



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 marca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Bogusław Cieśla

Sędzia WSA

Tomasz Janeczko

Sędzia WSA

Izabela Ostrowska (spr.)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 12 marca 2021 r.
sprawy ze skarg **Stanisławy** oraz **Rzecznika Praw Obywatelskich**
na decyzję **Mazowieckiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora**
Sanitarnego
z dnia 3 sierpnia 2020 r. znak **DE ZNS/01309/2020**
w przedmiocie **wymierzenia kary pieniężnej za naruszenie nakazu**
przemieszczania

- I. **stwierdza nieważność zaskarżonej decyzji oaz poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji,**
- II. **umarza postępowanie administracyjne,**
- III. **zasądza od Mazowieckiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego na rzecz skarżącej Stanisławy kwotę 1117 zł (tysiąc sto siedemnaście złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Starszy sekretarz sądowy

Magdalena Banaszek

UZASADNIENIE

Zaskarżoną decyzją z dnia 3 sierpnia 2020 r., Nr DE ZNS/01309/2020, Mazowiecki Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny (dalej: „MPWIS”, „organ II instancji”) na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm., dalej: „k.p.a.”), art. 46b pkt 12 w zw. z art. 48a ust. 1 pkt 1, ust. 3 pkt 1 i ust. 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 ze zm.), § 17 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020, poz. 792), po rozpatrzeniu odwołania Stanisławy od decyzji Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Legionowie (dalej: „PPIS w Legionowie”, „organ I instancji”) z dnia 15 maja 2020 r., Nr 09/A/2020, wymierzającej karę pieniężną w kwocie 5.000 złotych za nieprzestrzeganie w dniu 10 maja 2020 r. nakazu przemieszczania się w odległości nie mniejszej niż 2 m od siebie, utrzymał w mocy rozstrzygnięcie organu I instancji.

Z akt postępowania administracyjnego wynika, że w dniu 10 maja 2020 r. Stanisława (dalej: „zobowiązana”) uczestniczyła w zgromadzeniu w rejonie ul. Krakowskie Przedmieście 13 w Warszawie. Ze sporządzonej notatki urzędowej z dnia 10 maja 2020 r., sporządzonej przez funkcjonariusza Policji wynika, że zobowiązana naruszyła art. 54 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r., poz. 821) w związku z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Funkcjonariusz odnotował, że zobowiązana była jedną z osób, które około godziny 18:35 w dniu 10 maja 2020 r. grupowały się przy ul. Krakowskie Przedmieście 13, a następnie kierowały się w stronę Pałacu Prezydenckiego. Wskazał, że zobowiązana nie reagowała na wezwanie do rozejścia się i nie zachowała wymaganej odległości.

W oparciu o powyższą notatkę urzędową PPIS w Legionowie decyzją z 15 maja 2020 r. nałożył na zobowiązaną karę pieniężną w wysokości 5000 złotych. Decyzji tej nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Odwołanie od przedmiotowego rozstrzygnięcia złożyła zobowiązana, zarzucając kwestionowanemu

rozstrzygnięciu naruszenie szeregu przepisów prawa procesowego. Wśród zarzutów wskazał na niepodjęcie wszystkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia sprawy, niezapewnienie stronie czynnego udziału w postępowaniu, dowolną i niewyczerpującą ocenę materiału dowodowego, a także prowadzenie postępowania w sposób niebudzący zaufania do obywateli. Zobowiązana podkreśliła, że organ I instancji nie przeprowadził właściwie żadnego postępowania dowodowego, opierając się jedynie na sporządzonej notatce urzędowej.

Po rozpatrzeniu przedmiotowego odwołania MPWIS decyzją z 3 sierpnia 2020r. DE ZNS/01309/2020 utrzymał w mocy rozstrzygnięcie PPIS w Legionowie.

W uzasadnieniu organ II instancji wskazał, że zgodnie z art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, w przypadku wystąpienia stanu epidemii Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia ustanowić ograniczenia, obowiązki i nakazy, w tym zgodnie z art. 46 ust. 4 pkt 1, czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się. Ze względu na wystąpienie na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii wywołanego zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, w dniu 2 maja 2020 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, w którym zgodnie z § 17 ust. 1 pkt 1, do odwołania, w przypadku gdy przemieszczanie się następuje:

1) pieszo — jednocześnie mogą się poruszać osoby w odległości nie mniejszej niż 2 m od siebie:

a) chyba że zachowanie tej odległości nie jest możliwe ze względu na opiekę nad:

- dzieckiem do ukończenia 13 roku życia,

- osobą z orzeczeniem o niepełnosprawności, osobą z orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności, osobą z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego lub osobą, która ze względu na stan zdrowia nie może poruszać się samodzielnie,

b) z wyłączeniem osób wspólnie zamieszkujących lub gospodarujących.

Przenosząc powyższe regulacje na grunt rozpoznawanej sprawy organ odwoławczy stwierdził, że zachowanie zobowiązanej mogło doprowadzić do zagrożenia zdrowia i życia osób postronnych wskutek niekontrolowanego rozprzestrzeniania się wirusa, co stwarzało realne zagrożenie, że cel z powodu którego wprowadzono powyższe regulacje nie zostanie osiągnięty. W uzasadnieniu złożonego odwołania zobowiązana wskazuje, że nie brała udziału w jakimkolwiek zgromadzeniu i przez cały czas przemieszczała się w odległości większej niż 2 m od

innych osób, jednak nie przedstawiła żadnych dowodów na potwierdzenie tego faktu. Co więcej, MPWIS podkreślił, że notatka urzędowa sporządzona w dniu 10 maja 2020 r. przez funkcjonariusza Policji przeczy wyjaśnieniom strony. W notatce tej jednoznacznie bowiem stwierdzono, że zobowiązana podczas zgromadzenia nie zachowała obowiązku przebywania w odległości nie mniejszej niż 2 m od innych osób. Wskazał również, że zobowiązana w treści odwołania nie przedstawiła jakiegokolwiek argumentu pozwalającego organowi na zminimalizowanie stopnia winy, bądź szkodliwości społecznej wynikającej z zamierzonego i świadomego działania zobowiązanej. MPWIS wyjaśnił dodatkowo, że nie znalazł podstaw do kwestionowania wiarygodności notatki urzędowej sporządzonej przez funkcjonariusza Policji, w szczególności, że strona nie przedstawiła żadnych dowodów na potwierdzenie swojego stanowiska.

Odnosząc się do zarzutów zaprezentowanych w odwołaniu organ II instancji uznał, że przepisy ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, miały na celu niemalże natychmiastowe zdyscyplinowanie osób do przestrzegania rygorów sanitarnych w trosce o zdrowie i życie innych ludzi. Szybkość postępowania oznaczała w tym zakresie skuteczność w zapobieganiu dalszego rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2. Z tego względu, jeżeli organ I instancji planowałby umożliwić stronie aktywny udział w postępowaniu, to należałoby przyznać termin na zapoznanie się z aktami sprawy (7 – 10 dni). Na gruncie zaś art. 35 § 1 k.p.a., w postępowaniu administracyjnym załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca. Tymczasem w niniejszej sprawie PPIS w Legionowie przeprowadził postępowanie wyjaśniające w terminie kilku dni od zdarzenia uzasadniającego nałożenie kary, co podyktowane było koniecznością zdyscyplinowania adresata decyzji do zaprzestania lekceważenia przepisów prawa. Zdaniem MPWIS kary musiały być nakładane szybko, aby odnieść pożądany efekt prewencyjny zarówno w znaczeniu indywidualnym, jak i ogólnym.

Skargi na decyzję Mazowieckiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wnieśli Stanisława _____ oraz Rzecznik Praw Obywatelskich, domagając się stwierdzenia jej nieważności, bądź ewentualnie jej uchylenia, a także zasądzenia

dowody (art. 7 k.p.a.), postępowanie zaś organ powinien prowadzić w sposób budzący zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej (art. 8 § 1 k.p.a.),
b) rażąco naruszeniu zasad, zgodnie z którymi organ ma obowiązek zgromadzić kompletny materiał dowodowy i to na nim spoczywa obowiązek zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego w sposób wyczerpujący (art. 7 oraz art. 77 § 1 k.p.a.),

c) rażąco naruszeniu obowiązku zawiadomienia strony o wszczętym z urzędu postępowaniu (art. 61 § 4 k. p. a.) oraz nie wypełnieniu obowiązku wynikającego z art. 9 k. p. a. nakazującego należyte i wyczerpujące informowanie strony o okolicznościach faktycznych, które mogą mieć wpływ na ustalenie jej praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego, poprzez co organ uniemożliwił stronie odniesienie się do poczynionych ustaleń faktycznych,

d) rażąco naruszeniu zasady, zgodnie z którą organ zobowiązany jest zapewnić stronie czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić stronie wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów (art. 10 § 1 k.p.a.) oraz poprzez błędne stwierdzenie, iż zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 10 § 2 k. p. a.,

- art. 75 § 1 k.p.a. w związku z wydaniem decyzji opartej na dowodzie (notatce policyjnej) przekazanym, pomimo braku ustawowej podstawy do przetwarzania przez Policję i udostępniania danych osobowych na potrzeby prowadzonego przez Państwową Inspekcję Sanitarną postępowania administracyjnego (jak tego wymaga art. 14 ust. 2 ustawy o Policji), a tym samym dowodzie naruszającym chronioną konstytucyjnie sferę autonomii informacyjnej jednostki (art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji RP) oraz polegającą na braku obowiązku dzielenia się z władzą publiczną informacją o swojej osobie, gdy ustawa tego nie wymaga,

- art. 81 k.p.a., zgodnie z którym okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, chyba że zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 10 § 2 k.p.a., które to naruszenie miało istotny wpływ na wynik sprawy, niezależnie od tego, czy uchybienie to miało (czy też nie) wpływ na treść decyzji,

- art. 189d pkt 7 oraz art. 8 § 1 k.p.a. z uwagi na to, że wymierzając karę pieniężną organ nie rozważył warunków osobistych strony, a w szczególności nie zbadał jaka jest jej sytuacja majątkowa i rodzinna oraz zdolności zarobkowe i realne możliwości uiszczenia kary pieniężnej w wysokości ustalonej w decyzji administracyjnej oraz

naruszeniu zasady indywidualizacji kary, określającej, iż jej wymiar należało wyważyć w oparciu o wszystkie znajdujące zastosowanie w sprawie przesłanki opisane w art. 189d k.p.a.,

- art. 2 Konstytucji RP poprzez naruszenie zasady lojalności państwa względem obywateli.

W uzasadnieniu Rzecznik Praw Obywatelskich rozwinął powyższe zarzuty. Podkreślił, że organy nie zawiadomiły skarżącej o wszczęciu postępowania administracyjnego, przez co pozbawiły stronę uprawnienia do wypowiedzenia się co do jedyne go dowodu (policyjnej notatki służbowej), na podstawie którego ustalono stan faktyczny sprawy, jak również prawa do zgłoszenia wniosków dowodowych, np. dotyczących przesłuchania świadków, czy analizy zapisu kamer monitoringu miejskiego (Zakładu Obsługi Sytemu Monitoringu na terenie m. st. Warszawy, Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie czy Zarządu Transportu Miejskiego w Warszawie). W odwołaniu od decyzji PPIS w Legionowie skarżąca podnosi, że w chwili zdarzenia zachowywała prawidłową odległość od innych osób i miała zakryte usta oraz nos, a funkcjonariusze w żaden sposób nie dokonywali pomiarów odległości. Stąd też w świetle zarzutów podniesionych przez skarżącą nie można uznać, że notatka służbowa sporządzona przez funkcjonariusza Policji jest wystarczającym dowodem do obiektywnego i dokładnego ustalenia stanu faktycznego sprawy. Wbrew twierdzeniom organu odwoławczego, notatka ta nie spełnia bowiem warunków uzasadniających uznanie jej za dokument urzędowy w rozumieniu art. 76 § 1 k.p.a., nie stanowi więc dowodu tego, co zostało w jej treści stwierdzone, a jej moc dowodowa jest tożsama z mocą dowodową twierdzeń przedstawianych przez stronę postępowania. Dlatego też organ administracji publicznej na podstawie całokształtu materiału dowodowego, a nie wyłącznie na podstawie treści notatki służbowej, powinien dokonywać oceny, czy dana okoliczność została udowodniona.

Odnosząc się do okoliczności przekazywania notatek służbowych zawierających dane osobowe, Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że w przedmiotowej sprawie brak jest wymaganej przez Konstytucję oraz Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) ustawowej podstawy do przetwarzania

przez Policję i udostępniania danych osobowych na potrzeby prowadzonego przez Państwową Inspekcję Sanitarną postępowania, którego celem jest wymierzenie kary pieniężnej określonej w art. 48a ust. 1 pkt 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. W konsekwencji, dane osobowe przekazane przez Policję organowi inspekcji sanitarnej na potrzeby postępowania mającego na celu wymierzenie kary pieniężnej adresatowi zaskarżonej decyzji, zostały pozyskane z naruszeniem art. 51 ust. 5 Konstytucji. Stąd też w ocenie skarżącego notatka służbowa zawierająca opis zarzucanego stronie postępowania zachowania jest dowodem sprzecznym z prawem w rozumieniu art. 75 § 1 k.p.a.

Rzecznik Praw Obywatelskich wyjaśnił również, że zgodnie z zasadą indywidualizacji kary, jej wymiar należało wyważyć w oparciu o wszystkie znajdujące zastosowanie w sprawie przesłanki opisane w art. 189d k.p.a. Rozważania organu w tej materii powinny zaś znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji. Tymczasem w przedmiotowej sprawie z treści uzasadnień decyzji organów obydwu instancji wynika, że nie rozważyły one w ogóle warunków osobistych strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna. Nie odniosły się więc do tego, jaka jest sytuacja majątkowa i rodzinna osoby, na którą nakłada karę pieniężną, jej zdolności zarobkowe i realnych możliwości uiszczenia kary pieniężnej w wysokości ustalonej w decyzji administracyjnej. Nie ustaliły więc, czy strona zobowiązana do zapłaty pod rygorem natychmiastowej wykonalności kary w wysokości 5000 złotych nie popadnie w niedostatek.

Dodał, że za jedną z podstawowych zasad prawnych stanowiących fundament demokratycznego państwa prawa należy uznać zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa nazywaną także zasadą lojalności państwa względem obywateli. Zasada ta opiera się na założeniu, że organy władzy publicznej powinny działać w sposób lojalny i uczciwy względem jednostki, budzący w niej poczucie stabilności i bezpieczeństwa prawnego. Jednocześnie Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie podkreślał, że sposób wprowadzania ograniczeń w kolejnych rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii mógł budzić wątpliwości z punktu widzenia pewności prawa dla obywateli. Częste zmiany obowiązujących obostrzeń, komunikowanie ich treści na konferencjach prasowych przed opublikowaniem ich w Dzienniku Ustaw, wykraczanie poza upoważnienie ustawowe - wszystko to powodowało, że obywatele mogli mieć poważne trudności z

oceną, które zachowania są prawnie dozwolone, a które nie, co w konsekwencji w istotny sposób naruszało ich zaufanie do państwa.

W odpowiedzi na skargę Mazowiecki Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny wniósł o jej oddalenie, podtrzymując argumentację zawartą w zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Stosownie do art. 1 § 1 i 2 p.u.s.a. sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, która to sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Z uwzględnieniem art. 3 § 1 p.p.s.a. sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Na podstawie art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a.

Zgodnie zaś z art. 145 § 1 pkt 2 tej ustawy sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego lub w innych przepisach. W świetle postanowień art. 145 § 1 p.p.s.a., kontrola zgodności z prawem zaskarżonej decyzji nie może być przeprowadzana przez sąd dowolnie, lecz powinna przebiegać w pewnej określonej kolejności. Stwierdzenie istnienia danego typu wad decyzji może eliminować potrzebę ustalania zaistnienia innych wad. W pierwszej kolejności powinna być przeprowadzona kontrola zaskarżonego aktu z punktu widzenia ewentualnych wad powodujących nieważność aktu. Przyjęcie takiej kolejności badania uzasadnione jest tym, że ustalenie którejkolwiek z wad decyzji powodujących stwierdzenie jej nieważności, czyni dalszą kontrolę zbędną, a czasami - niedopuszczalną (por. wyrok NSA z 21 września 2011 r., sygn. akt II OSK 737/10).

Taka też sytuacja wystąpiła w niniejszej sprawie.

Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. 2020 r., poz. 491 ze zm.) od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszono stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 (§ 1). Stan

ten zastąpił wcześniej wprowadzony stan zagrożenia epidemicznego (por. rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. (Dz. U. 2020 r., poz. 433). W związku z zagrożeniem zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 uchwalono zmiany w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tj. 2019 r., poz. 1239, obecnie Dz. U. 2020 r., poz. 1845) wprowadzane regulacjami szczególnymi, poczynając od ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. 2020 r., poz. 374 ze zm.)

Zgodnie z treścią art. 48a ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 ze zm.), kto w stanie zagrożenia epidemicznego lub w stanie epidemii nie stosuje się do ustanowionych na podstawie art. 46 lub art. 46b nakazów, zakazów lub ograniczeń, o których mowa w art. 46 ust. 4 pkt 1 lub w art. 46b pkt 5 i 9-12, podlega karze pieniężnej w wysokości od 5.000 zł do 30.000 zł.

Stosownie zaś do art. 46b pkt 1 i 2 ustawy, Rada Ministrów może ustanowić w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a, ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4 (pkt 1)

Na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1-6 i 8-12 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 284, 322 i 374) Rada Ministrów w dniu 2 maja 2020 r. wydała rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U.2020r. poz.792). W § 1 rozporządzenia ustalono, że obszarem, na którym wystąpił stan epidemii wywołany zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, jest terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z § 17 ust. 1 pkt 1 przywołanego rozporządzenia, w okresie od dnia 2 maja 2020 r. do odwołania w przypadku, gdy przemieszczanie się następuje pieszo — jednocześnie mogą się poruszać osoby w odległości nie mniejszej niż 2 m od siebie, chyba że zachowanie tej odległości nie jest możliwe ze względu na:

- a) opiekę nad dzieckiem do ukończenia 13 roku życia,
- b) opiekę nad osobą z orzeczeniem o niepełnosprawności lub osobą z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego, lub osobą, która ze względu na stan zdrowia nie może poruszać się samodzielnie.

W niniejszej sprawie z odwołaniem się do przytoczonego § 17 ust 1 pkt 1 rozporządzenia organy uznały, że Stanisława naruszyła dniu 10 maja 2020 r. o godzinie 18:35 w rejonie ul. Krakowskie Przedmieście 13 w Warszawie, prawo, nie zachowując wymaganej odległości 2 m od innych osób. Na tej też podstawie, w oparciu o ww. art. 48a ustawy o zapobieganiu, wymierzono jej karę w wysokości 5.000 zł.

Analiza § 17 ust 1 pkt 1 przywołanego rozporządzenia z dnia 2 maja 2020r. nie pozostawia wątpliwości, że przepis ten nakazujący określony sposób przemieszczania się, ogranicza podstawowe prawa i wolności obywatelskie przewidziane w Konstytucji RP. Z tej przyczyny Sąd uznał, że w pierwszej kolejności w tej sprawie, badając legalność decyzji, należy rozważyć zgodność wskazanego zapisu rozporządzenia z Konstytucją RP i delegacją ustawową.

Zgodnie z art. 31 ust. 2 i 3 Konstytucji R.P. każdy jest zobowiązany szanować wolności i prawa innych. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Zgodnie zaś z art. 37 ust. 1 Konstytucji R.P. każdy, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Oznacza to zapewnienie każdemu obywatelowi prawa do nieskrępowanego korzystania z przyznanych mu praw i wolności, jeżeli **w sposób zgodny z prawem** to korzystanie nie zostało ograniczone.

W myśl art. 52 ust. 1 Konstytucji R.P. każdemu zapewnia się **wolność poruszania** się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. Jest to tzw. zasada wolności przemieszczania się. Wolność przemieszczania się może podlegać ograniczeniom, ale wyłącznie **określonym w ustawie** (art. 52 ust. 3 Konstytucji R.P.).

Zasada swobody przemieszczania dotyczy **wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej**, wolności wyboru miejsca zamieszkania, wolności wyboru miejsca pobytu i wolności opuszczenia jej terytorium.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01 (OTK-A 2002/3/34) oceniając zgodność art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r.

o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2001 r. Nr 87, poz. 960 i Nr 110, poz. 1189) m.in. z art. 52 ust. 1 i art. 83 w zw. z art. 2 Konstytucji R.P. stwierdził, że „znaczenie zasady proporcjonalności polega nie tylko na określeniu zakresu dopuszczalnych ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, zawartym w art. 31 ust. 3 Konstytucji, dopuszczającym jedynie takie ograniczenia, które są konieczne dla realizacji wymienionych w tym przepisie celów. Zasada ta, stanowiąca zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego element państwa prawnego, ma znaczenie szersze, odnosi się bowiem do ogółu sytuacji, w których państwo za pomocą stanowionego przez siebie prawa oddziałuje na pozycję osoby pozostającej pod jego władzą. Zatem także przepisy określające zakres obowiązków ciążących na takich osobach podlegają ocenie z punktu widzenia zgodności z zasadą proporcjonalności, której podstawę w tej sferze stanowi ogólna zasada państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)”.

Zgodnie z ust. 3 art. 52 Konstytucji R.P., wolność przemieszczania się może być ograniczona **wyłącznie w ustawie**.

Warunkiem formalnym zgodnego z Konstytucją R.P. ograniczania praw obywateli jest ustanawianie ich **tylko w ustawie** – konstytucyjna zasada, że wszelkie istotne kwestie związane z ograniczeniem praw powinny być rozstrzygnięte w ustawie. Przez ustawę należy też rozumieć rozporządzenie z mocą ustawy, chociaż w myśl art. 234 ust. 1 Konstytucji może ono regulować materię praw konstytucyjnych w ograniczonym zakresie. Dopuszczalne jest delegowanie na mocy art. 92 ust. 1 pewnych materii do rozporządzeń wykonawczych. Sąd zauważa, że stosownie do art. 92 ust. 1. Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. W literaturze oraz orzecznictwie podkreśla się, że jednym z konstytucyjnych wymogów jest „szczegółowość upoważnienia zawartego w ustawie” pod kątem podmiotowym, przedmiotowym i treściowym. W konsekwencji zauważa się, rozporządzenie powinno regulować tylko te kwestie, które są już (przynajmniej ogólnie) unormowane w samej ustawie (TK – K 27/05). Nie mogą natomiast regulować spraw, które stanowią przedmiot tzw. wyłączności ustawy (zob. TK – K 10/11, K 10/09, P 9/09). W rozporządzeniu powinny być zamieszczane jedynie

przepisy o charakterze technicznym, nie mające zasadniczego znaczenia z punktu widzenia praw lub wolności jednostki.

Przy czym podkreślić trzeba, że w art. 46, ani w art. 46b ustawy stanowiących rzekomą podstawę prawną wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia z 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii nie zostały określone **żadne wytyczne** dotyczące treści rozporządzenia, w tym czasowego ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się.

Jak słusznie wyjaśnił WSA w Opolu w wyroku z 27 października 2020 r. II SA/Op 219/20, „przez "wytyczne" należy rozumieć merytoryczne wskazówki dotyczące treści norm prawnych, które mają znaleźć się w rozporządzeniu. Jeśli natomiast ustawodawca decyduje się, tak jak w tym przypadku, na przekazanie do uregulowania w rozporządzeniu szeregu zagadnień, to równocześnie powinien określić odrębnie wytyczne dla każdego z tych zagadnień (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99 i z dnia 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 12/11)”.

Z powyższych względów należało uznać, że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r., wydane na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1-6 i 8-12 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie spełnia konstytucyjnego warunku jego wydania na podstawie upoważnienia ustawowego zawierającego wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego. Ustawodawca w treści wskazanych wyżej upoważnień ustawowych nie zawarł wskazówek dotyczących materii przekazanej do uregulowania w kwestionowanym rozporządzeniu.

Podkreślenia ponownie wymaga, że prawa i wolności obywatelskie zawarte w Konstytucji R.P. (w tym wolność przemieszczania się) mogą być ograniczane wyłącznie przepisami rangi ustawowej. Niedopuszczalne prawnie jest przeniesienie przez ustawodawcę na organ stanowienia przepisów, ograniczających wolności i prawa obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, gwarantowanych ustawą zasadniczą.

Jak wynika z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wyłącznie ustawa może określać podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności. Trafnie też wskazał w takim zakresie WSA w Opolu w wyroku sygn. akt II SA/Op 219/20 z 27 października 2020 r. (CBOSA), że „tylko unormowania, które nie stanowią podstawowych elementów składających się na ograniczenie

konstytucyjnych praw i wolności mogą być treścią rozporządzenia. W rozporządzeniu powinny być zamieszczane jedynie przepisy o charakterze technicznym, nie mające zasadniczego znaczenia z punktu widzenia praw lub wolności jednostki”, powołując się na wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99; 20 lutego 2001 r., sygn. akt P 2/00; 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00; 3 kwietnia 2001 r., K 32/99; 11 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 16/00; 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01; 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02; 16 marca 2004 r., sygn. akt K 22/03; 29 listopada 2007 r., sygn. akt SK 43/06; 5 grudnia 2007 r., sygn. akt K 36/06; 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06; 19 czerwca 2008 r., sygn. akt P 23/07; 19 maja 2009 r., sygn. akt K 47/07; 7 marca 2012 r., sygn. akt K 3/10.

Stanowiący materialnoprawną podstawę orzeczenia organów obu instancji § 17 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 792) nakładał natomiast (do odwołania) obowiązek poruszania się (pieszo) w odległości nie mniejszej niż 2 m od innej osoby - z wyjątkami określonymi w pkt a) i b) ust 1 pkt 1 § 17.

W rzeczywistości więc obowiązek ten, wprowadzony aktem wykonawczym do ustawy, dotyczył **ograniczenia swobodnego poruszania się** obywateli przez określenie warunków niezbędnych dla dopuszczalności nie tylko samego pobytu, ale i z natury rzeczy właśnie poruszania się w miejscach ogólnodostępnych takich, jak drogi, place, parki, cmentarze, zakłady pracy, budynki użyteczności publicznej, obiekty handlowe i usługowe itp.

W związku z powyższymi rozważaniami, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazuje, że w **dacie zdarzenia** (10 maja 2020 r.) **będącego przyczyną nałożenia kary pieniężnej, nie istniała żadna podstawa materialnoprawna rangi ustawowej**, z której by wynikało, że obywatel Rzeczypospolitej Polskiej ma obowiązek zachowania odległości nie mniejszej niż 2 m od innej osoby podczas pieszego przemieszczania się.

Całość ograniczenia (związanego z przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19) zawarto w rozporządzeniu. Byłoby to możliwe, ale jedynie w przypadku ogłoszenia jednego z trzech stanów nadzwyczajnych, np. stanu klęski żywiołowej (v. art. 228 ust. 1 i 2 i art. 232. Konstytucji RP, art. 5 ust. 1 i 2 , i art. 21 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. w sprawie klęski żywiołowej, Dz. U. z 2017 r., poz.

1897). Zważyć przy tym trzeba, że katalog konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych jest zamknięty, co jest równoznaczne z zakazem ustanawiania w drodze ustawowej innych stanów nadzwyczajnych niż wymienione w art. 228 ust. 1 (TK - K 50/07). Zaistniała sytuacja epidemiologiczna mieściła się w katalogu zdarzeń, które uprawniały do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej w oparciu o ustawę z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, która stanowi w art. 2, że stan ten może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom m.in. katastrof naturalnych noszących znamiona klęski żywiołowej, a pojęcie klęski żywiołowej zostało zdefiniowane w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ww. ustawy, m. in jako katastrofa naturalna, której skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, przez co z kolei rozumie się zdarzenie związane z działaniem sił natury, w tym z wystąpieniem chorób zakaźnych ludzi. Niemniej jednak stan ten nie został wprowadzony; wprowadzono natomiast stan epidemii, a wcześniej stan zagrożenia epidemicznego, który to nie może być uznany za stan nadzwyczajny w rozumieniu art. 228 Konstytucji RP.

W tej sytuacji, ograniczenie prawa poruszania się nie mogło być uregulowane wyłącznie w rozporządzeniu. Sprzeciwia się temu art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 3 Konstytucji RP.

Skoro, co wynika z powyższych rozważań tut. Sądu, nie istniała przewidziana powołanym przepisami Konstytucji R.P. **ustawowa** podstawa ograniczenia swobodnego i bez żadnych ograniczeń poruszania się obywateli również w miejscach ogólnodostępnych, to tym samym nie zachowanie odległości 2 m podczas zdarzenia w dniu 10 maja 2020r., nie mogło być okolicznością pozwalającą na wymierzenie przez organ I instancji kary pieniężnej.

Została więc ona nałożona bez podstawy prawnej wymaganej w wypadku ograniczenia konstytucyjnej wolności i prawa obywatela.

Należy jednakże zauważyć, że organy administracji publicznej nie są upoważnione do dokonywania oceny legalności i zgodności aktu prawnego niższej rangi niż ustawa z Konstytucją R.P. Nie mogą więc badać, czy wydawana przez nie decyzja ma ważną i skuteczną podstawę prawną. Organy te są więc związane treścią wydanego rozporządzenia. Taką władzę kognicyjną ma wyłącznie sąd, w tym wypadku administracyjny.

Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji R.P. sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. W ramach sądowej kognicji mieści się również ocena konstytucyjności i legalności rozporządzenia, jako

aktu podstawowego, dokonana przez sąd rozpatrujący sprawy indywidualne, w których przepis taki mógłby być zastosowany (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 13 stycznia 1998 r., sygn. akt U 2/97, OTK 1998/1/4).

Sądy administracyjne mogą samodzielnie odmawiać zastosowania przepisu rozporządzenia, w stosunku do którego stwierdzają niezgodność z normą ustawową. „Uprawnienie to wynika bezpośrednio z art. 178 ust. 1 Konstytucji, który stanowi o podległości sędziów tylko Konstytucji i ustawom, a nie wszelkim innym aktom prawnym, nawet jeśli one mają charakter aktów powszechnie obowiązujących. Zasada ta, na gruncie art. 8 ust. 2 Konstytucji, wskazującego, iż Konstytucja jest najwyższym prawem i że przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, stanowi podstawę przyznania sądom kompetencji do odmowy zastosowania takiego przepisu rozporządzenia. Dotyczy to także sądów administracyjnych, sprawujących na gruncie art. 175 ust. 1 i art. 184 Konstytucji wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, co obejmuje nie tylko kontrolę stosowania, ale także kontrolę stanowienia prawa przez organy administracji” (tak NSA w wyroku z 21 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 2102/10, CBOSA).

Wydanie aktu administracyjnego z powołaniem się na przepis rozporządzenia, który jest niezgodny z Konstytucją i ustawą, oznacza wydanie aktu z naruszeniem przepisów wyższej rangi. W takim wypadku w sprawie, której przedmiotem zaskarżenia do sądu jest decyzja lub postanowienie, zachodzą podstawy do stwierdzenia naruszenia prawa przez organ administracyjny (...)” NSA wyjaśnił ponadto w cyt. w. wyroku, że takie uprawnienie sądów administracyjnych „znalazło potwierdzenie m.in. w wyroku wydanym przez skład 7 sędziów NSA z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. I OPS 4/05 (ONSAiWSA 2006/2/39). Uprawnienie każdego sądu rozpoznającego sprawę do oceny, czy określone przepisy rozporządzenia są zgodne z ustawą było i jest przyjmowane w orzecznictwie zarówno Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w tym względzie najdobitniej zostało wyrażone w postanowieniu z dnia 13 stycznia 1998 r. sygn. akt U 2/97 (OTK 1998, nr 1, poz. 4), w którym Trybunał stwierdził, że ocena konstytucyjności i legalności przepisu rangi podustawowej może być dokonana przez sąd rozpatrujący sprawę indywidualną w której przepis ten może być zastosowany. (...) Wielokrotnie w tej kwestii wypowiadał się także Naczelny Sąd Administracyjny (przykładowo można wskazać na uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października

2000 r. sygn. akt OPK 13/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 63; z dnia 18 grudnia 2000 r. sygn. akt OPK 20-22/00, ONSA 2001, nr 3, poz. 104; z dnia 21 lutego 2000 r. sygn. akt OPS 10/99, ONSA 2000, nr 3, poz. 90; z dnia 22 maja 2000 r. sygn. akt OPS 3/00, ONSA 2000, nr 4, poz. 136)".

W niniejszej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, uznając, że § 17 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii był niezgodny z Konstytucją R.P., gdyż jako przepis podustawowy ograniczał prawo do poruszania się obywatela bez żadnych ograniczeń (wbrew art. 52 ust. 3 Konstytucji R.P.), **odmówił jego stosowania.**

Oznacza to, że zaskarżona decyzja i decyzją ją poprzedzająca zostały wydane bez podstawy prawnej, którą zgodnie z art. 52 ust. 3 Konstytucji R.P. mogła być wyłącznie ustawa, a nie rozporządzenie Rady Ministrów. To z kolei stanowi przesłankę z art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a., nakazującą Sądowi stwierdzenie nieważności obu decyzji, zgodnie z art. 145 § 1 pkt. 2 p.p.s.a.

Uznanie przez Sąd, że decyzje w niniejszej sprawie zostały wydane bez podstawy prawnej wywołuje najdalej idące skutki, powodujące stwierdzenie nieważności obu decyzji, z mocą „ex tunc” (tj. z przyjęciem fikcji prawnej, że decyzje te nie zaistniały nigdy w obrocie prawnym), co czyni co do zasady zbędne rozważania w zakresie innych tzw. niekwalifikowanych wad procesowych. Niemniej Sąd, dostrzegając doniosłość i wagę analogicznych spraw za zasadne uznał dokonanie ich oceny. Należy bowiem zgodzić się, że postępowanie administracyjne poprzedzające wydanie zaskarżonej decyzji dotknięte było szeregiem naruszeń przepisów k.p.a.

Odnosząc się do zarzutów skargi, należy wyjaśnić, że niezależnie od braku podstawy prawnej wydanych decyzji, postępowanie administracyjne poprzedzające ich wydanie dotknięte jest szeregiem naruszeń przepisów k.p.a.

W pierwszej kolejności należy podnieść, że z art. 10 § 1 k.p.a. wynika, że organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Co prawda art. 10 § 2 k. p. a. stanowi, że organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w art. 10 § 1 k. p. a. w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzkiego albo ze

względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną, jednak sytuacja taka w sprawie niniejszej nie wystąpiła.

Ponadto w świetle art. 15 zzzzzn pkt 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374 ze zm.) w okresie stanu epidemii, w szczególności, gdy urząd administracji obsługujący organ administracji publicznej wykonuje zadania w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów, organ administracji publicznej może odstąpić od zasady określonej w art. 10 § 1 k. p. a. także w przypadku, gdy wszystkie strony zrzekły się swego prawa.

Skarżąca w kontrolowanym postępowaniu administracyjnym nie zrzekła się przysługującego jej prawa wynikającego z art. 10 § 1 k. p. a. Nie zostały też spełnione przesłanki z art. 10 § 2 k. p. a. uzasadniające odstąpienie od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. Sąd podziela także w całości stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, że załatwienie sprawy wymierzenia kary administracyjnej ex post, a więc kilka dni po odnotowaniu zachowania uzasadniającego zdaniem organu administracji publicznej nałożenie kary pieniężnej, nie jest załatwieniem sprawy w stanie niecierpiącym zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego, a jeśli nawet takie niebezpieczeństwo dla zdrowia wynikające z przypisanego stronie zachowania istniało, to ustało ono już zanim organ administracji publicznej powziął o tym informację.

Za nieuprawnione należy uznać stanowisko organów obu instancji, że zasada szybkości postępowania ma prymat nad zasadą prawdy obiektywnej i zasadą słusznego interesu obywateli, wyrażoną w art. 7 k.p.a. Rację mają organa obu instancji, że zgodnie z art. 12 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej powinny działać w sprawie szybko. Umknęło jednak ich uwadze, że w cyt. przepisie ustawodawca obok szybkości postępowania nakazał organom wnikliwość działania. Dlatego też przewidział w § 2 art. 12 k.p.a., że wyłącznie sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie. Niniejsza sprawa nie jest jednak sprawą, która nie wymagała postępowania dowodowego.

Należy zauważyć, że z naruszeniem reguł opisanych w art. 7 i 77 k.p.a, organy ograniczyły postępowanie dowodowe jedynie do notatki urzędowej Policji

pomijając wszelkie inne źródła dowodowe, w tym przesłuchania skarżącej w charakterze strony postępowania administracyjnego na podstawie art. 86 k.p.a. Należy także zauważyć, że na podstawie art. 15 zzn ust 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374 ze zm.), stwierdzenie naruszenia obowiązku w szczególności na podstawie ustaleń Policji, innych służb państwowych lub innych uprawnionych podmiotów, może nastąpić jedynie w odniesieniu do stwierdzenia naruszenia obowiązku hospitalizacji, kwarantanny lub izolacji, a nie jak to miało miejsce w sprawie niniejszej w odniesieniu do ograniczenia sposobu przemieszczania się. Już chociażby z tego powodu nie zasługują na aprobatę twierdzenia organu o rzetelnym przeprowadzeniu postępowania dowodowego zwłaszcza w świetle całkowicie odmiennych twierdzeń strony co do stanu faktycznego zaistniałego w dniu 10 maja 2020r. z jej udziałem.

Wskazać trzeba, że notatka służbowa Policji przekazana Państwowemu Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu w Legionowie, nie mogła stanowić wyłącznej podstawy faktycznej wydania rozstrzygnięcia administracyjnego w tej sprawie. Zgodnie z zasadami postępowania administracyjnego mogła stanowić wyłącznie jeden z dowodów, które organ administracji publicznej bierze pod uwagę wydając decyzję administracyjną i które poddaje stosownej ocenie. Treść notatki sama w sobie nie korzysta bowiem z mocy dowodowej, o której mowa w art. 75 § 1 k.p.a. Dlatego wiarygodność tej notatki musiałaby ponadto zostać potwierdzona za pomocą innych środków dowodowych np. osobowych. Stosownie bowiem do art. 75 § 1 k.p.a. jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny.

W rezultacie czyniąc ustalenia faktyczne wyłącznie na podstawie notatki urzędowej sporządzonej przez funkcjonariusza Policji organy sanitarne naruszyły art. 77 § 1 k.p.a. nakazujący organowi administracji publicznej w sposób wyczerpujący zebrać materiał dowodowy i rozpatrzyć cały zebrany w ten sposób materiał dowodowy. W tym miejscu podnieść trzeba, że w konsekwencji organy naruszyły też art. 81 k.p.a., a więc przepis, zgodnie z którym okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, chyba że zachodzą okoliczności, o których mowa w

art. 10 § 2 k.p.a. Organ I instancji naruszył także art. 61 § 4 k.p.a. bowiem nie poinformował strony o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, oraz nie wypełnił obowiązku wynikającego z art. 9 k.p.a.

Należy też wskazać, że wymierzając administracyjną karę pieniężną z art. 48a ust. 1 pkt 1 ustawy i rozstrzygając w decyzji o jej wysokości organy naruszyły także art. 189d pkt 7 k.p.a. oraz art. 8 § 1 k.p.a., gdyż nie rozważyły w ogóle, wymierzając karę pieniężną w wysokości 5.000 zł, warunków osobistych strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna. W szczególności z akt sprawy w żaden sposób nie wynikało jaka jest sytuacja osobista, rodzinna i majątkowa osoby, na którą nałożono karę pieniężną w decyzji administracyjnej.

Konkludując w ocenie Sądu zaskarżona decyzja i decyzją ją poprzedzająca zostały wydane bez podstawy prawnej, co wyczerpuje dyspozycję art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a., w konsekwencji obliguje Sąd do stwierdzenia nieważności obu decyzji, zgodnie z art. 145 § 1 pkt. 2 p.p.s.a.

Ponadto tutejszy Sąd stwierdził, że z wyżej wskazanych przyczyn brak jest podstaw do kontynuowania w niniejszej sprawie postępowania administracyjnego, co oznacza, że wystąpiła przesłanka przewidziana w art. 145 § 3 p.p.s.a., nakazująca umorzenie postępowania administracyjnego. Wyjaśnić bowiem należy, że art. 145 § 3 p.p.s.a. jest przeniesieniem na grunt postępowania sądowo administracyjnego instytucji obligatoryjnego umorzenia postępowania administracyjnego, przewidzianej w art. 105 § 1 k.p.a. Wydane orzeczenie sądu zastępuje więc rozstrzygnięcie organu administracji publicznej i pełni funkcję decyzji umarzającej postępowanie administracyjne w całości lub w części, kończąc tym samym postępowanie administracyjne (por. komentarz do art. 145 p.p.s.a. w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. Wyd. 5, Warszawa 2017). Stwierdzenie przez sąd meriti obiektywnej przyczyny bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego, nakazuje temu sądowi umorzenie postępowania administracyjnego.

Z powyższych przyczyn Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 145 § 1 pkt. 2 p.p.s.a. w zw. z art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. i art. 145 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 105 § 1 k.p.a., orzekł, jak w sentencji. O kosztach Sąd orzekł na podstawie art. 200 i 205 § 2 p.p.s.a, na które składa się wpis od skargi w kwocie 200 zł oraz koszty adwokackie w wysokości 900 zł ustalone na podstawie § 2 pkt 3 rozp.

Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U z 2015r., poz.615 ze zm.) a także opłata od pełnomocnictwa w wysokości 17 zł.

Sprawa rozpoznana została na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15 zzs4 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (...) - Dz. U. Z 2020 r., poz. 374 ze zm.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Starszy sekretarz sądowy

Magdalena Banaszek