

# VII SA/Wa 1733/20 - Wyrok WSA w Warszawie

Data orzeczenia	2021-01-28	orzeczenie nieprawomocne
Data wpływu	2020-09-28	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie	
Sędziowie	Grzegorz Rudnicki /sprawozdawca/ Joanna Gierak-Podsiadły Monika Kramek /przewodniczący/	
Symbol z opisem	6205 Nadzór sanitarny	
Hasła tematyczne	Administracyjne postępowanie Inspekcja sanitarna	
Skarżony organ	Inspektor Sanitarny	
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność zaskarżonej decyzji i decyzji ją poprzedzającej	
Powołane przepisy	<a href="#">Dz.U. 2019 poz 2325</a> art. 145 par. 1 pkt 2, art. 145 par 3 <i>Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - t.j.</i> <a href="#">Dz.U. 2018 poz 2096</a> art. 156 par 1 kpa <i>Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego - tekst jedn.</i>	

## SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym: Przewodniczący sędzia WSA Monika Kramek, Sędziowie sędzia WSA Joanna Gierak-Podsiadły, sędzia WSA Grzegorz Rudnicki (spr.), , po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 stycznia 2021 r. sprawy ze skargi Gminy Miejskiej C. na decyzję [...] Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego z dnia [...] sierpnia 2020 r. nr [...] w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej za nieprzestrzeganie zakazu organizowania zgromadzeń ludności. I. stwierdza nieważność zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji, II. umarza postępowanie administracyjne, III. zasądza od [...] Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego na rzecz skarżącej Gminy Miejskiej C. kwotę 4500 zł (cztery tysiące pięćset złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego

## UZASADNIENIE

Uzasadnienie.

Zaskarżoną decyzją z [...] sierpnia 2020 r., Nr [...] [...] Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny (dalej: "[...]PWIS"), na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: "k.p.a."), art. 46 ust. 4 pkt 4, art. 46b pkt 1, art. 48a ust. 1 pkt 3, ust. 3 pkt 1 i ust. 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (dalej: "ustawa o zapobieganiu"), § 14 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (dalej: "rozporządzenie"), po rozpatrzeniu odwołania Prezydenta Miasta [...] z dnia [...] 05.2020 r. od decyzji Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w [...] (dalej: "PPIS") nr-[...] z [...] maja 2020 r. wymierzającej Gminie Miejskiej [...] karę pieniężną w kwocie 30 000 zł za nieprzestrzeganie w dniu [...] maja 2020 r. zakazu organizowania zgromadzeń ludności – utrzymał w mocy ww. decyzję PPIS.

Uzasadniając decyzję organ odwoławczy wyjaśnił, że na stronie internetowej Urzędu Miasta [...] [...] kwietnia 2020 r. została zamieszczona informacja o projekcie muzycznym "[...]". W ramach tego projektu artyści mieli wystąpić na żywo w 10 różnych terminach i miejscach, na otwartych przestrzeniach miejskich między budynkami wielorodzinnymi. Mieszkańców proszono o wysłuchanie koncertów z okien i balkonów mieszkań. Wydarzenia miały być również dostępne online. Wskazano też, kiedy i gdzie poszczególni artyści mieli wystąpić.

Zgodnie z przyjętym harmonogramem imprez, jako szósty z kolei, [...] maja o godzinie 18.00 w [...] na osiedlu "[...]" przy ul. [...] odbył się koncert [...], który zgromadził około 100 osób w przestrzeni pomiędzy blokami oraz około 50 osób w pojazdach. Tym samym nastąpiło złamanie zakazu organizowania zgromadzeń ludności, o którym mowa w § 14 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia.

W związku z tym PPIS wydał decyzję [...] maja 2020 r. nr-[...], w której wymierzył Gminie Miejskiej [...] karę pieniężną w kwocie 30 000 zł za nieprzestrzeganie [...] maja 2020 r. zakazu organizowania zgromadzeń ludności. Od powyższej decyzji Prezydent Miasta [...] złożył odwołanie.

[...]PWIS omówił zarzuty podniesione w odwołaniu i stwierdził, że zadaniem Państwowej Inspekcji Sanitarnej jest realizacja zadań z zakresu zdrowia publicznego, w szczególności w dziedzinie zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych w celu ochrony zdrowia ludzkiego oraz życia obywateli.

Organ określił kompetencje organów sanitarnych i wyjaśnił, że ustawa o zapobieganiu w art. 46 ust. 2 stanowi, że jeżeli zagrożenie epidemiczne lub epidemia występuje na obszarze więcej niż jednego województwa, stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii ogłasza i odwołuje, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego. W oparciu o powyższe Minister Zdrowia z dniem 20 marca 2020 r. wprowadził na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan epidemii (rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491 z p. zm.).

W art. 46a pkt 2 ww. ustawy wskazano również, że w przypadku wystąpienia stanu epidemii, Rada Ministrów może określić w drodze rozporządzenia, rodzaj stosowanych rozwiązań w tym m.in. wynikający z art. 46 ust. 4 pkt 4 w związku z art. 46b pkt 1 ustawy o zapobieganiu zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności.

Tego rodzaju specjalne rozwiązania zostały zawarte w rozporządzeniu. Zgodnie z § 14 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia do odwołania zakazuje się innych niż określone w pkt 1 zgromadzeń organizowanych w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych oraz imprez, spotkań i zebrań niezależnie od ich rodzaju, z wyłączeniem spotkań danej osoby z jej osobami najbliższymi w rozumieniu art. 115 § Kodeksu karnego lub z osobami najbliższymi osobie, z którą pozostaje we wspólnym pożyciu.

Rozporządzenie to poprzedzało rozporządzenie Rady Ministrów z 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, które zawierało identyczną regulację również w § 14 ust. 1 pkt 2.

Ze względu na sytuację w kraju, związaną z wprowadzeniem stanu epidemii, a także wzrost ryzyka zakażenia wirusem SARS-CoV-2 oraz zidentyfikowane przypadki zachorowań na COVID 19, konieczne było podjęcie działań profilaktycznych, zapobiegających rozprzestrzenianiu się tego wirusa. Wprowadzone ograniczenia, nakazy i zakazy w związku z wystąpieniem stanu epidemii miały na celu ochronę najistotniejszej wartości, jaką jest zdrowie i życie ludzi.

Mimo ww. regulacji prawnych, w ramach promowanego przez Urząd Miasta [...] projektu "[...] [...] maja 2020 r. o godzinie 18.00 w [...] na osiedlu "[...]" odbył się koncert [...]. W czasie koncertu zgromadziło się około 100 osób w przestrzeni pomiędzy blokami oraz około 50 osób przebywających w pojazdach, co stanowiło naruszenie zakazu, o którym mowa w § 14 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia.

PPIS już [...] kwietnia 2020 r. nie rekomendował takiej formy organizowania imprez kulturalnych w trakcie trwania epidemii uzasadniając, że organizacja koncertu z udziałem artystów i znanej wokalistki może doprowadzić do nagłego skupienia wielu osób w jednym miejscu i nie dochowania ustawowych ograniczeń, co może w okresie epidemii nieść za sobą negatywne skutki zdrowotne (pisma skierowane zarówno do Prezydenta Miasta [...] jak i Dyrektora [...] w [...]). Pomimo to, koncerty odbywały się i tak jak przewidywał PPIS doszło do zgromadzenia osób, co mogło doprowadzić do zagrożenia zdrowia i życia osób postronnych wskutek niekontrolowanego rozprzestrzeniania się wirusa, a w konsekwencji stwarzało realne zagrożenie, że cel z powodu którego wprowadzono ww. regulacje prawne nie zostanie osiągnięty.

W uzasadnieniu odwołania od przedmiotowej decyzji strona wskazała, że zgodnie z komunikatami dostępnymi na stronie internetowej jasno określono formuły tych wydarzeń, a także, że zamiarem organizatora nie była chęć organizowania zgromadzeń ludności, a nieliczne przypadki gromadzenia się ludzi odbywały się bez zgody organizatora, na własną odpowiedzialność tych osób. Jednak w świetle ww. negatywnych rekomendacji PPIS, należało liczyć się z tym, że może tak się zdarzyć i dlatego nie należało inicjować zdarzeń, które mogły przyczynić się do powstania zgromadzenia. Z uwagi na fakt, że Gmina Miejska [...] nie zrezygnowała z realizacji projektu "[...]", jedynym słusznym działaniem, by zapobiec dalszym takim działaniom, było wydanie przez PPIS decyzji wymierzającej karę pieniężną za nieprzestrzeganie zakazu organizowania zgromadzeń ludności, której profilaktyczny charakter odniósł efekt - planowane w późniejszym terminie koncerty już się nie odbyły.

Strona zarzuciła jednak organowi I instancji, że przy wydawaniu kwestionowanej decyzji nieprawidłowo ustalono organizatora tego wydarzenia, a tym samym organ nie mógł nałożyć kary na Gminę Miejską [...]. W odwołaniu wskazano m.in., że o przypisaniu danemu podmiotowi organizacji może świadczyć np. zawarcie umów z innymi podmiotami na realizację danego przedsięwzięcia. Poinformowano, że Gmina Miejska [...] takimi umowami, ani zobowiązaniami dotyczącymi organizacji przedsięwzięcia nie dysponuje. Zdaniem strony organizatorem był odrębny podmiot, posiadający osobowość prawną. Jednak strona nie wskazała wprost organizatora. Podano jedynie, że osoby pomagające w przygotowaniu wydarzenia to pracownicy [...] Ośrodka Edukacji Kulturalnej [...].

Organ II instancji, korzystając z uprawnień wynikających z art. 136 § 1 k.p.a. przeprowadził dodatkowe postępowanie wyjaśniające, w wyniku którego ustalono, że w organizacji koncertu [...] uczestniczył Urząd Miasta [...] i [...] Ośrodek Edukacji Kulturalnej [...], przy czym ten ostatni odpowiadał za techniczną realizację projektu.

[...] jest samorządową instytucją kultury realizującą zadania własne gminy w zakresie działalności kulturalnej (§ 1 i § 6 ust. 1 Statutu [...] Ośrodka Edukacji Kulturalnej [...] stanowiącego załącznik do Uchwały Nr [...] Rady Miasta [...] z dnia [...] czerwca 2019 roku). Natomiast do zadań i kompetencji Prezydenta Miasta [...] należy sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem [...] Ośrodka Edukacji Kulturalnej [...] (pkt 7 ppkt 1 Załącznika nr 1 do Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta [...] - Podział zadań i kompetencji kierownictwa Urzędu Miasta [...], wprowadzony Zarządzeniem Nr [...] Prezydenta Miasta [...] z dnia [...] grudnia 2019 r.). Ponadto, w § 49 pkt 3 ppkt 3 ww. Regulaminu znajduje się zapis, że do zakresu działania Wydziału Kontaktów Społecznych należy organizowanie imprez kulturalnych o szczególnym znaczeniu dla miasta.

Wprawdzie formalnie umowa z [...] kwietnia 2020 r. została zawarta pomiędzy menadżerem [...] – M. D. działającym pod firmą [...] [...], a dyrektorem [...] Ośrodka Edukacji Kulturalnej [...], ale z umowy tej wynika, że [...] zobowiązał się zapewnić warunki techniczne występu wykonawcy (art. 2 pkt 1), natomiast Gmina Miejska [...] za pośrednictwem odpowiednich służb miała zabezpieczyć wydarzenie pod względem organizacyjno - realizacyjnym, w tym w zakresie wymagań związanych ze stanem epidemii w Polsce (art. 5 pkt 2 umowy). Ponadto, przed zawarciem powyższej umowy, [...] kwietnia 2020 r. została zawarta umowa o świadczenie usług promocyjnych pomiędzy Gminą Miejską [...], a M.D. działającym pod firmą [...] [...], której przedmiotem było świadczenie przez Wykonawcę na rzecz Zamawiającego usług promocyjnych związanych z występem [...] [...] maja 2020 r.. Dyrektor [...] w piśmie z [...] czerwca 2020 r. wyjaśnił, że [...] był pomysłodawcą eventu społecznego, bez udziału publiczności - "[...]", jednak w przypadku występu [...] [...] nie prowadził rozmów, negocjacji ani żadnych innych ustaleń z artystką ani jej menadżerem. Treść umowy, jaką [...] podpisał z firmą [...] reprezentowaną przez M. D. została dostarczona do [...]. (...) Techniczną stroną eventu społecznego z udziałem [...] zajmował się [...].

Komenda Powiatowa Policji w [...] w toku czynności wyjaśniających ustaliła (pismo z [...] sierpnia 2020 r.), że przed podpisaniem umowy [...] kwietnia wszelkie rozmowy i ustalenia z menadżerem [...] prowadził Urząd Miasta [...], natomiast formalnie umowa została zawarta przez [...] Ośrodek Edukacji Kulturalnej [...]. Komendant Powiatowy Policji skierował 6 wniosków o ukaranie przeciwko Prezydentowi Miasta [...] obwinionemu o to, że poprzez zorganizowanie imprez pn. "[...]" naruszył zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Wprawdzie postępowania te nie zostały zakończone, jednak toczące się postępowanie karne nie stoi w sprzeczności z rozstrzygnięciem administracyjnym wydanym w oparciu o przepisy ustawy o

zapobieganiu. Natomiast w postanowieniu o odmowie wszczęcia postępowania [...] czerwca 2020 r. sygn. [...] Prokuratury Rejonowej w [...] stwierdzono, że ujawnione naruszenia zakazów gromadzenia się stanowią niewątpliwie podstawę do podjęcia czynności przez PPIS zmierzającego do ukarania osób odpowiedzialnych karą administracyjną przewidzianą w art. 48a ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu.

O zaangażowaniu Gminy Miejskiej [...] w realizacji analizowanego projektu, w tym koncertu [...] maja 2020 r. świadczą też informacje zamieszczone na stronie internetowej Urzędu Miasta oraz serwisie społecznościowym Facebook Urzędu Miasta, na którym była też transmisja na żywo z koncertu [...].

Również kontakty bezpośrednie Prezydenta Miasta [...] z Komendantem Powiatowym Policji i korespondencja Urzędu Miasta [...] z Komendą Powiatową Policji w [...] wskazują, że Prezydent Miasta [...] był zaangażowany w to przedsięwzięcie. Z notatki urzędowej Komendanta Powiatowego Policji w [...] z [...] maja 2020 r. wynika, że Prezydent Miasta był poinformowany, że organizacja tego typu przedsięwzięcia może doprowadzić do gromadzenia się osób w rejonie wydarzenia muzycznego, co jest niezgodne z § 14 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia.

W piśmie z [...] kwietnia 2020 r. skierowanym do Komendanta Powiatowego Policji w [...], przekazanym do wiadomości Prezydenta Miasta [...], PPIS wskazywał podstawy prawne i wysokość kar za naruszenie zakazu organizacji widowisk i zgromadzeń ludności.

Gmina Miejska [...] była więc zaangażowana w realizację zamierzenia, mając świadomość o zagrożeniach stwarzanych przez projekt "[...]" i skutkach jego realizacji.

[...] sierpnia 2020 r. upoważnieni przedstawiciele Prezydenta Miasta [...], w siedzibie Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w [...], zapoznali się z zebrany materiał dowodowy i Prezydent Miasta [...] przesłał do [...]PWIS pismo z [...] sierpnia 2020 r. z dodatkowymi wyjaśnieniami w sprawie oraz oświadczenie, że Gmina Miejska [...] nie była organizatorem wydarzenia pn. "[...]". Dodatkowo [...] sierpnia 2020 r. za pośrednictwem poczty elektronicznej do Wojewódzkiej Stacji Sanitarno - Epidemiologicznej w [...] wpłynęło oświadczenie dyrektor [...], że organizatorem eventów społecznych bez udziału publiczności pn. "[...]", które odbyły się w [...] był [...] Ośrodek Edukacji Kulturalnej [...]. Oświadczenie Pani J.G. dyrektor [...] zostało przygotowane na prośbę Prezydenta Miasta [...], co potwierdza pismo z dnia [...] sierpnia 2020 r. Prezydenta Miasta [...] do dyrektor [...].

WW. pisma nie wpłynęły na ocenę organu w zakresie uznania Gminy Miejskiej [...] za organizatora koncertu [...]. Sam fakt, że [...] wskazuje siebie, jako organizatora (notabene na prośbę Prezydenta Miasta [...]) nie zmienia faktu, że okoliczności faktyczne wskazują, że organizatorem było także Miasto. Za takie okoliczności w szczególności można wskazać kontakty z Policją. Policja nie miał żadnego interesu w obwinianiu Prezydenta Miasta [...] o czyn, którego rzekomo nie popełnił.

Gmina Miejska [...] i reprezentujący ją Prezydent Miasta [...] mieli istotny wpływ na realizację projektu, byli świadomi zagrożeń i konsekwencji, jakie mogło nieść za sobą zorganizowanie koncertu znanej wokalistki, jednak nie zaprzestali jego realizacji. Dlatego też wydanie przedmiotowej decyzji przez PPIS było słusznym działaniem profilaktycznym, by doprowadzić do zaniechania dalszej realizacji projektu "[...]". Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Prokuratury Rejonowej w [...] zawartym w uzasadnieniu postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, że zagrożenie szerszenia się choroby zakaźnej było abstrakcyjne, wyłącznie hipotetyczne, gdyż osoby, u których stwierdzono zakażenie wirusem SARS-CoV-2 nie brały udziału w wydarzeniach "[...]". Osoby, u których zdiagnozowano wirusa, czy osoby z kontaktu z nimi podlegały i podlegają innym wymaganiom - odpowiednio hospitalizacji, izolacji czy kwarantannie i tym samym nie mogły uczestniczyć w koncercie. Wprowadzane rozporządzeniami Rady Ministrów zakazy i ograniczenia, w tym zakaz organizowania zgromadzeń miały na celu zapobieganiu szerzeniu się wirusa wskutek kontaktu osób, u których go nie zdiagnozowano, a które mogły być potencjalnie osobami zakażonymi.

Dlatego też organ I instancji prawidłowo zinterpretował zaistniałą sytuację i słusznie w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy wydał decyzję, w której nałożył na Gminę Miejską [...] karę pieniężną w wysokości 30 000 zł uznając Gminę Miejską [...] za organizatora koncertu [...].

Podstawą prawną kwestionowanej decyzji był art. 48a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 46b pkt 1 i art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu. Zgodnie z art. 48a ust. 1 pkt 3 tej ustawy, kto w stanie zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii nie stosuje się do ustanowionych na podstawie art. 46 lub art. 46b nakazów, zakazów lub ograniczeń, o których mowa w szczególności w art. 46 ust. 4 pkt 4 to jest zakazu organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności, podlega karze pieniężnej w wysokości od 10 000 zł do 30 000 złotych.

PPIS wyjaśnił, że ustalając wysokość kary pieniężnej rozważył wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności istotną potrzebę ochrony zdrowia i życia osób postronnych, które działaniem i adresata decyzji zostały w sposób realny zagrożone oraz poważny uszczerbek w ważnym interesie publicznym, jakim jest bezpieczeństwo zdrowotne osób, a nieprzestrzeganie ww. regulacji mogło doprowadzić do zagrożenia zdrowia i życia wielu osób wskutek niekontrolowanego rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 i stanowiło rażące lekceważenie wysiłków Państwa Polskiego w celu opanowania epidemii. Z tym stanowiskiem w całości zgodził się [...] Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny.

Odnosząc się do zarzutu strony naruszenia art. 10 § 2 i 3 k.p.a. organ wyjaśnił, że w rozpatrywanej sprawie przepisy ustawy o zapobieganiu poświęcone karom administracyjnym miały na celu niemalże natychmiastowe zdyscyplinowanie osób do przestrzegania rygorów sanitarnych w trosce o zdrowie i życie innych ludzi. Szybkość postępowania w tym aspekcie oznaczała skuteczność w zapobieganiu dalszego rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2. Jeżeli PPIS planowałaby zawiadomić stronę o wszczęciu postępowania i umożliwić jej aktywny udział w postępowaniu, to stosownie do art. 10 § 1 k.p.a. należałoby przyznać termin na zapoznanie się z aktami (minimum 7 dni). W analizowanym przypadku byłoby to działaniem kolidującym z szybkością postępowania w przedmiotowych sprawach narzuconą m.in. przez art. 48a ust. 4 i ust. 7 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz z celem samej regulacji (nowelizacja miała na celu spowodować realne zagrożenie nieuchronnością kary i jej wymiarem w celu ochrony zdrowia i życia innych ludzi).

Administracyjna kara pieniężna ma w pierwszej kolejności spełniać funkcję prewencyjną, zarówno w znaczeniu prewencji indywidualnej (oddziałującej na adresata decyzji), jak i - zwłaszcza w danej sytuacji kary administracyjnej, jako narzędzia zwalczania epidemii - prewencji ogólnej (oddziałującej również na społeczeństwo). Aby kary miały skutek muszą być odpowiednio surowe, szybkie i nieuchronne. Ukształtowany w ustawie o zapobieganiu system kar administracyjnych jest typowym przykładem kar administracyjnych, w których podstawą ich wymierzenia jest samo obiektywne naruszenie prawa i właściwy w tym zakresie automatyzm. Kary mają przede wszystkim charakter prewencyjny, albowiem przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków motywują adresatów do wykonywania obowiązków narzuconych prawem. W tym zakresie stanowią one niemalże środek specyficznego przymusu, dyscyplinujący obywateli do przestrzegania poszanowania prawa powszechnie obowiązującego.

W postępowaniu administracyjnym załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, o czym jednoznacznie stanowi art. 35 § 1 k.p.a.. Organ przeprowadził postępowanie wyjaśniające w terminie kilku dni od zdarzenia uzasadniającego nałożenie kary, a obejmuje to również okres działania Policji (od zaobserwowania naruszenia prawa do momentu przekazania notatki do organu administracji publicznej). Tak wysoka szybkość postępowania, niespotykana na codzień w postępowaniu administracyjnym, podyktowana była właśnie koniecznością zdyscyplinowania adresata decyzji do zaprzestania dopuszczania się lekceważenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w wyniku którego inne osoby mogą zostać zakażone wirusem SARS-CoV-2.

Zdaniem [...]PWIS, trudno wyobrazić sobie sytuację bardziej uzasadniającą zastosowanie art. 10 § 2 k.p.a., niż w tej sytuacji. Organ odstąpił od zasady ujętej w art. 10 § 1 k.p.a., ponieważ załatwienie sprawy nie cierpiało zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzkiego, a więc organ zastosował art. 10 § 2 k.p.a. [...] maja 2020 r. zawiadomił Gminę Miejską [...] o wszczęciu postępowania, informując o odstąpieniu od wymogów związanych z zapewnieniem stronie czynnego udziału w postępowaniu. W aktach sprawy znajduje się również adnotacja urzędowa w trybie art. 10 § 3 k.p.a. Nie można też zgodzić się ze stwierdzeniem strony, że wydarzenie z dnia [...] maja 2020 r. miało charakter incydentalny. Patrząc szerzej na cały projekt pn. "[...]" trudno mówić o charakterze incydentalnym, skoro jak wskazał PPIS w ww. adnotacji służbowej, jako fakty decydujące o odstąpieniu od zasady udziału strony w każdym stadium postępowania

wskazał m.in. planowanie dalszych imprez w dniach [...] i [...] maja 2020 r. oraz brak informacji od organizatora o odwołaniu widowiska i koncertu planowanego na [...] i [...] maja 2020 r.

Z tą decyzją nie zgodziła się skarżąca, wnosząc pismem swego pełnomocnika, datowanym na [...] sierpnia 2020 r. skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zaskarżając ją w całości.

Zaskarżonej decyzji pełnomocnik skarżącej zarzucił naruszenie:

"1) art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii w zw. z art. 46a pkt 2 oraz w zw. z art. 46b pkt 1 oraz w zw. z art. 46 ust. 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi polegające na wydaniu decyzji przez organ zarówno I, jak i II instancji w oparciu o stwierdzenie naruszenia przez Skarżącego zakazu, który został ustanowiony w § 14 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, a zatem z naruszeniem art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, albowiem z art. 46a ww. ustawy wynika, że Rada Ministrów może ustanawiać jedynie "ograniczenia, obowiązki i nakazy" wymienione w art. 46 ust. 4 ustawy, tymczasem, art. 46 ust. 4 ustawy obok wyżej wymienionych "ograniczeń, obowiązków i nakazów" wyróżnia również odrębną kategorię "zakazów", wobec czego należy stwierdzić, że skoro ustawodawca w art. 46b pkt 1 ustawy upoważnił Radę Ministrów do nakładania wymienionych w art. 46 ust. 4 "ograniczeń, obowiązków i nakazów", to uprawnienie to nie obejmuje ustanawiania zakazów, w tym zakazu organizowania widowisk i innych zgromadzeń (art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy), co oznacza, że zakaz wymieniony w § 14 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. został ustanowiony bez podstawy prawnej;

2) art. 48a ust. 1 pkt 3 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi w zw. z § 14 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii polegające na błędnym zastosowaniu ww. przepisów i wskutek tego uznaniu, że zaistniały przesłanki do zastosowania tego przepisu w przedmiotowej sprawie, podczas gdy brak było podstaw do zastosowania ww. przepisów i nałożenia na Skarżącego kary pieniężnej;

3) art. 189c k.p.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii oraz w zw. z § 25 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii poprzez jego niezastosowanie w sytuacji, w której powinien być on zastosowany przez organ II instancji, albowiem w chwili wydawania decyzji przez organ II instancji rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii było uchylone, zaś obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, które winien stosować organ II instancji wydając zaskarżoną decyzję, jako względniejsze dla Skarżącego;

4) art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 2, art. 6 oraz art. 7 Konstytucji RP Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. poprzez wydanie przez organ zarówno I, jak i II instancji zaskarżonych decyzji bez podstawy prawnej oraz przez nieuzasadnione zastosowanie wykładni rozszerzającej art. 46a pkt 2, art. 46b pkt. 1 oraz art. 48 ust. 4 pkt 4, skutkujące błędnym przyjęciem, że możliwe jest nałożenie administracyjnej kary pieniężnej za nieprzestrzeganie zakazu organizowania zgromadzeń ludności;

5) art. 7, art. 8 w zw. z art. 77 § 1, art. 80, art. 107 § 3 k.p.a. polegające na braku wszechstronnego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, a w konsekwencji dowolną ocenę stanu faktycznego oraz zaniechanie dokonania wyczerpujących ustaleń faktycznych polegających na błędnym uznaniu, że Gmina Miejska [...] była organizatorem koncertu [...] w dniu [...] maja w [...], podczas gdy z dokumentacji zgromadzonej z akt sprawy ta okoliczność nie wynika, co miało istotny wpływ na wynik sprawy".

Pełnomocnik skarżącej wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej oraz poprzedzającej ją decyzji ewentualnie o uchylenie obu decyzji i zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi pełnomocnik opisał stan faktyczny sprawy oraz treść wydanych przez organa obu instancji decyzji. Wskazując na podstawy prawne decyzji stwierdził, że konieczne jest w szczególności przeanalizowanie treści art. 46 ust. 4 pkt 4, art., 46a pkt 2, art. 46b pkt 1 ustawy o zapobieganiu § 14 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia.

Pełnomocnik zacytował treść ww. przepisów i wyjaśnił, że wynikający z § 14 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia zakaz został ustanowiony z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, a zatem z naruszeniem art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, a także z naruszeniem art. 2, 6 oraz 7 Konstytucji RP.

W rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a ustawy o zapobieganiu, Rada Ministrów może ustanawiać jedynie "ograniczenia, obowiązki i nakazy" wymienione w art. 46 ust. 4 ustawy. Tymczasem, art. 46 ust. 4 ustawy wyróżnia również odrębną kategorię "zakazów" (w szczególności pkt 2, który mówi o "ograniczeniu lub zakazie" obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych). W związku z tym, skoro ustawodawca w art. 46b pkt 1 ustawy upoważnił Radę Ministrów do nakładania wymienionych w art. 46 ust. 4 ograniczeń, obowiązków i nakazów, to uprawnienie to nie obejmuje ustanawiania zakazów, w tym zakazu organizowania widowisk i innych zgromadzeń (art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy). Do wprowadzenia zakazu organizowania zgromadzeń, w drodze rozporządzenia, został upoważniony jedynie minister do spraw zdrowia i wojewoda (w przypadku ogłoszenia stanu epidemii na obszarze województwa). Oznacza to, że zakaz wymieniony w § 14 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia został ustanowiony bez podstawy prawnej, co stanowi rażące naruszenie art. 7 Konstytucji, który wymaga, aby wszelkie działania władz publicznych (w tym działania prawodawcze) były podejmowane na podstawie i w granicach prawa. Przedmiotowy zakaz, jako wprowadzony w drodze aktu podustawowego wydanego z przekroczeniem ustawowego upoważnienia, prowadzi także do naruszenia art. 41 ust. 1 oraz art. 57 Konstytucji gwarantujących obywatelom wolność osobistą oraz wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, które to wolności mogą zostać ograniczone w ustawie lub na zasadach i w trybie określonych w ustawie.

Skoro zatem zakaz spotkań i zebrań, niezależnie od ich rodzaju, ustanowiony na mocy powołanych przepisów Rady Ministrów, jest niezgodny z Konstytucją, jako wydany bez stosownego umocowania ustawowego, to podmiot, który naruszył tego rodzaju zakaz nie może być karany administracyjną sankcją pieniężną w demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji) oraz zasada nadrzędności Konstytucji (art. 8 ust. 1 Konstytucji) wymagają, aby działalność prawotwórcza organów władzy publicznej była prowadzona na podstawie i w zgodzie z odpowiednimi normami kompetencyjnymi, proceduralnymi i materialnymi, a wytwór tej działalności (akt normatywny) nie naruszał Konstytucji (zakaz stanowienia prawa sprzecznego z Konstytucją). Tylko zakazy ustanowione w aktach normatywnych, które spełniają te standardy, mogą być wiążące dla obywateli w tym sensie, że w przypadku naruszenia tych zakazów organy państwa mają pełne prawo podjąć uzasadnione działania zmierzające do wyciągnięcia konsekwencji tego naruszenia, które doprowadzą do pogorszenia sytuacji prawnej obywateli. W przeciwnym razie, jakkolwiek sankcja zastosowana wobec jakiegokolwiek podmiotu (np. administracyjna kara pieniężna), byłaby niesprawiedliwą reakcją - "odwetem" państwa, którego organy same nie przestrzegały reguł prawnych w procesie tworzenia prawa.

Kompetencje do ustanowienia zakazu organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności (art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy) ustawodawca przyznał wyłącznie Ministrowi Zdrowia oraz wojewodom. Zatem, zgodnie z art. 48a ust. 1 pkt 3 ustawy, tylko naruszenie zakazu zgromadzeń wprowadzonych przez Ministra Zdrowia lub wojewodę, mogło skutkować nałożeniem kary pieniężnej na podmiot, który dopuścił się tego naruszenia. Tymczasem, w przedmiotowej sprawie, organ inspekcji sanitarnej wymierzył karę pieniężną za naruszenie zakazu zgromadzeń w postaci spotkań i zebrań ustanowionego przez Radę Ministrów, czyli zakazu, który nie został wprowadzony w oparciu o art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy, lecz bez podstawy prawnej.

Organa obu instancji dopuściły się rażącego naruszenia przepisów ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, które regulują kwestie wymierzania kar pieniężnych za niestosowanie się do zakazów ustanowionych w stanie epidemii. Tym samym, decyzja w przedmiocie wymierzenia kary

pieniężnej skarżącej, jak i decyzja organu II instancji obarczone są kwalifikowaną wadą, wymienioną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. i z tego powodu powinny zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

Niezależnie od powyższego, zaskarżone decyzje nie powinny się ostać z uwagi na fakt, że rozpatrując odwołanie Gminy Miejskiej [...], [...]PWIS powinien uwzględnić art. 189c k.p.a. Jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie nałożenia 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. Zgodnie z tą dyrektywą, organ wymierzający administracyjną karę pieniężną zobligowany jest do uwzględnienia wszelkich korzystnych dla "sprawcy" deliktu administracyjnego zmian prawnych, do których doszło od momentu popełnienia przewinienia.

Odwołanie się przez ustawodawcę w przytoczonym przepisie do ustawy innej niż w czasie naruszenia prawa oznacza również zmiany aktów podustawowych, które miały wpływ na powstanie lub zakres odpowiedzialności deliktowej (w tym zakresie pełnomocnik przywołał poglądy judykatury i piśmiennictwa). Kary stypizowane w art. 48a ustawy o zapobieganiu wprost odwołują się do obowiązków podlegających konkretyzacji w drodze rozporządzeń wykonawczych do art. 46, art. 46a i art. 46b tej ustawy (art. 48a ust. 1) bądź do decyzji administracyjnych nakładających obowiązki na indywidualnego adresata (art. 48a ust. 2). Oznacza to, że jeżeli przed datą wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej (ostatecznego zakończenia postępowania administracyjnego) doszło do uchylenia obowiązku nałożonego rozporządzeniem lub decyzją administracyjną, nałożenie kary za naruszenie tego obowiązku będzie bezprawne.

Zasadą wynikającą z art. 189c k.p.a. objęte jest postępowanie administracyjne w całości (a zatem również postępowanie przed organem odwoławczym w razie zaskarżenia decyzji wydanej w pierwszej instancji). Użyte w powołanym przepisie administracyjnej sformułowanie jednoznacznie odnosi się do całego procesu administracyjnego, który kończy się z chwilą wydania decyzji posiadającej przymiot ostateczności. Jakkolwiek więc ustawodawca postanowił, że decyzjom wydawanym w oparciu o art. 48a ustawy o zapobieganiu przysługuje z mocy prawa natychmiastowa wykonalność, skuteczne wniesienie środka odwoławczego obliguje organ drugiej instancji do uwzględnienia w procesie rozpatrywania odwołania także art. 189c k.p.a.

Zakaz imprez, spotkań i zebrań niezależnie od ich rodzaju, wynikający z § 14 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia został istotnie zmodyfikowany. Zgodnie z obecnie obowiązującym § 25 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (poz. 1356.), które weszło w życie w dniu 8 sierpnia 2020 r., zakaz ten nie dotyczy spotkań do 150 osób. Tymczasem, jak wynika ze zgrupowanego w sprawie materiału dowodowego, liczba osób, które uczestniczących w koncercie nie została jednoznacznie określona, lecz z pewnością była mniejsza niż 150.

Dlatego, zgodnie z art. 189c k.p.a., organ odwoławczy powinien zastosować obecnie obowiązujące przepisy i w następstwie tego uchylić zaskarżoną decyzję oraz umorzyć postępowanie pierwszej instancji w całości.

Nałożenie kary na Gminę Miejską [...] było niemożliwe z uwagi na to, że nie była ona organizatorem wydarzeń z [...] maja 2020 r. Do wniosku, że Gmina Miejska [...] była organizatorem ww. wydarzeń nie mogą bowiem prowadzić ustalenia organów, które uznały, że notatki urzędowe Policji oraz kontakt telefoniczny Komendanta Policji z Prezydentem Miasta [...] są wystarczającymi dowodami, które zdaniem organów przesądziły o rozstrzygnięciu, kto był organizatorem wydarzeń z [...] maja 2020 r. Powyższe działania Gminy były wyłączenie wyrazem wsparcia dla inicjatywy kulturalnej [...] w [...]. To [...] był organizatorem tych wydarzeń, o czym świadczy między innymi umowa z [...] kwietnia 2020 r. zawarta pomiędzy menadżerem [...] – M. D. działającym pod firmą [...], a dyrektorem [...] Ośrodka Edukacji Kulturalnej [...]. Nie można podzielić przy tym stanowiska organu II instancji, że z racji tego, że [...] jest samorządową instytucją realizującą zadania własne w zakresie działalności kulturalnej, zaś do kompetencji Prezydenta Miasta [...] należy sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem [...], wobec czego organizowanie wszystkich imprez kulturalnych o szczególnym znaczeniu dla miasta należy do zakresu działania Wydziału Kontaktów Społecznych. Nie sposób zgodzić się z powyższym stanowiskiem organu. Sposób funkcjonowania samorządowej instytucji kultury określa bowiem szczegółowo ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, (dalej: "u.o.p.d.k.").



Zasady ingerowania podmiotu tworzącego instytucję kultury w całość działalności merytorycznej i finansowej instytucji kultury nie mogą w żadnym stopniu naruszać fundamentalnych zasad samodzielności odrębnej od organizatora osoby prawnej, jakim jest instytucja kultury. Celem ustawodawcy było zatem bezspornie wyłączenie instytucji i kultury z bezpośredniego wpływu na jej działalność organizatora, z jednoczesnym wprowadzeniem zasady, że to właśnie instytucja kultury realizuje zadania własne gminy o charakterze obligatoryjnym w warunkach autonomii przynależnej osobie prawnej.

W tym zakresie pełnomocnik skarżącej powołał się na art. 11, 12, 13 i 13 ust. 1, 14, 27 ust. 1 u.o.p.d.k.).

Z tych przepisów wynika wyodrębnienie prawne i organizacyjne instytucji kultury oraz ich pełna autonomia, samodzielność finansowa i organizacyjna. Instytucja kultury nie jest więc jednostką podporządkowaną swojemu organizatorowi, a gmina nie jest jednostką nadrzędną.

Odnosząc się do stanowiska obu organów w zakresie formy i organizacji cyklu wydarzeń pod nazwą "[...]" pełnomocnik skarżącej wyjaśnił, że komunikaty na stronie internetowej jasno określały formułę tych wydarzeń. Zamiarem organizatora [...] i Gminy Miejskiej [...] promującej serię koncertów bod blokiem nie była bowiem nigdy chęć organizowania zgromadzeń ludności, na co wskazuje nazwa cyklu wydarzeń. Nie ulega wątpliwości, że nie można w tym wypadku mówić o jakimkolwiek złamaniu "zakazu organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności", o którym mówi art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zapobieganiu. "[...]", w ramach którego artyści mieli wystąpić na żywo w 10 różnych terminach i miejscach, na otwartych przestrzeniach miejskich między budynkami wielorodzinnymi. Wydarzenia te nie miały z samego założenia na celu jakiegokolwiek gromadzenia publiczności, bowiem miały być przede wszystkim dostępne online, zaś mieszkańcy zostali wyraźnie poinformowani o możliwości wysłuchania koncertów wyłącznie z okien i balkonów swoich mieszkań. Trudno zatem uznać, aby słuchanie koncertu przez okno mieszkania lub z balkonu, gdzie zgromadzeni byli wyłącznie mieszkańcy tego mieszkania stanowiło jakąkolwiek zgromadzenia. Ani organizator zdarzenia z [...] maja 2020 r., ani Gmina Miejska [...] nie miała również żadnego wpływu na zachowanie mieszkańców, którzy nielicznie gromadzili się pod sceną wbrew wyraźnym zaleceniom organizatora.

W obszernej odpowiedzi na skargę [...]PWIS podtrzymał swoje stanowisko i wnosił o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t. jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2167 ze 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.

Oznacza to, że sądy administracyjne nie orzekają merytorycznie, tj. nie wydają orzeczeń, co do istoty sprawy, lecz badają zgodność zaskarżonego aktu administracyjnego z obowiązującymi przepisami prawa, określającymi prawa i obowiązki stron oraz przepisami procedury administracyjnej, normującymi zasady postępowania przed organami administracji publicznej. Z dyspozycji zaś art. 145 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325, dalej: "p.p.s.a.") wynika, że w wypadku, gdy sąd stwierdzi naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, bądź naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, bądź inne naruszenie przepisów postępowania, jeśli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy, wówczas - w zależności od rodzaju naruszenia - uchyla decyzję lub postanowienie w całości lub w części, albo stwierdza ich nieważność bądź niezgodność z prawem.

Zgodnie z art. 145 § 1 pkt. 2 p.p.s.a. sąd administracyjny uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego lub w innych przepisach.

Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, dalej: "Konstytucja R.P.") sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Natomiast dyspozycja art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji R.P. stanowi, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio chyba, że Konstytucja stanowi inaczej.

Biorąc pod uwagę powyższe zasady, z przyczyn omówionych poniżej, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał skargę za zasadną.

I. Nieważność decyzji organów obu instancji.

I. 1. Stan prawny.

1. Jedną z podstawowych zasad postępowania administracyjnego, wynikającą nie tylko z ustawy zwykłej (art. 6 k.p.a.), ale również z Konstytucji R.P. (art. 7) jest zasada legalizmu. Zgodnie z tą zasadą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Zasada ta dotyczy nie tylko stosowania prawa w procesie orzeczniczym organów administracji publicznej, ale również stanowienia prawa w drodze rozporządzeń, do którego naczelnne organa administracji rządowej zostały upoważnione na podstawie ustaw.

Znaczenie zasady legalizmu, rozumianej szeroko, a więc wchłaniającej zasadę praworządności w jej aspekcie formalnym, a tym samym obejmującej nakaz przestrzegania prawa polega na wyeliminowaniu dowolności i samowoli z relacji między organami władzy publicznej a obywatelami, w szczególności w sprawach odnoszących się do życiowych potrzeb oraz interesów tych ostatnich (zob. komentarz do art. 7 w: L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II, Wydania Sejmowe 2016 i powołana tamże literatura). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17 listopada 2011 r., sygn. akt I FSK 88/11 uznaje zasadę legalizmu, jako przejaw zasady praworządności.

Jak podkreśla się w literaturze (op. cit.) "z brzmienia art. 7 wynika wprost ustrojowa zasada prawna (konstytucyjna) legalizmu nakładająca określone obowiązki zarówno na organy władzy publicznej stosujące prawo, jak i te, które je tworzą, też zresztą w oparciu o odpowiednie przepisy kompetencyjne, proceduralne i materialne. Obowiązkiem każdego organu władzy publicznej jest działanie na podstawie i w granicach prawa, zaś obowiązkiem prawodawcy (...) jest określenie zarówno podstaw, jak i granic działania organów władzy (zob. postanowienie TK Ts 216/04 z 9 maja 2005 r.)".

"Zasada legalizmu odnosi się nie tylko do ustawodawstwa, lecz do prawotwórstwa w ogólności. Ma szczególnie wielkie znaczenie odnośnie do stanowienia aktów wykonawczych, zwłaszcza rozporządzeń wydawanych na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawy, którego obowiązkowe składniki określa sama konstytucja w art. 92" (op. cit.).

Zasada legalizmu, odnoszona do stanowienia prawa przez organa administracji publicznej w drodze rozporządzeń, wymaga uwzględnienia hipotezy art. 92 ust. 1 Konstytucji R.P.

2. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji R.P. 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.

Jak wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2015 r., sygn. akt K 18/14 (OTK-A 2015/10/165) "zasada wyłączności ustawy nie wyklucza przekazywania pewnych spraw związanych z urzeczywistnieniem wolności i praw konstytucyjnych do unormowania w drodze rozporządzeń. W porządku prawnym proklamującym zasadę podziału i równowagi władzy, opartym na primacie ustawy, jako podstawowego źródła prawa, parlament nie może w dowolnym zakresie przekazywać funkcji prawodawczych organom władzy wykonawczej. Trybunał zwracał uwagę, że prawodawcze decyzje organu władzy wykonawczej nie mogą kształtować zasadniczych elementów regulacji prawnej (wyroki z: 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 12; 25 maja 1998 r., sygn. U

19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47; 8 czerwca 2011 r., sygn. K 3/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 39) i że do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane tylko takie sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji (wyrok z 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3). Trybunał akcentował też, że do unormowania w drodze aktu wykonawczego mogą być przekazane wyłącznie te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia ani z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych wolności i praw, ani z punktu widzenia założeń ustawy będącej podstawą do wydania takiego aktu. Akty wykonawcze - co do zasady - powinny regulować bowiem kwestie techniczne (wyrok TK z 19 maja 2009 r., sygn. K 47/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 68).

(...) W odniesieniu do rozporządzeń konieczne jest ponadto spełnienie przez ustawodawcę i organ je wydający dodatkowych wymagań przewidzianych w art. 92 ust. 1 Konstytucji, który został przez wnioskodawcę wskazany, jako związkowy wzorzec kontroli odnośnie do części zaskarżonych przepisów. Upoważnienie do wydania rozporządzenia musi spełniać wymagania określone w tym postanowieniu, a jednocześnie samo rozporządzenie musi być zgodne z warunkami określonymi w wymienionym przepisie konstytucyjnym. Rozporządzenia mogą być wydawane przez organy wskazane w Konstytucji. Kompetencję do wydawania rozporządzeń Prezesowi Rady Ministrów przyznaje art. 148 pkt 3 Konstytucji, a ministrowi kierującemu działem administracji rządowej - art. 149 ust. 2 Konstytucji. Z art. 92 ust. 1 Konstytucji wynika też, że rozporządzenia mogą być dodawane w celu wykonania ustawy i na podstawie szczegółowego upoważnienia w niej zawartego. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego".

Rozporządzenia, jako akty wykonawcze do ustaw, należą do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Do wydawania rozporządzeń Konstytucja R.P. upoważniła Prezydenta (art. 142 ust. 1), Radę Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 2), Prezesa Rady Ministrów (art. 148 pkt 3), ministra kierującego działem administracji rządowej (art. 149 ust. 2 zd. 1), przewodniczącego określonego w ustawie komitetu, powołanego w skład Rady Ministrów (art. 149 ust. 3 w zw. z art. 149 ust. 2 zd. 1), Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 2).

Jak jednoznacznie stwierdził to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99 (OTK 1999/6/120) "wymagania, jakim muszą obecnie odpowiadać rozporządzenia, formułuje art. 92 ust. 1 konstytucji, który dopuszcza stanowienie rozporządzeń tylko na podstawie "szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania". Upoważnienie musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (musi "określać organ właściwy do wydania rozporządzenia"), przedmiotowym (musi określać "zakres spraw przekazanych do uregulowania") oraz treściowym (musi określać "wytyczne dotyczące treści aktu"). Zwłaszcza ten ostatni element, a mianowicie obowiązek określenia owych "wytycznych" stanowi nowość w naszym systemie prawnym, bo przepisy poprzednie (art. 56 ust. 2 Małej Konstytucji z 1992 r., gdy chodzi o rozporządzenia ministrów) nie formułowały *expressis verbis* takiego wymagania".

W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie opowiedział się za istotą prawną i wagą ustawowych wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, jako elementu *sine qua non* dopuszczalności regulacji określonych materii przepisami rangi wykonawczej. Trybunał wyjaśnił, że "już w orzeczeniu Uw 4/88 z 19 października 1988 r. (OTK w 1988 r., s. 79), Trybunał Konstytucyjny wskazał, że [ówczesna] "Konstytucja PRL nie zezwala na formułowanie ustawowych upoważnień blankietowych". W dalszym orzecznictwie uformowało się stanowisko, iż "(...) upoważnienie ustawowe powinno, przynajmniej ogólnie, wyznaczać kierunek unormowań zawartych w akcie wykonawczym" (orzeczenie z 23 października 1995, K. 4/95, OTK ZU Nr 2/1995, s. 100). W orzeczeniu z 22 września 1997 r., K. 25/97 wskazano, że niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie "upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy (...), lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień (...), co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek" (OTK ZU Nr 3-4/1997, s. 304). Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., w wyroku z 25 maja 1998, U. 19/97, zauważono, że "w porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na prymacie ustawy, jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie >cedować< funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej (...) Nie jest dopuszczalne, by

prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawiać kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej..." (OTK ZU Nr 4/1998, s. 262-263; zob. też wyrok z 14 marca 1998, K. 40/97, OTK ZU Nr 2/1998, s. 72, w którym uznano niekonstytucyjność "upoważnienia blankietowego").

Jak ponadto podkreśla się w literaturze, w rozporządzeniu nie mogą być regulowane sprawy, które stanowią przedmiot tzw. wyłączności ustawy. Im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla konstytucyjnego statusu jednostki (podmiotów podobnych), tym szersza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych (zob. TK – K 10/11, K 10/09, P 9/09) – por. np. P. Tuleja, op. cit., komentarz do art. 92).

Niedopuszczalne więc konstytucyjnie jest takie upoważnienie do wydania przepisów wykonawczych niższej rangi, które dopuszcza unormowanie w akcie rangi podustawowej, i to w sposób samoistny (niezeterminowany normami ustawowymi), stosowania władczych środków ingerencji w sferę konstytucyjnie chronionych praw i wolności obywateli.

3. Zgodnie z art. 31 ust. 2 i 3 Konstytucji R.P. każdy (a więc i organ administracji publicznej) jest zobowiązany szanować wolności i prawa innych. Innymi słowy, nikogo – czy to osoby fizycznej, czy prawnej albo jednostek organizacyjnych - nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje. 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.

Zasada ochrony wolności wyraża ogólną zasadę ustrojową, w myśl której wolność jest podstawową wartością, na której opiera się system prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Jest zasadą ustrojową o istotnym znaczeniu dla charakterystyki państwa oraz stanowiącego w nim prawa. Wolność oznacza swobodę podejmowania aktów woli i ich wyboru, inaczej mówiąc, oznacza swobodę decydowania o własnym postępowaniu (vide komentarz do art. 31 w: P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Wolters Kluwer, WKP 2019).

Jak podkreśla się w piśmiennictwie, art. 31 ust. 3 Konstytucji R.P. ma podstawowe znaczenie dla dopuszczalności ograniczania wszystkich konstytucyjnych wolności i praw. "Dotyczy również przepisów, które formułują szczegółowe klauzule limitacyjne, np. art. 53 ust. 5 Konstytucji, oraz przepisów, które stanowią, że zakres i formy danego prawa określa ustawa, np. art. 67 ust. 1 Konstytucji. Komentowany przepis adresowany jest nie tylko do ustawodawcy, ale też do wszystkich organów stanowiących i stosujących prawo, o ile podejmują rozstrzygnięcia ograniczające wolności i prawa konstytucyjne. Odnosi się on do wszystkich rodzajów i form ich ograniczania" (ibidem).

Warunkiem formalnym zgodnego z Konstytucją R.P. ograniczania praw obywateli jest ustanawianie ich tylko w ustawie – konstytucyjna zasada, że wszelkie istotne kwestie związane z ograniczeniem praw powinny być rozstrzygnięte w ustawie. Przez ustawę należy też rozumieć rozporządzenie z mocą ustawy, chociaż w myśl art. 234 ust. 1 Konstytucji może ono regulować materię praw konstytucyjnych w ograniczonym zakresie. Dopuszczalne jest delegowanie na mocy art. 92 ust. 1 pewnych materii do rozporządzeń wykonawczych – z zastrzeżeniem uwag, poczynionych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w pkt. 2 powyżej.

Prawa obywatelskie, jako prawa podmiotowe, nie mając charakteru absolutnego, podlegają proporcjonalnym ograniczeniom przewidzianym przez ustawę (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Przepisy ograniczające takie prawa powinny być jednak traktowane, jako wyjątki od reguły, a co za tym idzie - interpretowane ściśle i literalnie. Same prawa wyborcze powinny zaś być interpretowane rozszerzająco, w sposób możliwie korzystny dla obywateli (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 18 września 2019 r., sygn. akt I NSW 79/19, baza orzeczeń SN).

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

Art. 37 ust. 1 Konstytucji należy interpretować na tle całokształtu konstytucyjnego uregulowania statusu każdej jednostki, jej praw i wolności. "Zasada powszechności korzystania z praw konstytucyjnych nie ma charakteru samoistnego. O możliwości korzystania z poszczególnych wolności i praw decyduje przede wszystkim ich zakres podmiotowy. Rolą art. 37 ust. 1 Konstytucji jest podkreślenie powszechności ochrony gwarantowanej przez prawo konstytucyjne, rozstrzygnięcie wątpliwości dotyczących zakresu ochrony na rzecz jego rozszerzania" (por. komentarz do art. 37 w P. Tuleja, red., op. cit.).

4. Art. 57 Konstytucji R.P., gwarantujący wolność zgromadzeń, przewiduje, że każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Również ograniczenie i tej wolności może określać wyłącznie ustawa.

Znaczenie konstytucyjnej gwarancji wolności zgromadzeń dostrzegł Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając w uzasadnieniu wyroku z 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12 (OTK-A 2014/8/92), że "wskazany przepis wyraża - zgodnie z systematyką rozdziału II Konstytucji - jedną z wolności politycznych odnoszących się w swym zasadniczym wymiarze do uczestnictwa jednostek w życiu publicznym, ustalania i realizowania wspólnie określonych celów, uzyskiwania informacji o sposobie działania organów władzy publicznej oraz udziału w ich powoływaniu. Widziany w tym kontekście art. 57 Konstytucji określa sferę wolności jednostki, wskazując na swobodę podejmowania określonych działań. Stanowi także jeden z podstawowych elementów determinujących status jednostki w relacji do państwa, przez co staje się rozstrzygnięciem mającym istotne znaczenie w perspektywie konstytucyjnego modelu ustrojowego.

Przepis art. 57 Konstytucji wyraża wolność. To znaczy, że poszczególne elementy regulacji konstytucyjnej przewidzianej w tym przepisie postrzegać należy - co do zasady - przez pryzmat określonej sfery autonomicznego działania jednostek, które w tym konkretnym zakresie pozostają wolne od ingerencji władzy publicznej. Korzystanie z wolności nie może być przez to reglamentowane przez państwo. Rolą państwa ma być zapewnienie warunków do realizacji danej wolności, a ewentualna interwencja organów władzy publicznej powinna mieć zawsze charakter wyjątkowy. Może następować jedynie w sytuacjach dających się racjonalnie uzasadnić oraz w myśl ogólnych zasad wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji".

Również w odniesieniu do wolności zgromadzeń, może ona być ograniczona, ale wyłącznie ustawą i wyłącznie zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji R.P.

Prawidłowo rozumiejąc znaczenie wolności zgromadzeń WSA w Poznaniu w wyroku z 20 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Po 888/09 (CBOSA) uznał, że w celu realizacji tej wolności siły porządkowe stojące w dyspozycji władz publicznych zobowiązane są do udzielania ochrony i zabezpieczenia osobom korzystającym z wolności zgromadzeń. Jak stwierdził ten Sąd "jest to ich prawo podmiotowe "wpisane" w konstytucyjnie gwarantowaną wolność zgromadzeń".

Skoro – zgodnie z art. 57 Konstytucji R.P. - każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, a ograniczenie tej wolności może określać wyłącznie ustawa, to w ustawie zasadniczej wprowadzono nakaz konstytucyjny dotyczący tego, że wolność zgromadzeń może doznać ograniczeń, ale wyłącznie aktem prawnym rangi ustawowej. Wiąże ona w sposób szczególny władzę ustawodawczą i prawodawczą. Stanowiąc bowiem konstytucyjną gwarancję wolności zgromadzeń pokojowych, równocześnie przewiduje dopuszczalność jej ograniczenia, ale zawężając prawodawcy prawny sposób wprowadzenia ograniczenia.

Niezastosowanie się do dyspozycji art. 57 zd. 2 Konstytucji R.P. i dopuszczenie (przez ustawodawcę) oraz wprowadzenie (przez Radę Ministrów) ograniczenia wolności zgromadzeń aktem podustawowym jest więc niedopuszczalne konstytucyjnie i prowadzi w rzeczywistości do samodzielnego uregulowania w rozporządzeniu całego kompleksu zagadnień; do tego takich, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek (por. cyt. w. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 1997 r., K. 25/97 (OTK ZU Nr 3-4/1997, s. 304).

W konsekwencji, naruszenie przez prawodawcę ww. przepisu i ograniczenie praw i wolności obywatelskich, gwarantowanych art. 57 Konstytucji R.P., nie w ustawie, ale w rozporządzeniu powoduje niezgodność takiego aktu prawnego z Konstytucją R.P., co wprost prowadzi do wniosku, że rozporządzenie takie w

zakresie, w jakim ogranicza prawa i wolności konstytucyjne, nie może być uznane przez sąd za skuteczną i poprawną podstawę prawną (w rozumieniu art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a.) decyzji władzowej organu administracji publicznej.

Ponadto, w ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w odniesieniu do argumentacji organów obu instancji co do ilości osób zgromadzonych podczas koncertu wokalistki [...] i zwiększonego w takiej sytuacji ryzyka potencjalnego zakażenia wirusem SARS-CoV-2 niewątpliwym jest, że takie zagrożenie faktycznie istniało. Tym niemniej w postępowaniu administracyjnym i w szczególności sądownoadministracyjnym należy odróżniać stan faktyczny związany z potencjalnym ryzykiem od stanu prawnego, a więc zakazu powodowania określonych zdarzeń.

W tym kontekście należy wyjaśnić, że zgodnie z art. 52 ust. 1 Konstytucji R.P. każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. Jest to tzw. zasada wolności przemieszczania się. Wolność przemieszczania się mogą podlegać ograniczeniom, ale wyłącznie określonym w ustawie (art. 52 ust. 3 Konstytucji R.P.). Jak podkreśla się w literaturze (zob. L. Garlicki, op. cit. komentarz do art. 52) swoboda przemieszczania się jest tradycyjną, klasyczną wolnością jednostki, jako przejaw jej ogólnie wolnościowego statusu i "możności czynienia wszystkiego, co nie szkodzi drugiemu" (łac.: *neminem laedere*, por. też art. IV francuskiej Deklaracji praw człowieka i obywatela).

Zgodnie z ust. 3 art. 52 Konstytucji R.P., wolność przemieszczania się może być ograniczona wyłącznie w ustawie. Wolność ta dotyczy również braku skrępowania przemieszczania się jakimikolwiek ograniczeniami (np. odnośnie zachowania odległości od siebie, zachowania wskazanych zabezpieczeń np. w postaci zakrywania ust i nosa itp.). Owo skrępowanie bowiem, jako ograniczenie wolności konstytucyjnej, powinno wynikać z ustawy, a nie z aktu podustawowego.

Niezastosowanie się prawodawcy do dyspozycji art. 52 ust. 3 Konstytucji R.P. i dopuszczenie (przez ustawodawcę) oraz wprowadzenie (przez Radę Ministrów) ograniczenia wolności przemieszczania się aktem podustawowym jest więc niedopuszczalne konstytucyjnie i prowadzi w rzeczywistości do samodzielnego uregulowania w rozporządzeniu całego kompleksu zagadnień; do tego takich, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek (por. cyt. w. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 1997 r., K. 25/97 (OTK ZU Nr 3-4/1997, s. 304).

W konsekwencji, naruszenie przez prawodawcę ww. przepisu i ograniczenie praw i wolności obywatelskich, gwarantowanych art. 52 ust. 1 Konstytucji R.P., nie w ustawie, ale w rozporządzeniu powoduje niezgodność takiego aktu prawnego z Konstytucją R.P.

Z powyższych przyczyn organa obu instancji nie mogły uznać dopuszczalnej prawnie sytuacji swobodnego przemieszczania się obywateli i gromadzenia się [...] maja 2020 r. na koncercie wokalistki [...] za okoliczność prawną, mającą znaczenie prawne dla konieczności nałożenia kary pieniężnej na skarżącą.

## I. 2. Ocena prawna Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

1. Jak wynika z przedstawionego powyżej stanu prawnego, odnosząc się do przedmiotu sprawy zawisłej przed tut. Sądem, stwierdzić należy, że prawa i wolności zagwarantowane w Konstytucji R.P. (w tym wolność zgromadzeń) mogą być ograniczane wyłącznie przepisami rangi ustawowej. Niedopuszczalne prawnie jest przeniesienie przez ustawodawcę na organ stanowienia przepisów, ograniczających wolności i prawa obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, gwarantowanych ustawą zasadniczą.

Jak wynika z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wyłącznie ustawa może określać podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności. Trafnie też wskazał w takim zakresie WSA w Opolu w wyroku sygn. akt II SA/Op 219/20 z 27 października 2020 r. (CBOSA), że "tylko unormowania, które nie stanowią podstawowych elementów składających się na ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności mogą być treścią rozporządzenia. W rozporządzeniu powinny być zamieszczane jedynie przepisy o charakterze technicznym, niemające zasadniczego znaczenia z punktu widzenia praw lub wolności jednostki", powołując się na wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99; 20 lutego 2001 r., sygn. akt P 2/00; 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00; 3 kwietnia 2001 r., K 32/99; 11 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 16/00; 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01; 8

lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02; 16 marca 2004 r., sygn. akt K 22/03; 29 listopada 2007 r., sygn. akt SK 43/06; 5 grudnia 2007 r., sygn. akt K 36/06; 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06; 19 czerwca 2008 r., sygn. akt P 23/07; 19 maja 2009 r., sygn. akt K 47/07; 7 marca 2012 r., sygn. akt K 3/10.

Stanowiący materialnoprawną podstawę orzeczenia organu I (a także II instancji) § 14 ust. 1 pkt 2 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) nakładał natomiast (do odwołania) zakaz zgromadzeń organizowanych w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych oraz imprez, spotkań i zebrań niezależnie od ich rodzaju, z wyłączeniem spotkań danej osoby z jej osobami najbliższymi w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny lub z osobami najbliższymi osobie, z którą pozostaje we wspólnym pożyciu.

W rzeczywistości więc zakaz ten, wprowadzony aktem wykonawczym do ustawy, dotyczył ograniczenia konstytucyjnej wolności zgromadzeń.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyjaśnia w związku z powyższym, że w dacie zdarzenia ([...] maja 2020 r.) będącego przyczyną nałożenia kary pieniężnej nie istniała żadna podstawa materialnoprawna rangi ustawowej, z której by wynikał zakaz organizowania zgromadzeń oraz uczestniczenia w nich.

Skoro, co wynika z powyższych rozważań tut. Sądu, nie istniała przewidziana powołanym przepisami Konstytucji R.P. ustawowa podstawa ograniczenia wolności zgromadzeń to niezgodne z art. 57 ustawy zasadniczej ograniczenie takiej wolności w akcie podstawowym nie mogło być skuteczną podstawą prawną, pozwalającą na wymierzenie przez organ I instancji kary pieniężnej za niezabronione ustawą zachowanie.

Została więc ona nałożona bez skutecznej i zgodnej z Konstytucją R.P. podstawy prawnej wymaganej w wypadku ograniczenia konstytucyjnej wolności i prawa obywatela, mogącej stanowić dla organów administracji publicznej upoważnienie do władczego (w tym wypadku penalnego) działania.

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

Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji R.P. sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. W ramach sądowej kognicji mieści się również ocena konstytucyjności i legalności rozporządzenia, jako aktu podstawowego, dokonana przez sąd rozpatrujący sprawy indywidualne, w których przepis taki mógłby być zastosowany (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 13 stycznia 1998 r., sygn. akt U 2/97, OTK 1998/1/4).

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

Jak ponadto stwierdził NSA w ww. wyroku, "ocena sądu administracyjnego, sprowadzająca się do uznania, iż przepis rozporządzenia, stanowiący podstawę prawną rozstrzygnięcia administracyjnego jest niezgodny z Konstytucją i ustawą oraz oparta na tej ocenie odmowa stosowania takiego przepisu w rozpoznawanej sprawie oznacza zatem, że rozstrzygnięcie administracyjne zostało wydane z naruszeniem określonych przepisów prawa rangi konstytucyjnej lub ustawowej. Wydanie aktu administracyjnego z powołaniem się na przepis rozporządzenia, który jest niezgodny z Konstytucją i ustawą, oznacza wydanie aktu z naruszeniem przepisów

wyższej rangi. W takim wypadku w sprawie, której przedmiotem zaskarżenia do sądu jest decyzja lub postanowienie, zachodzą podstawy do stwierdzenia naruszenia prawa przez organ administracyjny (...)"

NSA wyjaśnił ponadto w cyt. w. wyroku, że takie uprawnienie sądów administracyjnych "znalazło potwierdzenie m.in. w wyroku wydanym przez skład 7 sędziów NSA z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. I OPS 4/05 (ONSAiWSA 2006/2/39), w którym Sąd stwierdził, iż "nie jest trafny zarzut, że sąd administracyjny nie ma kompetencji do oceny, czy przepis rozporządzenia jest zgodny z ustawą i Konstytucją RP, i nie może odmówić zastosowania przepisu rozporządzenia z tego powodu, że przepis ten, w ocenie sądu, jest niezgodny z ustawą i Konstytucją RP. (...) w tym względzie nie ma kolizji między kompetencjami Trybunału Konstytucyjnego i sądu administracyjnego. (...) Uprawnienie każdego sądu rozpoznającego sprawę do oceny, czy określone przepisy rozporządzenia są zgodne z ustawą było i jest przyjmowane w orzecznictwie zarówno Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w tym względzie najdobitniej zostało wyrażone w postanowieniu z dnia 13 stycznia 1998 r. sygn. akt U 2/97 (OTK 1998, nr 1, poz. 4), w którym Trybunał stwierdził, że ocena konstytucyjności i legalności przepisu rangi podustawowej może być dokonana przez sąd rozpatrujący sprawę indywidualną, w której przepis ten może być zastosowany. (...) Wielokrotnie w tej kwestii wypowiadał się także Naczelny Sąd Administracyjny (przykładowo można wskazać na uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2000 r. sygn. akt OPK 13/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 63; z dnia 18 grudnia 2000 r. sygn. akt OPK 20-22/00, ONSA 2001, nr 3, poz. 104; z dnia 21 lutego 2000 r. sygn. akt OPS 10/99, ONSA 2000, nr 3, poz. 90; z dnia 22 maja 2000 r. sygn. akt OPS 3/00, ONSA 2000, nr 4, poz. 136)".

W niniejszej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, uznając, że § 14 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii był niezgodny z Konstytucją R.P., gdyż jako przepis podustawowy ograniczał wolność zgromadzeń (wbrew art. 57 Konstytucji R.P.), odmawia więc jego stosowania.

Oznacza to, że zaskarżona decyzja i decyzją ją poprzedzająca zostały wydane bez mogącej być uznana za skuteczną i legalną podstawy prawnej, którą zgodnie z art. 57 Konstytucji R.P. mogła być wyłącznie ustawa, a nie rozporządzenie Rady Ministrów. To z kolei stanowi przesłankę z art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a., nakazującą Sądowi stwierdzenie nieważności obu decyzji, zgodnie z art. 145 § 1 pkt. 2 p.p.s.a.

2. Dokonując oceny prawnej Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie brał ponadto pod uwagę fakt, że wskazany przez organa, jako podstawa decyzji, art. 46 ust. 4 pkt. 4 w zw. z art. 46b pkt 1 ustawy o zapobieganiu wprost i niezgodnie z art. 57 Konstytucji R.P. przewidywał, że zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności można ustanowić w rozporządzeniu wykonawczym, a więc akcie podustawowym.

Z kolei art. 48a ust. 1 pkt 3 ustawy o zapobieganiu stanowił, że kto w stanie zagrożenia epidemicznego lub stanu 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.

Zgodnie z art. 48a ust. 3 pkt 1 ustawy o zapobieganiu kary pieniężne, o których mowa w art. 48a ust. 1, wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, państwowy powiatowy inspektor sanitarny i państwowy graniczny inspektor sanitarny. Zgodnie zaś z art. 48a ust. 4 ww. ustawy, decyzja w sprawie kary pieniężnej podlega natychmiastowemu wykonaniu z dniem jej doręczenia i doręcza się ją niezwłocznie.

Tym niemniej, ani w art. 46, ani w art. 46b ustawy stanowiących rzekomą podstawę prawną wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia z 22 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii nie zostały określone żadne wytyczne dotyczące treści rozporządzenia, w szczególności zakazu zgromadzeń..



Dlatego też Rada Ministrów nie tylko nie miała – zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji R.P. – prawidłowej podstawy prawnej do wydania rozporządzenia w sprawie jakichkolwiek "ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii" powodujących ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych, ale też Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w sposób uniemożliwiający prawnie wydanie rozporządzenia nie zawarł w ustawowej delegacji wytycznych dla tego organu dotyczących treści aktu.

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

Z powyższych przyczyn słuszna jest konstatacja WSA w Opolu w ww. wyroku, że "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".

Wytyczne, zawarte w delegacji ustawowej, dotyczące treści aktu wykonawczego nie muszą być zamieszczone w tym artykule, który upoważnia organ naczelny do wydania rozporządzenia. Mogą być zawarte w dowolnym miejscu ustawy. Ich treść powinna jednak umożliwiać organowi stanowiącemu akt niższej rangi rozpoznanie zamiaru i zakresu upoważnienia ustawodawcy. W ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi takich wytycznych w zakresie wprowadzenia aktem podustawowym ograniczenia m.in. wolności zgromadzeń w dniu wydania przez Radę Ministrów przedmiotowego rozporządzenia (i w dniu orzekania przez organa obu instancji) nie było jednak w ogóle.

3. Niezależnie od wyżej podniesionej kwestii naruszenia przepisów rangi konstytucyjnej, odniesienia się przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wymaga również prawidłowość postępowania organów obu instancji oceniania przez pryzmat ogólnych zasad postępowania administracyjnego, określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyjaśnia, że zgodnie z art. 12 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej powinny działać w sprawie szybko, ale w cyt. przepisie ustawodawca obok szybkości postępowania nakazał organom wnikliwość działania. Dlatego też przewidział w § 2 art. 12 k.p.a., że wyłącznie sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie.

Niniejsza sprawa nie jest jednak sprawą, która nie wymagała postępowania dowodowego w szerszym zakresie, niż uczynił to organ I i II instancji. Przypomnieć bowiem należy, że obowiązkiem organu (art. 7 w zw. z art. 77 § 1 k.p.a.) przed wydaniem decyzji było prawidłowe ustalenie stanu faktycznego. Jednym z istotnych elementów stanu faktycznego jest to, kto był organizatorem projektu muzycznego "[...]", w ramach którego odbył się [...] maja 2020 r. koncert wokalistki [...], a więc potencjalnym adresatem decyzji.

Ani organ I instancji, ani organ odwoławczy nie ustaliły w sposób pozwalający na wydanie decyzji merytorycznej tego, kto powinien być jej adresatem. Z akt sprawy nie wynika bowiem – wbrew przekonaniu organów - że organizatorem tego projektu muzycznego była skarżąca.

Wnioski, które organa wyprowadzały z treści umowy z [...] kwietnia 2020 r., zawartej przez dyrektora [...] Ośrodka Edukacji Kulturalnej [...] (dalej: "[...]") z menadżerem [...] – M. D., [...] odnośnie tego, że Gmina Miejska [...] była organizatorem wydarzenia muzycznego były błędne. Po pierwsze dlatego, że umowa ta może być dowodem wyłącznie na to, że osoby ją podpisujące złożyły określone oświadczenia woli. Po drugie, umowa, jako czynność prawna dwustronnie zobowiązująca wiąże tylko strony tej umowy, a nie osobę trzecią (w tym wypadku Gminę Miejską [...]). Po trzecie zaś, oświadczenie, że "Gmina Miejska [...] za

pośrednictwem odpowiednich służb miała zabezpieczyć wydarzenie pod względem organizacyjno - realizacyjnym, w tym w zakresie wymagań związanych z stanem epidemii w Polsce" (art. 5 pkt 2 umowy), jako nie pochodzące od samej Gminy może być co najwyżej dowodem na to, że strony umowy wyrażały takie przekonanie.

W aktach sprawy znajduje się natomiast umowa zawarta [...] kwietnia 2020 r. pomiędzy Gminą Miejską [...], a menadżerem [...] – M. D. [...] o świadczenie usług promocyjnych podczas występu tej wokalistki [...] maja 2020 r. Z tejże umowy nie wynika jednak, że Gmina Miejska [...] określała się, jako organizator "[...]". Gmina zlecała określone usługi, ale nie jako organizator wydarzenia muzycznego.

Jak wynika z pisma [...] z [...] czerwca 2020 r., jednostka ta była pomysłodawcą wydarzenia muzycznego pod nazwą "[...]". Jak natomiast wynika z pisma Prezydenta Miasta [...] z [...] sierpnia 2020 r. organ, reprezentujący gminę miejską, wyraźnie oświadczył, że Gmina Miejska [...] nie była organizatorem wydarzenia "[...]". Jest to więc jednoznaczne oświadczenie jednostki samorządu terytorialnego, którego prawdziwość nie została zaprzeczona w toku postępowania przed organami obu instancji.

Należy też podkreślić, że [...] w piśmie z [...] sierpnia 2020 r. równie wyraźnie oświadczył, że organizatorem eventów społecznych bez udziału publiczności "[...]", które odbyły się w [...] pomiędzy [...] kwietnia, a [...] maja 2020 r. był właśnie [...]. To, że powyższe oświadczenie zostało przez [...] złożone na prośbę Prezydenta Miasta [...] w żadnej mierze nie powoduje, że nie jest wiarygodne.

Tym samym, w aktach sprawy znajdują się dwa jednoznaczne oświadczenia jednostki samorządu terytorialnego i samorządowej instytucji kultury, realizującej zadania własne Gminy w zakresie działalności kulturalnej, z których wynika, że Gmina Miejska [...] nie była organizatorem ww. wydarzenia muzycznego. Prawdziwość tych oświadczeń nie została w żaden sposób zaprzeczona innym dowodem.

W takim stanie faktycznym, organa obu instancji nie były upoważnione do odmiennych ustaleń, wbrew jednoznacznym oświadczeniom Prezydenta Miasta i [...]. W szczególności, niedopuszczalnym było uznanie przez organa, że "okoliczności faktyczne wskazują, iż organizatorem było także Miasto. Za takie okoliczności w szczególności można wskazać kontakty z Policją".

Należy podkreślić, że zarówno oświadczenie Prezydenta Miasta, jak i [...] – a więc organu administracji samorządowej i jednostki samorządowej, posiadającej osobowość prawną i wykonującej zadania własne Gminy – stanowią urzędowe potwierdzenie faktów w nich opisanych (art. 75 § 1 k.p.a.). Wnioski, wysnuwane z "okoliczności faktycznych" nie stanowią zaprzeczenia takiego urzędowego potwierdzenia faktów. W tym kontekście argument organu odwoławczego, że "Policja nie miał żadnego interesu w obwinianiu Prezydenta Miasta [...] o czyn, którego rzekomo nie popełnił", co – jak się wydaje – przesądzało o niedaniu przez organ wiary ww. oświadczeniom jest całkowicie chybiony.

Zdaniem organu II instancji "w takich realiach zakwestionowanie mocy dowodowej ustaleń Policji wymagałoby przedstawienia dowodu przeciwnego, skutecznie podważającego ustalenia dokonane przez Policję poprzez m.in. zakwestionowanie jego wiarygodności. Z korespondencji i notatek Policji na podstawie których m.in. ustalono stan faktyczny nie wynikało nic, co pozwoliłoby poddać w wątpliwość opisane w niej zdarzenie lub zakwestionować wiarygodność Policji". Umyka jednak uwadze organu, że Policja nie pozyskała żadnego dowodu (a więc nie ustaliła), że organizatorem wydarzenia muzycznego była Gmina Miejska [...].

Fakt, że "Komendant Powiatowy Policji skierował 6 wniosków o ukaranie przeciwko Prezydentowi Miasta [...] obwinionemu o to, że poprzez zorganizowanie imprez pn. "[...]" w dniach [...] 04.2020 r. - [...] 05.2020 r. w [...] naruszył zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności w związku z wystąpieniem stanu epidemii" nie jest dowodem ani na to, że Prezydent Miasta (lub co więcej, Gmina Miejska [...]) był organizatorem widowiska, ale wyłącznie na to, że organ Policji wystąpił do sądu o ukaranie Prezydenta Miasta. To sąd powszechny będzie orzekał, czy tak było – a nie Policja. W tym jednakże kontekście należy zauważyć, że jak wynika ze znajdującej się w aktach sądowych poświadczonej za zgodność kopii postanowienia Sądu Rejonowego w [...] Wydział [...] Karny z [...]

września 2020 r., sygn. akt [...]Sąd ten odmówił wszczęcia postępowania przeciwko Prezydentowi Miasta [...] z sześciu wniosków o ukaranie Komendy Powiatowej w [...] - z uwagi na uznanie przez Sąd, że nie popełnił on wykroczenia.

Organ najzupełniej błędnie odczytał też treść uzasadnienia postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania [...] czerwca 2020 r. znak [...] Prokuratury Rejonowej w [...]. Prokurator nie wskazał bowiem organizatora wydarzenia muzycznego, a jedynie wyraził własną opinię odnośnie podstawy podjęcia "czynności przez PPIS zmierzającego do ukarania osób odpowiedzialnych karą administracyjną przewidzianą w art. 48a ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu", której tut. Sąd zresztą nie podzielił. Ponadto, dla sprawy prawnie obojętnym jest to, że organ II instancji uznał, że "nie można zgodzić się ze stanowiskiem Prokuratury Rejonowej w [...] zawartym w uzasadnieniu postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, że zagrożenie szerszenia się choroby zakaźnej było abstrakcyjne, wyłącznie hipotetyczne, gdyż osoby, u których stwierdzono zakażenie wirusem SARS-CoV-2 nie brały udziału w wydarzeniach "[...]"."

Informacje na stronie internetowej Urzędu Miasta oraz w serwisie społecznościowym Facebook Urzędu Miasta, transmisja na żywo z koncertu [...] nie są dowodem na okoliczność tego, kto był organizatorem tego wydarzenia. Sam organ używa określenia "o zaangażowaniu Gminy Miejskiej [...] w realizacji analizowanego projektu", co nie jest równoznaczne z organizowaniem wydarzenia muzycznego.

[...]PWIS wadliwie prawnie utożsamia organ jednostki samorządowej z tą jednostką. Wskazuje bowiem na "kontakty bezpośrednie Prezydenta Miasta [...] z Komendantem Powiatowym Policji i korespondencja Urzędu Miasta [...] z Komendą Powiatową Policji w [...]" i uważa na tej podstawie, że "Prezydent Miasta [...] był zaangażowany w to przedsięwzięcie". Tym niemniej to nie Prezydent Miasta [...] został ukarany karą pieniężną, ale Gmina Miejska [...].

Dowodem na okoliczności przeciwne do pisemnego oświadczenia Prezydenta Miasta [...] i [...] nie może być też "notatka urzędowa Komendanta Powiatowego Policji w [...] z dnia [...].05.2020 r.", gdyż jest ona dowodem wyłącznie na to, że organ Policji poinformował Prezydenta Miasta, że organizacja tego typu przedsięwzięcia może doprowadzić do gromadzenia się osób w rejonie wydarzenia muzycznego, co jest niezgodne z § 14 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia. Nie jest jednak dowodem na okoliczność, że Gmina Miejska [...] była jego organizatorem. Podobny wniosek należy poczynić w odniesieniu do pisma z [...] kwietnia 2020 r. PPIS do Komendanta Powiatowego Policji w [...], przekazanego do wiadomości Prezydenta Miasta [...]. Pismo to może być dowodem wyłącznie na to, że PPIS "wskazywał podstawy prawne i wysokość kar za naruszenie zakazu organizacji widowisk i zgromadzeń ludności".

Stąd też, jako nieudowodnione i sprzeczne z urzędowymi potwierdzeniami tego, że Gmina Miejska [...] nie była organizatorem wydarzenia muzycznego, uznać należy odmienne wnioski organów obu instancji. Stanowi to naruszenie art. 80 k.p.a. poprzez najzupełniej dowolną ocenę zebranego rzeczywistego materiału dowodowego przez organa obu instancji.

Niezrozumiały prawnie był też wniosek organu odwoławczego, że "wprawdzie [...] Ośrodek Edukacji Kulturalnej [...] zapewniał techniczną organizację koncertu, jednak to Gmina Miejska [...] sprawując nadzór nad tym Ośrodkiem miała możliwość oddziaływania na podejmowane decyzje, sama też prowadziła działania informacyjne o koncercie, prowadziła rozmowy z Policją, podpisała też umowę o świadczeniu usług promocyjnych związanych z występem [...]", ale świadczyć to miało o tym, że Gmina Miejska [...] była organizatorem wydarzenia muzycznego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyjaśnia ponadto, że obowiązkiem organu administracji publicznej, a nie Policji, jest ustalenie adresata decyzji administracyjnej. "Okoliczności faktyczne" nie zwalniają organów administracji publicznej z prowadzenia postępowania dowodowego (w tym z urzędu, co jest zasadą administracyjnego postępowania dowodowego), w rozumieniu art. 75 § 1 k.p.a. Zwłaszcza, że jak wyjaśnił to już tut. Sąd, w sprawie nie ma żadnych dowodów, że skarżąca rzeczywiście była organizatorem koncertu, natomiast znajdują się dowody, że nim nie była.

[...]PWIS, odmawiając bezpodstawnie mocy dowodowej oświadczeniom Prezydenta Miasta i [...], naruszył art. 77 § 1 k.p.a. nakazujący organowi administracji publicznej w sposób wyczerpujący zebrać cały niezbędny materiał dowodowy i rozpatrzeć cały zebrany w ten sposób materiał dowodowy zgodnie z art. 80 k.p.a., a

także art. 107 § 3 k.p.a. przez błędne prawnie uzasadnienie odmowy dania wiary tym dowodom na okoliczność, że Gmina Miejska [...] nie była organizatorem wydarzenia muzycznego, pomimo braku dowodów na okoliczności przeciwnie.

Należy pamiętać, że organa administracji publicznej w toku postępowania stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 k.p.a.). Ten obowiązek ma charakter bezwzględny i jeżeli – jak w niniejszej sprawie – nie zostało wyjaśnione, czy skarżąca była rzeczywistym organizatorem projektu muzycznego, to przyjęcie niewynikających z zebranych dowodów wniosków co do adresata decyzji wykluczało zarówno wnikliwość postępowania (art. 12 § 1 k.p.a.), jak i ustalenie prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.). To zaś powodowało, że organa nie działały zgodnie z prawem (art. 6 k.p.a.) i nie prowadziły postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami bezstronności (art. 8 § 1 k.p.a.). Z tego też powodu organa obu instancji pozbawiły się możliwości sporządzenia uzasadnienia zgodnego z art. 107 § 3 k.p.a. zarówno w zakresie faktycznym, jak i prawnym.

Utrzymując w mocy wadliwą decyzję PPIS, organ odwoławczy naruszył tym samym art. 138 § 1 pkt. 1 k.p.a., który pozwala na utrzymanie w mocy wyłącznie prawidłowej decyzji organu niższej instancji.

Skarżąca słusznie podnosi, że przyjęta przez organa, jako priorytet, konieczność "dyscyplinowania" i w rezultacie nadmierna szybkość postępowania doprowadziła do ograniczenia jej prawa do czynnego udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwiła jej wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 k.p.a.).

Należy też wyjaśnić, że w niniejszej sprawie nie wystąpiły żadne okoliczności, uprawniające organa do odstąpienia od tej zasady, zgodnie z art. 10 § 2 k.p.a. Załatwienie bowiem sprawy, polegające wyłącznie na ukaraniu skarżącej za rzekome naruszenie zakazu zgromadzeń nie miało bowiem już żadnego wpływu "na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną". Nałożenie kary pieniężnej było bowiem środkiem represyjnym, a nie zapobiegawczym.

Rozważania organu, poczynione zwłaszcza w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, odnoszące się do prewencji ogólnej i szczególnej w żadnej mierze nie uzasadniały faktycznego uniemożliwienia przez organ skarżącej skorzystania z przysługujących jej z mocy ustawy praw strony postępowania administracyjnego.

Co więcej, zgodnie z 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. z 2020 r., poz. 374 ze zm.) w okresie stanu epidemii, w szczególności, gdy urząd administracji obsługujący organ administracji publicznej wykonuje zadania w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów, organ administracji publicznej mógł odstąpić od zasady określonej w art. 10 § 1 k.p.a., ale tylko w wypadku, gdy wszystkie strony zrzekły się swego prawa. Skarżąca w postępowaniu administracyjnym nie zrzekła się przysługującego jej prawa z art. 10 § 1 k.p.a., a przynajmniej taka okoliczność nie wynika z akt sprawy.

W konsekwencji, organa obu instancji naruszyły też art. 81 k.p.a., zgodnie z którym okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów chyba, że zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 10 § 2 k.p.a.

Opisane powyżej naruszenie przez organa obu instancji art. 6, 7, 8 § 1, 12 § 1, 77 § 1 i 81 k.p.a. tut. Sąd ocenia, jako rażące.

O takim charakterze naruszenia prawa przesądza fakt nie tylko przyjęcia wbrew istniejącym dowodom, że Gmina Miejska [...] była organizatorem wydarzenia muzycznego z udziałem wokalistki [...], ale także pozbawienia skarżącej bez podstawy prawnej przysługujących jej ww. praw procesowych, a tym samym pozbawienie jej możliwości obrony w postępowaniu o ukaranie dotkliwą karą pieniężną.

W rzeczywistości postępowanie organów obu instancji nie miało charakteru postępowania prowadzonego w celu należytego ustalenia stanu faktycznego, umożliwiającego skarżącej przedstawienie stanowiska procesowego, zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a..

Dlatego też zaskarżona decyzja i decyzja PPIS wywołała skutki społeczne niemożliwe do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawa, jakim jest Rzeczpospolita Polska, urzeczywistniającym do tego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji R.P.).

W takim kontekście Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał też uzasadnienie decyzji organu odwoławczego, w części odnoszącej się do prewencji nałożonej na skarżącą kary pieniężnej, za sporządzone z lekceważeniem wagi i istoty praw i wolności, gwarantowanych ustawą zasadniczą. Działanie organu administracji publicznej nie może prowadzić do pozbawienia strony (w tym wypadku potencjalnej strony) prawa nie tylko do obrony, ale również zaprezentowania swego stanowiska i wyjaśnień w administracyjnym postępowaniu o nałożenie kary po końcowym zapoznaniu się z zebranymi dowodami. Postępowanie takie, jako prowadzone już po zdarzeniu, za które organ chce nałożyć karę pieniężną, nie zmierza bowiem wprost do ochrony interesów ogólnospołecznych, ale tylko do nałożenia owej kary.

Dlatego też w tej sprawie wystąpiła również przesłanka z art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. (rażące naruszenie prawa), upoważniającą Sąd do zastosowania art. 145 § 1 pkt. 2 p.p.s.a.

### I. 3. Podstawa prawna wyroku.

Dokonana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie ocena prawna w sprawie niniejszej odnosi się w swej istocie do ocen w płaszczyźnie konstytucyjnej i formalnoprawnej.

Ocena prawna w płaszczyźnie konstytucyjnej wyraża się w stanowisku Sądu meriti o skutkach:

1. niezgodności aktu podustawowego, jakim było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, z przepisami Konstytucji R.P., wskazanymi w uzasadnieniu, powodującej, że nie może ono w zakresie, w jakim ogranicza prawa i wolności konstytucyjne, być uznane za skuteczną i legalną podstawę prawną ograniczenia tych praw i wolności, a w konsekwencji ukarania obywatela lub innego podmiotu;

2. wadliwego i naruszającego art. 92 ust. 1 Konstytucji R.P. upoważnienia zawartego w art. 46b. ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, niezawierającego żadnych wytycznych dotyczących treści aktu.

Tak dokonana ocena prawna pozwoliła Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie na odmowę zastosowania cyt. rozporządzenia w zakresie, w jakim ogranicza prawa i wolności konstytucyjne i w konsekwencji na uznanie, że wydanie zaskarżonych decyzji organów obu instancji nastąpiło bez skutecznej i legalnej podstawy prawnej.

Ocena prawna w płaszczyźnie formalnoprawnej wyraża się natomiast w stanowisku tut. Sądu o niedopuszczalności zaniechania jednoznacznego i nienasuującego wątpliwości ustalenia, kto jest stroną postępowania – a w konsekwencji adresatem decyzji – i arbitralnego ograniczania przez organa administracji publicznej podstawowych praw procesowych strony postępowania administracyjnego, o których była mowa w pkt. I.2.3 uzasadnienia. Dokonane w sprawie niniejszej pozbawienie skarżącej prawa wynikającego z art. 10 § 1 k.p.a. przez bezpodstawne zastosowanie § 2 tego artykułu oraz naruszenie fundamentalnych zasad postępowania dowodowego nakazuje Sądowi uznać, że organa obu instancji rażąco naruszyły prawo.

Zarówno wydanie decyzji bez skutecznej podstawy prawnej, jak i jej wydanie z rażącym naruszeniem prawa wyczerpuje przesłanki nieważności aktu administracyjnego, zawarte w art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a.

Ponadto tut. Sąd stwierdził, że z wyżej wskazanych przyczyn (w tym wobec jednoznacznego i niezaprzeczonego skutecznie przez organa oświadczenia Prezydenta Miasta [...] i [...], że Gmina nie była organizatorem przedmiotowego wydarzenia muzycznego) brak jest podstaw do kontynuowania w niniejszej sprawie postępowania administracyjnego, co oznacza, że wystąpiła przesłanka przewidziana w art. 145 § 3 p.p.s.a., nakazująca umorzenie postępowania administracyjnego. Wyjaśnić bowiem należy, że art. 145 § 3 p.p.s.a. jest przeniesieniem na grunt postępowania sądowo administracyjnego instytucji obligatoryjnego umorzenia postępowania administracyjnego, przewidzianej w art. 105 § 1 k.p.a.

Sąd, wstępując w rolę organu administracji publicznej, wykonuje wówczas 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 tym samym postępowanie administracyjne (por. komentarz do art. 145 p.p.s.a. w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. Wyd. 5, Warszawa 2017). W ten sposób, kierując się zasadami ekonomiki 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).

Stwierdzenie przez sąd meriti obiektywnej przyczyny bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego, nakazuje temu sądowi umorzenie postępowania administracyjnego.

Z powyższych przyczyn Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał skargę za uzasadnioną. Dlatego też, na podstawie art. 145 § 1 pkt. 2 p.p.s.a. w zw. z art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. i art. 145 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 105 § 1 k.p.a., orzekł, jak w sentencji.

Sprawa rozpoznana została na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15 zns4 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (...) - Dz. U. z 2020 r., poz. 374 ze zm.

O kosztach Sąd orzekł na podstawie art. 200 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt. 1 lit. a w zw. z § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t. jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 265), zasadzając od organu na rzecz skarżącej zwrot uiszczanego wpisu sądowego, kosztów zastępstwa procesowego i uiszczonej opłaty od pełnomocnictwa.