

## III SA/Kr 1156/20 - Wyrok

<b>Data orzeczenia</b>	2020-12-01
<b>Data wpływu</b>	2020-10-15
<b>Sąd</b>	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
<b>Sędziowie</b>	Ewa Michna /sprawozdawca/ Hanna Knysiak-Sudyka Maria Zawadzka /przewodniczący/
<b>Symbol z opisem</b>	6209 Inne o symbolu podstawowym 620
<b>Hasła tematyczne</b>	Inne
<b>Skarżony organ</b>	Inspektor Sanitarny
<b>Treść wyniku</b>	uchylono zaskarżoną decyzję i poprzedzającą decyzję I instancji
<b>Powołane przepisy</b>	Dz.U. 2020 nr 0 poz 374; Art. 15 ust. 2; Ustawa 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

**Sentencja**

[Sygn. akt III SA/Kr 1156/20 | [pic] W Y R O K W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Dnia 1 grudnia 2020 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia: WSA Maria Zawadzka, Sędziowie: WSA Hanna Knysiak - Sudyka, WSA Ewa Michna (spr.), po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym, w dniu 1 grudnia 2020 r. skargi R. Ł., na decyzję [...] Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, nr [...] z dnia 4 sierpnia 2020 r., w przedmiocie kary pieniężnej, , , uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzje organu I instancji; , zasądza od [...] Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego na rzecz strony skarżącej kwotę 100 zł (słownie: sto złotych) tytułem, zwrotu kosztów postępowania sądowego., ,

**Uzasadnienie**

Decyzją z [...] 2020 r. nr [...] Powiatowy Inspektor Sanitarny nałożył na R. Ł. (dalej: skarżąca) karę pieniężną w wysokości 5.000 zł w związku ze zdarzeniem mającym miejsce 28 kwietnia 2020 r.. W czasie przebywania w izolacji domowej (na skarżącą nałożony został taki obowiązek po tym jak ustalono, że została zakażona wirusem SARS-CoV-2) o godz. 9,02 skarżąca "... po drodze publicznej w rejonie posesji nr [...] w K spacerowała z psami". Tym samym, zdaniem organu, skarżąca naruszyła obowiązek izolacji. W uzasadnieniu decyzji organ powołał się na ustalenia funkcjonariuszy policji, którzy prowadząc czynności operacyjne w tym dniu, zastali skarżącą w rejonie jej posesji spacerującą z psami po drodze publicznej. Skarżąca tłumaczyła się, że wyprowadzała psy, które zaciągnęły ją na drogę publiczną. W czasie interwencji skarżąca posiadała maseczkę na twarzy. Powyższe ustalenia zostały utrwalone w formie notatki urzędowej sporządzonej przez funkcjonariuszy Komendy Policji i były podstawą rozstrzygnięcia. Decyzji Powiatowego Inspektora Sanitarnego został nadany rygor natychmiastowej wykonalności.

W odwołaniu od powyższej decyzji skarżąca zarzuciła przede wszystkim uznanie jednostronnego, subiektywnego i ocennego oświadczenia Policji bez możliwości wypowiedzenia się w tej sprawie. Skarżąca przedstawiła własne stanowisko odnośnie zdarzenia z 28 kwietnia 2020 r. Stwierdziła, że w tym dniu faktycznie znajdowała się poza swoją posesją, ale było to wynikiem tego, że po otwarciu bramy dla samochodu, który dowiózł jej artykuły spożywcze, należący do niej pies uciekł na ulicę i chcąc złapać psa na smycz i wrócić z nim do domu skarżąca rzeczywiście opuściła teren swojej ogrodzonej działki. Stwierdziła także, że działając w ten sposób chciała ochronić psa przed potrąceniem. Oświadczyła, że jej dom jest oddalony o około 200 m od zabudowań sąsiednich, a liczba mieszkańców wsi K to niewiele ponad 200 osób. Oświadczyła także, że z zawodu jest

pielęgniarką, a wirusem zaraziła się w pracy.

Decyzją z 4 sierpnia 2020 r. znak [...] Wojewódzki Inspektor Sanitarny uchylił ww. decyzję organu I instancji w części dotyczącej wysokości kary pieniężnej, określając ją na kwotę 2.500 zł. Organ wyjaśnił, że po otrzymaniu odwołania skierował do skarżącej zawiadomienie o zebraniu materiału dowodowego w sprawie z pouczeniem o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym oraz możliwością wypowiedzenia się w tej sprawie w terminie 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia. W treści zawiadomienia, uwzględniając treść art. 79 a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 256) - zwana dalej: "k.p.a.", organ poinformował o możliwości przedstawienia dowodów w powyższym terminie na okoliczność wysokości dochodów, kosztów utrzymania, sytuacji materialnej, dostawy artykułów spożywczych w dniu 28 kwietnia 2020 r. (np. paragonu). Zawiadomienie zostało doręczone za potwierdzeniem odbioru, a na zwrotnym potwierdzeniu odbioru widniała adnotacja, że przesyłkę odebrał w dniu 9 lipca 2020 r. dorosły domownik, zatem należało przyjąć, że w świetle art. 43 k.p.a. ww. pismo z 7 lipca 2020 r. zostało skutecznie doręczone. Skarżąca nie skorzystała z przysługującego jej prawa i nie wniosła do sprawy nowych okoliczności i nowych dowodów.

W postępowaniu odwoławczym organ uwzględnił stan faktyczny i prawny obowiązujący w dacie orzekania, uwzględnił także okoliczności wpływające na wymierzenie kary pieniężnej, wymienione w art. 189 d k.p.a. Skarżąca podała wprawdzie inny opis swojego zachowania, co w ocenie organu nie zmieniało faktu, że znajdowała się na drodze publicznej i opuściła miejsce wskazane do izolacji domowej. Również w odwołaniu od decyzji pierwszoinstancyjnej skarżąca oświadczyła "odwołująca w chwili kiedy przyjechał patrol policji znajdowała się poza swoją posesją", co przemawiało za tym, że naruszenie obowiązku izolacji w ustalonym stanie faktycznym było bezsporne. Podając motywy swojego zachowania, skarżąca nie zaprzeczyła, że opuściła teren swojej posesji, a sam fakt, że była w maseczce na twarzy nie potwierdzał tezy o zachowaniu instynktownym i nagłym, i świadczył raczej o wyjściu zamierzonym przez osobę, świadomą zagrożenia, z racji wykonywanego zawodu medycznego. Organ dalej uznał, że waga i okoliczności naruszenia prawa, zważywszy że skarżąca w czasie popełnienia czynu przebywała w izolacji domowej na skutek zakażenia wirusem SARS-CoV-2 miały znaczenie ze względu na potrzebę ochrony zdrowia, stwarzając ryzyko dla innych osób. Organ wziął także pod uwagę ustaloną okoliczność, że skarżąca przy stosunkowo licznych kontrolach w okresie izolacji domowej złamała nakaz izolacji tylko raz, tj. w dniu 28 kwietnia 2020 r., a miejsce jej izolacji będące zarazem miejscem zamieszkania znajdowało się w małej miejscowości i było oddalone od innych zabudowań około 200 m.

Organ w kwestii okoliczności wpływających na wymierzenie kary pieniężnej uwzględnił okoliczności znane mu z ustaleń w toku postępowania, mianowicie to, skarżąca jest z zawodu pielęgniarką i zaraziła się wirusem w miejscu pracy, co oznacza, że z powodu przebywania na kwarantannie, następnie izolacji domowej związanej z zakażeniem wirusem SARS-CoV-2 nie mogła pracować zarobkowo i w związku z tym nie otrzymywała pełnego wynagrodzenia za pracę. Te okoliczności w ocenie organu II instancji przemawiały za obniżeniem wysokości wymierzonej kary pieniężnej.

Na ww. decyzję skarżąca wywiodła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, zarzucając naruszenie przepisów postępowania mających istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia tj.:

1. art. 10 § 2 k.p.a. poprzez odstąpienie organu od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, co miało wpływ na treść orzeczenia,

1. art. 7 k.p.a. w zw. z art. 77 § 1 k.p.a., poprzez niewyjaśnienie stanu faktycznego oraz

niewyczerpujące zebranie i błędne rozpatrzenie całości materiału dowodowego, przez co wydano decyzję, która naruszała słuszny interes obywatela,

2. art. 189 f k.p.a poprzez nałożenie na skarżącą kary niewspółmiernej do wagi naruszonego dobra prawnego,

3. art. 81 k.p.a. poprzez ustalenie stanu faktycznego jedynie w oparciu o notatkę policyjną, a skarżąca nie miała możliwości wypowiedzenia się co do tego dowodu,

4. art. 2 Konstytucji RP poprzez naruszenie zasady lojalności państwa względem obywatela.

Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji i odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej, a także o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania według norm prawem przewidzianych.

Skarżąca w uzasadnieniu skargi wskazała, że organy obu instancji dopuściły do wyłączenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, przez co uniemożliwiły skarżącej obronę swoich interesów, wyrażenie swoich żądań i realizację przysługujących jej praw o charakterze procesowym. W szczególności organy nie zawiadomiły strony o wszczęciu postępowania administracyjnego, przez co pozbawiły ją uprawnienia do wypowiedzenia się co do jedynego dowodu (policyjnej notatki służbowej), na podstawie którego ustalono stan faktyczny sprawy, jak również prawa do zgłoszenia wniosków dowodowych. Wpływ naruszenia art. 10 § 1 k.p.a. polegał zdaniem skarżącej na uniemożliwieniu jej w toku postępowania przed organem I instancji podważenia notatki sporządzonej przez Policję. Skoro skarżąca nie mogła brać aktywnego udziału w postępowaniu administracyjnym, to nie było można wykluczyć, że w przypadku gdyby nie pozbawiono jej uprawnień procesowych, a w szczególności zgłaszania wniosków dowodowych i wypowiedzenia się co do notatki służbowej funkcjonariusza policji, to organ dokonałby innych ustaleń faktycznych i wydał decyzję odmiennej treści (np. o umorzeniu postępowania). W ocenie strony niezrozumiałe były wywody organu odwoławczego usiłujące uzasadnić brak wpływu naruszenia art. 10 § 2 K.p.a. na wynik sprawy tym, że badania naukowe oraz wyniki obliczeń statystycznych dotyczące choroby wywołanej koronawirusem SARS-CoV-2 jak i samym wirusem i jego zjadliwością wskazywały na wysoki poziom zaraźliwości wirusa, zatem zdaniem organu, istniało realne ryzyko, że odwołująca może zarażać. Jednocześnie organ wskazał, że udowodniona obecnie śmiertelność wynikająca z zakażenia SARS-CoV2 wynosi około 3,4% co powoduje uzasadnioną obawę o stan zdrowia osoby, która mogłaby mieć styczność z osobami zakażonymi koronawirusem jak również osób postronnych. Z tych względów organy obu instancji stwierdziły, że do ustalenia stanu faktycznego wystarczyła notatka Policji. Skarżąca podniosła, że organ zdaje się w ogóle nie dostrzegać, że postępowanie dowodowe może być prowadzone w kierunku podważenia okoliczności wynikających z notatki Policji. Idąc tokiem argumentacji organu, należałoby przyjąć, że udział strony w tym postępowaniu w ogóle nie miał znaczenia, ponieważ cokolwiek twierdzi strona nie jest istotne w świetle notatki Policji. Skarżąca powołała się na zasadę oficjalności (art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a.), z którą korespondowała koncepcja spoczywającego na organach administracji ciężaru dowodu. Podkreśliła, że w postępowaniach zmierzających do nałożenia na stronę obowiązku, a zwłaszcza sankcji, to na organie administracji ciąży powinność udowodnienia naruszenia prawa przez stronę, które stwarza podstawę do uruchomienia odpowiedniej sankcji. Tym samym, postępowanie wyjaśniające w tego rodzaju sprawach powinno się toczyć wedle podobnych reguł, jak w przypadku postępowania karnego opartego na zasadzie domniemania niewinności. W tym kontekście tym bardziej niezrozumiałym zdaniem strony jest zarzut organu odwoławczego, że strona umyślnie naruszyła zakaz izolacji narażając na niebezpieczeństwo zarażenia wirusem innych osób i nie uczyniła wszystkiego co jest możliwe, aby nie dopuścić do naruszenia przepisów sanitarnych. Powiatowy Inspektor Sanitarny przypisał skarżącej całkowitą bierność w tym zakresie i potraktował takie

zachowanie, jako dorozumiane przyznanie się do świadomego naruszenia przepisów prawa mających na celu zwalczanie epidemii. Takie postępowanie organu odwoławczego zdaniem skarżącej sprzeczne było z koncepcją ciężaru dowodu, który spoczywał na podmiocie prowadzącym postępowanie w celu nałożenie sankcji administracyjnej.

Skarżąca podniosła także, że koncepcja obiektywnej odpowiedzialności sprawcy deliktu administracyjnego, w najnowszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego została znacznie zmodyfikowana, a minimalny standard w tym zakresie Trybunał określił w wyroku z 1 lipca 2014 r., SK 6/12, w którym stwierdzono, że przesłanki stosowania kar pieniężnych oraz ich wysokość powinny być ukształtowane przez ustawodawcę w sposób odpowiadający zasadzie adekwatności ingerencji państwa w chronioną konstytucyjnie sferę jednostki (art. 2 Konstytucji). Ich surowość powinna być adekwatna do stopnia naruszenia dobra chronionego za pomocą kary, a ustawodawca, ustanawiając te sankcje, nie powinien również całkowicie abstrahować od sytuacji ekonomicznej osoby podlegającej ukaraniu, która ma istotne znaczenie dla rzeczywistego stopnia dolegliwości odczuwanej przez ukaranego. Osobę o niskich dochodach wysoka kara może bowiem doprowadzić do degradacji finansowej. Uwzględnienie tej okoliczności należało jednak pozostawić ocenie organu podejmującego decyzję o ukaraniu oraz sądowi kontrolującemu tę decyzję, które powinny wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności konkretnego wypadku. Prawo materialne powinno stwarzać, w szczególnych okolicznościach, organowi właściwemu do nakładania kar pieniężnych, możliwość miarkowania wysokości kary, a nawet odstąpienia od jej wymierzenia. Administracyjne kary pieniężne stanowią ingerencję państwa w prawa majątkowe jednostki, dlatego ich wysokość powinna być oceniana przez pryzmat zasady ochrony własności i innych praw majątkowych, w związku z zasadą proporcjonalności, ustanowioną w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarżąca nie zgodziła się z organem, który uzasadniając odstąpienie od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu motywował wystąpieniem przesłanek wymienionych w art. 10 § 2 k.p.a. Podkreśliła, że z uwagi na wyjątkowy charakter przepisu art. 10 § 2 k.p.a., przesłanki odstąpienia od realizacji zasady czynnego udziału strony w postępowaniu nie mogą być interpretowane rozszerzające, dlatego też stan niecierpiący zwłoki w załatwieniu sprawy, który uzasadnia zastosowanie art. 10 § 2 k.p.a., oznacza stan realnie istniejący, a nie prawdopodobieństwo jego wystąpienia. W ocenie skarżącej jej zachowanie nie stwarzało realnego zagrożenie dla bezpieczeństwa zdrowia i życia obywateli: jej dom jest oddalony o około 200 m od pozostałych zabudowań sąsiedzkich, wieś K jest bardzo mała, liczba domów nie przekracza 100 numerów, stąd zabudowania są w dużej odległości od siebie, strona w chwili kiedy przyjechał patrol policji znajdowała się na wysokości swojego ogrodzenia bez żadnego kontaktu z innymi osobami. Zdaniem skarżącej w kwestii wymierzenia kary pieniężnej za naruszenie przez daną osobę nakazów wynikających z przepisów sanitarnych, brak było podstaw do zastosowania art. 10 § 2 k.p.a. Nałożenie tej kary nie było sprawą niecierpiącą zwłoki z powodu niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego, bowiem ewentualne zagrożenie dla dobra jakim jest zdrowie i życie obywateli wystąpiło w momencie naruszenia przepisów sanitarnych i późniejsze wydanie decyzji w przedmiocie sankcji za delikt administracyjny nie niwelowało w żaden sposób tego potencjalnego niebezpieczeństwa oraz nie pozwalało na uniknięcie ewentualnych negatywnych skutków tego naruszenia. Szczególna szybkość nie była zatem cechą, którą bezwzględnie musiało charakteryzować się tego rodzaju postępowanie represyjne i która uzasadnia odstąpienie od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. Zmniejszenie efektu prewencyjnego kary pieniężnej, do czego doszłoby - zdaniem organu odwoławczego - w przypadku "opóźnienia" w nałożeniu kary spowodowanego czynnym udziałem strony w postępowaniu, nie było okolicznością usprawiedliwiającą zastosowanie art. 10 § 2 k.p.a. przez organ inspekcji sanitarnej. Skarżąca podkreśliła, że organ opierał odstąpienie od zastosowania art. 10 § 2 k.p.a. jedynie na przypuszczeniu, że niezwłoczne nałożenie kary pieniężnej z pominięciem uprawnień procesowych strony

doprowadzi do zapobieżenia negatywnym skutkom, o których mowa w przywołanym przepisie. Zdaniem skarżącej niezbędna była natomiast pewność, że wykonanie decyzji doprowadzi do realizacji zakładanego tym przepisem celu, czyli wyeliminuje niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzi lub zagrożenie niepowetowaną szkodą materialną, a takiej pewności organy orzekające w sprawie nie miały. Skarżąca mogła się bowiem okazać majętnym sprawcą deliktu administracyjnego i mimo zapłaty kary, w dalszym ciągu nie stosować się do naruszonych przepisów prawa.

Skarżąca zarzuciła również, że organ nie wykazał, że wydanie kwestionowanej decyzji w reżimie art. 10 § 2 k.p.a. cechowało się niezbędnością, czyli nie można było w inny sposób doprowadzić do realizacji celów wskazanych w tym przepisie.

Dalej skarżąca podniosła, że notatka służbowa funkcjonariusza policji zawierająca dane osobowe strony przekazana organowi inspekcji sanitarnej na potrzeby postępowania administracyjnego była dowodem sprzecznym z prawem w rozumieniu art. 75 § 1 k.p.a., a tym samym nie mogła stanowić podstawy do ustalenia stanu faktycznego sprawy. Zdaniem skarżącej Policja nie była upoważniona do podejmowania czynności zmierzających do wykrycia naruszeń prawa sankcjonowanych następnie w postępowaniu administracyjnym poprzez wymierzenie kary pieniężnej, o czym przesądziła treść art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 360), który określał zamknięty katalog celów, na potrzeby których ta formacja podejmuje określone rodzajowo czynności. Ponadto, żaden przepis ustawy nie dawał policji uprawnień do gromadzenia informacji o osobach fizycznych na potrzeby postępowań administracyjnych prowadzonych przez inny organ, a następnie przekazywania tych informacji organowi administracji publicznej, jakim jest organ inspekcji sanitarnej. Skarżąca wskazała, że podstawą prawną do tego rodzaju działania policji nie mógł być art. 20 ust. 1 ustawy o Policji w związku z art. 1 pkt 1 ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości. Uprawnienie policji do przetwarzania danych osobowych ograniczało się do danych pozyskanych w trakcie czynności ukierunkowanych na zwalczanie przestępstw, przestępstw skarbowych i wykroczeń, a więc przedmiotowe uprawnienie nie obejmowało danych osobowych uzyskanych w wyniku innych czynności policji, w tym czynności podjętych wyłącznie w celu uzyskania informacji na potrzeby postępowania prowadzonego przez organy inspekcji sanitarnej. W przedmiotowej sprawie brak było wymaganej przez Konstytucję ustawowej podstawy do przetwarzania przez Policję i udostępniania danych osobowych na potrzeby prowadzonego przez Państwową Inspekcję Sanitarną postępowania, którego celem było 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.

Za tezę, że notatka służbowa nie mogła być dowodem w postępowaniu, którego przedmiotem było wymierzenie kary pieniężnej za naruszenie nakazów wprowadzonych w drodze aktów wykonawczych w związku z wystąpieniem stanu epidemii, przemawiał także w ocenie skarżącej art. 15 zzzn 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. z 2020 r. poz. 374 z późn. zm.). Skarżąca wyjaśniła, że skoro ustawodawca wprowadził przepis szczególny, który pozwalał na wykorzystanie dowodów przeprowadzonych przez policję w ściśle określonych postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez organy inspekcji sanitarnej, to przyjęcie należało, że w innych postępowaniach prowadzonych przez te organy ustalenia policji (np. udokumentowane w formie notatki służbowej) nie mogły być zgodnym z prawem dowodem, stanowiącym podstawę ustalenia stanu faktycznego sprawy, i do takich wniosków prowadzi

założenie racjonalnego ustawodawcy.

Skarżąca podniosła również, że organy inspekcji sanitarnej pozyskując wyłącznie jeden dowód i to w dodatku niezgodnie z prawem, nie wypełniły także obowiązku wynikającego z art. 77 § 1 k.p.a. Z kolei oparcie ustaleń faktycznych o notatkę służbową, która nie spełniała wymogów dowodu określonych w art. 75 § 1 k.p.a., stała także w sprzeczności z art. 7 k.p.a., i nie pozwalała na dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy i w konsekwencji nie prowadziła do jej załatwienia.

Skarżąca nie zgodziła się również ze stanowiskiem organu odwoławczego co do oceny zastosowania art. 189d k.p.a. Podniosła ona, że dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej są prawnie równorzędne w tym sensie, że nie ma podstaw do konstruowania ich hierarchii, zatem organ odwoławczy nie mógł uznać, że waga i okoliczności naruszenia prawa jest dyrektywą naczelną w stosunku do warunków osobistych strony. Zgodnie z zasadą indywidualizacji kary wymiar jej należało więc wyważyć w oparciu o wszystkie znajdujące zastosowanie w sprawie przesłanki opisane w art. 189d k.p.a.

Skarżąca stwierdziła także, że z treści uzasadnień decyzji organów obydwu instancji wynikało, iż nie rozważyły one w ogóle warunków osobistych strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, nie rozważyły jaka jest jej sytuacja majątkowa i rodzinna strony, zdolności zarobkowe i realne możliwości uiszczenia kary pieniężnej w wysokości ustalonej w decyzji administracyjnej. Skarżąca wskazała przy tym, że organ wydając decyzję powinien uzasadnić ją w stopniu należyтым, jak wskazuje art. 107 §1pkt 6 k.p.a.), a rozważania organu powinny zatem znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji. Skarżąca podkreśliła w tej kwestii, że w czasie kiedy przebywała na kwarantannie miała ograniczone możliwości zarobkowania, nie otrzymywała pełnego wynagrodzenia za pracę, że ma na utrzymaniu dwoje niepracujących jeszcze synów, że jest pielęgniarką i wirusem zaraziła się w pracy i świadoma zagrożenia wynikającego z zarażenia innych osób nawet na teren swojej posesji zakładała na usta maseczkę, stąd też w sytuacji nagłej i niespodziewanej kiedy pies skarżącej wybiegł na jezdnię miała założoną maseczkę ochronną. Stan faktyczny i kontekst założenia przez skarżącą maseczki był zatem całkowicie inny niż przedstawiony w notatce policyjnej i w konsekwencji przyjęty przez organy obu instancji. Skarżąca potwierdziła, że naruszyła zakaz izolacji, jednak waga naruszonego prawa jest znikoma, bowiem skarżąca nie naraziła nikogo na choćby potencjalne zarażenie a jej działanie było instynktowne i nagłe. Ponadto skarżąca przebywając na kwarantannie była kontrolowana przez Policję 46 razy i ani raz nie złamała zakazu izolacji/kwarantanny poza przypadkiem z dnia 28 kwietnia 2020 r. co też powinno mieć znaczenie przy ocenie stopnia winy skarżącej.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, nie dzielając zarzutów skargi. W ocenie organu skarżąca nie została pozbawiona praw związanych z zasadą czynnego udziału w postępowaniu. Organ II instancji wystosował do strony zawiadomienie o zebraniu materiału dowodowego z pouczeniem o możliwości składania dodatkowych dowodów, ale takich dowodów, czy wyjaśnień strona nie przedłożyła.

Organ nie zgodził się z zarzutem, że ustalił stan faktyczny tylko w oparciu o notatkę urzędową policji, bowiem wziął też pod uwagę opis zdarzenia z 28 kwietnia 2020 r. podany przez skarżącą w złożonym odwołaniu od decyzji organu I instancji. W ocenie organu brak było natomiast podstaw do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej stosownie do art. 189f k.p.a. z powodu braku zaistnienia powołanych tam przesłanek.

Dalej organ wskazał, że ustalając okoliczności wpływające na wymierzenie kary pieniężnej nie miał podstaw do uwzględnienia warunków osobistych strony, w tym jej sytuacji finansowej, gdyż pomimo skierowanego do niej zawiadomienia o zebraniu materiału dowodowego,

dającego podstawę do przekazania dokumentów o wysokości dochodów i innych wydatkach, skarżąca nie skorzystała z przysługującego jej prawa i takich dokumentów nie dostarczyła.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył co następuje.

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Podstawą wymierzenia kary pieniężnej był art. 15 zzzn ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Przepis ten stanowi, że w razie stwierdzenia naruszenia obowiązku hospitalizacji, kwarantanny lub izolacji w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem lub zwalczaniem COVID-19, nałożonego przez właściwy organ lub wynikającego z przepisów prawa, państwowy powiatowy inspektor sanitarny nakłada na osobę naruszającą taki obowiązek, w drodze decyzji, administracyjną karę pieniężną w kwocie do 30 000 zł.

W aktach brak jest jednak odpisu decyzji o nałożeniu na skarżącą obowiązku izolacji. Pośrednio jedynie wynika, że taka decyzja została wystawiona 10 kwietnia 2020 r. Brak tej decyzji ma o tyle znaczenie, że wymierzenie kary pieniężnej może nastąpić tylko wtedy, jeżeli orzeczenie o obowiązku izolacji domowej było na tyle precyzyjne, że określało w sposób wyraźny miejsce odosobnienia skarżącej. Sąd zwraca uwagę, że skarżąca nie mieszkała w mieszkaniu w bloku, ale w domu jednorodzinnym - Sąd został więc pozbawiony możliwości weryfikacji gdzie tak naprawdę skarżąca przebywała w momencie przeprowadzenia czynności przez funkcjonariuszy Policji (z zacytowanej notatki policyjnej wynika, że skarżąca była "w rejonie posesji nr [...] w m. K" tj. właśnie w miejscu zamieszkania skarżącej).

Sąd, za stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach wyrażonym w wyroku z 20 października 2020 r., III SA/GI 540/20 zauważa, że ograniczenie wolności poruszania się po terytorium RP (w postaci nałożonej obowiązkowej izolacji w warunkach domowych), powinno nastąpić zgodnie z art. 52 ust. 1-3 Konstytucji RP. Oznacza to, że wszelkie ograniczenia wolności obywateli powinny wynikać z ustawy, a przy uwzględnieniu treści art. 92 Konstytucji - również z rozporządzeń z mocą ustawy, czyli rozporządzeń wskazanych w art. 92 ust. 1 Konstytucji (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).

Rozporządzenie wydane przez organy wskazane w Konstytucji na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie nie może wykraczać poza delegację ustawową, musi mieścić się w granicach tej delegacji i służyć jej wykonaniu. Naruszenie w rozporządzeniu wykonawczym delegacji ustawowej jest równoznaczne z jego wydaniem w tej części bez podstawy ustawowej, z kolei akt administracyjny wydany na podstawie takiego rozporządzenia musi być uznany za wydany z naruszeniem prawa, w tym przypadku art. 52 ust. 1-3 Konstytucji RP.

Pominięcie w aktach sprawy wydanej decyzji (przez ten sam organ) uniemożliwia sądowi kontrolę, czy rzeczywiście i na jakiej podstawie, skarżąca została objęta obowiązkiem izolacji domowej. Ponadto, organ w ogóle nie ustalił, w zgodzie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego – istotnych dla sprawy okoliczności. Powołany przez organy art. 15 zzzn ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19..., wprawdzie dopuszcza stwierdzenie naruszenia obowiązku izolacji "na podstawie ustaleń Policji", ale zdaniem Sądu, nie oznacza to, że notatka policyjna ma walor dowodu urzędowego, którego nie można podważać w drodze postępowania

dowodowego w trybie art. 75 i nast. k.p.a. Słuszne są przy tym uwagi skarżącej o wątpliwej podstawie prawnej działań funkcjonariuszy policji. Z przepisami dotyczącymi uprawnień organów inspekcji sanitarnej nie zostały bowiem skorelowane uprawnienia funkcjonariuszy policji. Wskazywany art. 14 ust. 2 ustawy o Policji uzależnia zgodność z prawem wykonywania przez funkcjonariuszy czynności na polecenie organów administracji państwowej, o tego w jakim zakresie obowiązek ten został określony w odrębnych ustawach. Wskazany natomiast ww. art. 15 zzzn ust. 1 i ust. 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19... nie stanowi podstawy prawnej do wykonywania przez Policję działań zleconych przez organy, ale jedynie jest podstawą do wykorzystywania tych "ustaleń". W kontekście tych niespójności o charakterze legislacyjnym bardzo istotne więc było przeprowadzenie postępowania dowodowego zgodnie z art. 75 k.p.a. Zgodnie bowiem z art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 59 z późn. zm.) w postępowaniu przed organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Powołany wyżej art. 75 §1 k.p.a. nakazuje jako dowód 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 rozpatrywanej sprawie organy, ani nie przesłuchały funkcjonariuszy policji, ani nie przesłuchały samej skarżącej. W konsekwencji Sąd uznał ich ustalenia za dowolne tj. dokonane z naruszeniem art. 80 k.p.a. Przepis ten stanowi, że organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona. Skoro zebrany materiał dowodowy nie zawiera podstawowych dokumentów i dowodów w sprawie, to ocena niepełnego materiału dowodowego jest oceną dowolną.

W tym miejscu należałoby przytoczyć relację samej skarżącej zawartą już w odwołaniu, że "po otwarciu bramy dla samochodu, który dowoził jej artykuły spożywcze należący do niej pies rasy york uciekł na ulicę. Odwołująca chcąc złapać psa na smycz i wrócić z nim do domu rzeczywiście opuściła teren swojej ogrodzonej działki. Było to zachowanie instynktowne i nagłe. Właścicielka psa chciała uchronić go przed potraceniem". Skarżąca dodatkowo wyjaśniała, że mieszka wspólnie z teściami, z którymi zachowywała dystans. Dodatkowo mąż skarżącej poddała się osobnej izolacji. Skarżąca skarżyła się przy tym na aroganckie zachowanie policjanta, który sporządzał notatkę.

Rację miała przy tym skarżąca, że odstąpienie przez organ I instancji od zastosowania w sprawie art. 10 k.p.a. było całkowicie nieuzasadnione. Sąd podkreśla, że nawet organ II instancji zauważył, że skarżąca była wielokrotnie kontrolowana (w skardze podano liczbę kontroli – 46 razy), więc nie było powodów, aby uznać, że zagrożone jest bezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzkiego. Od samego początku skarżąca poddawała bowiem w wątpliwość okoliczności naruszenia zasad izolacji (z relacji zawartej w notatce policyjnej wynika, że "psy (...) zaciągnęły ją na drogę"). Z zgromadzonego więc w aktach sprawy materiału dowodowego nie wynika nawet, czy skarżąca jest posiadaczką jednego (w odwołaniu podano, że pies uciekł po otwarciu bramy), czy też kilku psów (w notatce użyto liczby mnogiej).

Zgodnie z art. 10 §2 k.p.a. Organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w § 1 tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną. Z tych to powodów, zdaniem Sądu, koniecznym było odebranie od skarżącej bardziej szczegółowych wyjaśnień, chociażby po wyznaczeniu terminu w trybie art. 10 k.p.a.

Ocena organu II instancji była oderwana od realiów sprawy. Skoro skarżącej dowożono



żywność (pozostawała przecież w izolacji) to odbierając przywiezione jej produkty – z dużą pewnością mogła mieć założoną maseczkę na twarz, stąd uznanie jej wyjaśnień za dowód świadomego działania i braku wiarygodności wyjaśnień co do przyczyn wybiegnięcia poza posesję – jest oceną dowolną, naruszającą art. 80 k.p.a. Sąd zwraca uwagę, że trudno zarzucić skarżące, że nie dostarczyła paragonu z 28 kwietnia 2020 r., skoro w sposób oczywisty to nie skarżąca dokonywała zakupów w tym dniu.

W zaskarżonej decyzji organ II instancji podkreślił, że skarżąca "w chwili kontroli przez patrol Policji przebywała poza swoją posesją, na drodze publicznej, niezależnie od przyczyn takiego zachowania". Postępowanie w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej powinno jednak polegać na ustaleniu nie tylko samego faktu naruszenia obowiązku administracyjnego, ale również okoliczności temu towarzyszących. Jak wskazał bowiem Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 1 marca 1994 r. w sprawie U 7/93 "Podmiot, który nie dopełnia obowiązku administracyjnego, musi więc mieć możliwość obrony i wykazywania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności". W jednym z ostatnich orzeczeń (wyrok TK z 11 października 2016 r., TK 24/15) Trybunał ponownie potwierdził, że: "Wymóg zapewnienia obywatelom rzetelnej procedury administracyjnej wywodzony z art. 2 Konstytucji zobowiązuje ustawodawcę m.in. do takiego zorganizowania tej procedury, aby w jej ramach organ administracyjny mógł dokładnie wyjaśnić stan faktyczny i załatwić sprawę z uwzględnieniem, w tym również - w razie takiej potrzeby - z wyważeniem kolidujących ze sobą dóbr, wartości i interesów". Powyższa interpretacja Trybunału oznacza, że organy administracyjne wymierzając karę administracyjną powinny ustalać nie tylko sam fakt naruszenia obowiązku, ale badać okoliczności tych naruszeń, w tym ustalić, czy niedopełnienie obowiązku było następstwem okoliczności, za które obywatel nie ponosił odpowiedzialności.

Z tych to powodów Sąd uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji i zasądził na rzecz skarżącej zwrot uiszczonej opłaty sądowej od skargi na podstawie art. 145 §1 pkt 1 lit. a i c 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.). O kosztach Sąd orzekł na podstawie art. 200 powołanej ustawy.

W ponownym postępowaniu organy ustalą przede wszystkim stan faktyczny tzn. czy skarżące znany był obszar dozwolonego poruszania się w stanie izolacji domowej; w jakich dokładnie okolicznościach nastąpiło wybiegnięcie za psem (psami) i czy niedopełnienie obowiązku izolacji domowej było lub nie było następstwem okoliczności, za które skarżąca ponosiła, lub nie ponosiła odpowiedzialności. Ewentualny wymiar kary pieniężnej może zostać dokonany po rozważeniu przesłanek z art. 189 d, 189 e i 189 f p.p.s.a. z uwzględnieniem stanowiska Sądu wyrażonego w niniejszym wyroku.