



**MAŁOPOLSKI PAŃSTWOWY WOJEWÓDZKI
INSPEKTOR SANITARNY**

Kraków, dnia 19 czerwca 2020 r.

N.906.18.2020

DECYZJA

Małopolski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny (dalej MPWIS lub organ II instancji) działając na podstawie art. 12 ust. 2 pkt 1 i art. 37 ust.1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. *o Państwowej Inspekcji Sanitarnej* (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 59 z późn. zm.), art. 138 § 1 pkt 2, art. 189 c ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 256 z późn.zm.) w zw. z 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* (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 z późn. zm.) - po rozpoznaniu odwołania wniesionego przez Panią

_____, od decyzji Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Krakowie (dalej PPIS w Krakowie lub organ I instancji) z dnia 6 kwietnia 2020 r. znak: OP.432-3/20 w przedmiocie administracyjnej kary pieniężnej,

uchyla zaskarżoną decyzję w całości i umarza postępowanie organu I instancji.

UZASADNIENIE

PPIS w Krakowie decyzją z dnia 6 kwietnia 2020 r. znak: OP.432-3/20 nałożył na Panią _____ (stronę) karę pieniężną w wysokości 10 000 zł (słownie: dziesięć tysięcy złotych). Podstawą prawną wydania decyzji był przepis 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* (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 z późn. zm.). Podstawę faktyczną stanowiła notatka sporządzona przez funkcjonariuszy Policji z dnia 4 kwietnia 2020 r.

Od wyżej wymienionej decyzji w ustawowym terminie odwołanie wniosła strona zarzucając niedopuszczenie do udziału w sprawie w charakterze strony, co spowodowało niewyjaśnienie istotnych okoliczności, tj. faktu lokalizacji ławki poza terenem zielonym, którego dotyczył zakaz przebywania. Ponadto strona zarzuciła również naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji poprzez ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Strona nadto wskazała, iż policja bezpodstawnie oskarżyła ją o picie piwa na podstawie stojącej obok ławki pustej butelce po piwie, bez sprawdzenia powyższego.

MPWIS poczynił następujące własne ustalenia.

w dniu 4 kwietnia 2020 r. na bulwarze wiślanym na wysokości ul. Widok 39a w Krakowie siedziała na ławce i spożywała piwo. Wylegitymowana przez funkcjonariuszy policji poinformowała, iż nie wiedziała o zakazie korzystania z miejsc publicznych.

Powyższe zostało ustalone na podstawie powołanej powyżej notatki Policji stanowiącej materiał dowodowy w tej sprawie.

W dacie sporządzenia notatki opisane zachowanie strony stanowiło naruszenie obowiązków określonych w rozporządzeniu 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.), tj. zakazu określonego w § 17 ust. 1 (zakaz korzystania z pełniących funkcje publiczne i pokrytych roślinnością terenów zieleni) tego rozporządzenia, a w konsekwencji stanowiło naruszenie art. 48a ust. 1 punkt 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*. W związku z powyższym organ I instancji wydał decyzję nakładającą na stronę karę pieniężną, w oparciu o obowiązujące w dacie wydania tejże decyzji przepisy.

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) zakaz ten został zniesiony z dniem wydania rozporządzenia i w świetle obowiązującego na dzień orzekania przez organ II instancji stanu prawnego, nie stanowi podstawy do nałożenia kary administracyjnej. Kolejne rozporządzenia w sprawie *ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii* nie wprowadziły ponownie takiego zakazu.

W tym miejscu należy wskazać, iż zgodnie z art. 48a ust. 3 pkt 1 ustawy *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*, kary pieniężne, o których mowa w art. 48a 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 2019 r. poz. 900 z późn. zm.). Natomiast w postępowaniu przed organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej stosuje się – w myśl 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.) – przepisy *Kodeksu postępowania administracyjnego*.

Organ II instancji przywołuje przepis art. 189c ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (k.p.a.) który stanowi: „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.”.

Pod pojęciem ustawy względniejszej należy rozumieć przepis lub zespół przepisów dotyczących zasad nakładania i wymierzania administracyjnej kary pieniężnej, które w porównaniu z innymi rozwiązaniami w tym zakresie są korzystniejsze dla strony. Oznacza to w szczególności, że ustalenie, która ustawa jest względniejsza, sprowadza się do całościowego porównania dwóch grup przepisów dotyczących zasad nakładania i wymierzania administracyjnej kary pieniężnej: obowiązujących w chwili naruszenia prawa oraz w momencie wydawania decyzji. Ocena taka powinna uwzględniać wszystkie elementy

struktury administracyjnej kary pieniężnej, czyli w szczególności przedmiotowe i podmiotowe przesłanki jej nałożenia, warunki ustalenia jej wysokości, możliwość odstąpienia od ukarania, terminy przedawnienia nałożenia i wykonania kary pieniężnej, a także zasady jej uiszczenia i możliwość wprowadzania preferencji w tym zakresie (odroczeń, umorzeń, zwolnień). Wspomniane porównanie musi więc odbywać się na gruncie konkretnego stanu faktycznego i stanu prawnego. Powinno ono polegać na hipotetycznym rozstrzygnięciu sprawy nałożenia i wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej zarówno na gruncie przepisów dotychczasowych, jak i przepisów nowych, a następnie porównaniu tak ustalonych rozstrzygnięć oraz ich konsekwencji prawnych dla strony (por. *S. Gajewski*, Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz działów IV i VIIIa KPA, Warszawa 2017).

Zakaz korzystania z pełniących funkcje publiczne i pokrytych roślinnością terenów zieleni, w szczególności: parków, zieleńców, promenad, bulwarów, ogrodów botanicznych, zoologicznych, jordanowskich i zabytkowych, a także plaż został uchylony z dniem 19 kwietnia 2020 r. 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).

Tym samym, tut. organ, kierując się zasadą określoną w art. 189c k.p.a., a także realizując zasadę legalizmu i praworządności, zobowiązany jest do zastosowania na gruncie niniejszej sprawy nowej, korzystniejszej dla strony regulacji. Wobec faktu, że opisane powyżej zachowanie strony nie podlega obecnie ukaraniu w drodze administracyjnej kary pieniężnej, tut. organ postanowił uchylić decyzję Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Krakowie w całości i umorzyć postępowanie.

Takie działanie organu determinowane jest faktem, że organ administracji publicznej ocenia stan faktyczny sprawy według chwili wydania decyzji administracyjnej. W związku z powyższym, organ administracji musi wydać decyzję uwzględniając stan faktyczny i prawny istniejący w dacie orzekania. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 października 2016 r., w sprawie o sygn. akt II OSK 132/15 wskazał: „Zgodnie z zasadą ogólną praworządności (art. 6 KPA), mającą walor zasady konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), organy administracji mają obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa. To zaś implikuje w szczególności powinność rozpoznawania i rozstrzygania spraw przez organy administracji na gruncie obowiązującego aktualnie (tj. na dzień orzekania przez dany organ) stanu prawnego”. Podobnie podniesiono w wyroku NSA z dnia 29 czerwca 2015 r., sygn. akt II OSK 2663/14, z którego wynika: „Skoro w myśl art. 6 KPA organ administracji publicznej jest obowiązany działać na podstawie i w granicach prawa, to wydając w konkretnej sprawie decyzję musi stosować przepisy prawa materialnego i procesowego obowiązujące w dacie orzekania. Dotyczy to również takiej sytuacji, gdy w toku postępowania dochodzi do zmiany przepisów prawa, jeżeli z nowych przepisów nie wynika inny skutek”. WSA w Lublinie w wyroku z dnia 26 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Lu 1125/17 stwierdził, iż: „(...) zgodnie z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 6 k.p.a., organ odwoławczy przy wydawaniu zaskarżonej decyzji w dniu (...) r. powinien był uwzględnić zmianę stanu prawnego i zastosować przepisy rozporządzenia z dnia 4 kwietnia 2017 r., a nie rozporządzenia z dnia 20 grudnia 2016 r. Obowiązek ten wynikał 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 (...). „Jak słusznie wskazuje S. Gajewski, zasada ustawy względniejszej znajdzie zastosowanie zarówno do decyzji pierwszoinstancyjnej, jak i decyzji odwoławczej. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że w postępowaniu administracyjnym postępowanie odwoławcze nie ma jedynie charakteru kontrolnego i polega co do zasady na pełnym, ponownym merytorycznym rozpatrzeniu sprawy administracyjnej. Oznacza to w szczególności, że zasadę ustawy względniejszej stosuje się również w przypadkach, gdy zmiany, do których się ona odnosi, weszły w życie już po wydaniu decyzji pierwszoinstancyjnej, a przed wydaniem rozstrzygnięcia odwoławczego. Organ drugiej instancji rozstrzyga bowiem sprawę nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, a nie jedynie kontroluje decyzję pierwszoinstancyjną (zob. S. Gajewski, Kodeks, 2017, komentarz do art. 189c).

Stosowanie reguły zawartej w art. 189c k.p.a. jest obowiązkiem organu. Organ administracji publicznej związany zasadą praworządności obowiązany jest stosować przepisy prawa obowiązujące w dniu wydania decyzji. Przepisy prawa o charakterze sankcyjnym objęte są konstytucyjnym zakazem *lex retro non agit*. Badanie względności administracyjnej kary pieniężnej nie może przy tym odbywać się *in abstracto*, lecz powinno uwzględniać specyficzną sytuację danego podmiotu w określonym stanie faktycznym.

Niniejsze rozstrzygnięcie znajduje swoje oparcie również w poglądach orzecznictwa. Zgodnie bowiem z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2762/12: *„Nie ulega wątpliwości, że postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, co wynika wprost z art. 15 k.p.a. i art. 78 Konstytucji RP. Jednocześnie w zdaniu drugim art. 78 Konstytucji RP jednoznacznie stanowi, że wyjątki od zasady dwuinstancyjności oraz tryb zaskarżenia określone są w ustawie. W przypadku procedury administracyjnej ustawą tą jest kodeks postępowania administracyjnego. Stąd też dla pełnego określenia mechanizmów zasady dwuinstancyjności na gruncie tej ustawy konieczne jest sięgnięcie do dalszych jej przepisów, które przewidują zarówno tryb zaskarżenia, jak i zakres orzekania przez organ odwoławczy. Katalog rozstrzygnięć, jakie może podjąć organ odwoławczy na skutek rozpoznania odwołania (bądź odpowiednio zażalenia) przewiduje art. 138 § 1 i 2 k.p.a. Analiza treści tego przepisu prowadzi do wniosku, że zasadą jest rozpoznanie sprawy i jej zakończenie przez organ odwoławczy (art. 138 § 1 pkt 1 - 3 k.p.a.), a uchylenie decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi I instancji jest sytuacją wyjątkową (art. 138 § 2 k.p.a.). Wydanie decyzji kasacyjnej jest możliwe tylko, jeśli decyzja I instancji została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie (art. 138 § 2 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym od 11 kwietnia 2011 r.). Oznacza to, że jeżeli nie doszło do naruszenia przepisów postępowania, a stan faktyczny sprawy nie budzi wątpliwości, to rolą organu odwoławczego jest rozpoznanie sprawy i wydanie jednego z rozstrzygnięć, o których mowa w art. 138 § 1 pkt 1 - 3 k.p.a. Jednocześnie jedną z naczelnych zasad postępowania administracyjnego, jest działanie organów na podstawie przepisów prawa (art. 6 k.p.a.), a więc organy zawsze zobowiązane są uwzględnić zmianę stanu prawnego, jaka następuje w toku postępowania i orzekać na podstawie przepisów obowiązujących w dacie wydania decyzji. Oczywiście nie oznacza to, że w każdym przypadku organy orzekają na podstawie*

przepisów nowych czy znowelizowanych, bowiem odmienny sposób stosowania przepisów może wynikać z odpowiednich norm intertemporalnych'.

Organ odwoławczy pominął inne zarzuty w tej sprawie albowiem uwzględniając treść przepisu art. 189c k.p.a. w zw. z art. 138 § 1 pkt 2 kpa podjął decyzję, która w skutkach sięga najdalej czyli uchylił decyzję organu I instancji i umorzył postępowanie.

POUCZENIE:

1. Na decyzję przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, ul. Rakowicka 10. Skargę wnosi się za pośrednictwem Małopolskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, ul. Prądnicka 76, 31-202 Kraków, w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszej decyzji stronie.
2. Skarga powinna odpowiadać wymaganiom określonym w art. 57 §1 w związku z art. 46 §1 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.) tzn. powinna 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.
3. 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. Od skargi wnosi się wpis stosunkowy w wysokości 4% wartości zaskarżenia, nie mniej niż 100 zł. Strona skarżąca może także ubiegać się o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy. Wpis wnosi się na rachunek bankowy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie lub gotówką do kasy tego sądu, wskazując tytuł wpłaty, rodzaj pisma, od którego wpis jest uiszczany oraz sygnaturę akt sądowych.

Otrzymuje:

Do wiadomości:

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Krakowie

Ref. spr.: A. Stańczak, tel.: 12 25 49 529