



**PAŃSTWOWY WOJEWÓDZKI
INSPEKTOR SANITARNY**

dnia 10 czerwca 2020 r.

N.906.19.2020

DECYZJA

Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny (MPWIS) działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.), (zwany dalej k.p.a.) w związku z art. 5 ust. 1 pkt 4 oraz art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o *Państwowej Inspekcji Sanitarnej* (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 59 z późn. zm.), po rozpatrzeniu odwołania z dnia 16 kwietnia 2020 r. wniesionego przez

od decyzji Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego z dnia 6 kwietnia 2020 r., znak: OP.432-4/20 w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w związku z naruszeniem przepisów § 17 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie *ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii* (Dz. U. poz. 566, z późn. zm.)

**uchyla zaskarżoną decyzję i umarza w całości postępowanie organu
pierwszej instancji.**

Uzasadnienie

W dniu 4 kwietnia 2020 r. przedstawiciel Policji – z rewiru Dzielnicowych KP II w sporządził notatkę urzędową dotyczącą naruszeń nakazów, zakazów lub ograniczeń związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. W notatce wskazano, że siedziała na ławce na bulwarze na wysokości , pomimo taśmy ostrzegawczej i komunikatów o zakazie wejścia. Ponadto, zgodnie z notatką p. nie chciała w czasie interwencji podać swoich danych, a następnie próbowała oddalić się wbrew poleceniom policjantów, a także zarzucała przy tym, że wskazane przepisy są bezprawne i nie będzie stosować się do poleceń policjantów. Notatka została przekazana do Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego \

W dniu 6 kwietnia 2020 r. na podstawie ww. notatki PPIS w wydał decyzję, znak: OP.432-4/20, wymierzającą karę pieniężną Pani w wysokości 12 000 zł

za niezastosowanie się w dniu 4 kwietnia 2020 r. do zakazu korzystania z pełniącego funkcję publiczną Parku . to jest za naruszenie czasowego ograniczenia korzystania z terenu, wskazanego w Rozdziale 7 § 17 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. *w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii* (Dz. U. z 2020 r. poz. 566 z późn. zm.). W uzasadnieniu organ I instancji wskazał, iż nie znalazł podstaw do zastosowania art. 189f § 1 k.p.a., z uwagi na fakt, iż brak było zasadności uznania, iż waga naruszenia prawa zachowaniem strony postępowania jest znikoma. Wskazał również, iż skuteczność działań mających na celu ograniczenie transmisji wirusa SARS-CoV-2 warunkowana jest powszechnym i rygorystycznym stosowaniem się do ustanowionych ograniczeń, nakazów i zakazów, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca. Z uwagi na powyższe, w ocenie organu I instancji, kara w wysokości 12 000 zł była adekwatna do wagi naruszenia, sposobu naruszenia, okoliczności naruszenia, a indywidualne i osobiste właściwości strony postępowania nie mogły wpłynąć na jej ewentualne obniżenie.

Na podstawie art. 48a 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 z późn. zm.) decyzja podlegała natychmiastowemu wykonaniu z dniem jej doręczenia. W związku z tym, iż decyzję w sprawie nałożenia kary pieniężnej doręcza się niezwłocznie, odstąpiono od wymogów związanych z zapewnieniem stronie czynnego udziału w postępowaniu i nie zawiadomiono Strony o zebraniu materiału dowodowego oraz związanej z tym możliwości zapoznania się z całością materiału dowodowego – adnotacja w aktach sprawy. Decyzja została wysłana ze zwrotnym poświadczeniem odbioru; strona odebrała decyzję w dniu 9 kwietnia 2020 r.

W dniu 17 kwietnia 2020 r. do PPIS w . wpłynęło odwołanie pani od decyzji PPIS, znak: OP.432-4/20 z dnia 6 kwietnia 2020 r. Strona w odwołaniu wskazała, iż na terenach zielonych znalazła się nie ze swojej winy, argumentując powyższe w ten sposób, iż pies z którym wyszła na spacer zerwał się ze smyczy i pobiegł za kotem, na co odwołująca zareagowała biegnąc za nim. W wyniku problemów zdrowotnych, na potwierdzenie których załączyła orzeczenie o niepełnosprawności w stopniu umiarkowanym, celem odpoczynku usiadła na ławce.

Nadto strona w odwołaniu zarzuciła naruszenie:

- art. 46b pkt 8 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* poprzez bezpodstawne przyjęcie, że odwołująca „korzystała” z parku; nieuwzględnienie, że zachodził wyjątek opisany w § 17.1 pkt 2 rozporządzenia i niewzięcie pod uwagę, że odwołująca działała w stanie wyższej konieczności, a także zastosowanie niekonstytucyjnych przepisów;
- art. 48 a ust.1 pkt 3 ww. ustawy poprzez bezpodstawne przyjęcie, że przepis ten znajduje zastosowanie, podczas gdy zachowanie odwołującej mogło skutkować co najwyżej mandatem;
- art. 8 §2 k.p.a. oraz art. 7 kpa poprzez naruszenie zasady pewności prawa;

Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny rozpoznając odwołanie od decyzji oraz zebrany w sprawie materiał dowodowy w sprawie, zważył co następuje.

Organ odwoławczy, w myśl art. 7, 77 § 1 k.p.a., obowiązany jest stać na straży praworządności i podejmować wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy, a także w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy.

Zgodnie z art. 189d k.p.a. organ administracji publicznej wymierzając administracyjną karę pieniężną bierze pod uwagę m.in.: wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony życia lub zdrowia, oraz czas trwania tego naruszenia; częstotliwość naruszania w przeszłości zakazu tego samego rodzaju; stopień przyczynienia się strony, na którą nakładana jest administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa; działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa; wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła; a także – w przypadku osoby fizycznej – warunki osobiste strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana.

Organ administracji publicznej odstępuje od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej w przypadkach wskazanych w art. 189f § 1 k.p.a., czyli w sytuacji gdy waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszeń prawa, lub gdy za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej, lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe i uprzednia kara spełniła cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna. W przypadku braku podstaw do obligatoryjnego odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, to organ administracji publicznej może wyznaczyć stronie termin na przedstawienie dowodów potwierdzających, że usunięto naruszenie prawa lub powiadomiono właściwe podmioty o stwierdzonym naruszeniu prawa. Skorzystanie z tej możliwości pozostaje w gestii uznania organu i jest uzależnione od przyjęcia, że cele, dla których kara miała być nałożona, zostaną osiągnięte.

W przedmiotowej sprawie kwestia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej nie została poprzedzona zawiadomieniem strony o wszczęciu postępowania, a naruszenie przepisów zostało określone jedynie na podstawie notatki policyjnej.

Zgodnie z art. 48a ust. 1 pkt 3) ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. *o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 z późn. zm.) za naruszenie ww. przepisów rozporządzenia Rady Ministrów wysokość kary pieniężnej wynosi od 10 000 zł do 30 000 zł. Organ I instancji w drodze decyzji administracyjnej nałożył na Panią

karę w wysokości 12 000 zł, która w ocenie organu I instancji była adekwatna do wagi, sposobu i okoliczności naruszenia przepisów, a indywidualne i osobiste właściwości strony postępowania nie mogły wpłynąć na jej ewentualne obniżenie.

Powyższe, w świetle przedstawionych przez stronę dowodów w postaci kopii decyzji o waloryzacji renty rodzinnej otrzymanej od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, zgodnie z którą miesięczna wysokość świadczenia do wypłaty od dnia 1 marca 2020 r. wynosi 1085,41 zł oraz innych wydawanych przez ww. organ decyzji w związku z naruszeniem zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, jest w ocenie organu II instancji niekonsekwentne.

Przekazując odwołanie organ I instancji błędnie wskazał, iż treść notatki policyjnej z dnia 4 kwietnia 2020 r. nie wskazuje na zaistnienie okoliczności, na które powołuje się odwołująca, a poza stanowiskiem | , nie ma innych danych by prawdziwość okoliczności ujętych w tejże notatce kwestionować. Odwołująca nie tylko wskazała, iż okoliczności naruszenia przez nią przepisów obserwowane były przez osobę trzecią, a także przedłożyła dokumenty wykazujące osobiste właściwości strony postępowania, które mogły wpłynąć na obniżenie kary administracyjnej. Powyższe, w ocenie organu II instancji, jest okolicznością wskazującą na zastosowanie art. 132 k.p.a., zgodnie z którym PPIS \ mógł rozpatrzyć odwołanie we własnym zakresie.

W swoim odwołaniu Pani | wykazała, iż naruszenie przez nią przepisów rozporządzenia nastąpiło w wyniku nieprzewidzianych okoliczności, na potwierdzenie czego przedłożyła zdjęcia oraz oświadczenie obserwatora całego zdarzenia, wskazała również i pomimo naruszenia przepisów miała na sobie maseczkę oraz rękawiczki. Strona w odwołaniu podniosła również argument, iż notatka policyjna została sporządzona nierzetelnie oraz rozmija się z prawdą.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności przepisów na podstawie których wydano decyzję administracyjną należy wskazać, iż organom administracji publicznej nie przysługuje kompetencja do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa (zgodnie z wyrokiem WSA w Poznaniu z dnia z dnia 26 stycznia 2018 r. sygn. I SA/Po 1003/17). Natomiast w myśl art. 79 ust. 1 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., prawo do wystąpienia ze skargą konstytucyjną, przysługuje każdemu, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone. Zasady wnoszenia skargi konstytucyjnej określa ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 2072).

W odniesieniu do zarzutu niezapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu I instancji wskazać należy, iż zgodnie z treścią art. 48a ust. 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*, decyzja w sprawie kary pieniężnej podlega natychmiastowemu wykonaniu z dniem jej doręczenia.

Niemniej podkreślenia wymaga fakt, iż na gruncie rozpatrywanej sprawy przepisy na podstawie których wydano przedmiotową decyzję w chwili rozpatrywania odwołania są nieaktualne, a zgodnie z przepisem wynikającym z art. 189c k.p.a., jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę

nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony.

W kontekście powyższego wskazać należy, iż postępowanie dotyczące nałożenia kary pieniężnej w trybie art. 48a ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych* jest postępowaniem administracyjnym, a nie karnym, to jednak z uwagi na represyjny charakter kary pieniężnej, przy jej orzekaniu należy uwzględnić wypracowaną w nauce prawa karnego regułę intertemporalną nakazującą stosowanie przepisu obowiązującego w dacie orzekania, a nie w dacie deliktu, jeśli jest względniejszy dla sprawcy. Nadto, zastosowanie przez organ odwoławczy nieobowiązujących w dacie wydania decyzji przepisów prawa naruszałoby art. 6 i art. 15 k.p.a. w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy (wyrok WSA z 26 kwietnia 2018 r. II SA/Lu 1125/17).

Zgodnie z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 6 k.p.a., organ II instancji przy rozpatrywaniu odwołania winien uwzględnić zmianę stanu prawnego i zastosować przepisy rozporządzenia z obowiązującego w dniu wydania decyzji II instancji rozporządzenia tj. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. *w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii*, a nie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r.

Obowiązek ten wynika również z zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 k.p.a.), zgodnie z którą, organ drugiej instancji na skutek wniesionego odwołania, ponownie rozpatruje i rozstrzyga sprawę już rozpatrzoną i rozstrzygniętą decyzją organu pierwszej instancji. Rola organu odwoławczego nie sprowadza się zatem wyłącznie do kontroli legalności decyzji organu pierwszej instancji w oparciu o stan prawny obowiązujący w dacie jej wydania, lecz do ponownego - merytorycznego rozpatrzenia sprawy, w oparciu o stan prawny aktualny na dzień orzekania.

Zauważyć należy, że na konieczność zastosowania przez organ drugiej instancji rozporządzenia z dnia 29 maja 2020 r. wpływ ma również okoliczność, iż rozporządzenie to nie wprowadza ograniczeń oraz zakazów w zakresie wstępu do parków oraz terenów zielonych jak miało to miejsce w rozporządzeniu z dnia 31 marca 2020 r., a jedynie nakaz zakrywania ust i nosa na ww. terenach, jest zatem względniejsze dla strony.

W tym stanie rzeczy organ odwoławczy stwierdził, iż odwołanie pani zasługuje w całości na uwzględnienie i orzekł o uchyleniu zaskarżonej decyzję i umorzeniu postępowania pierwszej instancji w całości.

Decyzja niniejsza jest ostateczna w postępowaniu administracyjnym.

POUCZENIE:

1. Zgodnie z art. 64a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.) zwanej dalej ppsa od decyzji, skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw, zwany dalej „sprzeciwem od decyzji”.
2. Do sprzeciwu od decyzji stosuje się odpowiednio przepisy o skardze, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Sprzeciw od decyzji powinien czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, żądanie jej uchylenia oraz oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję. W postępowaniu wszczętym sprzeciwem od decyzji przepisu art. 33 ppsa nie stosuje się.
3. Sprzeciw powinien odpowiadać wymaganiom określonym w art. 57 §1 ppsa w związku z art. 46 §1 ppsa tzn. powinien zawierać oznaczenie sądu, imię, nazwisko lub nazwę skarżącego, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników; oznaczenie miejsca zamieszkania lub siedziby skarżącego, a w razie ich braku – adresu do doręczeń; wskazanie zaskarżonej decyzji, oznaczenie organu, którego działania lub bezczynności skarga dotyczy; określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego; podpis osoby wnoszącej skargę, a w przypadku wniesienia jej przez pełnomocnika – jego podpis z załączeniem do skargi pełnomocnictwa; wymienienie załączników. Do skargi należy dołączyć jej odpisy w ilości po jednym dla każdej ze stron występujących w postępowaniu administracyjnym oraz dla organu, którego decyzja jest przedmiotem zaskarżenia.
4. Sprzeciw od decyzji wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skarżącemu decyzji do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego za pośrednictwem Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, Termin uważa się za zachowany także wtedy, gdy przed jego upływem strona wniosła sprzeciw od decyzji wprost do sądu administracyjnego.
5. Organ może w zakresie swojej właściwości uwzględnić sprzeciw od decyzji w całości w terminie czternastu dni od dnia jego otrzymania, uchylając zaskarżoną decyzję i wydając nową decyzję.
6. Zgodnie z art. 64d ppsa § 1 sąd rozpoznaje sprzeciw od decyzji na posiedzeniu niejawnym w terminie trzydziestu dni od dnia wpływu sprzeciwu od decyzji. § 2 Sąd, rozpoznając sprzeciw od decyzji, może przekazać sprawę do rozpoznania na rozprawie.
7. Rozpoznając sprzeciw od decyzji, sąd ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego.
8. Zgodnie z art. 96a k.p.a. § 1. W toku postępowania może być przeprowadzona mediacja, jeżeli pozwala na to charakter sprawy.
§ 2. Mediacja jest dobrowolna.
§ 3. Celem mediacji jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz dokonanie ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa, w tym przez wydanie decyzji lub zawarcie ugody.
§ 4. Uczestnikami mediacji mogą być:
 1. organ prowadzący postępowanie oraz strona lub strony tego postępowania albo
 2. strony postępowania.
9. Zgodnie z art. 96n k.p.a. § 1. Jeżeli w wyniku mediacji zostaną dokonane ustalenia dotyczące załatwienia sprawy w granicach obowiązującego prawa, organ administracji publicznej załatwia sprawę zgodnie z tymi ustaleniami, zawartymi w protokole z przebiegu mediacji.
10. Od skargi wnosi się wpis stały w wysokości 200,00 zł. Strona skarżąca może także ubiegać się o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy. Wpis wnosi się na rachunek bankowy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego lub gotówką do kasy tego sądu, wskazując tytuł wpłaty, rodzaj pisma, od którego wpis jest uiszczany oraz sygnaturę akt sądowych.

Otrzymują:

- 1)
- 2) PPIS w