

UZASADNIENIE WYROKU WSA W OPOLU II SA/Op 219/20

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Krzysztof Sobieralski.

Sędziowie WSA: Krzysztof Bogusz (spr.), Elżbieta Kmiecik.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 27 października 2020 r. sprawy ze skargi H. L. na decyzję Opolskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Opolu z dnia 23 czerwca 2020 r., nr (...) w przedmiocie kary pieniężnej za niezastosowanie się do czasowego ograniczenia prowadzenia przez przedsiębiorców działalności ustanowionego w stanie epidemii

- 1) uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Prudniku z dnia 28 kwietnia 2020 r., nr (...),
- 2) umarza postępowanie administracyjne w całości,
- 3) zasądza od Opolskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Opolu na rzecz H. L. kwotę 697 (sześćset dziewięćdziesiąt siedem) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Przedmiotem niniejszego postępowania sądowego była skarga H. L. (dalej również jako: "skarżący"), reprezentowanego przez pełnomocnika radcę prawnego E. T., wniesiona na decyzję Opolskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego (dalej również jako: "organ odwoławczy" lub w skrócie: "OPWIS") z dnia 23 czerwca 2020 r., nr (...), utrzymującą w mocy decyzję Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Prudniku (dalej też jako: "organ I instancji" lub w skrócie: "PPIS") z dnia 28 kwietnia 2020 r. o wymierzeniu mu kary pieniężnej w kwocie 10 000 zł za niezastosowanie się w dniu 22 kwietnia 2020 r. do obowiązku czasowego ograniczenia prowadzenia przez przedsiębiorców działalności związanej z fryzjerstwem, wprowadzonego w związku z wystąpieniem epidemii COVID 19 oraz orzekającej o "utracie mocy postanowienia Opolskiego Państwowego Powiatowego (winno być: Wojewódzkiego - przypis Sądu) Inspektora Sanitarnego z dnia 19 maja 2020 r., nr (...) o wstrzymaniu natychmiastowego wykonania zaskarżonej decyzji Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Prudniku".

Skarga została wniesiona w następującym stanie faktycznym i prawnym.

W dniu 23 kwietnia 2020 r. do organu I instancji wpłynęła notatka urzędowa, z Komisariatu Policji w (...), z której wynikało, że w dniu 22 kwietnia 2020 r. H. L. w zakładzie fryzjerskim w (...), ul. (...) dokonywał strzyżenia klienta M. D. Autor notatki podkreślił, że w chwili podjęcia interwencji przez Policję H. L., jak i jego klient, nie stosowali się do obowiązku zakrywania ust. i nosa. Po zakończonej interwencji skarżący zaprzestał działalność i zamknął zakład.

Zdaniem sporządzającego notatkę, zachowanie H. L. naruszało przepisy prawa dotyczące "przemieszczania się osób" oraz "innego zachowania", czyli "zakazu prowadzenia działalności związanej z fryzjerstwem i pozostałymi zabiegami kosmetycznymi oraz obowiązku zakrywania przy pomocy odzieży lub jej części, maski, maseczki albo kasku ochronnego ust. i nosa w obiektach handlowych i usługowych".

Autor notatki zaznaczył także, że H. L. ukarany został mandatem karnym 500 zł za podobne zachowanie 8 kwietnia 2020 r. Następnie PPIS w dniu 28 kwietnia 2020 r. wszczął postępowanie administracyjne o nałożenie kary pieniężnej, za niezastosowanie się w dniu 22 kwietnia 2020 r. do ograniczenia, polegającego na całkowitym zakazie prowadzenia przez przedsiębiorców działalności związanej z fryzjerstwem, określonego w § 8 ust. 1 pkt 1 lit. g oraz § 9 ust. 1 pkt 1 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 z późn. zm.), dalej też jako "rozporządzenie".

Jako podstawę prawną wszczęcia postępowania powołano też art. 61 § 4 k.p.a. oraz art. 48a ust. 1 pkt 1 i ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 z późn. zm.), zwanej dalej "ustawą".

W uzasadnieniu decyzji organ I instancji podniósł, że z dniem 20 marca 2020 r. został wprowadzony na obszarze RP stan epidemii, na mocy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 491 z późn. zm.). Z kolei na mocy 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) ustanowiono czasowe ograniczenia prowadzenia przez przedsiębiorców, działalności związanej z fryzjerstwem, ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności pod poz. 96.02.Z. (§ 8 ust. 1 pkt 1 lit. g)) rozporządzenia, przy czym ograniczenia, o których mowa w § 8 ust. 1 polegały na całkowitym zakazie prowadzenia działalności (§ 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia).

Odwołując się do treści notatki urzędowej Policji z dnia 22 kwietnia 2020 r. organ podniósł, że dokonał w oparciu o nią ustalenia, że H. L. w swoim zakładzie fryzjerskim strzygł klienta. Notatka urzędowa Policji została przez organ I instancji oceniana jako "wiarygodne, rzetelne i stanowiące istotne, kluczowe źródło do ustalenia stanu faktycznego".

PPIS zaznaczył, że załatwienie sprawy nie cierpiało zwłoki, dlatego w sprawie odstąpiono od wymogu art. 10 § 1 k.p.a., co utrwalono w aktach w trybie art. 10 § 3 k.p.a.

Odwołując się do treści art. 48a ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 46b pkt 2 ustawy organ I instancji zaznaczył, że karę pieniężną wymierza w drodze decyzji administracyjnej organ sanitarny a jej wysokość wynosi od 10 000 do 30 000 zł.

Skarżący swoim zachowaniem naruszył ważny interes społeczny objawiający się koniecznością zapewnienia należytej ochrony dla zdrowia i życia osób trzecich. Odwołując się do treści art. 48a ust. 4 ustawy organ I instancji zastrzegł, że decyzja w sprawie kary pieniężnej podlega natychmiastowemu wykonaniu.

Z rozstrzygnięciem tym nie zgodził się H. L., reprezentowany przez pełnomocnika i w odwołaniu od decyzji zarzucił jej naruszenie:

1. art. 10 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.), dalej w skrócie: "k.p.a.", w zw. z art. 77 § 1 i art. 81 k.p.a. poprzez pozbawienie strony wypowiedzenia się co do ustaleń będących podstawą decyzji, zdaniem strony ustalenia te nie zostały poparte dowodami i nie mogą stanowić podstawy decyzji;

2. wydanie decyzji z naruszeniem art. 10 § 1 w zw. z art. 77 § 4 i art. 81 k.p.a. przez oparcie jej na notatce urzędowej nieudostępnionej stronie skutkiem czego nie mogła się wypowiedzieć co do jej treści;

3. art. 7 § 1 k.p.a. w zw. z art. 77 § 1, art. 78 § 1 i 2 oraz art. 80 k.p.a., poprzez brak dopuszczenia strony do udziału w postępowaniu, brak wyczerpującego, rzetelnego rozpatrzenia materiału dowodowego, co doprowadziło do poczynienia w decyzji dowolnych i nieuprawnionych ustaleń faktycznych;

4. braku zastosowania art. 189f k.p.a., który nakłada na organ obligatoryjne odstąpienie od wymierzenia kary, po spełnieniu którejkolwiek z przesłanek, w sytuacji gdy od dnia 22 kwietnia 2020 r. H. L. nie przebywał w lokalu i nie wykonywał czynności fryzjerskich. Niezależnie od tego organ winien opierać się na stanie prawnym z dnia wydania decyzji.

Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności decyzji ewentualnie o uchylenie decyzji organów obu instancji i zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skarżący podkreślił, że dniu 22 kwietnia 2020 r. przyszedł do swojego zakładu celem przygotowania dokumentacji do ZUS i przekazania ich wnuczce. W tym czasie odwiedził go znajomy, któremu podczas pogawędki podciął włosy i na tej czynności zastali go funkcjonariusze policji. Od tego czasu nie przebywa w zakładzie fryzjerskim. Dalej podkreślił, że nie miał możliwości wypowiedzenia się odnośnie do zebranego materiału dowodowego. Organ powiadomił go o postępowaniu doręczając jednocześnie decyzję. Zaznaczył przy tym, że czynność strzyżenia wykonywał nieodpłatnie w ramach tzw. "usługi koleżeńskiej". W ocenie skarżącego, zdarzenie miało znikomą szkodliwość, a wymierzona kara nie jest proporcjonalna do przewinienia a organ mógł zastosować art. 189f § 1 k.p.a. Skarżący wniósł również o wstrzymanie wykonania decyzji.

Postanowieniem z dnia 19 maja 2020 r. OPWIS, na podstawie art. 135 oraz 123 § 1 k.p.a., wstrzymał natychmiastowe wykonanie decyzji.

Rozpatrując sprawę organ odwoławczy ustalił, że Policja w (...) prowadzi czynności wyjaśniające w związku ze zdarzeniem, które miało miejsce w dniu 22 kwietnia 2020 r. w stosunku do H. L., o czyn z art. 54 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 821 z późn. zm.).

Następnie zawiadomieniem z dnia 27 maja 2020 r. poinformował stronę, że materiał dowodowy zgromadzony w sprawie dotyczącej wyżej wymienionego odwołania jest wystarczający do podjęcia decyzji odwoławczej. W toku postępowania odwoławczego zapewniono stronie możliwość czynnego w nim udziału, stosownie do art. 10 § 1 k.p.a., poprzez zapoznanie się z aktami sprawy zawiadamiając pełnomocnika i umożliwiając wypowiedzenie się co do zebranych w sprawie materiałów dowodowych.

Wypowiadając się w sprawie pełnomocnik skarżącego podkreśliła, że podstawą prawną decyzji administracyjnej jest przepis, który obowiązywał w czasie jej wydawania, natomiast obecnie § 7 pkt 2 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 878), dalej jako "rozporządzenie z 16 maja 2020 r.", obowiązujący od dnia 17 maja 2020 r. umożliwia już funkcjonowanie zakładom fryzjerskim oraz, że organ powinien zastosować, zgodnie z art. 189c k.p.a., normę względniejszą dla strony.

Decyzją z dnia 23 czerwca 2020 r. OPWIS utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję oraz uchylił własne postanowienie w przedmiocie natychmiastowego wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji PPIS.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ odwoławczy wskazał, że zgodnie z art. 15zzzzn 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. z 2020 r. poz. 374, z późn. zm.), dalej jako: "ustawa", w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub 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.

Podniósł, że naruszenie przez skarżącego w dniu 22 kwietnia 2020 r. obowiązku polegającego na całkowitym zakazie prowadzenia przez przedsiębiorców działalności związanej z fryzjerstwem,

określonego w § 8 ust. 1 pkt 1 lit. g oraz § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 19 kwietnia 2020 r. było kolejną tego typu sytuacją, czego dowodem jest notatka urzędowa Policji. W takiej sytuacji PPIS musiał działać bez zbędnej zwłoki, celem wyegzekwowania poddania się ograniczeniu. Następnie organ odwoławczy wskazał, że umożliwił stronie realizację uprawnienia wynikającego z art. 10 § 1 k.p.a. oraz odniósł się do stanowiska pełnomocnika skarżącego, co do zmiany w przepisach. Wyjaśnił, że kwestionowana decyzja organu I instancji była zasadna. Stosownie do art. 2 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 59 z późn. zm.), organ ten jest powołany m.in. do prowadzenia działalności zapobiegawczej i przeciwepidemicznej w zakresie chorób zakaźnych, a podjęte w tym przypadku działania ku temu zmierzały.

Następnie organ odwoławczy wyjaśnił, że wprowadzenie przez prawodawcę ograniczeń dla społeczeństwa polskiego w okresie epidemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2 miało na celu ochronę najwyższego dobra, jakim jest zdrowie i życie człowieka, a egzekwowanie przestrzegania tych ograniczeń przez upoważnione do tego służby było konieczne i miało na celu niedopuszczenie do powstania sytuacji epidemicznej o takiej skali, jaką obserwowano np. we Włoszech. Natomiast możliwość odwołania się od decyzji organu I instancji pozwala na ponowną ocenę materiału dowodowego i ewentualne jego uzupełnienie przez organ II instancji. Do organu odwoławczego należy ocena, czy organ I instancji zasadnie nałożył karę pieniężną oraz, czy przestrzegał przepisów postępowania administracyjnego przy jej nakładaniu, poprzez, ponowne merytoryczne rozpatrzenie sprawy.

W ocenie OPWIS obowiązkiem organu odwoławczego przy ponownym rozpatrzeniu sprawy jest ocena prawidłowości i zasadności decyzji wydanej przez organ I instancji i nie ma możliwości pominięcia na etapie odwoławczym ustaleń organu I instancji, stąd brak uzasadnienia dla zastosowania w niniejszej sprawie art. 189c k.p.a. Następnie organ przytoczył treść art. 46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, i wskazał, że Rada Ministrów w przypadku wystąpienia stanu epidemii może ustanowić czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców. Na tej podstawie, rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. określone zostało ograniczenie polegające na całkowitym zakazie prowadzenia przez przedsiębiorców działalności związanej z fryzjerstwem. Straciło ono moc wraz z wejściem w życie kolejnego 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 r. poz. 792). Dalej podkreślił, że w dniu wydania decyzji oraz jej doręczenia obowiązywał zakaz wykonywania działalności gospodarczej związanej z fryzjerstwem.

Następnie powołał się na treść notatki urzędowej przekazanej przez Komendanta Komisariatu Policji w (...) z której wynika, że H. L. w zakładzie fryzjerskim strzygł klienta, co ewidentnie naruszało wprowadzone ograniczenie. Kwestia czy fryzjer pobrał opłatę od tej osoby, czy też nie, pozostaje poza zakresem postępowania. Wprowadzone ograniczenie nie miało na celu tylko wyłączenia pobierania zapłaty za usługę, a dotyczyło świadczenia usługi strzyżenia, jako czynności powodującej ryzyko zakażenia dla każdej z osób przebywających w salonie.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu H. L., reprezentowany przez fachową pełnomocniczkę, zarzucił decyzji OPWIS naruszenie:

1. prawa materialnego, a to:

a) art. 46b ustawy poprzez jego zastosowanie w sytuacji, gdy wydane na jego podstawie rozporządzenie nie przewidywało ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej fryzjerstwa w dniu wydania decyzji;

b) § 7 ust. 1 lit. g rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, poprzez jego zastosowanie w sytuacji, gdy obowiązywał on do dnia 15 maja 2020 r.

2. prawa procesowego, a to:

a) art. 15 k.p.a., tj. zasady dwuinstancyjności postępowania, poprzez brak zbadania przez organ II instancji całości materiału dowodowego i wydania decyzji w aktualnym stanie prawnym;

b) art. 11 w zw. z art. 107 k.p.a. poprzez brak wyjaśnienia odmowy zastosowania art. 189f k.p.a., w przypadku, gdy naruszenie w dacie wydania decyzji I instancji było znikome i H. L. zaprzestał dalszego prowadzenia działalności;

c) art. 11 w zw. z art. 107 k.p.a. w zw. z art. 189c k.p.a. poprzez brak wyjaśnienia stronie przesłanek, którymi kierował się organ przy wydaniu decyzji;

d) art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. poprzez jego zastosowanie i w konsekwencji utrzymanie zaskarżonej decyzji w mocy, pomimo wadliwości rozstrzygnięcia PPIS, który przesądził o konieczności jej uchylenia.

Podnosząc te zarzuty H. L. wniósł o stwierdzenie nieważności wydanej decyzji, ponieważ została ona wydana bez podstawy prawnej oraz z rażącym naruszeniem prawa, a z ostrożności procesowej, wniósł o uchylenie decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu I instancji. Jednocześnie wystąpił o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi podniósł, że PPIS oparł swoją decyzję na art. 46b w zw. art. 46a ustawy w zw. z § 8 pkt 1 lit. g (winno być: § 8 ust. 1 pkt 1 lit. g) rozporządzenia z 19 kwietnia 2020 r., które to przestało obowiązywać w dniu 1 maja 2020 r. Zastępujące je rozporządzenie 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 r. poz. 792) również zawierało ograniczenie w prowadzeniu działalności fryzjerskiej w § 7 pkt 1 lit. g, ale zostało uchylone z dniem 15 maja 2020 r. Podkreślił, że nie wprowadzono przepisów przejściowych, w związku z tym organ odwoławczy winien ponownie przeanalizować materiał dowodowy i wydać decyzję zgodną z aktualnym stanem prawnym tj. brakiem ograniczeń w prowadzeniu działalności fryzjerskiej.

Następnie zauważył, że organy powinny zastosować art. 189c k.p.a. tj. normę względniejszą dla strony. Jednocześnie podkreślił, że OPWIS błędnie interpretuje art. 189f k.p.a., bowiem powołany przepis nie wyklucza odstąpienia od nałożenia kary administracyjnej w sytuacji, gdy na stronę była już uprzednio nakładna kara. Jednocześnie wskazał, że kara jest niewspółmiernie wysoka do jego zarobków.

W odpowiedzi na skargę organ odwoławczy wniósł o oddalenie skargi. W uzasadnieniu wyjaśnił, że wprowadzenie przez prawodawcę ograniczeń dla społeczeństwa polskiego w okresie epidemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2 miało na celu ochronę najwyższego dobra, jakim jest zdrowie i życie człowieka, a egzekwowanie przestrzegania tych ograniczeń przez upoważnione do tego służby było konieczne.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna, choć także z innych przyczyn niż w niej wskazane.

I. Na podstawie art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2167 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez

kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.) dalej w skrócie: "p.p.s.a.", sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. W myśl art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg między innymi na decyzje administracyjne.

W myśl 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.

Na zasadzie art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. uwzględnienie skargi na decyzję następuje w przypadku naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy (lit. a), naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego (lit. b) lub innego naruszenia przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy (lit. c).

Zgodnie z art. 145 § 3 p.p.s.a. w przypadku, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 1 i 2 Sąd stwierdzając podstawę do umorzenia postępowania administracyjnego, umarza jednocześnie to postępowanie.

Zgodnie z art. 119 pkt 2 p.p.s.a. sprawa została rozpoznana w trybie uproszczonym o co wnosili obie strony (k. - 25 i k. - 41 akt sądowych). Na podstawie art. 120 p.p.s.a. w trybie uproszczonym Sąd rozpoznaje sprawy na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów.

II. Przeprowadzona przez Sąd, w granicach wymienionej kognicji, kontrola legalności zaskarżonej decyzji, a także - z mocy art. 135 p.p.s.a. - poprzedzającej ją decyzji wydanej w pierwszej instancji wykazała, że wniesiona skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie ze stanowiącym materialnoprawną podstawę wydania zaskarżonych decyzji 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 z późn. 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 3-5 lub w art. 46b pkt 2 i 8, podlega karze pieniężnej w wysokości od 10.000 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) i czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców (pkt 2).

Na tej też podstawie został wydany § 8 ust. 1 pkt 1 litera g) i § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. (Dz. U. 2020, poz. 697) ustalający treść zakazu prowadzenia działalności związanej z fryzjerstwem, naruszonego - zdaniem organów inspekcji sanitarnej - przez stronę skarżącą.

Z art. 48a ust. 3 pkt 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi wynika, że kary pieniężne, o których mowa w ust. 1, wymierza w drodze decyzji administracyjnej państwowy powiatowy inspektor sanitarny i państwowy graniczny inspektor sanitarny.

W zakresie nieuregulowanym w tej ustawie do kar pieniężnych stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325 i 1423) - a więc przepisy dotyczące zobowiązań podatkowych - a to stosownie do art. 48a ust. 8 ustawy.

Natomiast w postępowaniu przed organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej - Dz. U. z 2019 r. poz. 59 z późn. zm.).

III. Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 491 z późn. 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. z 2020 r. poz. 433).

W związku z zagrożeniem zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 ustawodawca podjął działania legislacyjne polegające na zmianie ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tj. 2019 r., poz. 1239, obecnie Dz. U. z 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. z 2020 r. poz. 374 z późn. zm.)

Konstytucja RP przewiduje także inny mechanizm działania władzy wykonawczej i ustawodawczej. Na podstawie art. 232 Konstytucji RP w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa. Przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu.

Zgodnie z art. 233 ust. 3 Konstytucji RP, ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej może ograniczać wolności i prawa określone w art. 22 (wolność działalności gospodarczej), art. 41 ust. 1, 3 i 5 (wolność osobista), art. 50 (nienaruszalność mieszkania), art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), art. 59 ust. 3 (prawo do strajku), art. 64 (prawo własności), art. 65 ust. 1 (wolność pracy), art. 66 ust. 1 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy) oraz art. 66 ust. 2 (prawo do wypoczynku).

W myśl art. 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1897) stan klęski żywiołowej może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych oraz w celu ich usunięcia. Przez katastrofę naturalną rozumie się zdarzenie związane z działaniami sił natury m.in. masowe występowanie chorób zakaźnych ludzi (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej). Zakres dopuszczalny ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej został natomiast szczegółowo wymieniony w art. 21 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

Rada Ministrów zrezygnowała z formalnego i przewidzianego w art. 232 Konstytucji RP wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Uznała, że przyznane jej zwykle środki konstytucyjne w rozumieniu art. 228 ust. 1 Konstytucji są wystarczające, aby opanować istniejący stan epidemii. Dlatego do uregulowań prawnych dotyczących ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela mają zastosowanie wszystkie konstytucyjne i legislacyjne zasady, obowiązujące poza regulacjami właściwymi dla stanów nadzwyczajnych z Rozdziału XI Konstytucji RP. W związku z tym w celu wprowadzenia ograniczeń wolności i praw człowieka nie można powoływać się na nadzwyczajne okoliczności, uzasadniające szczególne rozwiązania prawne oraz okolicznościami tymi nie można usprawiedliwiać daleko idących ograniczeń swobód obywatelskich wprowadzanych w formie rozporządzeń.

Zgodnie z art. 20 ustawy o stanie klęski żywiołowej zawartym w Rozdziale 3 "Zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela" ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej stosuje się do osób fizycznych zamieszkałych lub czasowo przebywających na obszarze, na którym został wprowadzony stan klęski żywiołowej, oraz odpowiednio do osób prawnych i jednostek

organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze, na którym został wprowadzony stan klęski żywiołowej, z zastrzeżeniem art. 24 i art. 25.

W myśl art. 21 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej ograniczenia, o których mowa w art. 20, mogą polegać na:

- 1) zawieszeniu działalności określonych przedsiębiorców;
- 2) nakazie lub zakazie prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju;
- 3) nakazaniu pracodawcy oddelegowania pracowników do dyspozycji organu kierującego działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia;
- 4) całkowitej lub częściowej reglamentacji zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły;
- 4a) zakazie okresowego podwyższania cen na towary lub usługi określonego rodzaju;
- 4b) nakazie stosowania cen ustalonych na towary lub usługi mające podstawowe znaczenie dla kosztów utrzymania konsumentów;
- 5) obowiązku poddania się badaniom lekarskim, leczeniu, szczepieniom ochronnym oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów, niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych oraz skutków skażeń chemicznych i promieniotwórczych;
- 6) obowiązku poddania się kwarantannie;
- 7) obowiązku stosowania środków ochrony roślin lub innych środków zapobiegawczych niezbędnych do zwalczania organizmów szkodliwych dla ludzi, zwierząt lub roślin;
- 8) obowiązku stosowania określonych środków zapewniających ochronę środowiska;
- 9) obowiązku stosowania środków lub zabiegów niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych zwierząt;
- 10) obowiązku opróżnienia lub zabezpieczenia lokali mieszkalnych bądź innych pomieszczeń;
- 11) dokonaniu przymusowych rozbiórek i wyburzeń budynków lub innych obiektów budowlanych albo ich części;
- 12) nakazie ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, obszarów i obiektów;
- 13) nakazie lub zakazie przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach;
- 14) zakazie organizowania lub przeprowadzania imprez masowych;
- 15) nakazie lub zakazie określonego sposobu przemieszczania się;
- 16) wykorzystaniu, bez zgody właściciela lub innej osoby uprawnionej, nieruchomości i rzeczy ruchomych;
- 17) zakazie prowadzenia strajku w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach;
- 18) ograniczeniu lub odstąpieniu od określonych zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, jednakże niepowodującym bezpośredniego narażenia życia lub zdrowia pracownika;
- 19) wykonywaniu świadczeń osobistych i rzeczowych określonych w art. 22.

IV. Z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że 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.

Oznacza to w świetle ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, że ustawa musi samodzielnie określać podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności (por. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99; z dnia 20 lutego 2001 r., sygn. akt P 2/00; z dnia 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00; z dnia 3 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 32/99; z dnia 11 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 16/00; z dnia 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01; z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02; z dnia 16 marca 2004 r., sygn. akt K 22/03; z dnia 29 listopada 2007 r., sygn. akt SK 43/06; z dnia 5 grudnia 2007 r., sygn. akt K 36/06; z dnia 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06; z dnia 19 czerwca 2008 r., sygn. akt P 23/07; z dnia 19 maja 2009 r., sygn. akt K 47/07; z dnia 7 marca 2012 r., sygn. akt K 3/10).

Tylko unormowania, które nie stanowią podstawowych elementów składających się na ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności mogą być treścią rozporządzenia. W rozporządzeniu powinny być zamieszczone jedynie przepisy o charakterze technicznym, nie mające zasadniczego znaczenia z punktu widzenia praw lub wolności jednostki.

Przy ograniczaniu konstytucyjnych praw i wolności na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP kompletność i szczegółowość regulacji ustawowej musi być znacznie zwiększona. Dlatego należy podkreślić, że przepisy stanowiące na poziomie rozporządzenia, oprócz tego, że nie mogą regulować podstawowych konstytucyjnych wolności i praw, muszą także spełniać warunki określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Rozporządzenie musi w związku z tym zostać wydane przez organ wskazany w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

V. Z powyższymi regułami zerwano jednak wprowadzając przepisy związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem epidemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2. Całość ograniczeń wolności i praw została przeniesiona z ustawy do rozporządzenia. Byłoby to dopuszczalne w przypadku ogłoszenia stanu klęski żywiołowej. Art. 21 i art. 22 ustawy o stanie klęski żywiołowej określa bowiem niezbędne ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w przypadku wystąpienia stanu klęski żywiołowej. Z kolei art. 5 ust. 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej pozwala Radzie Ministrów określić w rozporządzeniu, w zakresie dopuszczonym art. 21 i art. 22, rodzaje niezbędnych ograniczeń praw i wolności.

Zamiast tego prawodawca wydał akty prawne rangi rozporządzenia, czyli akty rangi niższej niż ustawa, po to aby ograniczać w czasie epidemii podstawowe wolności i prawa człowieka.

Przyjęta technika legislacyjna nowelizacji ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, ustawą 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. z 2000 r. poz. 374 z późn. zm.) i kolejnymi ustawami, nie polegała na wprowadzeniu ograniczeń w zakresie korzystania z praw i wolności jednostki poprzez przyjęcie stosownych merytorycznych rozwiązań ustawowych przewidujących takie ograniczenia wraz z możliwością regulowania bardzo szczegółowych zagadnień technicznych na poziomie rozporządzenia. Polegała ona wyłącznie na wyposażeń wprost Rady Ministrów w kompetencję do wprowadzania takich ograniczeń, bez dostatecznego zawarcia kompetencji w samej ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

VI. Zgodnie z dodanym do ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r., art. 46a, w przypadku wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, to Rada Ministrów mogła określić, w drodze rozporządzenia, na podstawie danych przekazanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Głównego Inspektora Sanitarnego oraz wojewodów:

- 1) zagrożony obszar wraz ze wskazaniem rodzaju strefy, na którym wystąpił stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego;
- 2) rodzaj stosowanych rozwiązań - w zakresie określonym w art. 46b - mając na względzie zakres stosowanych rozwiązań oraz uwzględniając bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Z kolei nowelizacją art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi wpisano, że w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a Rada Ministrów może ustanowić:

- 1) ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4 (czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się; czasowe ograniczenie lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych; czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy; zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności; obowiązek wykonywania określonych zabiegów sanitarnych, jeżeli wykonanie ich wiąże się z funkcjonowaniem określonych obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych lub innych obiektów; nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi; obowiązek przeprowadzenia szczepień ochronnych oraz grupy osób podlegające tym szczepieniom, rodzaj przeprowadzanych szczepień ochronnych);
- 2) czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców;
- 3) czasową reglamentację zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły;
- 4) obowiązek poddania się badaniom lekarskim oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie;
- 5) obowiązek poddania się kwarantannie;
- 6) miejsce kwarantanny;
- 7) zakaz opuszczania miejsca kwarantanny;
- 8) czasowe ograniczenie korzystania z lokali lub terenów oraz obowiązek ich zabezpieczenia;
- 9) nakaz ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, terenów i obiektów;
- 10) nakaz lub zakaz przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach; zakaz opuszczania strefy zero przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie; 12) nakaz określonego sposobu przemieszczania się.

W myśl powołanego art. 46 ust. 4 ustawy w rozporządzeniach, o których mowa w ust. 1 i 2, można ustanowić:

- 1) czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się,

- 2) czasowe ograniczenie lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych,
- 3) czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy,
- 4) zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności,
- 5) obowiązek wykonywania określonych zabiegów sanitarnych, jeżeli wykonanie ich wiąże się z funkcjonowaniem określonych obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych lub innych obiektów,
- 6) nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi,
- 7) obowiązek przeprowadzenia szczepień ochronnych, o których mowa w ust. 3 oraz grupy osób podlegające tym szczepieniom, rodzaj przeprowadzanych szczepień ochronnych, uwzględniając drogi szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych oraz sytuację epidemiczną na obszarze, na którym ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii.

VII. Opisane w pkt VI. ograniczenia, nakazy i zakazy stanowią powtórzenie ograniczeń wolności i praw człowieka określonych w art. 21 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej. W związku z tym podjęte działania legislacyjne stworzyły taki stan prawny w zakresie ograniczenia wolności i praw człowieka, który w istocie odpowiada regulacjom obowiązującym w stanie klęski żywiołowej, choć stan ten nie został wprowadzony. Wywołuje to jednak te konsekwencje, że złagodzone, właściwe dla stanów nadzwyczajnych, konstytucyjne warunki umożliwiające ograniczenia wolności i praw człowieka nie mogą mieć zastosowania w tym przypadku.

Dlatego konstytucyjnie dopuszczalne jest wprowadzanie tych ograniczeń tylko w ustawie, z zachowaniem zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a nie w art. 228 ust. 5 Konstytucji RP, bez naruszenia istoty danego konstytucyjnego prawa lub wolności i z zachowaniem wszelkich relacji zachodzących pomiędzy ustawą a rozporządzeniem opisanych w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

VIII. Z perspektywy art. 92 ust. 1 Konstytucji RP zasadnicze znaczenie ma to, że zawierające upoważnienie ustawowe dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia przepisy art. 46b pkt 2-12 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie zawierają jakichkolwiek wytycznych. Z art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP wynika, że upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. 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).

Takich wytycznych w zakresie regulowania nakazów, zakazów, ograniczeń i obowiązków określonych w upoważnieniu zawartym w art. 46b pkt 2-12 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, nie ma. W tym zakresie upoważnienie ustawowe określa organ właściwy do wydania rozporządzenia (art. 46a), określa też zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu (art. 46b pkt 2-12), nie określa natomiast wytycznych, co do wymaganych poszczególnych treści mających być przedmiotem regulacji w rozporządzeniu.

Konstytucyjny wymóg wytycznych nie spełnia stwierdzenie zawarte w art. 46a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, że wydając rozporządzenie Rada Ministrów powinna mieć "na względzie zakres stosowanych rozwiązań" oraz "bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego".

Dlatego upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia w zakresie uregulowanym art. 46b pkt 2-12 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie zawiera w istocie wytycznych dotyczących treści wydawanego na tej podstawie rozporządzenia. W konsekwencji nie spełnia ono warunków wymaganych przez art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Takich wytycznych nie można odnaleźć także w zakresie przedmiotowym ujętym w art. 46b pkt 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Z treści zawartego w tym przepisie upoważnienia wynika, że w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a (a więc w przepisie zawierającym jedynie pozór wytycznych) Rada Ministrów może ustanowić ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4. Upoważnienie w tym zakresie zawiera więc wyłącznie odesłanie do ograniczeń, obowiązków i nakazów określonych w art. 46 ust. 4, a więc jedynie do określonego zakresu tego przepisu i nie obejmuje warunków wprowadzenia tych ograniczeń, obowiązków i nakazów (a więc konieczności uwzględnienia w rozporządzeniu drogi szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych oraz sytuacji epidemicznej na obszarze, na którym ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii).

IX. Reasumując, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 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.

Rada Ministrów na podstawie tak sformułowanej treści upoważnienia ustawowego mogła kształtować w rozporządzeniu w dowolny sposób, bez merytorycznych wskazówek zawartych w ustawie, sferę podstawowych praw lub wolności jednostki, określając poszczególne ograniczenia, nakazy i zakazy.

X. W konsekwencji podejmowana w tym zakresie samoistna działalność prawotwórcza doprowadziła do objęcia regulacjami rozporządzenia materii ustawowej i naruszenia szeregu podstawowych wolności i praw jednostki, w tym wolności działalności gospodarczej z art. 22 Konstytucji. Zgodnie z tym artykułem ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Wprowadzone zostały czasowe ograniczenia prowadzenia przez przedsiębiorców w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców określonej w tych przepisach działalności prowadzącej się w istocie do zakazu tej działalności. Taką regulację zawiera rozporządzenie z dnia 19 kwietnia 2020 r. i zawierały także poprzedzające je rozporządzenia Rady Ministrów: z dnia 31 marca 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 566 z późn. zm.), i z dnia 10 kwietnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 658), którymi także wprowadzono ograniczenia działalności gospodarczej, jednocześnie ustalając, że ograniczenia polegają na całkowitym zakazie prowadzenia określonej tam szczegółowo działalności gospodarczej.

W kontekście tych ograniczeń i zakazów wskazać należy, że upoważnienie ustawowe zawarte w art. 46 ust. 4 pkt 3 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi zezwalało Radzie Ministrów (art. 46b pkt 1 tej ustawy) na ustanowienie w rozporządzeniu czasowego ograniczenia funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy. Rada Ministrów mogła również na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 2 o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi wprowadzić czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców. Jednak oba te upoważnienia

ustawowe pozwalają wyłącznie czasowo ograniczyć prowadzenie działalności gospodarczej, nie pozwalają one natomiast na przyjęcie zastosowanej w rozporządzeniach konstrukcji prawnej polegającej na ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej poprzez jej zakazanie. Ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej (rozumiane jako stan kiedy działalność może być prowadzona po spełnieniu określonych warunków) nie jest równoznaczne z zakazem jej prowadzenia (czyli stanem kiedy działalność gospodarcza danego rodzaju w ogóle nie może być prowadzona).

Żaden przepis upoważnień ustawowych zawartych w art. 46 ust. 4 i art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie zawiera umocowania do określania w rozporządzeniu zakazów prowadzenia działalności gospodarczej. Rada Ministrów upoważniona była wyłącznie do wprowadzenia rozporządzeniem ograniczeń w zakresie korzystania z wolności działalności gospodarczej. W tym więc zakresie kontrolowane rozporządzenie zostało wydane bez upoważnienia ustawowego, nie wykonuje też ustawy, gdyż wprowadza do systemu prawnego treści nieznanie ustawie, w tym przypadku wprowadza nieznaną ustawie zakaz prowadzenia działalności gospodarczej ze względu na stan epidemii. Dlatego też w tej części opisane rozporządzenie narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, nie spełniając też konstytucyjnych warunków wymaganych dla relacji zachodzących pomiędzy ustawą a rozporządzeniem.

Treść rozporządzenia wkracza także w materię konstytucyjną regulowaną art. 22 Konstytucji RP, z którego wynika, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Niewątpliwie konieczność zwalczania epidemii mieści się w kategorii ważnego interesu publicznego, uzasadniającego w drodze ustawy ograniczenie wolności działalności gospodarczej. Można przyjąć, że takie ograniczenie jest dopuszczalne do wprowadzenia przy zastosowaniu omawianych już odpowiednich upoważnień ustawowych zawartych w art. 46 ust. 4 pkt 3 i art. 46b pkt 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt P 24/05, użyte sformułowanie "w drodze ustawy" oznacza, że do ograniczenia może dojść przy wykorzystaniu ustawy, bez której konstruowanie ograniczenia nie może nastąpić. Jednocześnie otwiera to drogę ograniczeniom dokonanym na podstawie ustawy w rozporządzeniu. Z kolei sformułowanie "tylko w ustawie" wyklucza możliwości, które daje użyta w art. 22 Konstytucji RP formuła "w drodze ustawy".

Uzależnienie dopuszczalności ograniczeń wolności i praw od ich ustanowienia "tylko w ustawie" jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla unormowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element idei państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane "tylko" w ustawie, to oznacza nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń (tak: Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P11/98, część 6.B).

XI. Naruszenie istoty wolności konstytucyjnej następuje wówczas, gdy wprowadzone ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść danej wolności i uniemożliwiają realizację przez tę wolność funkcji, jakie ma ona spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach konstytucyjnych (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98).

W wydanym w pełnym składzie wyroku z dnia 13 października 2010 r., sygn. akt k.p. 1/09 Trybunał Konstytucyjny uznał, że w zakresie maksymalnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej, aktualny pozostaje zakaz naruszania istoty tej wolności wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

XII. Istotę wolności działalności gospodarczej stanowi treść zawarta w art. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1292), zgodnie z którym podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach.

Istota wolności działalności gospodarczej obejmuje w związku z tym jej podejmowanie, wykonywanie i zakończenie. Stąd też wprowadzany kolejnymi rozporządzeniami od 31 marca 2020 r., w tym rozporządzeniem z 19 kwietnia 2020 r., zakaz wykonywania określonych w nich rodzajów działalności gospodarczej z całą pewnością wkracza w istotę wolności działalności gospodarczej określonej art. 22 Konstytucji RP. Prawodawca może ingerować w ową istotę konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej, jednak, aby to było możliwe musi działać przy użyciu środków przewidzianych przez Konstytucję RP. Zakaz naruszania istoty wolności i praw konstytucyjnych nie ma, co do zasady zastosowania w stanach nadzwyczajnych, poza wyjątkami, o których mowa w art. 233 ust. 1 Konstytucji RP. Wśród tych wyjątków nie ma wolności działalności gospodarczej. Z art. 233 ust. 3 Konstytucji RP wynika natomiast wprost, że ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej może ograniczać wolność działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP). W związku z tym warunkiem konstytucyjnym umożliwiającym ingerencję w istotę wolności działalności gospodarczej jest uczynienie tego w jednym ze stanów nadzwyczajnych opisanym w Konstytucji RP. W sytuacji, gdy nie doszło do wprowadzenia któregośkolwiek z wymienionych w Konstytucji RP stanów nadzwyczajnych, żaden organ państwowy nie powinien wkraczać w materię stanowiącą istotę wolności działalności gospodarczej.

O ile oceniane zakazy, nakazy i ograniczenia były merytorycznie uzasadnione, o tyle tryb ich wprowadzenia, doprowadził do naruszenia podstawowych standardów konstytucyjnych i praw w zakresie wolności działalności gospodarczej. Dlatego stosując konstytucyjną zasadę z art. 178 Konstytucji RP (zasada podlegania sędziów w sprawowaniu urzędu tylko Konstytucji oraz ustawom), Sąd odmówił zastosowania kontrolowanego rozporządzenia Rady Ministrów z 19 kwietnia 2020 r., czego nie mogły uczynić - przy orzekaniu - skarżone organy administracji publicznej.

XIII. Zdaniem Sądu nawet przy przyjęciu, że oceniane nakazy, zakazy i ograniczenia wynikające z rozporządzenia Rady Ministrów z 19 kwietnia 2020 r., zostały wprowadzone prawidłowo i mają umocowanie ustawowe, to zaskarżone decyzje nie mogłyby się ostać z uwagi na naruszenie podstawowych zasad postępowania dowodowego obowiązujących w procedurze administracyjnej. Odrębnym bowiem zagadnieniem wymagającym omówienia jest kwestia oparcia wydanych decyzji organów inspekcji sanitarnej na notatce urzędowej Policji bez prowadzenia jakiegokolwiek postępowania dowodowego, w tym przesłuchania skarżącego w charakterze strony postępowania administracyjnego na podstawie art. 86 k.p.a. Wiąże się to bezpośrednio z obowiązkiem zapewnienia przez organ stronie czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym z art. 10 § 1 k.p.a.

XIV. W myśl art. 61 § 1 k.p.a. postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. W kontrolowanej sprawie postępowanie zostało wszczęte z urzędu. Z art. 61 § 4 k.p.a. wynika natomiast, że o wszczęciu postępowania z urzędu należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. Zawiadomienie przez organ administracji publicznej strony o wszczęciu w jej sprawie postępowania z urzędu ma na celu zapewnienie czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym.

Z art. 10 § 1 k.p.a. wynika bowiem, 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.

Z art. 10 § 2 k.p.a. wynika, 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 groźącą niepowetowaną szkodę materialną.

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 z późn. 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.

Skarżący w kontrolowanym postępowaniu administracyjnym nie zrzekł się przysługującego mu 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.

Załatwienie sprawy wymierzenia kary administracyjnej po otrzymaniu notatki urzędowej Policji, która zawiadomiła o zachowaniu strony nie jest załatwieniem sprawy w stanie niecierpiącym zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego.

Jeżeli niebezpieczeństwo dla zdrowia wynikające ze stanu epidemii, a nie z wprowadzonych zakazów istniało, to ustało ono już zanim organ administracji publicznej powziął o tym informację. Kara pieniężna ma charakter następczy w stosunku do naruszenia i prewencyjny. Jej celem jest zapobieganie na przyszłość podobnym zachowaniom, niepożądanym z punktu widzenia zwalczania epidemii.

Organ I instancji wykonał obowiązek z art. 61 § 4 k.p.a. i poinformował stronę o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, jednocześnie z wydaniem decyzji, czym naruszył art. 10 § 1 k.p.a. Strona nie mogła bowiem skorzystać z prawa czynnego udziału w postępowaniu skoro zawiadomienie otrzymała wraz z decyzją.

XV. Z uzasadnienia decyzji obu instancji wynika, że naruszenie przez stronę rozporządzenia stwierdziły na podstawie notatki urzędowej sporządzonej przez funkcjonariusza Policji i następnie przekazanej Państwowemu Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu.

Z art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2020 r. poz. 360) wynika, że do podstawowych zadań Policji należy kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych.

Realizując to zadanie Policja wykonuje czynności administracyjno-porządkowe w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw, przestępstw skarbowych i wykroczeń. Przepis ten nie pozwala natomiast Policji na wykonywanie jakichkolwiek czynności w celu wymierzenia w postępowaniu administracyjnym kary pieniężnej (art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji). Policja wykonuje również czynności na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w odrębnych ustawach (art. 14 ust. 2 ustawy o Policji).

Wykonując te czynności policjanci korzystają z uprawnień określonych art. 15 ust. 1 ustawy o Policji, mogą więc legitymować osoby w celu ustalenia ich tożsamości (art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji). W ramach tak zakreślonych uprawnień Policja może prowadzić postępowanie mandatowe i występować jako oskarżyciel publiczny (art. 17 i art. 95 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz. U. z 2020 r. poz. 729) w przypadku ujawnienia wykroczenia przeciwko

wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych (art. 54 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, Dz. U. z 2019 r. poz. 821).

Wykroczeniem według rozporządzenia z 19 kwietnia 2020 r. jest także naruszenie nakazu zakrywania ust. i nosa o jakim mowa w § 18 ust. 1 pkt 2 litera c) w obiektach usługowych z wyjątkami, o których mowa w § 18 ust. 2 i 3.

Niezależnie więc od tego, że notatka służbowa przekazana Państwowemu Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu w Prudniku, nie mogła stanowić wyłącznej podstawy faktycznej wydania rozstrzygnięcia administracyjnego w tej sprawie, to mogła być potraktowana, po jej procesowym zweryfikowaniu, jako jeden z dowodów, które organ administracji publicznej bierze pod uwagę wydając decyzję administracyjną. 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.

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.

Okoliczności, o których mowa w art. 10 § 2 k.p.a., na co wskazano powyżej, nie zachodziły w tej sprawie. Strona postępowania nie miała zaś możliwości wypowiedzenia się co do treści notatki sporządzonej przez funkcjonariusza Policji.

Takiej możliwości organ sanitarny nie stworzył stronie, chociaż z art. 15 zzzzn pkt 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych wynika, że w okresie stanu epidemii organ administracji publicznej może zapewnić stronie udostępnienie akt sprawy lub poszczególnych dokumentów stanowiących akta sprawy również za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną na adres wskazany w rejestrze danych kontaktowych lub na inny adres wskazany przez stronę.

W konsekwencji dopuszczając się wskazanych naruszeń art. 77 § 1 k.p.a. i art. 81 k.p.a. organ naruszył również zasadę prawdy obiektywnej z art. 7 k.p.a., w świetle której w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i z urzędu lub na wniosek strony podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

Tymczasem w kontrolowanej sprawie organ nie tylko nie podjął wszelkich, ale nie podjął żadnych czynności w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, poprzestając na bezkrytycznym przyjęciu jako poczynionych przez siebie ustaleń faktycznych treści notatki sporządzonej przez funkcjonariusza Policji.

Wreszcie wymierzając administracyjną karę pieniężną z art. 48a ust. 1 pkt 3 ustawy i rozstrzygając w decyzji o jej wysokości Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny a w konsekwencji organ odwoławczy

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 10.000 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. Ten stan rzeczy organ odwoławczy rozpoznając odwołanie bezkrytycznie zaakceptował.

XVI. W tych okolicznościach faktycznych i prawnych na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c) p.p.s.a. w zw. z art. 135 p.p.s.a. Sąd uchylił zaskarżoną decyzję odwoławczą oraz poprzedzającą ją decyzję I instancji, co orzekł w pkt 1 sentencji wyroku.

Jednocześnie Sąd stwierdził, że brak jest podstaw do kontynuowania w niniejszej sprawie postępowania administracyjnego, co oznacza, iż wystąpiła przesłanka przewidziana w art. 145 § 3 p.p.s.a. uzasadniająca umorzenie postępowania administracyjnego. Przepis ten jest przeniesieniem na grunt postępowania sądoadministracyjnego instytucji obligatoryjnego umorzenia postępowania administracyjnego, przewidzianej w art. 105 § 1 k.p.a. Sąd, wstępując w rolę organu administracji publicznej, wykonuje przypisany organowi obowiązek. Wydane orzeczenie sądu zastępuje więc rozstrzygnięcie organu administracji publicznej i pełni funkcję decyzji umarzającej postępowanie administracyjne w całości lub w części, kończąc postępowanie bez rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty (por. R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. Wyd. 5, Warszawa 2017). W ten sposób, kierując się zasadami ekonomii procesowej, ustawodawca umożliwił, aby wyrok sądu administracyjnego w takiej sytuacji definitywnie załatwiał sprawę administracyjną bez potrzeby ponownego angażowania organu administracji publicznej tylko po to, żeby wydał decyzję o umorzeniu postępowania (por. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Druk sejmowy Nr 1633 i 2538, VII kadencja, s. 17).

Umorzenie postępowania nie zależy więc od woli sądu, lecz od stwierdzenia istnienia obiektywnej przyczyny bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego, co występuje w rozpatrywanej sprawie. Jeżeli nie nastąpiło naruszenie prawa podlegające karze pieniężnej, to nie jest możliwe dalsze prowadzenie postępowania administracyjnego w przedmiocie jej nałożenia i postępowanie administracyjne należało umorzyć w całości.

Sąd ponadto zasądził na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. na rzecz strony skarżącej kwotę 697 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania, w pkt 2 i 3 sentencji wyroku.

XVII. Końcowo należy zauważyć, że w poselskich i rządowych projektach ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID - 19 (druki sejmowe nr 683, 684, 685 i 686) przewidziano dodanie delegacji w art. 46b ustawy z 5 grudnia 2008 r., do ustanowienia nakazu dotyczącego zakrywania ust. i nos, w określonych okolicznościach, miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach wraz ze sposobem realizacji tego nakazu. Świadczy to o tym, że prawodawca dostrzegł wątpliwości w zakresie dotychczasowej regulacji kwestionowanej w orzeczeniach sądowych, w tym zarzuconego skarżącemu braku zakrywania ust. i nosa, (por. też wyroki wydane na tle regulacji cyt. wyżej rozporządzeń Ministra Zdrowia z 13 marca 2020 r. i 20 marca 2020 r. w sprawie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii, a to: WSA w Gliwicach z 27 lipca 2020 r., III SA/GI 319/20 i z 20 października 2020 r., III SA/GI 540/20 oraz WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 23 września 2020 r., II SA/Go 331/20).

Tekst orzeczenia pochodzi ze zbiorów sądów administracyjnych.