



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 12-10-2021 r.

Marcin Wiącek

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie**

V.7018.1056.2020.ŁK

za pośrednictwem

**Mazowieckiego Państwowego
Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego**
via ePUAP

skarżący:

Rzecznik Praw Obywatelskich

REGON: 012093073

adres elektronicznej skrzynki podawczej:

/RPO/SkrytkaESP

organ:

**Mazowiecki Państwowy Wojewódzki
Inspektor Sanitarny**

uczestniczka:

Skarga Rzecznika Praw Obywatelskich

wraz z wnioskiem o rozpatrzenie sprawy w trybie uproszczonym

Działając w oparciu o art. 50 § 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 1 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 w całości decyzję DE HKN/01303/2021 Mazowieckiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego z 19 sierpnia 2021 r., znak NK.906.31.2021, utrzymującą w mocy decyzję Powiatowego Państwowego Inspektora Sanitarnego w Płocku nr 10/2021 z 10 czerwca 2021 r., znak PPIS/EPN/4035/183/JS/8814/2020 w przedmiocie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej.

Zaskarżonej decyzji zarzucam, że została wydana:

- 1) z mającym wpływ na wynik sprawy naruszeniem art. 107 § 1 pkt 4 Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez niewskazanie materialnej podstawy prawnej (normy sankcjonującej) wydanej decyzji o nałożeniu kary pieniężnej;
- 2) z naruszeniem art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, poprzez wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej za naruszenie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej wprowadzonego z uchybieniem art. 92 Konstytucji RP.

Mając powyższe na względzie, wnoszę o:

- 1) **rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym (art. 119 pkt 2 p.p.s.a.)**;
- 2) uchylenie w całości zarówno zaskarżonej decyzji (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c p.p.s.a.), jak i poprzedzającej ją decyzji Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Płocku (art. 135 p.p.s.a.);
- 3) umorzenie postępowania administracyjnego w sprawie (art. 145 § 3 p.p.s.a.).

U z a s a d n i e n i e

Stan faktyczny.

1. Decyzją nr DE HKN/01303/2021 z 19 sierpnia 2021 r., znak NK.906.31.2021, Mazowiecki Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny utrzymał w mocy decyzję Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Płocku nr 10/2021 z 10 czerwca 2020 r., znak PPIS/EPN/4035/183/JS/8814/2020 wymierzającą administracyjną karę pieniężną w wysokości 5.000,00 zł „za naruszenie w dniu 26.10.2020 r. zakazu prowadzenia działalności określonego rodzaju w czasie obowiązywania stanu epidemii”. W uzasadnieniu organ przedstawił dotychczasowy przebieg postępowania. Wskazał m.in., że przedmiotowa sprawa po raz drugi jest przez niego rozpatrywana wobec uchylenia uprzednio wydanej decyzji nakładającej karę z powodu stwierdzonych przez Mazowieckiego PWIS uchybień natury procesowej (naruszenie prawa strony do czynnego udziału w postępowaniu).
2. W uzasadnieniu wydanej, a obecnie kwestionowanej decyzji, organ wyjaśnił, że w oparciu o zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, w szczególności notatki urzędowej, sporządzonej przez funkcjonariuszy Policji ustalił, że „w czasie kontroli w dniu 26.10.2020 r. o godzinie 13:45 ujawniono prowadzenie działalności usługowej - SOLARIUM Na miejscu zastano pracownicę która podała, że właścicielem wskazanego solarium jest Pani która przebywa poza granicami kraju i na jej polecenie solarium jest otwarte. W przedmiotowym lokalu prowadzono działalność

gospodarczą w postaci Solarium, pomimo obowiązującego zakazu prowadzenia działalności określonego rodzaju w czasie obowiązywania stanu epidemii”. Prowadzenie działalności gospodarczej przez stronę organ potwierdził na podstawie zapisów w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Przeważający rodzaj działalności, zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności (PKD) został określony przez przedsiębiorcę w klasie 96.04.Z Działalność usługowa związana z poprawą kondycji fizycznej.

3. Kolejno organ wyjaśnił, że zgodnie z obowiązującym w dniu 26 października § 6 ust. 1 pkt 3 w zw. z § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii w brzmieniu obowiązującym od 24 października 2020 r. (dalej jako „rozporządzenie Rady Ministrów”), „do odwołania ustanawia się zakaz prowadzenia przez przedsiębiorców w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 424 i 1086) oraz przez inne podmioty działalności polegającej na prowadzeniu działalności usługowej związanej z poprawą kondycji fizycznej (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 96.04.Z)”. Wobec ustalonych faktów dotyczących prowadzenia przez stronę działalności gospodarczej organ uznał, że naruszyła ona przywołany wyżej zakaz, a tym samym podlega ukaraniu administracyjną karą pieniężną, której wysokość organ określił na 5.000,00 zł.

Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich.

4. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zaskarżona decyzja obarczona jest wadami wskazanymi w zarzutach niniejszej skargi i winna – podobnie, jak wydana w sprawie decyzja pierwszoinstancyjna – podlegać wyeliminowaniu z obiegu prawnego, a postępowanie w sprawie umorzeniu wobec jego bezprzedmiotowości.

Naruszenie art. 107 § 1 pkt 4 Kodeksu postępowania administracyjnego i jego wpływ na wynik sprawy.

5. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji (uwagę tę odnieść należy także do decyzji pierwszoinstancyjnej), organ wskazał normę prawa materialnego, którą naruszyć miałyby jakoby strona. Przywołanie § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów nie wyczerpuje jednak bynajmniej obowiązku wskazania podstawy prawnej zaskarżonej decyzji w ujęciu art. 107 § 1 pkt 4 K.p.a. W doktrynie funkcjonuje koncepcja norm sankcjonowanych i sankcjonujących wzajemnie sprzężonych funkcjonalnie, które choć należy traktować jako samodzielne normy, pozostają ze

sobą w funkcjonalnym związku¹. Na parę powiązanych ze sobą funkcjonalnie norm składają się norma sankcjonowana, adresowana do podmiotu administrowanego i wyznaczająca pożądane od niego zachowanie, oraz norma sankcjonująca – skierowana do organu i przewidująca obowiązek zastosowania sankcji za naruszenie normy sankcjonowanej. Z uwagi na charakter niniejszej sprawy na materialną podstawę rozstrzygnięcia – obok przywołanej przez organ normy sankcjonowanej – składa się również norma sankcjonująca, którą jednak organ pominął zarówno w komparycji, jak i uzasadnieniu wydanej przez siebie decyzji. Uchybienie to wpłynęło w sposób zasadniczy na treść rozstrzygnięcia z uwagi na to, że zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, który naruszyć miała uczestniczka nie jest poddany sankcji na mocy powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

6. Zgodnie z art. 46a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, w przypadku wystąpienia stanu epidemii (...) 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.
7. Godzi się podkreślić, że wśród „stosowanych rozwiązań”, o których mowa w art. 46a pkt 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, wyróżnia się cztery odrębne kategorie działań. Działaniami tymi są, nakładane rozporządzeniem Rady Ministrów: **nakazy** (art. 46b pkt 9, 10 i 13), **obowiązki** (art. 46b pkt 4, 4a, 5, 6 i 8 *in fine*), **ograniczenia** (art. 46b pkt 2, 3 i 8 *ab initio*) oraz **zakazy** (art. 46b pkt 10 i 11). Do prowadzenia działalności gospodarczej (a z tym związana jest niniejsza sprawa) odnieść należy możliwość wprowadzenia przez Radę Ministrów „**czasowego ograniczenia** określonych zakresów działalności przedsiębiorców” (art. 46b pkt 2) i – ewentualnie - **czasowego ograniczenia** korzystania z lokali lub terenów oraz obowiązku ich zabezpieczenia” (art. 46b pkt 8)
8. Jednocześnie, stosownie do art. 46b pkt 1 ustawy, w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a, można ustanowić także „*ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których*

¹ tak m.in. G. Heleniak za Z. Ziemińskim, Głosa do uchwały NSA z dnia 16 maja 2016 r., II GPS 1/16, ZNSA 2016, nr 5, s. 159-168.

mowa w art. 46 ust. 4”. Do tych **ograniczeń, obowiązków i nakazów** (art. 46b pkt 1 nie pozwala na wprowadzenie przez Radę Ministrów **zakazów** wymienionych w art. 46 ust. 4) należą: czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się (art. 46 ust. 4 pkt 1 ustawy), czasowe ograniczenie obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych (art. 46 ust. 4 pkt 2 ustawy), **czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy (art. 46 ust. 4 pkt 3 ustawy)**, obowiązek wykonania określonych zabiegów sanitarnych, jeżeli wykonanie ich wiąże się z funkcjonowaniem określonych obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych lub innych obiektów (art. 46 ust. 4 pkt 5 ustawy), nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi (art. 46 ust. 4 pkt 6 ustawy), obowiązek przeprowadzenia szczepień ochronnych, o których mowa w ust. 3, oraz grupy osób podlegające tym szczepieniom, rodzaj przeprowadzanych szczepień ochronnych (art. 46 ust. 4 pkt 7 ustawy).

9. Z przywołanych norm wynika w sposób jednoznaczny, że **zakaz²** prowadzenia działalności gospodarczej, wprowadzony na mocy § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów nie mieści się w zakresie możliwych do wprowadzenia przez ten organ „stosowanych rozwiązań” w związku ze stanem epidemii. Zgodnie z ich literalną treścią (a trudno inaczej wyklądać przepisy ograniczające konstytucyjne wolności i prawa), Rada Ministrów mogła co najwyżej (czasowo) **ograniczyć** funkcjonowanie przedsiębiorstw, jednak nie zakazać (a tym bardziej nie czasowo, a „do odwołania”) prowadzenia działalności gospodarczej.
10. Mocą art. 8 pkt 22 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. poz. 567, z późn. zm.) dodano do ustawy zakaźnej rozdział „8a Kary pieniężne”. Wprowadzony do ustawy na podstawie przywołanej noweli art. 48a ust. 1 wprowadził sankcję w postaci administracyjnej kary pieniężnej za niestosowanie się „do ustanowionych na podstawie art. 46 lub art. 46b nakazów, zakazów lub ograniczeń”. Skoro – jak to zostało wyżej zaznaczone – wprowadzony przez Radę Ministrów zakaz prowadzenia działalności gospodarczej nie mieści się w zakresie „stosowanych rozwiązań”, które organ ten mógłby potencjalnie wprowadzić, to **jego naruszenie nie może podlegać sankcji na podstawie art. 48a ust. 1 ustawy.**

² „Do odwołania ustanawia się zakaz prowadzenia przez przedsiębiorców w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 424 i 1086) oraz przez inne podmioty działalności polegającej na prowadzeniu działalności usługowej związanej z poprawą kondycji fizycznej (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasy 96.04.Z)”.

11. Na marginesie jedynie należy także zauważyć, że poszczególne punkty art. 48a ust. 1 ustawy zakaźnej precyzują, których „nakazów, zakazów lub ograniczeń” dotyczą ustanowione kary, odsyłając do poszczególnych punktów art. 46 ust. 4 i art. 46b ustawy, a także różnicują wysokość (przedział wysokości) administracyjnych kar pieniężnych za poszczególne kategorie naruszeń (5.000 – 30.000 zł, 5.000 – 10.000 zł, 10.000 – 30.000 zł). Do wskazanych wyżej potencjalnych ograniczeń (nie zakazów) prowadzenia działalności gospodarczej odsyła art. 48a ust. 1 pkt 3 ustawy. Przewiduje on sankcję w przedziale od 10.000 zł do 30.000 zł. W tym kontekście, ukaranie uczestniczki karą w wysokości 5.000 zł za naruszenie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej dodatkowo dowodzi istotnego wpływu na wynik sprawy naruszenia przez organ art. 107 § 1 pkt 4 K.p.a.

Naruszenie art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

12. Tytułem wstępu do dalszych rozważań należy podkreślić, że wymienione w art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi „rozwiązania” umożliwiające ograniczenie prowadzenia stanowią *de facto* powtórzenie ograniczeń wolności lub praw człowieka określonych w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1897, z późn. zm.). Mimo iż wprowadzane ograniczenia odpowiadają w swojej istocie ograniczeniom przewidzianym dla stanu klęski żywiołowej, formalnie stan taki nie został wprowadzony. Oznacza to, że do „rozwiązań”, o których mowa w art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, nie stosuje się szczególnego reżimu wynikającego z art. 228 ust. 3 i 5 Konstytucji RP (przewidującego, że ograniczenia wprowadzane są rozporządzeniami, a ustawa określa jedynie ich zakres), a znajdują pełne zastosowanie „normalne” zasady wprowadzania ograniczeń wolności i praw jednostki, w szczególności wynikające z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

13. Artykuł 92 ust. 1 Konstytucji RP określa zasady wydawania przez organy wskazane w Konstytucji rozporządzeń wykonawczych do ustaw. Przewiduje, że mogą być one wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie, przy czym upoważnienie to powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. W ocenie Rzecznika, upoważnienie z art. 46a i art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie zawiera ostatniego ze wskazanych elementów, tj. wytycznych do wydania aktu wykonawczego do ustawy. Wytycznymi w rozumieniu art. 92 ust. 1 zd. drugie Konstytucji RP są merytoryczne wskazówki dotyczące treści norm prawnych, które mają znaleźć się w rozporządzeniu (por. wyrok TK z 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99), przy

czym jeżeli ustawodawca przekazuje do uregulowania wiele zagadnień, to dla każdego z nich powinien określić odrębne wytyczne (por. wyrok TK z a 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 12/11). Spełniających te konstytucyjne wymogi wytycznych nie zawiera ani art. 46a, ani art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (za takie wytyczne nie może zostać uznane ogólne wskazanie, że wydając rozporządzenie, Rada Ministrów ma mieć „na względzie zakres stosowanych rozwiązań” oraz „bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego”. Ze stwierdzeń tych nie wynikają bowiem żadne konsekwencje dla treści potencjalnych rozwiązań. W związku z tym stwierdzić należy, że omawiane upoważnienie ustawowe nie spełnia niezbędnych warunków określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. W konsekwencji, rozporządzenia wydawane w oparciu o to upoważnienie nie spełniają konstytucyjnego warunku ich wydania na podstawie upoważnienia ustawowego zawierającego wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego. Działalność prawotwórcza Rady Ministrów miała charakter *de facto* samoistny. Wadliwość upoważnienia ustawowego implikuje stwierdzenie, że wprowadzony rozporządzeniem Rady Ministrów zakaz prowadzenia działalności gospodarczej nie spełnia kryterium „ustawowego” ograniczenia wolności i praw jednostki (art. 22, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Pozaustawowy charakter zakazu wyklucza jednocześnie karanie za jego naruszenie.

14. Tożsamy stanowisko jest już ugruntowane w orzecznictwie zarówno sądów administracyjnych (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 września 2021 r., sygn. akt II GSK 1010/21, II GSK 781/21, II GSK 602/21, II GSK 427/21, z 23 września 2021 r., sygn. akt II GSK 949/21, II GSK 919/21, II GSK 802/21, II GSK 939/21, II GSK 876/21, II GSK 844/21, II GSK 1011/21, II GSK 884/21, II GSK 825/21, a także przywołane w nich orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych), jak również Sądu Najwyższego (por. m.in. wyroki z 24 marca 2021 r., sygn. akt II KK 66/21; wyrok z 8 kwietnia 2021 r., sygn. akt II KK 96/21; wyrok z 9 czerwca 2021 r., sygn. akt II KK 220/21; wyrok z 1 lipca 2021 r., sygn. akt IV KK 238/21; wyrok z 21 września 2021 r., sygn. akt II KK 352/21).
15. Wobec braku podstaw do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na uczestniczkę, niezbędne jest wyeliminowanie także wydanej w tej sprawie decyzji pierwszoinstancyjnej. Postępowanie administracyjne wszczęte w tym przedmiocie uznać należy także za bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 105 § 1 K.p.a. Mając to na względzie, wnoszę jak na wstępie.

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/