty mogą mieć również charakter władczy, z tym, że nie są to rozstrzygnięcia władcze, gdyż wówczas mamy do czynienia z decyzją administracyjną (zob. uchwała NSA z dnia 8 września 2003 r., sygn. akt OPS 2/03).

Skoro zgodnie z treścią art. 34 ust. 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, to organ inspekcji sanitarnej ma postanowić, czyli podjąć decyzję, o tym, że konkretna osoba, która była narażona na chorobę zakaźną lub pozostawała w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, ma podlegać obowiązkowej kwarantannie lub nadzorowi epidemiologicznemu, to niewątpliwie w/w organ w sposób władczy rozstrzyga o sytuacji prawnej tej osoby. Rodzi to po stronie organu inspekcji sanitarnej obowiązek wydania stosownej decyzji administracyjnej (załatwienia sprawy w trybie decyzyjnym). W ramach przyznanых przez ustawodawcę kompetencji organ inspekcji sanitarnej decyduje m.in. o tym, czy zastosować wobec w/w osoby środek izolacyjny w postaci kwarantanny, czy też wystarczającym będzie poprzestanie na nałożeniu obowiązków, które nie ograniczają swobody przemieszczania się, takich jak poddanie tej osoby obserwacji, czy też wykonanie u niej badań sanitarno-epidemiologicznych w celu wykrycia biologicznych czynników chorobotwórczych (nadzór epidemiologiczny). Takie rozwiązanie jest logiczne, bowiem organy inspekcji sanitarnej, jako powołane do sprawowania nadzoru

sanitarnego oraz prowadzenia działalności zapobiegawczej i przeciwepidemicznej w zakresie chorób zakaźnych, są najlepiej zorientowane w zakresie występujących zagrożeń dla zdrowia publicznego i opierając się na wiedzy medycznej mogą podejmować odpowiednie – do występujących zagrożeń – działania mające na celu zapobieganie oraz zwalczanie szerzenia się zakażeń i zachorowań na choroby zakaźne.

Należy przy tym zauważyć, że zastosowanie jednego ze środków prewencyjnych, wskazanych w art. 34 ust. 2 ustawy, powinno być poprzedzone weryfikacją uzyskanych przez organ inspekcji sanitarnej danych lub innych informacji o podejrzeniach zakażeń oraz przeprowadzeniem dochodzenia epidemiologicznego (art. 32 ust. 1 ustawy). Okoliczność, że ustawodawca nakłada na organ inspekcji sanitarnej obowiązek przeprowadzenia dochodzenia epidemiologicznego nie oznacza, że do postępowania kończącego się zastosowaniem środka prewencyjnego w postaci obowiązkowej kwarantanny nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. W orzecznictwie podnosi się, że w przypadku podejrzenia zakażenia lub kontaktu z chorobą zakaźną nie prowadzi się pełnego postępowania administracyjnego, a tylko stosuje się niektóre przepisy tej procedury na podstawie ustaleń dokonanych w dochodzeniu epidemiologicznym (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 maja 2022 r., sygn. akt III SA/Łd 197/22 oraz wyrok NSA z dnia 8 września 2021 r. sygn. akt II GSK 793/21). Ze względu na specyfikę tego postępowania, nie jest bowiem możliwe zachowanie wszelkich zasad i przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Niemniej jednak, prowadzenie dochodzenia epidemiologicznego nie zwalnia organu inspekcji sanitarnej z obowiązku utrwalenia w aktach sprawy wszelkich pozyskanych informacji oraz dokonanych przez organ czynności (zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 30 czerwca 2022 r., sygn. akt II SA/Op 34/22). Czynności organu, w wyniku których stwierdził, że doszło do styczności (kontaktu) z osobą zakażoną (np. wirusem SARS-CoV-2) oraz okoliczności tego kontaktu (kto, z kim, gdzie, kiedy) powinny zostać utrwalone w formie choćby notatki urzędowej - adnotacji podpisanej przez pracownika, o której mowa w art. 72 § 1 K.p.a. (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 kwietnia 2022 r., sygn. akt II SA/Bd 1/22). Utrwalenie pozyskanych informacji i dokonanych czynności jest niezbędne do tego, aby możliwa była późniejsza weryfikacja tego, czy zaistniały podstawy do nałożenia kwarantanny i czy okres, na jaki została ona nałożona, został ustalony stosownie do obowiązujących w tej materii regulacji. W przeciwnym razie kontrola legalności skierowania na kwarantannę byłaby kontrolą wyłącznie pozorną (zob. wyroki WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2023 r., sygn. akt III SA/Gd 69/23 oraz z dnia 23 lutego 2023 r., sygn. akt III SA/Gd 275/22). W postępowaniu zmierzającym do zastosowania środka prawnego w postaci obowiązku

kwarantanny wyłączeniu ulega zasada czynnego udziału strony w każdym stadium postępowania. Postawę prawną tego wyłączenia stanowi art. 10 § 2 K.p.a., który pozwala na odstąpienie od realizacji w/w zasady w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego (zob. wyrok NSA z dnia 8 września 2021 r., sygn. akt II GSK 835/21). Należy mieć też na uwadze, że w przedmiotowym postępowaniu modyfikacji ulega zasada prawdy obiektywnej i uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 K.p.a.). Wprawdzie na gruncie przepisu art. 7 K.p.a. nie ma prymatu interesu społecznego nad słusznym interesem obywateli, jednak w niektórych regulacjach, jak chociażby w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, interes społeczny, jakim jest zdrowie publiczne, jest wartością wyższą niż interes obywatela. Oznacza to, że wynikający z art. 7 K.p.a. obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy musi być interpretowany przez pryzmat zakresu dochodzenia epidemiologicznego i obowiązków ciążących na organie prowadzącym to postępowanie, a dopiero w dalszej kolejności przez zakres praw procesowych strony (zob. wyrok NSA z dnia 8 września 2021 r., sygn. akt II GSK 793/21).

Z powyższego wynika, że pomimo tego, że podjęcie rozstrzygnięcia w przedmiocie nałożenia kwarantanny nie wymaga przeprowadzenia pełnego postępowania administracyjnego z zachowaniem wszystkich reguł określonych w przepisach K.p.a., to jednak procedura poprzedzająca to rozstrzygnięcie opiera się na regulacjach zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Należy zatem wskazać, że Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco (art. 1 pkt 1 K.p.a.). Celem bezpośrednim ogólnego postępowania administracyjnego jest wiążące ustalenie konsekwencji norm prawa materialnego w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata w sprawie indywidualnej przez organ administracji publicznej w formie decyzji. Zgodnie bowiem z art. 104 K.p.a., organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej.

Na gruncie art. 1 pkt 1 K.p.a. uznaje się, że każda sprawa, w której organ administracji publicznej dokonuje władczej konkretyzacji uprawnień lub obowiązków jednostki w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym, powinna być rozstrzygana w formie decyzji administracyjnej albo załatwiana milcząco (komentarz do art. 1 K.p.a. [w] „Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz”, red. H. Knysiak-Sudyka, wyd.

III, opublikowano: WKP 2023). Skoro zatem w postępowaniu prowadzonym w stosunku do osoby, która była narażona na chorobę zakaźną lub pozostawała w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, a nie wykazuje objawów chorobowych, organ inspekcji sanitarnej stosuje – choć w ograniczonym zakresie – przepisy ogólnego postępowania administracyjnego i jednostronnie, w sposób prawnie wiążący, ustala sytuację prawną takiej osoby, poprzez nałożenie na nią obowiązku o charakterze izolacyjnym (kwarantanna), to nie ulega wątpliwości, że rozstrzygnięcie kończące przedmiotowe postępowanie musi zapaść w formie decyzji administracyjnej.

Natomiast inne niż decyzje i postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a., to działania administracji publicznej, które nie są podejmowane w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, przez co mają charakter pozaprocesowy. Przedmiotowe akty i czynności cechują się brakiem formalizmu przy ich podjęciu i uzewnętrznieniu, gdyż nie są one wynikiem prawnie sformalizowanego postępowania. Jeżeli zatem działania organu inspekcji sanitarnej, podejmowane w związku z wystąpieniem okoliczności wymienionych w art. 34 ust. 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, nie są zupełnie wolne od rygorów procesowych i podlegają – przynajmniej w części – regułom wynikającym z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, to nie można przyjąć, że skierowanie na kwarantannę - będące wynikiem ustaleń organu, że zastosowanie tego środka w stosunku do danej osoby jest niezbędne, aby powstrzymać rozprzestrzenianie się zakażeń wywołujących niebezpieczne choroby - następuje w drodze niejurysdykcyjnego aktu (czynności), o którym mowa w 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a.

Należy mieć ponadto na uwadze, że nałożenie na jednostkę obowiązku kwarantanny skutkuje ograniczeniem przysługującej jej z mocy art. 52 ust. 1 Konstytucji wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Choć ingerencja taka jest ustanowiona w ustawie, a jej celem jest konieczność ochrony zdrowia publicznego (art. 31 ust. 3 Konstytucji), to jednak osobie, która doznała ograniczeń w związku z objęciem jej obowiązkiem kwarantanny, należy zagwarantować uprawnienia procesowe umożliwiające m.in. poddanie rozstrzygnięcia organu inspekcji sanitarnej w przedmiocie skierowania na kwarantannę kontroli instancyjnej i sądowej. W orzecznictwie podnosi się, że z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika prawo do procesu administracyjnego, co wiąże się z wymogiem, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu

rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej (zob. uchwała NSA z dnia 24 maja 2012 r., sygn. akt II GPS 1/12). Istotnym elementem sprawiedliwości proceduralnej jest m.in. prawo do zaskarżania przez strony i uczestników postępowania rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji, zagwarantowane w art. 78 Konstytucji (wyrok TK z dnia 14 czerwca 2006 r., sygn. akt K 53/05).

W przypadku, gdy organ administracji publicznej rozstrzyga sprawę indywidualną w formie decyzji administracyjnej, stronom przysługuje uprawnienie do złożenia odwołania od decyzji. Z kolei ostateczna decyzja organu może zostać poddana kontroli sądowo-administracyjnej.

Należy mieć na uwadze, że jednym z obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej jest pouczenie o prawie wniesienia od niej odwołania do organu wyższego stopnia przez stronę postępowania administracyjnego (art. 107 § 1 pkt 7 K.p.a.). Natomiast w przypadku wydania aktu lub podjęcia czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, organ administracji publicznej nie ma obowiązku informowania adresata tego rodzaju działań administracji publicznej o prawie zaskarżenia ich do sądu administracyjnego, które wynika z unormowań zawartych w art. 3 § 2 pkt 4 w związku z art. 50 § 1 P.p.s.a. Na skutek tego, obywatele nie mają świadomości, że przysługuje im prawo do uruchomienia sądowej kontroli działalności administracji publicznej, której przedmiotem jest wspomniany akt lub czynność organu administracji publicznej.

Jeżeli zatem obowiązek kwarantanny, który stanowi istotne ograniczenie swobody poruszania się, byłby nakładany w drodze czynności materialno-technicznej, to żadna z osób objętych przedmiotowym obowiązkiem nie byłaby powiadamiana przez organ o prawie wniesienia skargi na przedmiotową czynność do sądu administracyjnego. Z uwagi na to, że obowiązek kwarantanny skutkuje koniecznością odseparowania osoby objętej kwarantanną od innych ludzi, co wiąże się niemożnością bezpośredniego kontaktowania się z otoczeniem, uzyskanie porady prawnej u adwokata, radcy prawnego lub innego podmiotu udzielającego pomocy prawnej co do możliwości zaskarżenia czynności w przedmiocie objęcia kwarantanną staje się znacznie utrudnione. Może to w istotny sposób wpływać na faktyczną możliwość korzystania przez osobę, na którą nałożono obowiązek kwarantanny, z uprawnienia do zaskarżenia rozstrzygnięcia organu inspekcji sanitarnej nakładającego obowiązek kwarantanny.

Nie bez znaczenia dla kwestii praktycznego korzystania przez obywateli z przysługujących im środków zaskarżenia są także wymogi formalne pisma, które uruchamia procedurę weryfikacji rozstrzygnięcia organu administracji publicznej. O ile odwołanie jest niesformalizowanym środkiem zaskarżenia decyzji administracyjnej, bowiem nie wymaga ono szczegółowego uzasadnienia, a wystarczającym jest, że z odwołania wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji (art. 128 K.p.a.), o tyle skarga do sądu administracyjnego musi spełniać wymogi formalne określone w art. 46-47 oraz w art. 57 P.p.s.a. Ponadto, od skargi do sądu administracyjnego należy uiścić wpis, przy jej wniesieniu do sądu. Konieczność spełnienia wymogów formalnych dot. skargi do sądu administracyjnego oraz uiszczenia opłaty sądowej może utrudniać osobie, która z związku z nałożonym obowiązkiem kwarantanny pozostaje w odosobnieniu, dochodzenie swoich praw na drodze sądowej.

Mając na uwadze przedstawioną powyżej argumentację, uznać należy, że stanowisko składów orzekających, w myśl którego nałożenie obowiązku kwarantanny następuje w drodze aktu lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a., jest nie tylko sprzeczne z wynikiem wykładni językowej art. 34 ust. 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, ale ponadto nie gwarantuje osobom objętym przedmiotowym obowiązkiem prawa do procesu administracyjnego, co w konsekwencji w znacznym stopniu utrudnia im możliwość skorzystania z prawa do zaskarżenia rozstrzygnięcia w przedmiocie obowiązku kwarantanny.

W związku z powyższym, Rzecznik Praw Obywatelskich przychyliła się do tej linii orzeczniczej, zgodnie z którą nałożenie obowiązku kwarantanny w związku z wystąpieniem jednej z okoliczności wymienionych w art. 34 ust. 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi wymaga wydania decyzji administracyjnej.

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/