A.M. Jesiołowscy - Finanse Sp. z o.o.
ul. Józefitów 2/4, 30-039 Kraków
Tel: +48 12 423 22 41

DLA BIZNESU

Sądy po stronie obywateli – przegląd dotychczasowych orzeczeń w sprawach obostrzeń związanych z COVID-19

Wprowadzenie

Przedłużająca się tzw. kwarantanna narodowa i związane z nią ograniczenie działalności gospodarczej wielu branż odbija się coraz mocniej na gospodarce. Polscy przedsiębiorcy dotknięci skutkami obostrzeń mają coraz większe problemy by nadal funkcjonować, bowiem wsparcie otrzymywane z tarczy finansowej PFR zwykle nie spełnia swojego zadania i jest symbolicznym gestem ze strony Państwa, który jednak nie rozwiązuje problemów związanych z brakiem przychodów pozwalających już nawet nie na wypracowanie zysku, a chociażby na pokrycie kosztów stałych. Z tej przyczyny **część przedsiębiorstw, po konsultacjach z prawnikami, zdecydowała się wznowić działalność gospodarczą**, pomimo wprowadzonych przez władzę obostrzeń. Stworzona nawet została tzw. **mapa wolnego biznesu**, pokazująca, iż z dnia na dzień przybywa w całym kraju przedsiębiorców podważających legalność wprowadzonych zakazów (jest ona dostępna pod poniższym linkiem: #otwieraMY – INTERAKTYWNA MAPA WOLNEGO BIZNESU | newsmap.pl). Oprócz tego, publikowane są pierwsze orzeczenia sądowe, z których wynika, iż **władza sądownicza zasadniczo zgadza się z obywatelami co do bezprawności trybu** wprowadzenia ograniczeń i nakładania kar w oparciu o przepisy rozporządzenia. W niniejszej analizie zostanie zaprezentowany **przegląd** dotychczas opublikowanych kluczowych **orzeczeń sądów administracyjnych i powszechnych**, które dotyczą sporów powstałych na gruncie ograniczeń związanych z pandemią COVID-19.

Wyrok WSA w Opolu (Sygn. akt II SA/Op 219/20)

Sprawa objęta niniejszym wyrokiem dotyczy przedsiębiorcy prowadzącego **zakład fryzjerski, który w kwietniu 2020 roku – pomimo wprowadzonych obostrzeń – świadczył usługi fryzjerskie na rzecz klientów**. Po wizycie kontrolnej Policji została sporządzona notatka, zaś sprawę przekazano do sanepidu. Następnie państwowy powiatowy inspektor sanitarny w dniu 28 kwietnia 2020 r. wszczął postępowanie administracyjne o nałożenie kary pieniężnej, za niezastosowanie się w dniu 22 kwietnia 2020 r. do ograniczenia, polegającego na całkowitym zakazie prowadzenia przez przedsiębiorców działalności związanej z fryzjerstwem, określonego w § 8 ust. 1 pkt 1 lit. g oraz § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, zakończone nałożeniem kary pieniężnej w wysokości 10 000 zł. Od decyzji tej odwołał się przedsiębiorca, jednak organ II instancji – państwowy wojewódzki inspektor sanitarny – utrzymał w mocy decyzję o nałożeniu kary, wobec czego jedyną ścieżką odwoławczą pozostała **skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu.**

W dniu 27 października 2020 roku **WSA w Opolu uznał zasadność tej skargi** i racje przedstawione przez skarżącego przedsiębiorcę i orzekł o:

1) **uchyleniu zaskarżonej decyzji** oraz poprzedzającej jej decyzji Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Prudniku z dnia 28 kwietnia 2020 r.,
2) **umorzeniu postępowania** administracyjnego w całości,
3) **zasądzeniu od Opolskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Opolu na rzecz skarżącego kwoty 697** (sześćset dziewięćdziesiąt siedem) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

WSA w Opolu stwierdził, iż „**Przyjęta technika legislacyjna nowelizacji ustawy z 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych** u ludzi, ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2000 r. poz. 374 z późn. zm.) i kolejnymi ustawami, **nie polegała na wprowadzeniu ograniczeń w zakresie korzystania z praw i wolności jednostki** poprzez przyjęcie stosownych merytorycznych rozwiązań ustawowych przewidujących takie ograniczenia wraz z możliwością regulowania bardzo szczegółowych zagadnień technicznych na poziomie rozporządzenia. **Polegała ona wyłącznie na wyposażeniu wprost Rady Ministrów w kompetencję do wprowadzania takich ograniczeń**, **bez dostatecznego zawarcia kompetencji w**

A.M. Jesiołowscy - Finanse Sp. z o.o.
ul. Józefitów 2/4, 30-039 Kraków
Tel: +48 12 423 22 41

samej ustawie z 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.". Co więcej, sąd przyjął, iż „O ile oceniane zakazy, nakazy i ograniczenia były merytorycznie uzasadnione, o tyle **tryb ich wprowadzenia, doprowadził do naruszenia podstawowych standardów konstytucyjnych i praw w zakresie wolności działalności gospodarczej**. Dlatego stosując konstytucyjną zasadę z art. 178 Konstytucji RP (zasada podlegania sędziów w sprawowaniu urzędu tylko Konstytucji oraz ustawom), Sąd odmówił zastosowania kontrolowanego rozporządzenia z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 697), czego nie mogły uczynić - przy orzekaniu - skarżone organy administracji publicznej.". Zdaniem WSA wyrażonym w wyroku zapadłym na kanwie niniejszej sprawy, „Żaden przepis upoważnień ustawowych zawartych w art. 46 ust. 4 i art. 46b ustawy z 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie zawiera umocowania do określania w rozporządzeniu zakazów prowadzenia działalności gospodarczej.".

Orzeczenie to jest nieprawomocne, po wniesieniu skargi kasacyjnej przez organ administracji publicznej, sprawa zostanie ostatecznie rozstrzygnięta przez Naczelny Sąd Administracyjny. Jednakże, jak słusznie zauważa mec. Krzysztof Mitoraj, „wydane przez WSA w Opolu rozstrzygnięcie stanowi podstawę dla wielu przedsiębiorców, których dotyczy ograniczenie działalności gospodarczej w czasie pandemii. Należy zaznaczyć, że wprowadzając ostatnie ograniczenia, dotyczące m.in. funkcjonowania basenów, klubów fitness, hoteli, gastronomii czy galerii handlowych, **Rada Ministrów nie zrezygnowała z formy rozporządzenia wydanego na podstawie art. 46a i art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi** (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r., Dz. U. 2020, poz. 2316), wobec tego **argumentacja prawna zaprezentowana przez WSA w Opolu znajduje zastosowanie również do bieżących ograniczeń**.".
Pełna treść wyroku wraz z uzasadnieniem: II SA/Op 219/20 - Wyrok WSA w Opolu z 2020-10-27 (nsa.gov.pl)

Wyrok WSA w Warszawie (Sygn. akt VIII SA/Wa 491/20)

Na kanwie sprawy objętej niniejszym wyrokiem **przedmiotem analizy sądu była legalność nałożenia administracyjnej kary pieniężnej związanej z nieprzestrzeganiem obowiązku zakrywania ust i nosa w przestrzeni publicznej**. W kwietniu 2020 r. funkcjonariusz Policji zauważył mężczyznę (skarżącego), skarżący), który wraz z drugim mężczyzną przebywał w altanie sklepowej, gdzie nie zastosował się do nakazu zakrywania ust. i nosa. Ze zdarzenia została sporządzona notatka. W związku z powyższym państwowy powiatowy inspektor sanitarny wszczął postępowanie, które zakończone zostało decyzją o wymierzeniu skarżącemu kary pieniężnej w kwocie 5 000 zł za nieprzestrzeganie obowiązku zakrywania, przy pomocy odzieży lub jej części, maski albo maseczki, ust. i nosa. Odwołanie od decyzji wniósł skarżący podnosząc, że nie stwarzał zagrożenia epidemicznego, gdyż spotkał się z osobą, z którą pracuje w zakładzie pracy "ręka w rękę". Skarżący posiadał komin, jednakże zapomniał go założyć. Finalnie, z uwagi na trudną sytuację finansową i rodzinną, skarżący wniósł o umorzenie nałożonej kary. Państwowy wojewódzki inspektor sanitarny nie uwzględnił jednak odwołania skarżącego i utrzymał w mocy decyzję PPIS.

Rozpatrując skargę na decyzję o nałożeniu kary, WSA w Warszawie podkreślił, iż „Brak było podstaw prawnych do nałożenia na skarżącego obowiązku uregulowanego w rozporządzeniu z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 697), a w konsekwencji ukarania go za jego niewypełnienie. Ograniczenia, nakazy i zakazy zostały bowiem nałożone na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1-6 i 8-12 ustawy z 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, przy czym zgodnie z art. 46a w związku z art. 46b pkt 4 ustawy, obowiązek poddania się badaniom lekarskim oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów można nałożyć **jedynie na osoby chore i podejrzane o zachorowanie**. Tymczasem w obowiązującym stanie prawnym uregulowanym ww. rozporządzeniem z dnia 19 kwietnia 2020 r. **obowiązek zakrywania nosa i ust. ma charakter powszechny, w związku z tym wykracza poza ustawową delegację**. **Doszło więc do naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, bowiem rozporządzenie wykonawcze**

A.M. Jesiołowscy - Finanse Sp. z o.o.
ul. Józefitów 2/4, 30-039 Kraków
Tel: +48 12 423 22 41

wykraczało w tej części poza granice delegacji ustawowej, ponieważ nie może jej uzupełniać, rozbudowywać ani modyfikować.". Ponadto sąd uznał, że „Naruszenie w rozporządzeniu wykonawczym delegacji ustawowej jest równoznaczne z jego wydaniem w tej części bez podstawy ustawowej, **z kolei akt administracyjny wydany na podstawie takiego rozporządzenia musi być uznany za wydany z naruszeniem prawa**, w tym przypadku art. 52 ust. 1-3 Konstytucji RP. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.". Ostatecznie WSA w Warszawie uchylił obie decyzje i zasądził od państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego zwrot kosztów postepowania sądowego.

Pełna treść wyroku wraz z uzasadnieniem: VIII SA/Wa 491/20 - Wyrok WSA w Warszawie z 2020-11-26 (nsa.gov.pl)

Inne orzeczenia sądów administracyjnych

W podobnym kierunku kształtuje się linia orzecznicza innych sądów administracyjnych rozpoznających sprawy związane z nakładaniem kar za naruszenie obostrzeń. Jako przykłady można tu podać:

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 22 grudnia 2020 r. (Sygn. akt II SA/Sz 622/20) – dotyczący bezprawności zakazu przemieszczania się (pełna treść: II SA/Sz 622/20 - Wyrok WSA w Szczecinie z 2020-12-22 (nsa.gov.pl)),
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 września 2020 r. (Sygn. akt II SA/Go 332/20) – dotyczący nałożenia kary za złamanie zakazu kwarantanny (pełna treść: II SA/Go 332/20 - Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 2020-09-23 (nsa.gov.pl)),
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 27 października 2020 r. (Sygn. akt II SA/Bd 642/20) – dotyczący również zakazu przemieszczania się (pełna treść: II SA/Bd 640/20 - Wyrok WSA w Bydgoszczy z 2020-10-27 (nsa.gov.pl)).

Orzeczenia sądów powszechnych

Oprócz kar nakładanych przez organy sanepidu w ramach postępowania administracyjnego toczy się również wiele postępowań wykroczeniowych przed wydziałami karnymi sądów powszechnych. Sprawy te zostały najczęściej zainicjowane przez Policję, która występując w roli oskarżyciela publicznego wystąpiła do danego sądu z wnioskiem o ukaranie, po uprzedniej odmowie przyjęcia mandatu karnego przez osobę nieprzestrzegającą obostrzeń. Również i w tych sprawach d**otychczasowe orzecznictwo pokazuje, iż organy wymiaru sprawiedliwości podzielają opinie prawników co do bezprawności wprowadzonych obostrzeń i uniewinniają osoby obwinione bądź umarzają postępowanie, obciążając kosztami Skarb Państwa.**

Jako przykład można tu podać prawomocny wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 24 września 2020 r. (Sygn. akt VII Ka 559/20), w którym utrzymano wyrok sądu I instancji uniewinniający obwinionego od zarzucanego mu czynu polegającego na przemieszczaniu się niezgodnie z przepisami rozporządzenia. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Okręgowego: „(…) Nie może zatem odpowiadać za popełnienie wykroczenia z art. 54 k.w. osoba, która naruszyła zakaz przemieszczania się wprowadzony w § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. Przedmiotem bowiem ochrony art. 54 k.w. jest porządek i spokój w miejscach publicznych oraz zasady zachowania się tam zawarte w przepisach wydanych z upoważnienia ustawowego. Natomiast jak wykazano powyższe **wydając w § 5 Rozporządzenia generalny zakaz przemieszczania przekroczono delegację ustawową, na podstawie której to Rozporządzenie zostało wydane**. Uwzględniając powyższe, Sąd I instancji trafnie zakwestionował skuteczność wniosku o ukaranie złożonego przeciwko obwinionemu, albowiem zakaz zastosowany wobec niego w myśl § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii wykraczał poza granice upoważnienia ustawowego wynikającego z treści 46b pkt 12 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, co spowodowało wyłączenie możliwości pociągnięcia go do odpowiedzialności z art. 54 k.w. Zaznaczyć również należy, iż **jakakolwiek wykładnia rozszerzająca w tym zakresie nie może być przeprowadzona**, gdyż w niniejszej sprawie chodzi o odpowiedzialność za wykroczenie, co nie byłoby zgodne z treścią art. 1 § 1 k.w.".

A.M. Jesiołowscy - Finanse Sp. z o.o.
ul. Józefitów 2/4, 30-039 Kraków
Tel: +48 12 423 22 41

Pełna treść orzeczenia: Treść orzeczenia VII Ka 559/20 - Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych (ms.gov.pl)

W innych dotychczas rozpatrywanych sprawach, sądy I instancji nawet nie rozpatrywały merytorycznie wniosków o ukaranie, wydając postanowienia o umorzeniu postępowania w sprawie o wykroczenie w oparciu o art. 5 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, który stanowi, iż „Nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza, gdy czyn nie zawiera znamion wykroczenia albo ustawa stanowi, że sprawca nie popełnia wykroczenia.". Z uwagi na zaistnienie tej przesłanki, osoby które początkowo Policja usiłowała ukarać mandatami, nawet nie musiały wykazywać swej niewinności, gdyż organy wymiaru sprawiedliwości na samym wstępie umorzyły postępowania wykroczeniowe z ich udziałem. W tym zakresie można wyróżnić:

- Postanowienie Sądu Rejonowego w Siedlcach z dnia 11 grudnia 2020 r. (pełna treść: Treść orzeczenia II W 1264/20 - Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych (ms.gov.pl)),
- Postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z dnia 16 października 2020 r. (pełna treść: Treść orzeczenia V W 2757/20 - Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych (ms.gov.pl)),
- Postanowienie Sądu Rejonowego w Nysie z dnia 9 listopada 2020 r. (pełna treść: Treść orzeczenia II W 981/20 - Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych (ms.gov.pl)) czy też
- Postanowienie Sądu Rejonowego w Olsztynie z dnia 21 lipca 2020 r. (pełna treść: Treść orzeczenia II W 1005/20 - Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych (ms.gov.pl)).

Podsumowanie

Dotychczasowa praktyka orzecznicza sądów administracyjnych (w sprawach administracyjnych kar pieniężnych nakładanych przez sanepid) oraz wydziałów karnych sądów powszechnych (w sprawach wykroczeniowych w przypadku odmowy przyjęcia mandatu karnego) dowodzi, iż **obostrzenia – niezależnie od toczącego się sporu co do ich etycznego uzasadnienia – zostały wprowadzone w sposób nieudolny, zaś rozporządzenie przewidujące określone nakazy i zakazy przekracza delegację ustawową.** Niezależnie od tego można poddać w wątpliwość, czy nawet czytelna podstawa na poziomie ustawy może wprowadzać ograniczenia praw i swobód obywatelskich związanych z istniejącym stanem epidemii. Wprowadzałaby ona *de facto* czwarty stan nadzwyczajny (stan epidemii), jednakże bez możliwości uzyskania odszkodowań, jak przy stanie wojennym, wyjątkowym oraz stanie klęski żywiołowej, które przewiduje Konstytucja RP. Można więc domniemywać, że kolejne postępowania sądowe, czy to przed WSA, czy przed sądami karnymi będą się kończyć przegranymi organów państwowych, co już teraz stanowi zachętę do swoistego „buntu" dużej części przedsiębiorców i wznowienia przez nich działalności. Jest to bardzo często jedyna możliwa droga, aby w ogóle uratować swoją firmę, dlatego też takie działanie zasługuje na pełne zrozumienie, nie zaś szykany ze strony organów państwowych.

Źródła:
Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych (ms.gov.pl)
SIP LEX
Wyrok WSA w Opolu sygn. akt II SA/Op 219/20 - Kancelaria KBPP
prawo.pl

Newsletter jest dostarczany bezpłatnie przede wszystkim Klientom A.M. Jesiołowscy – Finanse Sp. z o.o.
Treść biuletynu nie jest formą doradztwa prawnego.