



V.7018.460.2020.TS

**Naczelnny Sąd Administracyjny
w Warszawie**

**za pośrednictwem
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
we Wrocławiu
via ePUAP**

**Skarżący kasacyjnie: Rzecznik Praw Obywatelskich
Adres elektronicznej skrzynki podawczej:
/RPO/SkrytkaESP**

**Organ: Dolnośląski Państwowy
Wojewódzki Inspektor Sanitarny
Adres w aktach sprawy**

sygn. akt IV SA/Wr 380/20

**Skarga kasacyjna
Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 8 § 1 i art. 173 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325) oraz art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627),

zaskarżam w całości

wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 listopada 2020 r., sygn. akt IV SA/Wr 380/20, oddalający sprzeciw Rzecznika Praw Obywatelskich od decyzji Dolnośląskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego z dnia 23 lipca 2020 r. w przedmiocie uchylecia decyzji Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Świdnicy wymierzającej p. arę pieniężną za naruszenie zakazu

organizowania zgromadzeń ludności w czasie stanu epidemii i przekazującej sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucam:

A) mające istotny wpływ na wynik sprawy naruszenie przepisów postępowania, a to:

- 1) naruszenie art. 64e Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, polegające na przyjęciu, że ogranicza on w sprawie wywołanej sprzeciwem kontrolę sądu wyłącznie do oceny przesłanek warunkujących wydanie decyzji na podstawie art. 138 § 2 K.p.a. i – w rezultacie – ograniczenie kontroli zaskarżonej przez Rzecznika decyzji;
- 2) naruszenie art. 178 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 64e Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przez jego niezastosowanie i niedokonanie kontroli konstytucyjności przepisów, w oparciu o które została wydana zaskarżona decyzja;

B) naruszenie przepisów prawa materialnego, a to:

- 3) naruszenie art. 48a ust. 1 w związku z art. 46b pkt 1 i 3 i w związku z art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2020 r. poz. 1845) przez błędną ich wykładnię polegającą na przyjęciu, że naruszenie zakazu organizowania zgromadzeń (spotkań, zebrań), który został ustanowiony przez Radę Ministrów, jest zagrożone karą pieniężną.

W związku z powyższym, wnoszę o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i rozpoznanie sprzeciwu Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 188 w zw. z art. 46b § 1 P.p.s.a.).

Stosownie do postanowień art. 176 § 2 P.p.s.a. oświadczam, że zrzekam się rozprawy.

Uzasadnienie

Decyzją z dnia 28 maja 2020 r. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Świdnicy wymierzył Pani [imię] karę pieniężną w kwocie 10 000 zł za naruszenie zakazu organizowania w czasie stanu epidemii zgromadzeń ludności w postaci spotkań i zebrań niezależnie od ich rodzaju. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że na podstawie materiałów przekazanych przez Komendę Powiatową Policji w Świdnicy ustalono, że Pani [imię] zorganizowała i uczestniczyła w akcji rozdawania darmowych maseczek ochronnych i w tym celu spotykała się z innymi osobami na Rynku w [miasto]. Takie zachowanie Pani [imię] stanowiło naruszenie postanowień § 14 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 697), które w ocenie organu inspekcji sanitarnej

jest zagrożone sankcją w postaci kary pieniężnej, zgodnie z postanowieniami art. 48a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 46b pkt 1 i art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi – powołanymi jako podstawa materialno-prawna rozstrzygnięcia zawartego w decyzji.

Od decyzji Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Świdnicy w przedmiocie wymierzenia Pani kary pieniężnej odwołania wniosły: strona postępowania oraz Rzecznik Praw Obywatelskich.

Pełnomocnik strony zarzucił organowi inspekcji sanitarnej naruszenie art. 6, art. 7 i art. 8 K.p.a. poprzez oparcie ustaleń faktycznych wyłącznie na dowodach przedstawionych przez policję i nieprzeprowadzenie własnych dowodów oraz brak kierowania się procesową zasadą równego traktowania, a także naruszenie art. 28 w związku z art. 29 K.p.a., które polegało na błędnym ustaleniu, że osobą odpowiedzialną za zorganizowanie rzekomego zgromadzenia jest Pani . Ponadto, pełnomocnik strony podniósł zarzut błędnej interpretacji przez organ art. 48a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 46b pkt 1 i art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi i w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2019 r. poz. 631).

Natomiast Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał w odwołaniu, że organ inspekcji sanitarnej dopuścił się rażącego naruszenia art. 48a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi i w związku z art. 7 Konstytucji RP, a także naruszenia art. 75 § 1 K.p.a. Rzecznik wytknął także organowi, że nie uwzględnił postanowień art. 189c K.p.a. i nie zastosował nowych regulacji prawnych dotyczących ograniczeń, nakazów i zakazów ustanowionych w związku z wystąpieniem stanu epidemii, które są względniejsze dla strony.

Po rozpoznaniu odwołań Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Pani

Dolnośląski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny uchylił decyzję Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Świdnicy w przedmiocie wymierzenia Pani kary pieniężnej za naruszenie zakazu organizowania w czasie stanu epidemii zgromadzeń ludności w postaci spotkań i zebrań niezależnie od ich rodzaju i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Organ odwoławczy nie podzielił zarzutu Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącego naruszenia przepisów prawa materialnego, tj. § 14 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, poprzez błędne przyjęcie, że imprezy, spotkania i zebrania niezależnie od ich rodzaju, są zgromadzeniami, których organizowanie jest zakazane przez ustawę pod groźbą kary pieniężnej. Według organu odwoławczego, Pani zorganizowała akcję rozdawania maseczek

ochronnych (była inicjatorem zdarzenia), jak również brała w niej czynny udział. Tego rodzaju zachowanie mieści się w znamionach naruszenia zakazu imprez, spotkań i zebrań niezależnie od ich rodzaju, wskazanych w § 14 ust. 1 pkt 2 powołanego wyżej rozporządzenia.

Za zasadny organ odwoławczy uznał natomiast zarzut naruszenia art. 7 oraz art. 77 § 1 K.p.a., z uwagi na to, że stan faktyczny sprawy nie został dostatecznie wyjaśniony. Nie ustalono bowiem w jakim charakterze, tzn. prywatnie czy też w ramach wykonywania czynności zawodowych lub zadań służbowych, jako Dyrektor Miejskiego Domu Kultury w Pani uczestniczyła w akcji rozdawania maseczek ochronnych. Przedmiotowe ustalenia są istotne dla wyniku sprawy, bowiem w przypadku, gdyby okazało się, że akcja rozdawania maseczek była spotkaniem (zebraniem) związanym z wykonywaniem czynności zawodowych lub zadań służbowych, to wówczas w/w była zwolniona z obowiązku stosowania się do zakazu spotkań i zebrań niezależnie od ich rodzaju. W celu wyjaśnienia kwestii charakteru, w jakim Pani uczestniczyła w akcji rozdawania maseczek, przy ponownym rozpoznaniu sprawy organ pierwszej instancji powinien przesłuchać Panią oraz zapewnić udział w postępowaniu Miejskiemu Domowi Kultury jako stronie postępowania. Ponadto, w poczet materiału dowodowego należy zaliczyć materiał promujący akcję rozdawania maseczek, a w szczególności film zamieszczony na portalu YouTube oraz publikację na fanpage'u miasta

Uznając, że decyzja kasacyjna Dolnośląskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego została wydana z naruszeniem prawa, Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł sprzeciw od tej decyzji. W sprzeciwie Rzecznik zarzucił organowi odwoławczemu, że wydając zaskarżoną decyzję dopuścił się rażącego naruszenia art. 48a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 46b pkt 1 i art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, a konsekwencji nieprawidłowo zastosował art. 138 § 2 K.p.a., czyniąc ten przepis procesową podstawą swojej decyzji.

W uzasadnieniu sprzeciwu Rzecznik wskazał, że aczkolwiek w art. 64e P.p.s.a. ustawodawca zawarł sformułowanie, że rozpoznając sprzeciw sąd ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 K.p.a., to jednak zakres kontroli postępowania administracyjnego nie jest ograniczony do badania przesłanek wynikających z tego przepisu procedury administracyjnej, lecz rozciąga się również na wszystkie inne przesłanki, które warunkują prawidłowość wydania decyzji kasacyjnej. Z tego względu, sąd administracyjny, rozpoznając sprzeciw wniesiony na podstawie art. 64e P.p.s.a., skoro ma za zadanie rozważyć, czy organ odwoławczy prawidłowo zastosował art. 138 § 2 K.p.a., musi również ustalić, czy w sprawie nie zachodziły przesłanki do wydania decyzji na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a. (por. wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2020 r., sygn. akt. I GSK 2234/19). Taka sytuacja wystąpi, gdy decyzja organu pierwszej instancji dotknięta była wadą nieważności w związku z wydaniem jej bez podstawy prawnej, z naruszeniem *res iudicata*

lub z powodu skierowania jej do osoby niebędącej stroną postępowania (por. „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz” R. Hauser, J. Wierzbowski, Warszawa 2019).

W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił uwagę, że rozpoznając odwołanie Dolnośląski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w ogóle nie odniósł się do głównego i najdalej idącego w skutkach prawnych zarzutu dotyczącego naruszenia przez organ pierwszej instancji art. 48a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi i w związku z art. 7 Konstytucji RP. **Naruszenie powołanych przepisów ustawy polegało na tym, że organ inspekcji sanitarnej wymierzył karę pieniężną za naruszenie takiego rodzaju zakazu, za naruszenie którego ustawa nie przewiduje sankcji w postaci kary pieniężnej.** Na Panią została bowiem nałożona kara pieniężna z powodu naruszenia zakazu organizowania zgromadzeń ludności w postaci spotkań i zebrań niezależnie od ich rodzaju **ustanowionego w rozporządzeniu wydanym przez Radę Ministrów.** Tymczasem, zgodnie z art. 48a ust. 1 pkt 1 powołanej wyżej ustawy, sankcją w postaci kary pieniężnej zagrożone jest wyłącznie zachowanie polegające na naruszeniu zakazu organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności, który to zakaz został **wprowadzony na mocy rozporządzenia ministra właściwego do spraw zdrowia** (zakaz określony w art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy).

Naruszenie zakazu organizowania zgromadzeń ludności, który wynika z przepisów rozporządzenia Rady Ministrów, nie jest zagrożone karą pieniężną, bowiem podstawą prawną tego zakazu nie jest art. 46 ust. 4 pkt 4, ani też art. 46b pkt 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, który wprawdzie odsyła do art. 46 ust. 4, lecz wyłącznie w zakresie dotyczącym ograniczeń, obowiązków i nakazów. Przepis art. 48a ust. 1 ustawy wyraźnie bowiem stanowi, że karze pieniężnej podlega ten, kto nie stosuje się do **zakazów ustanowionych na podstawie art. 46 lub 46b ustawy.**

W konkluzji, Rzecznik stwierdził, że naruszenie zakazu spotkań i zebrań niezależnie od ich rodzaju, ustanowionego na podstawie w § 14 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, nie może skutkować wymierzeniem kary pieniężnej, bowiem zakaz ten nie mieści się (nie został wymieniony) w dyspozycji przepisu art. 48a ust. 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, który wprowadza sankcje pieniężne za niestosowanie się do nakazów, zakazów i ograniczeń ustanowionych w związku ze stanem epidemii. Oznacza to, że decyzja wymierzająca Pani karę pieniężną za naruszenie zakazu organizowania spotkań i zebrań ustanowionego na podstawie rozporządzenia wydanego przez Radę Ministrów nie ma umocowania w prawie, a zatem została wydana bez podstawy prawnej. Na potwierdzenie tej tezy Rzecznik przytoczył orzecznictwo sądów administracyjnych, z którego

wynika, że z wydaniem decyzji bez podstawy prawnej mamy do czynienia, gdy nie ma przepisu prawnego, który umocowuje administrację publiczną do działania lub gdy decyzja nie ma oparcia w żadnym z przepisów obowiązujących w dacie jej wydania. Ponadto, z ostrożności procesowej - mając na uwadze, że granica pomiędzy wydaniem decyzji bez podstawy prawnej a wydaniem decyzji z rażącym naruszeniem prawa jest nieostra, przez co trudna do uchwycenia – Rzecznik zwrócił uwagę, że wymierzenie Pani kary pieniężnej za naruszenie zakazu organizowania spotkań i zebrań w drodze decyzji administracyjnej może zostać także uznane za działanie z rażącym naruszeniem prawa. Nie ulega bowiem wątpliwości, że treść decyzji nakładającej na w/w karę pieniężną za naruszenie wspomnianego zakazu, który został ustanowiony na podstawie rozporządzenia wydanego przez Radę Ministrów, stoi w oczywistej sprzeczności z treścią art. 48a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 46 ust. 4 pkt 4 powołanej ustawy. Ponadto, skutki jakie wynikają z nałożenia wspomnianej kary, a więc znaczne i dolegliwe uszczuplenie majątku strony, jawią się jako niesprawiedliwa i nie mająca uzasadnienia w przepisach prawa reakcja państwa, której nie da się pogodzić ze standardami demokratycznego państwa prawnego. Zgodnie zaś z orzecznictwem sądów administracyjnych, cechą rażącego naruszenia prawa jest to, że treść decyzji pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią przepisu przez proste ich zestawienie ze sobą, a charakter naruszenia prawa powoduje, że decyzja taka nie może być zaakceptowana jako akt wydany przez organ demokratycznego państwa i powinna ulec wyeliminowaniu z obrotu prawnego.

W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił uwagę, że skoro w świetle przepisów ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi postępowanie Pani (spotkanie z innymi osobami podczas akcji rozdawania maseczek ochronnych) nie było zagrożone karą pieniężną, to przyjęć należy, że decyzja Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Świdnicy w przedmiocie wymierzenia takiej kary obarczona jest kwalifikowaną wadą prawną, wymienioną w art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. W tej sytuacji, organ odwoławczy powinien był zastosować art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a. i na jego podstawie uchylić powołaną decyzję oraz umorzyć postępowanie pierwszej instancji w całości. Decyzja organu pierwszej instancji podlegała bowiem uchyleniu z uwagi na jej rażącą niezgodność z prawem, zaś do umorzenia postępowania pierwszej instancji powinno dojść z powodu jego bezprzedmiotowości spowodowanej brakiem podstaw prawnych do wymierzenia stronie kary pieniężnej.

Mając zatem na uwadze, że organ odwoławczy z naruszeniem prawa wydał decyzję kasatoryjną opartą na dyspozycji art. 138 § 2 K.p.a., Rzecznik Prawa Obywatelskich wniósł o jej uchylenie, stosownie do postanowień art. 151a § 1 P.p.s.a.

Wyrokiem z dnia 25 listopada 2020 r., sygn. akt IV SA/Wr 380/20, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu oddalił sprzeciw Rzecznika Praw Obywatelskich.

zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa wskazała, że według jej wiedzy akcja rozdawania maseczek była zorganizowana przez burmistrza miasta oraz Miejski Dom Kultury w

W tych okolicznościach, w ocenie sądu, organ odwoławczy zasadnie powziął wątpliwości odnośnie do tego, czy strona zorganizowała akcję rozdawania maseczek mieszkańcom miasta w ramach wykonywania zadań służbowych, czy też była to tylko jej prywatna inicjatywa, realizowana w czasie wolnym od obowiązków służbowych. Organ odwoławczy trafnie również stwierdził, że te istotne dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności nie zostały wyjaśnione w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, co skutkowało naruszeniem przez organ pierwszej instancji przepisów postępowania, tj. art. 7 oraz art. 77 § 1 K.p.a. Zasadnym było zatem wskazanie organowi pierwszej instancji, że przy ponownym rozpoznaniu sprawy powinien przesłuchać stronę przy udziale organu gminy, a także dołączyć w poczet materiału dowodowego filmy zamieszczone na portalu Youtube oraz inne publikacje internetowe dotyczące szycia i rozdawania maseczek ochronnych. Sąd zgodził się także z organem odwoławczym, że tak szeroki zakres postępowania wyjaśniającego nie mógł zostać przeprowadzony z zastosowaniem art. 136 § 1 K.p.a. z uwagi na konieczność zachowania zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 K.p.a.).

Odnosząc się do zarzutów podniesionych w sprzeciwie sąd stwierdził, że nie jest zasadny zarzut obarczenia decyzji organu pierwszej instancji kwalifikowaną wadą prawną wymienioną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., tj. wydanie decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącem naruszeniem prawa. W podstawie prawnej rozstrzygnięcia organ pierwszej instancji wskazał m. in. art. 48a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi w związku z § 14 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Sąd wyjaśnił, że zgodnie z art. 48a ust. 1 pkt 3 ustawy podlega karze pieniężnej ten, kto nie stosuje się do nakazów, zakazów i ograniczeń, o których mowa w art. 46 ust. 4 pkt 3 – 5 lub w art. 46b pkt 2 i 8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. wydane zostało z powołaniem upoważnienia zawartego w art. 46a i art. 46b pkt 1-6 i 8-12 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Zgodnie z upoważnieniem ustawowym przewidzianym w art. 46b pkt 1 Rada Ministrów może ustanawiać ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4 oraz dodatkowe ograniczenia, obowiązki, nakazy i zakazy wymienione w pkt 2-12 w art. 46b. Korzystając z upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 46b pkt 1 wprowadzono zakaz, o którym mowa w art. 46 ust. 1 pkt 4, tj. zakaz organizowania zgromadzeń ludności m. in. w postaci spotkań i zebrań niezależnie od ich rodzaju (§ 14 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów). W ocenie sądu, zarzut przekroczenia upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia nie podlega badaniu w toku postępowania wywołanego wniesieniem

sprzeciwu od decyzji organu odwoławczego uchylającej decyzję organu pierwszej instancji i przekazującej sprawę do ponownego rozpatrzenia temu organowi. Z tego też względu, sąd nie stwierdził naruszenia przez organ odwoławczy art. 138 § 2 K.p.a. i oddalił sprzeciw Rzecznika Praw Obywatelskich.

Uznając, że wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu został wydany z naruszeniem przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy oraz z naruszeniem prawa materialnego, Rzecznik Praw Obywatelskich postanowił wnieść skargę kasacyjną od przedmiotowego orzeczenia.

Zgodnie z art. 64e Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnym, rozpoznając sprzeciw od decyzji, sąd ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego. Wbrew stanowisku sądu wyrażonemu w zaskarżonym wyroku, z powołanego przepisu procedury sądowo-administracyjnej nie wynika, że kontrola sądowa sprawowana w wyniku wniesienia sprzeciwu jest zawężona „do oceny jedynie przesłanek warunkujących wydanie decyzji na podstawie art. 138 § 2 K.p.a.”. W uzasadnieniu wyroku z dnia 9 września 2020 r., sygn. akt I GSK 1170/20, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że przepis art. 64e P.p.s.a. zobowiązuje sąd do zbadania „istnienia przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 K.p.a.”. Takie sformułowanie tego przepisu oznacza, że sąd winien ocenić nie tylko przesłanki określone w art. 138 § 2 K.p.a., lecz również wszystkie inne, które warunkują prawidłowość wydania decyzji kasacyjnej. Niewątpliwie do tego rodzaju przesłanek należeć będzie właściwość organu odwoławczego, kwestia ewentualnego wyłączenia organu lub jego pracownika. **Sąd administracyjny, rozpoznając sprzeciw** wniesiony na podstawie art. 64a P.p.s.a., skoro ma za zadanie rozważyć, czy organ odwoławczy prawidłowo zastosował art. 138 § 2 k.p.a., **musi również ustalić czy w sprawie nie zachodziły przesłanki do wydania decyzji na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a. Taka sytuacja wystąpi, gdy decyzja organu pierwszej instancji dotknięta była wadą nieważności w związku z jej wydaniem bez podstawy prawnej**, z naruszeniem res iudicata lub z powodu jej skierowania do osoby niebędącej stroną postępowania (por. R. Hauser, J. Wierzbowski, „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz”, Warszawa 2019, s. 477). Identyczny pogląd Naczelny Sąd Administracyjny wyraził w wyrokach z dnia 22 stycznia 2020 r. wydanych w sprawach o sygnaturach akt: I GSK 2234/19 oraz I GSK 2229/19.

Za stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, z którego wynika, że powinnością sądu rozpoznającego sprzeciw od decyzji kasacyjnej jest badanie, czy organ odwoławczy był obowiązany do wydania decyzji uchylającej zaskarżoną decyzję i umarzającej postępowanie pierwszej instancji, przemawia okoliczność, że gdy postępowanie zostało wszczęte, lecz okazało się, że było ono od początku lub stało się w jego trakcie bezprzedmiotowe z jakiegokolwiek przyczyny, to przepis art. 105 K.p.a. nakazuje wydanie

decyzji o umorzeniu postępowania. Umorzenie postępowania nie jest zależne ani od woli organu administracji, ani tym bardziej pozostawione do uznania organu, jest on bowiem zobowiązany do umorzenia postępowania w przypadku stwierdzenia jego bezprzedmiotowości (por. „Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz” P. Przybysz, wyd. Wolters Kluwer Polska 2017). Jeżeli bowiem brak jest któregoś z elementów stosunku materialnoprawnego, który podlega konkretyzacji, to nie można wydać decyzji załatwiającej sprawę przez jej rozstrzygnięcie co do istoty (decyzji merytorycznej). Istota bezprzedmiotowości postępowania polega bowiem na tym, że nastąpiło takie zdarzenie prawne lub faktyczne, które spowodowało, że przestała istnieć szczególna relacja pomiędzy faktem (sytuacja faktyczną danego podmiotu) a prawem (sytuacją prawną danego podmiotu), z którą prawo łączy obowiązek konkretyzacji normy prawnej w postaci wydania decyzji administracyjnej (por. wyrok NSA z dnia 10 maja 2012 r., sygn. akt II GSK 467/11).

Nie bez znaczenia dla kwestii oceny przez sąd, czy organ odwoławczy powinien był wydać decyzję, o której mowa w art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a., są również względy ekonomii procesowej, które wymagają, aby organ administracji publicznej dążył do zakończenia sprawy (postępowania) w jak najkrótszym czasie. Jeżeli zatem wystąpiły przesłanki do umorzenia postępowania, to z punktu widzenia zasady ekonomii procesowej wydanie przez organ odwoławczy decyzji kasatoryjnej i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji jest niecelowe.

Nie ma zatem racji WSA we Wrocławiu twierdząc w zaskarżonym wyroku, że zakres kontroli postępowania administracyjnego przy rozpoznawaniu sprzeciwu jest ograniczony wyłącznie do badania przesłanek określonych w art. 138 § 2 procedury administracyjnej, a sąd administracyjny jest władny uwzględnić sprzeciw wyłącznie wtedy, gdy uchylenie decyzji pierwszoinstancyjnej i przekazanie sprawy organowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania nie wynikało z tych przesłanek. Zakres wspomnianej kontroli sądowej rozciąga się bowiem również na wszystkie inne przesłanki, które warunkują prawidłowość wydania decyzji kasacyjnej i obejmuje również kwestie konieczności uchylenia zaskarżonej decyzji oraz umorzenia postępowania administracyjnego z uwagi na jego bezprzedmiotowość wynikającą z braku podstaw prawnych do wydania przez organ decyzji merytorycznie rozstrzygającej sprawę administracyjną. Jeżeli bowiem brak jest przedmiotu postępowania, tj. konkretnej sprawy, w której organ administracji publicznej jest władny wydać na podstawie przepisów prawa materialnego rozstrzygnięcie o uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu, to występuje bezprzedmiotowość postępowania skutkująca powinnością jego umorzenia.

Z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Wskazać bowiem należy, że przepisy ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie przewidują możliwości wymierzenia kary pieniężnej - w drodze decyzji administracyjnej - za

naruszenie zakazu organizowania zgromadzeń ludności, tym spotkań i zebrań, **który to zakaz został ustanowiony na mocy rozporządzenia wydanego przez Radę Ministrów**. Okoliczność, że brak jest podstaw prawnych uzasadniających nałożenie na dany podmiot obowiązku (wymierzenie kary pieniężnej) powinna skutkować uchyleniem decyzji organu pierwszej instancji i umorzeniem postępowania (por. „Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz” red. H. Knysiak-Sudyka, wyd. Wolters Kluwer Polska 2019). Organ odwoławczy powinien był zatem wyeliminować z obrotu prawnego decyzję wymierzającą karę pieniężną za naruszenie wspomnianego zakazu, z uwagi na to, że jest obciążona kwalifikowaną wadą prawną, wymienioną w art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a., a postępowanie umorzyć z powodu braku sprawy administracyjnej mogącej być przedmiotem postępowania, która to sprawa może być załatwiona decyzją merytoryczną.

Pomimo, że WSA we Wrocławiu wyraził pogląd, że przy rozpoznawaniu sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej kontrola przesłanek wynikających z art. 138 § 2 K.p.a. dokonywana jest przez pryzmat prawa materialnego, lecz nie prowadzi do badania naruszeń przepisów materialnych, to jednak dokonał oceny decyzji wymierzającej karę pieniężną z punktu widzenia jej zgodności z przepisami ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, a więc badał, czy nie doszło do naruszenia prawa materialnego. Dokonując wspomnianej kontroli sąd administracyjny w błędny sposób zinterpretował przepisy art. 48a ust. 1 w związku z art. 46b pkt 1 powołanej ustawy. Sąd w nieuprawniony sposób wywiódł, że korzystając z upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 46b pkt 1 ustawy Rada Ministrów wprowadziła zakaz, o którym mowa w art. 46 ust. 4 pkt 4, tj. zakaz organizowania zgromadzeń ludności m. in. w postaci spotkań i zebrań niezależnie od ich rodzaju (§ 14 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów). Wprawdzie sąd dostrzegł, że wprowadzenie przedmiotowego zakazu nastąpiło z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, jednak uznał, że zagadnienie dotyczące tego, czy treść rozporządzenia wykonuje delegację ustawową i pozostaje z nią w zgodzie nie podlega badaniu w toku postępowania wywołanego wniesieniem sprzeciwu na decyzję organu odwoławczego uchylającą decyzję organu pierwszej instancji na podstawie art. 138 § 2 K.p.a. W związku z powyższym, sąd uznał, że decyzja organu pierwszej instancji nie jest dotknięta kwalifikowaną wadą prawną wymienioną w art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a.

Z powyższym wywodem oraz stanowiskiem sądu będącym jego konsekwencją nie można się zgodzić.

Wskazać w tym miejscu należy, że skoro ustawodawca nie upoważnił Rady Ministrów w art. 46b pkt 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi do ustanowienia w drodze rozporządzenia zakazu określonego w art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy tj. zakazu organizowania zgromadzeń ludności (upoważnienie obejmuje jedynie ustanawianie ograniczeń, obowiązków i nakazów wymienionych w art. 46 ust. 4 pkt 4), to nie można

twierdzić - jak uczynił to sąd w zaskarżonym wyroku - że art. 46b pkt 1 ustawy był podstawą prawną ustanowienia przedmiotowego zakazu. Samo przytoczenie art. 46b pkt 1 wspomnianej ustawy na początku tekstu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r., jako podstawy prawnej tego aktu normatywnego, nie oznacza bowiem, że rzeczywiście powołany przepis ustawy zawierał upoważnienie do ustanowienia przez ten organ zakazu organizowania zgromadzeń w drodze przepisów wykonawczych.

W myśl art. 178 ust. 1 Konstytucji, sędziowie w zakresie sprawowania swego urzędu są niezawisli i podlegają jedynie Konstytucji i ustawom. Oznacza to, że sędziowie orzekający w danej sprawie związani są jedynie aktami rangi ustawowej. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, w zasadzie zgodnie przyjmuje się, że sąd może w toku rozpoznawania sprawy ocenić, czy przepisy rozporządzenia są zgodne z przepisami ustawy. W relacji zatem do aktów stanowionych przez władzę wykonawczą, związanie sądów tymi aktami nie istnieje. Uprawnienie każdego sądu rozpoznającego sprawę do oceny, czy określone przepisy rozporządzenia są zgodne z ustawą było i jest przyjmowane zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego. W postanowieniu z dnia 13 stycznia 1998 r., sygn. akt U 2/97, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ocena konstytucyjności i legalności przepisu rangi podustawowej może być dokonywana przez sąd rozpatrujący sprawę indywidualną, w której przepis ten może być zastosowany. W przedmiotowej sprawie wypowiedział się także Naczelny Sąd Administracyjny (por. wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. akt I OPS 4/05) wskazując, że uzasadnienie dla prawa badania konstytucyjności aktu podustawowego w procesie kontroli legalności decyzji administracyjnej w konkretnej sprawie sąd ten znajduje w przepisach Konstytucji tj.:

- 1) w art. 184, który stanowi, że NSA i sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, co obejmuje nie tylko kontrolę stosowania, ale także kontrolę stanowienia prawa,
- 2) w art. 178 ust. 1, zgodnie z którym sędziowie podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom, a także
- 3) w art. 8, który stanowi, że Konstytucja jest najwyższym prawem, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio.

Jak już wyżej wykazano, przy rozpoznawaniu sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej sąd administracyjny powinien też zbadać, czy decyzja organu pierwszej instancji nie została wydana bez podstawy prawnej, co rodziłoby po stronie organu odwoławczego powinność uchylecia takiej decyzji i umorzenia postępowania. Podstawą ustalenia, że decyzja jest obarczona wadą kwalifikowaną, określoną w art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a., może być stwierdzenie przez sąd administracyjny, że przepis aktu podustawowego, który został zastosowany przez organ administracji publicznej przy wydawaniu decyzji, jest niekonstytucyjny. W

orzecznictwie wskazuje się, że konsekwencją uznania przez sąd - na podstawie samodzielnej oceny konstytucyjności - że przepis rozporządzenia był niezgodny z Konstytucją w dacie jego zastosowania przez organ jest ustalenie, że poddany kontroli akt (decyzja) został podjęty z naruszeniem prawa (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 1638/19). Potwierdzeniem tej tezy jest wyrok z dnia 12 stycznia 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1434/20, w którym WSA w Warszawie odmówił zastosowania przepisów rozporządzenia Rady Ministrów ustanawiających obowiązek poruszania się w odległości nie mniejszej niż 2 metry od innej osoby, z uwagi na ich niezgodność z art. 52 ust. 3 Konstytucji i w konsekwencji uznał, że niezastosowanie się do przedmiotowego obowiązku nie mogło być okolicznością pozwalającą organowi inspekcji sanitarnej na wymierzenie kary pieniężnej, a decyzja w przedmiocie wymierzenia tej kary została wydana bez podstawy prawnej, co stanowiło przesłankę do stwierdzenia jej nieważności.

W świetle powyższego, nie ulega wątpliwości, że WSA we Wrocławiu dokonał błędnej wykładni art. 178 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 64e P.p.s.a. twierdząc w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że poza zakresem sądowej kontroli dotyczącej decyzji wydanej w trybie art. 138 § 2 K.p.a. - uruchomionej na podstawie złożonego sprzeciwu - leży badanie zgodności z Konstytucją § 14 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, ze względu na wydanie tego przepisu bez upoważnienia ustawowego. W ocenie Rzecznika, w przedmiotowej sprawie sąd administracyjny nie tylko mógł, ale wręcz powinien - z uwagi na zarzuty podniesione w sprzeciwie - dokonać samodzielnej oceny konstytucyjności powołanego przepisu rozporządzenia Rady Ministrów.

Niezależnie od powyższego, wskazać należy, że odnosząc się do zarzutu braku podstaw prawnych do wymierzenia przez organ inspekcji sanitarnej kary pieniężnej za naruszenie zakazu organizowania spotkań i zebrań, sąd nieprawidłowo zrekonstruował normy prawne zawarte w art. 48a ust. 1 pkt 3 i w art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Sąd mylnie przyjął, że w oparciu o powołane przepisy dopuszczalne jest nałożenie kary pieniężnej na osobę, która nie zastosowała się do zakazu organizowania zgromadzeń (spotkań, zebrań) ustanowionego w rozporządzeniu wydanym przez Radę Ministrów. Tymczasem z treści art. 48a ust. 1 pkt 3 ustawy jednoznacznie wynika, że karze pieniężnej podlega ten, kto naruszył zakaz ustanowiony w art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy, czyli **zakaz organizowania zgromadzeń ludności wprowadzony na mocy rozporządzenia wydanego przez ministra właściwego do spraw zdrowia lub wojewodę**. Ponadto, stosownie do art. 48a ust. 1 pkt 1 ustawy, sankcji w postaci kary pieniężnej podlega również zachowanie polegające na niezastosowaniu się do zakazu przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach oraz zakazu opuszczania strefy zero przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie (art. 46b pkt 10 i 11

ustawy), których podstawą prawną jest rozporządzenie Rady Ministrów. **Natomiast naruszenie zakazu organizowania zgromadzeń (spotkań, zebrań), który został ustanowiony przez Radę Ministrów, nie jest zagrożone karą pieniężną.** Podstawą prawną tego zakazu nie jest bowiem art. 46 ust. 4 pkt 4, ani też art. 46b pkt 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Tymczasem przepis art. 48a ust. 1 ustawy wyraźnie stanowi, że karze pieniężnej podlega ten, kto nie stosuje się do **zakazów ustanowionych na podstawie art. 46 lub 46b ustawy.**

Pomijając zatem nawet okoliczność, że unormowania zawarte w § 14 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii są niezgodne z Konstytucją, bowiem zostały wydane bez upoważnienia ustawowego, nie ulega wątpliwości, że naruszenie wprowadzonego na ich podstawie zakazu spotkań i zebrań niezależnie od ich rodzaju nie może skutkować wymierzeniem kary pieniężnej, bowiem zakaz ten nie mieści się (nie został wymieniony) w dyspozycji przepisu art. 48a ust. 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, który wprowadza sankcje pieniężne za niestosowanie się do nakazów, zakazów i ograniczeń ustanowionych w związku ze stanem epidemii.

Nie można zatem zgodzić się ze stanowiskiem WSA we Wrocławiu, że decyzja organu pierwszej instancji w przedmiocie wymierzenia stronie kary pieniężnej nie jest obciążona kwalifikowaną wadą prawną wymienioną w art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a., a w konsekwencji, że rozstrzygnięcie podjęte przez organ odwoławczy (decyzja kasatoryjna) odpowiada prawu.

Konkludując, stwierdzić należy, że błędy natury procesowej oraz materialno-prawnej, których dopuścił się WSA we Wrocławiu, skutkowały wydaniem przez ten sąd wyroku z istotnym naruszeniem procedury sądowo-administracyjnej oraz ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, a w konsekwencji pozostawieniem w obrocie prawnym niezgodnej z prawem decyzji kasatoryjnej organu odwoławczego. Z uwagi na to, że wspomniane naruszenia prawa mają charakter poważny, przez co czynią wyrok wadliwym, konieczna jest ingerencja nadzorcza ze strony Naczelnego Sądu Administracyjnego w celu doprowadzenia w sprawie do stanu zgodnego z prawem.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/