



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 27 kwietnia 2021 r.**

**Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:**

**Przewodniczący Sędzia NSA**

**Zbigniew Czarnik**

po rozpoznaniu w dniu **27 kwietnia 2021 r.**

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Gospodarczej

skargi kasacyjnej **Rzecznika Praw Obywatelskich**

od wyroku **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu**

z dnia **25 listopada 2020 r.**, sygn. akt **IV SA/Wr 380/20**

w sprawie ze sprzeciwu **Rzecznika Praw Obywatelskich**

od decyzji **Dolnośląskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego we Wrocławiu**

z dnia **23 lipca 2020 r.**, nr **EP.906.44.2020**

w przedmiocie **uchylenia decyzji w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za naruszenie zakazu organizowania zgromadzeń ludności w czasie stanu epidemii oraz przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia**

**oddala skargę kasacyjną**



**Na oryginale właściwy podpis  
Za zgodność z oryginałem**

*Beata Osińska*

**sekretarz sądowy**

## UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 25 listopada 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (dalej: WSA we Wrocławiu lub Sąd I instancji) oddalił sprzeciw Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO) od decyzji Dolnośląskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego we Wrocławiu (dalej: Inspektor) z dnia 23 lipca 2020 r. w uchylającej decyzję w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za naruszenie zakazu organizowania zgromadzeń ludności w czasie stanu epidemii oraz przekazującej sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Ze stanu faktycznego sprawy przyjętego przez Sąd I instancji wynika, że [redacted], pełniąca obowiązki Dyrektora Miejskiego Domu Kultury w Świebodzicach, w dniu 23 kwietnia 2020 r. około godziny 12.00 przed budynkiem Urzędu Miejskiego w Świebodzicach wraz z innymi pracownikami MDK rozdawała mieszkańcom miasta maseczki ochronne wielorazowego użytku, własnoręcznie uszyte przez pracownice MDK.

Decyzją z 28 maja 2020 r. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Świdnicy m.in. na podstawie 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 (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1239 ze zm.; dalej: u.z.ch.z.) 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 (Dz.U. z 2020 r. poz. 697 ze zm.) wymierzył [redacted] karę pieniężną w kwocie 10.000 złotych za naruszenie zakazu organizowania zgromadzeń ludności w postaci spotkań i zebrań w czasie stanu epidemii. Według organu, strona naruszyła zakaz organizowania zgromadzeń ludności w postaci spotkań i zebrań, niezależnie od ich rodzaju, na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu epidemii, przez spotkanie z innymi osobami w celu rozdania maseczek. Strona była inicjatorką akcji darmowego rozdawania maseczek i sama brała udział w spotkaniu na rynku. Ilość zebranych na rynku mieszkańców dokumentują zapisy z monitoringu Urzędu Miasta w Świebodzicach (kamera z widokiem na schody do Urzędu Miejskiego, kamera od strony bankomatu bez widoku na schody).

Zdaniem organu, strona mogła rozważyć inny sposób dystrybuowania maseczek ochronnych z poszanowaniem wprowadzonych na czas epidemii ograniczeń i zakazów (np. przez przekazywanie maseczek do skrzynek pocztowych lub rozstawienie automatów do pobierania maseczek). Waga i okoliczności naruszenia prawa, z uwagi na potrzebę ochrony życia lub zdrowia oraz ważnego interesu publicznego, wymagają

nałożenia kary administracyjnej. Strona swoim zachowaniem stworzyła niebezpieczeństwo dla zdrowia i życia ludzkiego, co wyklucza uznanie znikomej wagi naruszenia prawa. Dlatego też w ocenie organu, biorąc pod uwagę zarobki strony i jej wydatki, kara w minimalnej wysokości ustawowego zagrożenia, a więc 10.000 zł jest adekwatna do wagi, sposobu, okoliczności naruszenia prawa, przez co uwzględnia indywidualne i osobiste właściwości strony.

Inspektor decyzją z dnia 23 lipca 2020 r. na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. uchylił zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia temu organowi. Organ odwoławczy zauważył, że w opisie deliktu administracyjnego przypisanego stronie, nacisk położono zarówno na to, że strona organizowała i była inicjatorem zdarzenia, jaki i na to, że brała w nim czynny udział jako organizator, co powoduje, że tak opisane naruszenie mieści się w znamionach naruszenia zakazu imprez, spotkań i zebrań niezależnie od ich rodzaju, ujętego w § 14 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Nie jest jednak jasne, w jakim charakterze strona brała udział w spotkaniu, czy jako Dyrektor Miejskiego Domu Kultury w Świebodzicach, a więc w związku z wykonywaniem przez nią czynności zawodowych lub zadań służbowych, co zwalniałoby ją zgodnie z § 14 ust. 2 rozporządzenia z obowiązku stosowania się do ograniczenia, o którym mowa w § 14 ust. 1 rozporządzenia, czy też jako osoba prywatna. Organ II instancji uznał, że nie można ustalić, czy akcja rozdawania maseczek mieściła się w zakresie zadań statutowych MDK, jednak nie można automatycznie przyjąć, że nie była to akcja MDK. Nie wynika to z materiału dowodowego sprawy. Zwłaszcza nie wiadomo co dokładnie ustalono z Burmistrzem odnośnie warunków przeprowadzenia akcji. Konieczne jest więc przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w celu usunięcia powyższych wątpliwości, w szczególności przesłuchanie strony. Należy podjąć próbę zaliczenia w poczet materiału dowodowego sprawy filmów informacyjnych o akcji szycia maseczek, zamieszczonych na portalu Youtube oraz treści internetowych publikacji, promujących akcję rozdawania maseczek.

WSA we Wrocławiu oddalił sprzeciw RPO od powyższej decyzji. Sąd podzielił stanowisko organu, że w przedmiotowej sprawie istniały podstawy do wydania decyzji kasacyjnej w trybie art. 138 § 2 k.p.a., z uwagi na konieczność ustalenia, czy akcja rozdawania mieszkańcom miasta maseczek wielokrotnego użytku przed siedzibą Urzędu Miasta zorganizowana przez zainteresowaną była związana z wykonywaniem

przez nią czynności zawodowych lub zadań służbowych. Jest to bowiem podstawowa okoliczność, która determinuje, że zorganizowanie spotkania czy też zebrania nie stanowi naruszenia przepisów prawa, obowiązujących w czasie ogłoszonego stanu epidemii.

Zdaniem Sądu I instancji trafnie organ odwoławczy zauważył, że zainteresowana w trakcie przesłuchania w dniu 24 kwietnia 2020 r. wyjaśniła, że przed przystąpieniem do szycia maseczek rozmawiała z burmistrzem, który zaakceptował inicjatywę szycia i rozdawania maseczek przez pracownice miejskiego domu kultury. Zainteresowana pełniła wówczas obowiązki Dyrektora MDK w Świebodzicach, a stosownie do § 9 ust. 2 Statutu MDK (załącznik do uchwały nr XXVIII/166/ /2012 Rady Miejskiej w Świebodzicach z dnia 10 października 2012 r. – Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z dnia 19 listopada 2012 r. poz. 3977) Dyrektora Miejskiego Domu Kultury powołuje i odwołuje Burmistrz lub zawiera z nim umowę o zarządzanie zgodnie z obowiązującymi przepisami. Burmistrz Miasta wykonuje wobec Dyrektora czynności z zakresu prawa pracy i jest jego zwierzchnikiem służbowym. Według wyjaśnień zainteresowanej szycie i rozdawanie maseczek uzgodnione było z jej bezpośrednim przełożonym służbowym. W trakcie przesłuchania zainteresowana podała również, że osoby szyjące maseczki to pracownicy MDK, którzy robili to dobrowolnie z użyciem maszyn, stanowiących prywatną własność pracowników, w jednym z pomieszczeń MDK. Informacja o akcji rozdawania maseczek zamieszczona była na stronie internetowej Urzędu Miasta, a przez głośnik podawany był komunikat o potrzebie zachowania odpowiedniej odległości między oczekującymi ludźmi. Jednocześnie zainteresowana wyjaśniła, że „cała ta akcja to inicjatywa dobrych ludzi. Nikt nam nie kazał tego robić, to była nasza własna inicjatywa”.

Również osoba zawiadamiająca o przestępstwie wskazała w dniu 24 kwietnia 2020 r., że „z tego co wie, akcja zorganizowana była przez Burmistrza oraz MDK”. Osoba ta zwróciła również uwagę, że na stronie internetowej Urzędu Miasta znajdują się informacje, które nie oddają rzeczywistej sytuacji.

W tych okolicznościach, w ocenie Sądu I instancji organ odwoławczy zasadnie powziął wątpliwości co do tego, czy zainteresowana zorganizowała akcję rozdawania maseczek bezpośrednio mieszkańcom miasta w ramach wykonywania zadań służbowych, czy też była to tylko jej prywatna inicjatywa, realizowana w czasie prywatnym. W ocenie Sądu I instancji organ odwoławczy trafnie stwierdził, że te istotne dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności nie zostały wyjaśnione w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, co skutkowało naruszeniem przez ten organ przepisów

postępowania, tj. art. 7 oraz art. 77 § 1 k.p.a. Zdaniem Sądu I instancji organ odwoławczy słusznie wskazał, że należy wyjaśnić, czy zainteresowana i pozostali pracownicy MDK szyli i rozdawali maseczki w czasie pracy czy też przebywali na urloпах wypoczynkowych; a także skąd pochodziły materiały potrzebne do uszycia maseczek, czy zostały nabyte ze środków przeznaczonych na działalność MDK (§ 14 Statutu MDK) czy też z funduszy prywatnych osób zaangażowanych w szycie maseczek. Zatem trafnie zdaniem organu odwoławczego wyjaśnienia wymaga kwestia zakresu ustaleń dokonanych przez zainteresowaną z Burmistrzem w sprawie szycia i rozdawania maseczek. Istotne jest też wyjaśnienie informacji zamieszczonych na stronie internetowej Urzędu Miasta dotyczących rozdawania maseczek. Zatem w opinii Sądu I instancji organ odwoławczy zasadnie wskazał na konieczność przesłuchania w sprawie zainteresowanej, a także dołączenia w poczet materiału dowodowego filmów zamieszczanych na portalu Youtube oraz treści innych internetowych publikacji dotyczących szycia i rozdawania maseczek.

Tak szeroki zakres postępowania wyjaśniającego – zdaniem Sądu I instancji - 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.).

W zakresie zarzutu skargi odnoszącego się do braku podstaw prawnych do wymierzania przez organy administracji kary pieniężnej z uwagi na naruszenie zakazu organizowania imprez, spotkań i zebrań niezależnie od ich rodzaju ustanowionego przez Radę Ministrów, Sąd I instancji wyjaśnił, że zgodnie z art. 48a ust. 1 pkt 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. organizowania zgromadzeń ludności m. in. w postaci spotkań i zebrań niezależnie od ich rodzaju. Zarzut przekroczenia upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia 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.

RPO zaskarżył wyrok w całości domagając się uchylenia w całości zaskarżonego wyroku i rozpoznania sprzeciwu RPO (art. 188 w zw. z art. 46b § 1 p.p.s.a.). Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił:

Mające istotny wpływ na wynik sprawy naruszenie przepisów postępowania, tj.:

1) art. 64e p.p.s.a. 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 prowadzi do ograniczenia kontroli zaskarżonej decyzji;

2) art. 178 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 64e p.p.s.a. przez jego niezastosowanie i niedokonanie kontroli konstytucyjności przepisów, w oparciu o które została wydana zaskarżona decyzja;

Przepisów prawa materialnego, tj.:

3) 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.

### **Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Stosownie do treści art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA lub Sąd II instancji) rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej biorąc z urzędu pod uwagę przyczyny nieważności postępowania sądownoadministracyjnego. W rozpoznawanej sprawie nie wystąpiły okoliczności skutkujące nieważnością postępowania wskazane w art. 183 § 2 p.p.s.a., zatem spełnione zostały warunki do rozpoznania skargi kasacyjnej.

Zgodnie z art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na naruszeniu prawa materialnego, które może polegać na błędnej wykładni lub niewłaściwym zastosowaniu albo na naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli mogło mieć ono istotny wpływ na wynik sprawy.

Rozpoznając skargę kasacyjną RPO w pierwszej kolejności NSA musi rozważyć dopuszczalność wniesienia takiej skargi przez RPO od wyroku, który zapadł w sprawie na skutek wniesienia przez RPO sprzeciwu od decyzji

Dolnośląskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego z dnia 23 lipca 2020 r. W tym zakresie Sąd II instancji nie ma wątpliwości, że RPO jest legitymowany do wystąpienia ze skargą kasacyjną, tak jak był uprawniony do wniesienia sprzeciwu na podstawie art. 64a p.p.s.a. Wprawdzie z treści wskazanego przepisu wynika, że prawo do wystąpienia ze sprzeciwem przysługuje stronie niezadowolonej z treści decyzji, a zaskarżona sprzeciwem decyzja była „korzystna” dla odwołującej się

to jednak przyjąć należy, że RPO uczestniczył w postępowaniu administracyjnym, bo składał odwołanie. Ten fakt przesądza o tym, że RPO był uczestnikiem postępowania administracyjnego na prawach strony, a to oznacza, że miał podstawę do złożenia sprzeciwu do Sądu I instancji, a w konsekwencji i rozpoznawanej skargi kasacyjnej (zob. B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu administracyjnym. Komentarz, LEX/el. 2019, art. 64a).

NSA rozważając udział RPO w postępowaniu przed Sądem I instancji i w postępowaniu kasacyjnym wziął pod uwagę specyfikę postępowania, prowadzonego po wniesieniu sprzeciwu. Z treści art. 64a p.p.s.a. wynika, że podmiotem uprawnionym do wniesienia sprzeciwu jest tylko strona niezadowolona z treści decyzji. Zatem postępowanie po wniesieniu sprzeciwu jest specyficznym trybem działania kontrolnego sądu. Wszczęte zostaje na żądanie tylko strony niezadowolonej z decyzji, co oznacza, że to żądanie wyznacza zakres podmiotowy postępowania i ogranicza się tylko do strony wnoszącej sprzeciw i organu (zob. wyrok NSA z 26 lutego 2019 r., I OSK 270/19; wyrok NSA z 7 czerwca 2018 r., II OSK 1319/18, CBOIS), zatem nie branie udziału w postępowaniu sądowym przez \_\_\_\_\_ nie stanowi naruszenia prawa. Inną rzeczą jest to, czy w tego typu postępowaniu powinien działać RPO, bo skutkiem podejmowana przez ten organ czynności jest działanie na niekorzyść strony, gdyż powoduje niczym nie uzasadnioną przewlekłość postępowania, a RPO nie działa w tej sprawie bezpośrednio na żądanie obywatela, lecz podejmuje aktywność z urzędu.

Skarga kasacyjna RPO oparta została na obu podstawach kasacyjnych z art. 174 p.p.s.a. W takiej sytuacji Sąd II instancji w pierwszej kolejności odnosi się do podniesionych w tej skardze zarzutów procesowych, a dopiero w dalszej do naruszeń prawa materialnego. Zachowanie takiej kolejności rozpoznania zarzutów kasacyjnych wynika z tego, że ocena stosowania prawa materialnego może być dokonana wtedy, gdy zostanie ustalone, że stan faktyczny sprawy jest niesporny, albo że nie został skutecznie zakwestionowany skargą kasacyjną.

W ocenie NSA nietrafne są podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty procesowe. W tym zakresie skarga kasacyjna wskazuje na naruszenie art. 64e p.p.s.a.

w związku z art. 138 § 2 k.p.a., polegające na przyjęciu przez Sąd I instancji, że w sprawie na skutek wniesienia sprzeciwu od decyzji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. sąd administracyjny dokonuje kontroli tylko w zakresie przesłanek wydania decyzji z art. 138 § 2 k.p.a. W ramach zarzutów procesowych skarga kasacyjna podnosi także naruszenie art. 178 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 64e p.p.s.a. Zdaniem RPO naruszenie tych przepisów polegało na niedokonaniu kontroli konstytucyjności przepisów, które stanowiły podstawę nałożenia kary na skarżącą za złamanie zakazu organizowania zgromadzeń w czasie stanu epidemii.

Dokonując oceny tak sformułowanych zarzutów procesowych NSA stwierdza, że zarzuty są formalnie wadliwe, a merytorycznie nietrafne. Formalna wadliwość tych zarzutów nie pozwala jednak Sądowi II instancji na jej odrzucenie, dlatego należy stwierdzić ich merytoryczną nietrafność. Nie zmienia to jednak oceny strony formalnej skargi kasacyjnej. Jej merytoryczne rozpoznanie, przy stwierdzeniu formalnej wadliwości jest dopuszczalne, ze względu na uchwałę NSA z 26 października 2009 r., I OPS 10/09, ONSA/WSA 2010, nr 1, poz. 1, jednak tylko z punktu widzenia treści uzasadnienia tej skargi, a nie wadliwie zbudowanych zarzutów kasacyjnych.

Sąd II instancji zauważa i podkreśla, że skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym to formalny środek prawny. Wprawdzie orzecznictwo NSA zliberalizowało niektóre wymagania formalne tego środka, to jednak z treści art. 176 § 1 pkt 2 p.p.s.a. wynika, że skarga kasacyjna musi wskazywać zarzuty i ich uzasadnienie. NSA przypomina, że zarzuty skargi kasacyjnej są skierowane przeciwko wyrokowi, zatem mają wskazywać przepisy naruszone przez Sąd I instancji, a więc przepisy, które ten Sąd był obowiązany stosować kontrolując działalność organu administracji publicznej. Są to te przepisy, które stały się podstawą prawną wyrokowania. Zatem Sąd I instancji może naruszać tylko takie przepisy, a pośrednio przepisy stosowane przez organ, przy czym naruszenie pośrednie tych przepisów w takiej sytuacji polega na tym, że Sąd I instancji dokonał wadliwej kontroli działania organu, a więc w rozpoznawanej sprawie wydanej decyzji. Sąd I instancji nie narusza przepisów właściwych dla organu, bo przecież nie jest organem, a więc podmiotem realizującym funkcję wykonawczą. On tylko kontroluje legalizm działań organu, a to oznacza, że sąd administracyjny może naruszać właściwe przepisy prawa materialnego lub procesowego stanowiące podstawę rozstrzygnięcia tylko w sposób pośredni, co powinna zauważać skarga kasacyjna (zob. wyrok NSA z 1 czerwca 2004 r., GSK 73/04, CBOIS).

NSA widząc wadliwość zarzutów skargi kasacyjnej, ale mając na uwadze treść jej uzasadnienia, które nie jest jednoznaczne, jednak biorąc za podstawę własnego



działania treść uchwały NSA z 26 października 2009 r. stwierdza, że zarzut naruszenia przez Sąd I instancji art. 64e p.p.s.a. w związku z art. 138 § 2 k.p.a. nie jest trafny.

Analiza uzasadnienia wyroku, który stanowi przedmiot skargi kasacyjnej, prowadzi do wniosku, że Sąd I instancji nie naruszył art. 64e p.p.s.a., w sposób wskazany w skardze kasacyjnej. Sąd I instancji jednoznacznie stwierdził, że w przypadku wydawania decyzji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. przedmiotem rozważań w postępowaniu sądownoadministracyjnym nie są kwestie związane z merytorycznym załatwieniem sprawy. Pogląd ten jest trafny, bo przecież z niego nie wynika, że Sąd I instancji ograniczył się tylko do tej kwestii, skoro w dalszej części uzasadnienia stwierdził, że nie zachodziły okoliczności skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonej decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., bo organ wskazał w podstawie własnego rozstrzygnięcia § 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. z 2020 r. poz. 697 ze zm.), rozporządzenia wydanego na podstawie art. 46 ust. 4 pkt 4 u.z.ch.z. Wreszcie Sąd I instancji podkreślił, że na tym etapie postępowania poza zakresem badania leży ustalanie konstytucyjności przyjętego w rozporządzeniu rozwiązania prawnego, zwłaszcza że podstawą nałożenia kary był art. 48a ust. 1 u.z.ch.z. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie, w którym podniesiono, że sąd administracyjny rozpoznając sprzeciw od decyzji ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji kasacyjnej, chociaż czyni to w świetle przepisów prawa materialnego mogących mieć zastosowanie w sprawie (zob. wyrok NSA z 23 marca 2021 r., II OSK 512/21; wyrok NSA z 19 stycznia 2021 r., I OSK 2606/20; wyrok NSA z 14 stycznia 2021 r., I GSK 1806/20, CBOIS).

W rozpoznawanej sprawie Sąd I instancji nie tylko odniósł się do przesłanek stosowania przez organ II instancji art. 138 § 2 k.p.a., ale wskazał także przepisy materialne mające być podstawą orzekania. Natomiast nie wypowiadał się na temat tych przepisów mając na uwadze fakt, że decyzja kasacyjna nie rozstrzygała sprawy materialnej. Poza tym ocena konstytucyjności przepisów jakiej domagał się RPO nie należy do Sądu. W polskim porządku prawnym badanie konstytucyjności przepisów prawa jest kompetencją Trybunału Konstytucyjnego, zatem tylko ten organ może wypowiadać się na temat konstytucyjności prawa we właściwej procedurze. Z tego względu dziwić mogą poglądy prezentowane w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, z których wynika, że powoływanie przez RPO przepisy są niekonstytucyjne, w sytuacji gdy organ ten nie wskazuje orzeczenia stwierdzającego ich niekonstytucyjność. W

przypadku braku takiego rozstrzygnięcia można najwyżej mieć wątpliwość co do ich konstytucyjności, ale trzeba mieć na uwadze i to, że do chwili wydania takiego wyroku przez TK każdy przepis prawa korzysta z domniemania konstytucyjności, bo tylko takie założenie chroni porządek prawny przed anarchizacją.

Możliwość niezastosowania przepisu prawa przez sąd nie jest badaniem konstytucyjności prawa, a już na pewno nie jest rozproszoną kontrolą konstytucyjności. Uprawnienie sądu do odmowy zastosowania przepisu prawa nie budzi większych kontrowersji w przypadku przepisu wykonawczego. W odniesieniu do ustawy możliwość taka pojawiać się może tylko na gruncie art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, a więc wówczas gdy mamy do czynienia z przepisem konstytucyjnym, dającym się zastosować do stanu faktycznego, ze względu na określenie wszystkich koniecznych elementów normy prawnej oraz z przepisem ustawy, który te elementy normy prawnej ujmuje w sposób sprzeczny z Konstytucją. Wówczas mamy do czynienia z zastosowaniem Konstytucji a nie ustawy, ze względu na treść art. 8 ust. 1 Konstytucji RP. Natomiast nie ma to nic wspólnego z badaniem konstytucyjności ustaw i rozporządzeń. Jest to po prostu odmowa zastosowania przepisu w konkretnej sprawie ze względu na jej sprzeczność z Konstytucją. Wypowiadanie się przez sąd w innym zakresie byłoby naruszeniem art. 10 ust. 1 Konstytucji RP, a ponadto mogłoby być działaniem Sądu skutkującym odpowiedzialnością dyscyplinarną sędziego, co w orzecznictwie SN zostało potwierdzone (zob. wyrok SN z 13 kwietnia 2015 r., SNO 13/15, BOSN, szczególnie strony 10-14 uzasadnienia wyroku). Z tych powodów rozpoznawany zarzut należało uznać za nieusprawiedliwiony.

Zdaniem NSA niezasadny jest także zarzut naruszenia przez Sąd I instancji art. 178 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 64e p.p.s.a. przez niezastosowanie tych przepisów i niedokonanie kontroli konstytucyjności przepisów będących podstawą wydania decyzji kontrolowanej przez Sąd I instancji. W zakresie tego zarzutu NSA odsyła do stanowiska wcześniej przedstawionego przy rozpoznawaniu zarzutu pierwszego, a dodatkowo uzupełnia argumentację w zakresie elementów nowych dla stawianego zarzutu.

Sąd II instancji zauważa, że art. 178 ust. 1 Konstytucji RP nie był stosowany jako podstawa prawna rozstrzygnięcia. Skoro tak, to nie mógł być naruszony przez Sąd I instancji. Jest to prosta logiczna konsekwencja założenia, że naruszyć można te przepisy, które były stosowane, albo które miały być zastosowane, ale nie zostały ze względu na wadliwe działanie. Artykuł 178 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że sędziowie w sprawowaniu urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. RPO,

stawiając zarzut naruszenia wskazanego przepisu, nie wykazał by Sąd I instancji nie stosował Konstytucji lub ustawy. Wręcz przeciwnie, RPO nie kwestionował, że Sąd I instancji stosował obowiązujące prawo, w tym rozporządzenie RM z dnia 19 kwietnia 2020 r. wprowadzające zakaz organizowania zgromadzeń, natomiast domagał się, by Sąd I instancji badał konstytucyjność tych przepisów. Jednocześnie nie wskazał przepisów Konstytucji, które nakładałyby na Sąd I instancji taki obowiązek, jak i nie przedstawił właściwego orzeczenia TK, które stwierdzałoby niekonstytucyjność tych rozwiązań prawnych, czym potwierdzałoby pogląd RPO o ich niekonstytucyjności.

Artykuł 176 ust. 1 Konstytucji RP reguluje istotną kwestię ustrojową związaną z niezawisłością sędziowską. Podległość sędziego Konstytucji i ustawom należy rozumieć jako obowiązek podporządkowania się sędziego normom prawnym zawartym w tych aktach, interpretowanym w ramach powszechnie przyjętych reguł wykładni (zob. P. Wiliński, P. Karlik, Konstytucja RP. Komentarz, red. M. Safjan, L. Bosek, t. II, Warszawa 2016, s. 1017). Zatem w treści analizowanego przepisu została sformułowana podstawowa zasada organizacji i funkcjonowania sądownictwa (tamże, s. 1008). Podkreślić należy, że zasady ustrojowo-organizacyjne sądownictwa w Polsce nie mogą być przedmiotem kontroli sądu administracyjnego w zakresie wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy. Zgodnie z art. 184 Konstytucji RP sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji, zatem Sąd I instancji nie uchybił art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, a to oznacza, że rozpoznawany zarzut kasacyjny jest chybiony. Sąd I instancji dokonał kontroli działań organu administracji publicznej, zatem wypełnił swój konstytucyjny obowiązek. Poza tym, jeżeli RPO wskazywał na naruszenie art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, to raczej powinien kwestionować i wykazywać prawem określonymi środkami brak niezawisłości sędziów składów orzekającego, a nie wadliwość skarżonego wyroku ze względu na niedokonanie oceny konstytucyjności art. 64e p.p.s.a. Porządek prawny wyposaża RPO w narzędzia do kwestionowania konstytucyjności prawa, zatem ten kontekst rozpoznawanej sprawy powinien być objęty działaniem tego organu.

NSA zauważa, że bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP, a tym samym podleganie sędziego ustawie i Konstytucji RP musi być ujmowane z dużą ostrożnością. Powszechne dopuszczenie takiego mechanizmu w bieżącej działalności sądów może prowadzić do instrumentalizacji prawa, a to nie ma nic wspólnego z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego. Zwraca na to uwagę TK w wyroku z 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5; w wyroku z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256. Stanowisko takie prezentowane jest także

w doktrynie (zob. P. Wiliński, P. Karlik, *Konstytucja...*, s. 1018–1019 i wskazane tam orzecznictwo TK, SN i NSA). Zatem nie dokonanie badania konstytucyjności art. 64e p.p.s.a. nie jest wadą wyroku objętego skargą kasacyjną.

W ocenie NSA niezasadny jest również zarzut materialny skargi kasacyjnej. W ramach tego zarzutu RPO twierdzi, że Sąd I instancji dopuścił się naruszenia art. 48a ust. 1 w związku z art. 46b pkt 1 i 3 w powiązaniu z art. 46 ust. 4 pkt 4 u.z.ch.z. ponieważ dokonał błędnej wykładni tych przepisów i przyjął, że naruszenie zakazu organizowania zgromadzeń (spotkań, zebrań) ustanowionego w rozporządzeniu RM z dnia 19 kwietnia 2020 r. jest zagrożone karą pieniężną. Sąd II instancji zwraca uwagę, że błędna wykładnia przepisów prawa może być wiązana tylko z niewłaściwym rozumieniem pojęć prawnych, do których odwołuje się przepis. Z uzasadnienia skargi kasacyjnej wynika, że zarzut RPO nie dotyczy rozbieżności w zakresie rozumienia pojęć (terminów) prawnych do jakich nawiązują przepisy wymienione w zarzucie kasacyjnym. RPO chodzi o niewłaściwe zastosowanie przepisu, który w jego ocenie nie powinien mieć zastosowania do sytuacji (stanu faktycznego) ustalonego w toczącym się postępowaniu administracyjnym.

Z takim stanowiskiem nie można się zgodzić, jednak uzasadnienie tak sformułowanej tezy wymaga dokonania ustaleń natury ogólniejszej. Przede wszystkim nietrafny jest pogląd RPO, że kary pieniężnej z art. 48a u.z.ch.z. nie można było nałożyć na podmiot organizujący zgromadzenie, spotkanie, gdyż zakaz organizowania zgromadzeń wynikał z rozporządzenia, a rozporządzenie RM z dnia 16 kwietnia 2020 r. wydane zostało na podstawie upoważnienia zawartego w art. 46b u.z.ch.z., które to upoważnienie nie uprawniało do wydania takiego zakazu, a w konsekwencji prowadziło to do wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., bowiem dla takiego rozstrzygnięcia nie było podstawy prawnej lub organ działał z rażącym naruszeniem prawa. Zdaniem RPO upoważnienie ustawowe z art. 46b u.z.ch.z. nie dawało podstaw do wprowadzenia zakazu organizowania zgromadzeń, skoro w pkt 1 tego upoważnienia ustawodawca użył formuły językowej, ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4 tej ustawy. Z takiego językowego ujęcia przepisu upoważniającego RPO wywiódł, że zakaz określony w § 14 rozporządzenia RM z dnia 16 kwietnia 2020 r. jest wydany bez ustawowego upoważnienia.

NSA zwraca uwagę, że ograniczenia praw i wolności w związku ze stanem epidemii znajdują oparcie w regulacji ustawowej, która wykonaniem konstytucyjnego nakazu wynikającego z art. 68 ust. 4 Konstytucji RP. Z tego powodu ten rodzaj ograniczeń należy zaliczyć do zwykłych środków konstytucyjnych niewymagających

korzystania z rozwiązań prawnych właściwych dla stanów nadzwyczajnych, a ściślej stanu klęski żywiołowej. Zakwalifikowanie tych uregulowań do zwykłych środków konstytucyjnych prowadzi do wniosku, że takie ograniczenia muszą być dokonywane z uwzględnieniem zasady proporcjonalności, która w przypadku klęski żywiołowej jest – co do zasady – wyłączona, gdyż w stanie klęski żywiołowej stosowne przepisy konstytucyjne wyraźnie dopuszczają naruszenia większości wolności, określając jednocześnie ich zakres i intensywność.

Z art. 46 ust. 1 u.z.ch.z. wynika, że stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii na obszarze województwa lub jego części ogłasza i odwołuje wojewoda na wniosek państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego. Z kolei art. 46 ust. 2 ustawy stanowi, że jeżeli stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii występuje na obszarze więcej niż jednego województwa, stan taki ogłasza i odwołuje minister właściwy do spraw zdrowia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego. W obu sytuacjach podstawą ogłoszenia i odwołania wskazanych w art. 46 ustawy stanów jest rozporządzenie.

Artykuł 46a u.z.ch.z. stwierdza, że w przypadku wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego charakterze i rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i samorządowej, Rada Ministrów może określić na podstawie danych przekazanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Głównego Inspektora Sanitarnego oraz wojewodów obszar zagrożony ze wskazaniem rodzaju stref, w których wystąpiły stany zagrożenia lub epidemii oraz rodzaje stosowanych rozwiązań określonych w art. 46b ustawy, mając na uwadze zakres stosowanych rozwiązań oraz uwzględniając bieżące możliwości budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego. W tym przypadku Rada Ministrów działa także na podstawie rozporządzenia.

Stan taki wprowadza wątpliwości związane z charakterem i miejscem rozporządzenia Rady Ministrów w systemie aktów wydawanych przez organy wymienione w art. 46 u.z.ch.z. Inaczej rzecz ujmując, chodzi o to, czy rozporządzenie wydawane przez Radę Ministrów na podstawie art. 46b ustawy jest tylko uzupełnieniem rozporządzeń wydawanych przez organy określone w art. 46 tej ustawy, czy też jest samodzielnym i nie związanym z tamtymi działaniami aktem szczególnym. Wykładnia systemowa tych przepisów prowadzi do wniosku, że rozwiązanie z art. 46b ustawy jest szczególną podstawą działania Rady Ministrów.

Zatem na gruncie obowiązującego prawa rozporządzenie jest aktem wprowadzającym stan zagrożenia epidemicznego, stan epidemii lub określającym zagrożony obszar. W każdym z tych przypadków jest wydawane przez wskazane w ustawie organy. W związku z tym pojawia się pytanie o charakter prawny takiego rozporządzenia. Pytanie jest zasadne, gdyż w orzecznictwie, pojawiło się stanowisko, że funkcjonujące w tym zakresie akty nie spełniają wymogu wynikającego z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, zatem warunku, że rozporządzenia wydają organy wskazane w Konstytucji RP na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego w celu wykonania ustawy.

Rozporządzenie, o którym stanowi art. 92 ust. 1 Konstytucji RP to akt wykonawczy do ustawy. Wydanie takiego rozporządzenia jest możliwe tylko na podstawie wyraźnego przepisu kompetencyjnego. Konstytucyjność takiego aktu wymaga wypełnienia wszystkich warunków z art. 92 Konstytucji RP. Rozporządzenie takie jest aktem normatywnym, co oznacza, że jest jednym ze źródeł prawa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, czyli jego przepisy muszą wyrażać normy generalne i abstrakcyjne. Skutkiem tego jest możliwość poddania takiego aktu kontroli konstytucyjności w trybie właściwym dla źródeł prawa, a więc na podstawie art. 188 Konstytucji RP. Jednak w polskim porządku prawnym funkcjonują również rozporządzenia, które mają inny cel niż wykonanie ustawy. Do takich aktów należy zaliczyć wszystkie rozporządzenia, które są aktami stosowania prawa, a nie jego stanowienia. Miejsce i charakter prawny takich aktów, a zwłaszcza ich nazewnictwo, nie zostały konsekwentnie określone przez ustawodawcę. Zauważono to w nauce prawa i zwrócono uwagę na wykonawczą funkcję takich regulacji, podkreślając, że są to administracyjne akty generalne, a nie rozporządzenia normatywne. Podkreślono przy okazji niekonsekwencję ustawodawcy w ich nazewnictwie, które odwołuje się do nazwy właściwej dla aktu wykonującego ustawę. W nauce prawa konstytucyjnego nie budzi wątpliwości, że tego rodzaju akty mimo, że nazwane rozporządzeniami nie są źródłami prawa w rozumieniu konstytucyjnym, a więc w ujęciu art. 87 Konstytucji RP, a to oznacza, że art. 92 ustawy zasadniczej nie może być wprost płaszczyzną oceny podstawy i treści takiego aktu.

Reasumując stwierdzić należy, że rozporządzenie RM z dnia 19 kwietnia 2020 r. jako akt generalny ma podstawę ustawową w art. 46a, a zakres upoważnienia ustawowego dla tego aktu wynika z treści art. 46b u.z.c.z. Podkreślić trzeba, że jest ono w dniu zdarzenia skutkującego nałożeniem kary aktem obowiązującym równoległe do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na

obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 491), w którym to akcie wydanym na podstawie art. 46 ust. 2 wprowadzono zakazy i ograniczenia wskazane w ust. 4 tego przepisu, a więc również zakaz zgromadzeń.

Oznacza to, że do zakazu zgromadzeń w tym czasie odnosiły się dwa przepisy z dwóch rozporządzeń, przy czym zakres ich normowania nie był identyczny. Zwrócenie uwagi na ten fakt ma znaczenie dla oceny stanowiska RPO, który twierdzi, że w chwili orzekania o karze przez organy nie było podstawy prawnej do jej wymierzenia, zwłaszcza dlatego, że art. 48a ust. 1 pkt 3 stanowi, że karze w wysokości od 10.000 zł do 30.000 zł podlega 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. Skoro w tym przepisie i w żadnym innym art. 48a u.z.ch.z. nie wskazuje się art. 46b pkt 1 u.z.ch.z., to tym samym brak jest podstawy prawnej do nałożenia kary za organizowanie zgromadzeń jako złamanie zakazu z § 14 rozporządzenia RM z dnia 19 kwietnia 2020 r.

Zdaniem Sądu II instancji stanowisko takie jest niezasadne. Artykuł 48a u.z.ch.z. stanowi, że kto w stanie zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii nie stosuje się do ustanowionych na podstawie art. 46 lub art. 46b nakazów, zakazów lub ograniczeń, o których mowa w pkt 3, a więc w art. 46 ust. 4 pkt 3–5 lub w art. 46b pkt 2 i 8, podlega karze pieniężnej w wysokości od 10.000 do 30.000 złotych. Oznacza to, że podstawą nałożenia kary musi być ustanowiony nakaz, zakaz lub ograniczenie w trybie art. 46 lub 46b u.z.ch.z. Sąd II instancji wcześniej wskazał, że w chwili złamania zakazu przez istniały przepisy zakazujące zgromadzeń wydane zarówno na podstawie art. 46 ust. 4 jak i art. 46b u.z.ch.z., a więc rozporządzenia Ministra Zdrowia i Rady Ministrów. NSA wskazał również, że miały one podstawę ustawową i nie były aktami normatywnymi wykonującymi ustawę, ale aktami generalnymi podejmowanymi na podstawie przeprowadzania stosownego postępowania wyjaśniającego co do stanu epidemii i zagrożenia epidemicznego. Sąd II instancji ocenił także, że akty te mają oparcie konstytucyjne w art. 68 ust. 4 Konstytucji RP oraz że regulowały materię skazaną w ustawie. Zatem nakładały na każdego, bo art. 48a u.z.ch.z. posługuje się zaimkiem rzeczowym „kto” obowiązek przestrzegania tych ograniczeń, zakazów lub nakazów. Artykuł 46b u.z.ch.z. określając zakres rozporządzenia wydawanego przez RM przyjął metodę legislacyjnego odesłania przy redakcji tego przepisu. Polega ona na tym, że odsyła do art. 46 ust. 4 u.z.ch.z. W tym przepisie organ właściwy, czyli Minister Zdrowia może określić w rozporządzeniu zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności. Ten minister wprowadził taki zakaz i taki zakaz wprowadziła RM w § 14 rozporządzenia z 16 kwietnia 2020 r.

Dla ustalenia możliwości nałożenia kary na podstawie art. 48a u.z.ch.z. istotne jest istnienie nakazów, zakazów lub ograniczeń ustanowionych na podstawie art. 46 i art. 46b oraz ustalenie, że doszło do złamania tych ustalonych i nakazanych zachowań. Te okoliczności decydują o karze, natomiast punkty 1–5 art. 48a u.z.ch.z. przypisują tych określoną wysokość kary w zależności od rodzaju zachowania, którym naruszono dyspozycję art. 48a u.z.ch.z. Oznacza to, że dla oceny prawidłowości nałożenia kary nie może mieć znaczenia brak wymienienia, w art. 48a ust. 1 pkt 1–5, art. 46b pkt 1 u.z.ch.z., skoro w tym przepisie mają być uregulowane ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4, a ten przepis, czyli art. 46 ust. 4 u.z.ch.z. został wskazany w art. 48a ust. 1 pkt 3.

Oczywiście Sąd II instancji zauważa, że ograniczenie może mieć postać zakazu odbywania zgromadzeń, co może prowadzić do pytania o relację tego zakazu do art. 57 Konstytucji RP, gdy chodzi o zgromadzenia publiczne. Jednak należy mieć na uwadze, że wykładnia językowa terminu „ograniczenie”, a taką musimy się posługiwać przy ograniczeniach praw i wolności obywatelskich odnosi się także do zakazu określonego działania. Wniosek taki wynika z językowego znaczenia terminu „ograniczenie”, który na gruncie języka polskiego oznacza „zarządzenie ograniczające czyjąś swobodę działania, zakaz” (zob. Słownik języka polskiego, pod red. W. Doroszewskiego, PWN wersja elektroniczna – ograniczenie I, [sjp.pwn.pl](http://sjp.pwn.pl)).

Zatem zakaz określonego działania mieści się w pojęciu ograniczenia tego działania, bowiem ograniczenie jest znaczeniowo szerszym pojęciem. Dla przykładu można wskazać, że w prawie o ruchu drogowym znaki ograniczające prędkość są znakami zakazującymi przekraczania prędkości określonej na znaku, np. § 27 rozporządzenia Ministra Infrastruktury oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 454).

Z tego też powodu nie można przyjąć, jak czyni to RPO, że ograniczenie na jakie wskazuje ustawa nie może odnosić się do zakazu. Ponadto uznać należy, że w przypadku stanu epidemii lub zagrożenia epidemicznego, gdy kontakty międzyludzkie są główną przyczyną szerzenia się zakażeń zakaz zgromadzania się nie jest ingerencją ponadstandardową, a więc że narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Z tych powodów nie można zgodzić się z argumentacją przedstawioną w uzasadnieniu skargi kasacyjnej odnoszącej się do braku konstytucyjności rozwiązań



prawnych będących podstawą wymierzenia kary, a wobec tego należało orzec jak w sentencji mając na uwadze treść art. 184 p.p.s.a.



Na oryginale właściwy podpis  
Za zgodność z oryginałem

*Błata Osńska*  
sekretarz sądowy

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY  
Izba Gospodarcza  
ul. Gabriela Piótra Boduena 3/5  
00-011 WARSZAWA

OPLATA POBRANA  
TAXE PERCUE-POLOGNE  
UMOWA NR 637/WAG/Zam.Publ/32/2018  
z dnia 20.09.2018 r.  
NADANO W WARSZAWIE

BIURO RZECZNIKA  
PRAW OBYWATELSKICH

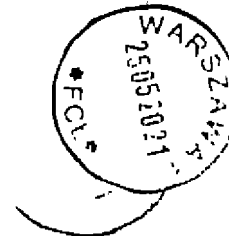
WPL. 2021 05- 27

ZAL.....NMR.....

25.05.2021  
II GSK 673/21



262741 25.05.2021 03 POLECONA ZPO



R

(00)359007731562032841



2021

Poczta Polska

Oplata pobrana \_\_\_\_\_ zł \_\_\_\_\_ gr

Rzecznik Praw Obywatelskich  
Al. Solidarności 77  
00-090 Warszawa

245604