



Adam Bodnar

V.511.188.2020.MŻ

**Pan
Mariusz Kamiński
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji**

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

z dużym zaniepokojeniem odbieram napływające do mnie coraz częściej informacje o naruszeniach prawa związanych z wdrażaniem sankcji grożących obywatelom za łamanie nakazów, zakazów lub ograniczeń ustanowionych przez władze państwowe na czas epidemii, a także za niewykonanie decyzji o skierowaniu do pracy przy jej zwalczaniu. Chodzi mianowicie o nakładanie kar pieniężnych znajdujących uregulowanie w rozdziale 8a, art. 48a¹ ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (zwana dalej: *ustawą o zapobieganiu*)².

¹ Art. 48a. 1. 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:

- 1) art. 46 ust. 4 pkt 1 lub w art. 46b pkt 5 i 9-12, podlega karze pieniężnej w wysokości od 5000 zł do 30 000 zł;
- 2) art. 46 ust. 4 pkt 2 lub w art. 46b pkt 3, podlega karze pieniężnej w wysokości od 10 000 zł do 30 000 zł;
- 3) 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;
- 4) art. 46 ust. 4 pkt 6, podlega karze pieniężnej w wysokości od 5000 zł do 10 000 zł;
- 5) art. 46 ust. 4 pkt 7 lub w art. 46b pkt 4, podlega karze pieniężnej w wysokości od 5000 zł do 10 000 zł.

2. Kto w stanie zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii nie wykonuje decyzji, o których mowa w art. 47 ust. 4, podlega karze pieniężnej w wysokości od 5000 zł do 30 000 zł.

3. Kary pieniężne, o których mowa w:

1) ust. 1, wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, państwowy powiatowy inspektor sanitarny i państwowy graniczny inspektor sanitarny;

2) ust. 2, wymierza odpowiednio wojewoda albo minister właściwy do spraw zdrowia.

4. Decyzja w sprawie kary pieniężnej podlega natychmiastowemu wykonaniu z dniem jej doręczenia. Decyzję tę doręcza się niezwłocznie.

5. W przypadku ponownego popełnienia takiego samego czynu, o którym mowa w ust. 1 lub 2, wysokość kary pieniężnej:

- 1) jest nie niższa od wysokości kary pieniężnej wymierzonej poprzednio za takie naruszenie;
- 2) ustala się, dokonując powiększenia o 25% wysokości kary pieniężnej ustalonej zgodnie z pkt 1.

6. Egzekucja nałożonych kar pieniężnych następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

7. Kary pieniężne stanowią dochód budżetu państwa i są wpłacane w terminie 7 dni od dnia wydania decyzji. W przypadku kar, o których mowa w ust. 1, są one wpłacane na rachunek bankowy właściwej stacji sanitarno - epidemiologicznej.

8. W zakresie nieuregulowanym w ustawie do kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900, z późn. zm.).

² Dz.U. z 2019r. poz.1239 ze zm.

Przedmiotowa regulacja znalazła się w *ustawie o zapobieganiu* na mocy art. 8 pkt 22 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. *o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19* (zwana dalej *ustawą o zmianie*)³, a stała się obowiązującym prawem z dniem 1 kwietnia 2020 r.

Zdaję sobie sprawę z zakresu epidemii koronawirusa, tempa jej rozwoju oraz tragicznego żniwa zbieranego przez nią każdego dnia. Dostrzegam zaangażowanie instytucji publicznych w walkę z epidemią jak i trudności z jakimi się borykają. Doceniam wysiłek pracowników tych instytucji wkładany w zapobieganie rozprzestrzenianiu się wirusa, polegający między innymi na kontroli przestrzeganiu przewidzianych przez władze państwowe środków ostrożności.

Jakkolwiek jestem zbudowany zdyscyplinowaniem większości obywateli, to muszę przyznać, iż zdarzają się też postawy naganne, ignorowania wszelkich ograniczeń i zabezpieczeń⁴. Stąd też - co chciałbym podkreślić – zasadniczo widzę sens i potrzebę ustanowienia sankcji za takie zachowania.

Z całą mocą zaznaczam jednak przy tym, że owe sankcje obowiązkowo muszą znajdować podstawę w przejrzystej regulacji prawnej, zgodnej z zasadami poprawnej legislacji i niepozostawiającej wątpliwości interpretacyjnych. Przede wszystkim jednak, konstrukcja tych sankcji i ich dolegliwość powinny spełniać konstytucyjny wymóg proporcjonalności⁵.

Jak stanowczo stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 1 lipca 2014 r. SK 6/12: „przesłanki stosowania kar pieniężnych oraz ich wysokość powinny być ukształtowane przez ustawodawcę w sposób odpowiadający zasadzie adekwatności ingerencji państwa w chronioną konstytucyjnie sferę jednostki (art. 2 Konstytucji). Ich surowość powinna być adekwatna do stopnia naruszenia dobra chronionego za pomocą kary (...). Ustawodawca, ustanawiając te sankcje, nie powinien również całkowicie abstrahować od sytuacji ekonomicznej osoby podlegającej ukaraniu, która ma istotne znaczenie dla rzeczywistego stopnia dolegliwości odczuwanej przez ukaranego; osobę o niskich dochodach wysoka kara może bowiem doprowadzić do degradacji finansowej.”

Konieczne jest także wyposażenie organów i jednostek powołanych do wdrażania sankcji w niezbędną wiedzę i wytyczne w zakresie prawidłowego postępowania z łamiącymi prawo obywatelami.

Z ubolewaniem stwierdzam, że przewidując sankcje dla obywateli za naruszenia prawa w zakresie instrumentów do walki z Covid-19, popełniono błędy na wszystkich

³ Dz.U. z 2020r. poz. 567 ze zm.

⁴ <https://kobieta.onet.pl/wiadomosci/koronawirus-w-polsce-areszt-dla-kobiety-z-koronawirusem/by65s49>

⁵ Art. 2, art. 31 ust. 3. Konstytucji RP.

wskazanych powyżej polach. Już w obecnej chwili mamy w związku z tym do czynienia z chaosem prawnym, nadmiernym obciążeniem pracowników urzędów, poczuciem dezorientowania i lęku dużej części społeczeństwa oraz coraz liczniejszymi przypadkami skrzywdzenia poszczególnych obywateli niesłusznie nałożonymi karami.

Jako Rzecznika Praw Obywatelskich ta ostatnia kwestia dotyka mnie w szczególny sposób. Od końca marca docierają do mnie skargi od osób, które obawiają się wyjść z domu nawet w celu uzasadnionym życiową potrzebą, gdyż spodziewają się niesłusznego i dolegliwego ukarania, przy braku możliwości obrony. O tym, że te obawy nie są bezpodstawne, świadczą doniesienia medialne⁶ opisujące przypadki interwencji Policji i następujących po nich decyzjach o nałożeniu kar, jak i wpływające do mojego Biura skargi osób w ten sposób ukaranych. Pozwolę sobie wskazać, że chodzi tutaj o takie zachowania jak: pójście do sklepu, wejście osoby w starszym wieku do parku w celu złapania psa czy spacer małżonków po ulicy z zachowaniem odległości 2 metrów. Nie mogę pominąć tu także nagłośnionych w mediach przypadków natychmiastowego wydania przez wojewodę mazowieckiego decyzji o karach administracyjnych dla osób, które nie stawiały się w placówkach opiekuńczych zgodnie z nakazem pracy wydanym na podstawie art. 47 *ustawy o zapobieganiu*⁷, a które spełniały przesłanki wykluczające ich z tego nakazu⁸.

W związku z powyższym postanowiłem skierować do Pana Ministra następujące uwagi, poprzedzone dogłębną analizą prawną i ustaleniami faktycznymi.

•

Kwestia kar administracyjnych od zawsze budziła kontrowersje, jeśli chodzi o ich charakter (cel), przesłanki nakładania, wymiar i pożądaný stopień dolegliwości, a w końcu podstawy dowodowe wystarczające do wydania w tym przedmiocie decyzji administracyjnej. Niejednokrotnie podnoszono, że kary administracyjne stanowią większe obciążenie dla adresata niż sankcje karne, a to z racji częstokroć bezwzględności ich

⁶ <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1471020,kwarantanna-policja-sanepid-kary.html>
<https://zdrowie.wprost.pl/koronawirus/w-polsce/10313648/12-tys-zl-mandatu-dla-rowerzysty-komendant-glowny-policji-mamy-czas-wyrzecen.html>
<https://wiadomosci.onet.pl/kraj/koronawirus-w-polsce-nowe-drakonskie-kary-nie-tylko-za-lamanie-kwarantanny/9xbxs6h>
<https://wiadomosci.onet.pl/kraj/koronawirus-w-polsce-policja-i-sanepid-karza-za-lamanie-ograniczen/r400vq5>

⁷Art. 47. 1. Pracownicy podmiotów leczniczych, osoby wykonujące zawody medyczne oraz osoby, z którymi podpisano umowy na wykonywanie świadczeń zdrowotnych, mogą być skierowani do pracy przy zwalczaniu epidemii. Do pracy przy zwalczaniu epidemii mogą być skierowane także inne osoby, jeżeli ich skierowanie jest uzasadnione aktualnymi potrzebami podmiotów kierujących zwalczaniem epidemii. 2. Skierowanie do pracy przy zwalczaniu epidemii następuje w drodze decyzji. 3. Skierowaniu do pracy niosącej ryzyko zakażenia przy zwalczaniu epidemii nie podlegają: 1) osoby, które nie ukończyły 18 lat bądź ukończyły 60 lat; 2) kobiety w ciąży; 2a) osoby samotnie wychowujące dziecko w wieku do 18 lat; 2b) osoby wychowujące dziecko w wieku do 14 lat; 2c) osoby wychowujące dziecko z orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego; 3) osoby, u których orzeczono częściową lub całkowitą niezdolność do pracy; 4) inwalidzi i osoby z orzeczonymi chorobami przewlekłymi; 5) osoby, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 152), oraz posłowie i senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej.

⁸<https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/koronawirus-w-polsce-wojewoda-bezprawnie-zmusil-ludzi-do-pracy-a-potem-ukaral/zebeqz3>

wymiaru⁹ i relatywnie szybkiej procedury nakładania. Zwracano też uwagę na drastyczne zróżnicowanie sytuacji prawnej ukaranych za delikty administracyjne na podstawie przepisów różnych ustaw materialnych, z powodu przewidzenia w niektórych z nich przesłanek zwolnienia od kary lub udzielenia ulgi czy też uwzględniania okoliczności popełnienia deliktu, a w innych nie¹⁰.

Między innymi te argumenty stały u podstaw zabiegów Rzecznika Praw Obywatelskich w osobie mojej poprzedniczki, prof. Ireny Lipowicz, o uregulowanie jednolitego sposobu procedowania w sprawach administracyjnych kar pieniężnych, a w tym – przesłanek ich wymiaru, odstąpienia od ukarania i udzielania ulg. Rezultatem tych starań jest dział IVa „Administracyjne kary pieniężne” zamieszczony w Kodeksie postępowania administracyjnego (dalej: „k.p.a.”)¹¹. Jak wynika z art. 189a § 2 k.p.a., przepisy tego działu znajdują zastosowanie do wszystkich deliktów administracyjnych, za które grozi kara pieniężna, z zastrzeżeniem odmiennego uregulowania w przepisach odrębnych. Wynika to wprost z art. 189a § 2 k.p.a., stanowiącego, że: *Art. 189a. § 1. W sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu stosuje się przepisy niniejszego działu.*

§ 2. W przypadku uregulowania w przepisach odrębnych:

- 1) *przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej,*
- 2) *odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia,*
- 3) *terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej,*
- 4) *terminów przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej,*
- 5) *odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej,*
- 6) *udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej*

- przepisów niniejszego działu w tym zakresie nie stosuje się.

Innymi słowy, zasady procedowania przewidziane w dziale IVa k.p.a. obowiązują we wszystkich sprawach dotyczących kar administracyjnych przewidzianych w ustawach materialnych, chyba że ustawy te zawierają swoje własne, szczególne uregulowania w tym zakresie – w takim bowiem przypadku, zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali*, zastosowanie w danej sprawie znajdą przepisy z tej właśnie ustawy. Wypada w tym miejscu podkreślić, że zgodnie z przyjętymi regułami wykładni prawa, dla stwierdzenia, że w sprawie znajdują zastosowanie przepisy działu IVa k.p.a. nie jest konieczne, aby ustawa materialna odsyłała do tych przepisów kodeksu –

⁹ Wiele ustaw nie zawierało lub wciąż nie zawiera przepisów pozwalających na dostosowanie wysokości kary do „winy” adresata decyzji (ukaranego) oraz okoliczności popełnienia deliktu administracyjnego.

¹⁰ Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 1 lipca 2014 r. SK 6/12 (OTK-A 2014/7/68): „Pieniężne kary administracyjne są rozproszone w różnych ustawach z zakresu prawa administracyjnego, które nie zawierają ogólnych reguł ich wymierzania ani jakichkolwiek gwarancji materialnych oraz procesowych dla osoby, którą ukarano, poza kontrolą legalności ich nakładania, sprawowaną przez sąd administracyjny.”

¹¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.).

wystarczające jest tu pominięcie w niej regulacji w zakresie wyszczególnionym w jego art. 189a §2.¹²

Jakkolwiek do konstrukcji przepisów działu IVa k.p.a. podnoszone są zastrzeżenia o charakterze praktycznym¹³, to z pozycji mojego urzędu, powołanego do ochrony konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich – a w tym prawa do sprawiedliwego procesu i równego traktowania¹⁴ – oceniam je co do zasady pozytywnie. Pozwalają one bowiem na dostosowanie sankcji administracyjnych do okoliczności popełnienia deliktu, stopnia „zawinienia”¹⁵ sprawcy oraz jego sytuacji osobistej i materialnej.

Zgodnie bowiem z art. 189d k.p.a., określającym dyrektywy wymiaru kary administracyjnej, wymierzając ją, organ administracji publicznej obowiązkowo bierze pod uwagę:

- 1) *wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania tego naruszenia;*
- 2) *częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszania zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara;*
- 3) *uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe;*
- 4) *stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa;*
- 5) *działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa;*
- 6) *wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła;*
- 7) *w przypadku osoby fizycznej - warunki osobiste strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana.*

Ponadto, karę wyklucza siła wyższa, znikoma waga naruszenia prawa i uprzednie ukaranie za ten sam czyn, o ile spełniło to cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna¹⁶.

¹² Zob. Chróścielewski Wojciech (red.), Kmieciak Zbigniew (red.) [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 189a.

¹³ Stosowanie tych przepisów jest trudne zważywszy na sytuację finansową i kadrową polskich urzędów.

¹⁴ Art. 45 i art. 32 Konstytucji RP.

¹⁵ Kwestia „winy” w prawie administracyjnym jest wciąż dyskusyjna i zasługuje na odrębne omówienie, wykraczające poza istotę niniejszego wystąpienia.

¹⁶ Art. 189e. *W przypadku gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, strona nie podlega ukaraniu.*

Art. 189f. § 1. *Organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli: 1) waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa lub*

Funkcjonowanie przepisów działu IVa k.p.a. daje nadzieję na ujednoczenie sposobu procedowania i zasad nakładania kar administracyjnych w praktyce organów administracji publicznej. **Jestem także przekonany, że przepisy te, prawidłowo zastosowane, służą urzeczywistnieniu właściwych funkcji i celów kar administracyjnych, jakimi są nie tylko represja, ale przede wszystkim prewencja, restytucja i wychowanie „sprawcy”.** Trzeba bowiem w tym miejscu zaznaczyć, że przewaga represyjności, wyrażającej się w nadmiernej surowości kary, pozbawia ją w zasadzie charakteru administracyjnego a zbliża do sankcji o charakterze kryminalnym¹⁷. Tym samym, gwarancje zawarte w dziale IVa k.p.a., nakazujące dostosowanie wysokości kary administracyjnej do sytuacji „sprawcy” i okoliczności popełnienia deliktu - czyli inaczej przytoczone wyżej dyrektywy wymiaru kary administracyjnej - szczególnie zyskują w tym kontekście na znaczeniu. Są też przejawem „pro-obywatelskiego” kierunku, w jakim powinno zmierzać wymierzanie sankcji za delikty administracyjne w demokratycznym państwie prawa.

Z ubolewaniem stwierdzam, że regulacja sankcji art. 48a *ustawy o zapobieganiu*, jak i sposób jej wdrażania, wydają się całkowicie zbaczać z tego kierunku i przeczyć założeniom przyświecającym nowelizacji k.p.a. w zakresie kar administracyjnych. **Jest to regulacja niezwykle krzywdząca dla obywateli, nawet mając na względzie zagrożenia epidemiczne w związku z Covid - 19.**

I.

W pierwszej kolejności obowiązany jestem zauważyć, że niestaranna redakcja przepisów art. 48a może nastroić wątpliwości co do zastosowania omawianego wyżej rozdziału IVa k.p.a. Jak stanowi bowiem ust. 8 art. 48a: *w zakresie nieuregulowanym w ustawie do kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900, z późn. zm.)*¹⁸.

Znając praktyczną stronę działania administracji, jestem w stanie wyobrazić sobie sytuację, że w związku z tak sformułowanym odesłaniem „**do kar pieniężnych** stosuje się

2)za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna.

§ 2. W przypadkach innych niż wymienione w § 1, jeżeli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna, organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, może wyznaczyć stronie termin do przedstawienia dowodów potwierdzających:

1)usunięcie naruszenia prawa lub

2)powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia.

§ 3. Organ administracji publicznej w przypadkach, o których mowa w § 2, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli strona przedstawiła dowody, potwierdzające wykonanie postanowienia.

¹⁷ Za wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r. SK 6/12, wyroki ETPCZ z: 25 sierpnia 1987 r., Lutz przeciwko Niemcom, skarga nr 9912/82, Lex nr 81036; 2 września 1998 r., Lauko przeciwko Słowacji, skarga nr 26138/95, Lex 77351; 23 września 1998 r., Malige przeciwko Francji, skarga nr 27812/95, Lex nr 77353; 10 lutego 2009 r., Zolotukhin przeciwko Rosji, skarga nr 14939/03, Lex nr 479505.

¹⁸ Dalej: „Ordynacja podatkowa”.

(...)”, część organów nakładających kary uzna, że nie musi w toku wydawania decyzji stosować przepisów działu IVa k.p.a. Dotyczy to w szczególności tych regulacji, które określają dyrektywy wymiaru kary (art. 189d k.p.a.), przesłanki wyłączenia karalności za delikt administracyjny (art. 189e k.p.a.) oraz odstępiania od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej (art. 189f k.p.a.). Tymczasem powinny one być – wobec niewyłączenia stosowania w odniesieniu do kar z art. 48a *ustawy o zapobieganiu* przepisów działu IVa k.p.a. – bezwzględnie stosowane.

Nie trzeba szerzej wyjaśniać, jak duże znaczenie mają przywołane przepisy k.p.a. dla sytuacji osoby, wobec której toczy się postępowanie w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej. Warto jednak wskazać, że odstępianie przez organ od ich zastosowania z urzędu, nie może zakończyć się w inny sposób niż uchYLENIEM decyzji wydanej w takich warunkach¹⁹.

W kontekście powyższego, za niezbędne wydaje mi się doprecyzowanie odesłania zastosowanego w art. 48a ust. 8 *ustawy o zapobieganiu*. To wprost z tego przepisu powinno wynikać, że do kar pieniężnych stosuje się odpowiednio wyłącznie niektóre regulacje działu III Ordynacji podatkowej, w szczególności te dotyczące stwierdzania nadpłaty i ulg w spłacie orzeczonej kary (stosowanie tych właśnie przepisów w odniesieniu do kar było, jak się należy domyślać, zamysłem projektodawcy). Ewentualnie można doprecyzować, że odesłanie dotyczy „orzeczonych” kar. Wówczas, w świetle art. 189a § 2 k.p.a. winno być jasnym dla organów orzekających w przedmiocie kar administracyjnych, że w postępowaniu w sprawie wymierzenia kary stosować mają ogólne regulacje tej ostatniej ustawy.

II.

Jak wyżej zasygnalizowałem, mam poważne zastrzeżenia do przewidzianego w *ustawie o zapobieganiu* rygoru natychmiastowej wykonalności kar oraz terminu ich uiszczania.

Zgodnie z art. 48a ust. 4 ustawy, decyzja w sprawie kary pieniężnej podlega natychmiastowemu wykonaniu z dniem jej doręczenia. Decyzję tę doręcza się niezwłocznie. (...).

Kary pieniężne stanowią dochód budżetu państwa i są wpłacane w terminie 7 dni od dnia wydania decyzji. W przypadku kar, o których mowa w ust. 1, są one wpłacane na rachunek bankowy właściwej stacji sanitarno– epidemiologicznej (ust. 7).

Obowiązany jestem zwrócić uwagę, że prawu administracyjnemu zasadniczo obca jest koncepcja nadawania rygoru natychmiastowej wykonalności sankcjom pieniężnym. Są one bowiem ze swojej istoty bardzo dolegliwe dla obywatela, nie tylko ze względu na wysokie kwoty, ale i uproszczoną - w porównaniu do np. sankcji w prawie karnym –

¹⁹ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 23 października 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 445/19.

procedurę nakładania. W związku z tym, nieodzowne jest zagwarantowanie obywatelowi możliwości obrony przed wykonaniem kary. Taką możliwość powinno przede wszystkim dawać prawo zaskarżenia decyzji administracyjnej: 1) do organu wyższego stopnia – poprzez złożenie odwołania w terminie 14 dni od jej doręczenia, a następnie 2) do sądu administracyjnego – poprzez złożenie skargi w terminie 30 dni od rozstrzygnięcia organu wyższego stopnia. Co do zasady, do momentu upływu 14-dniowego terminu, decyzja organu I instancji nie jest wykonalna, złożenie odwołania odsuwa w czasie wykonalność nałożonego obowiązku²⁰. Wyłom od tej zasady stanowi sytuacja, kiedy decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności z ważnych powodów²¹, decyzja jest natychmiast wykonalna z mocy ustawy, decyzja jest zgodna z żądaniem wszystkich stron lub też wszystkie strony zrzekły się odwołania.

W obowiązującym dotychczas porządku prawnym, do dnia nowelizacji *ustawy o zapobieganiu* w związku z walką z Covid-19, brak było regulacji zakładających natychmiastową wykonalność jakiegokolwiek pieniężnej kary administracyjnej. Nawet kary za wprowadzanie na rynek lub udostępnianie na rynku materiału wybuchowego przeznaczonego do użytku cywilnego lub wyrobu pirotechnicznego niezgodnego z wymaganiami bezpieczeństwa²², czy wprowadzanie szkodliwych środków spożywczych do obrotu²³ (przytaczane tu jako sankcje dla zachowania stanowiącego potencjalnie zagrożenie dla życia i zdrowia innych ludzi), takiego rygoru nie przewidują. Są też przepisy, które dla uniknięcia wątpliwości, wprost ten rygor wykluczają, jak np. art. 206 ust. 2aa *prawa*

²⁰ **Art. 130. § 1.** Przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu. **§ 2.** Wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji. **§ 3.** Przepisów § 1 i 2 nie stosuje się w przypadkach, gdy: 1) decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności (art. 108); 2) decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy. **§ 4.** Decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, jeżeli jest zgodna z żądaniem wszystkich stron lub jeżeli wszystkie strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania.

²¹ **Art. 108. § 1.** Decyzji, od której służy odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. W tym ostatnim przypadku organ administracji publicznej może w drodze postanowienia zażądać od strony stosownego zabezpieczenia.

§ 2. Rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany decyzji również po jej wydaniu. W tym przypadku organ wydaje postanowienie, na które służy stronie zażalenie.

²² Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 204 ze zm.) **Art.65b.1.** Producent albo importer, który wprowadza do obrotu materiał wybuchowy przeznaczony do użytku cywilnego lub wyrób pirotechniczny, niezgodny z wymaganiami bezpieczeństwa, albo dystrybutor, który udostępni na rynku ten materiał lub wyrób, niezgodny z wymaganiami bezpieczeństwa, podlega karze pieniężnej w wysokości do 100 000 zł.(...)

Art. 65i. Termin zapłaty kary pieniężnej wynosi 30 dni od dnia, kiedy decyzja stała się ostateczna

²³ Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. z 2019 r. poz.1252 ze zm.):

Art. 103 .1. Kto (...) 3) nie wycofuje z obrotu środka spożywczego szkodliwego dla zdrowia lub życia człowieka, środka spożywczego zepsutego oraz środka spożywczego zafalszowanego,(...) podlega karze pieniężnej w wysokości do trzydziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski".

Art. 104. 1. Kary pieniężne, o których mowa w art. 103, wymierza, w drodze decyzji, właściwy państwowy wojewódzki inspektor sanitarny. **2.** Ustalając wysokość kary pieniężnej, właściwy państwowy wojewódzki inspektor sanitarny uwzględnia stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia i zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu działającego na rynku spożywczym i wielkość produkcji zakładu. **3.** Do kar pieniężnych, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900, 924 i 1018), z tym że Organowi, o którym mowa w ust. 1, przysługują uprawnienia organu podatkowego. **4.** Kary pieniężne stanowią dochód budżetu państwa.

telekomunikacyjnego, stanowiący, iż: *decyzje, o których mowa w ust. 2, z wyjątkiem decyzji w sprawie nałożenia kar, podlegają natychmiastowemu wykonaniu*²⁴.

Natychmiastowa wykonalność decyzji o karze administracyjnej jest więc bezspornie ewenementem w obowiązującym porządku prawnym. Wyjątkowo krótki jest przy tym termin na uiszczenie kary – bo 7 dniowy, w dodatku liczony od dnia wydania decyzji, nie od dnia uzyskania przez nią waloru ostateczności czy chociaż doręczenia decyzji – zgodnie z regułami k.p.a. Rozróżnienie między wydaniem decyzji a doręczeniem jest istotne, gdyż te dwa zdarzenia może dzielić pewien okres. Nawet jeśli byłby to jeden dzień, to przekłada się to na pogorszenie sytuacji ukaranego, zwłaszcza jeśli zważyć na wysokie kwoty kar z art. 48a *ustawy o zapobieganiu* (o czym piszę niżej).

Trudno stwierdzić, czym kierował się ustawodawca postanawiając o natychmiastowej wykonalności kar i 7-dniowym terminie płatności liczonym od daty wydania decyzji²⁵. Uprzedzając, z całą stanowczością odpieram prawdopodobnie podnoszony tu argument o zagrożeniu dla życia i zdrowia. Takie zagrożenie ze strony sprawcy deliktu z art. 48a *ustawy o zapobieganiu* ewentualnie może mieć miejsce w chwili popełnianych naruszeń i wówczas potrzebna jest natychmiastowa reakcja odpowiednich służb porządkowych – czyli np. Policji. Inspekcja Sanitarna lub wojewoda, siłą rzeczy reagują później, po uzyskaniu informacji o popełnionym delikcie. W żaden sposób zatem nakaz natychmiastowej zapłaty kary po wydaniu decyzji owego zagrożenia dla życia i zdrowia nie usuwa.

Wniosek ten jest tym bardziej uzasadniony, jeśli zważyć na to, że w razie niezapłacenia kary, do jej ściągnięcia konieczne jest przeprowadzenie postępowania egzekucyjnego. Prawna możliwość uruchomienia egzekucji administracyjnej w czasie epidemii jest natomiast wątpliwa w świetle przepisów art. 15 zzz i 15 zzs specustawy Anty - Covidowej²⁶ stanowiących o wstrzymaniu i zawieszeniu terminów – w tym terminów w postępowaniach egzekucyjnych, nawet mając na uwadze regulację art. 15zzt., zgodnie z którym: *Przepisów art. 15zzr ust. 1 i art. 15zss ust. 1 nie stosuje się do terminów związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*. Przepis ten jest bowiem tak ogólnie sformułowany, że zachodzi wątpliwość, czy może być stosowany do przymusowego ściągnięcia kar z art.

²⁴ Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne. (Dz.U.z 2019 r. poz. 2460 ze zm.).

Art. 206. 2. *Od decyzji: 1) o ustaleniu znaczącej pozycji rynkowej, 2) w sprawie nałożenia, zniesienia, zmiany lub uchylecia obowiązków regulacyjnych, 3) w sprawie nałożenia kar, 4) o których mowa w art. 43a oraz w art. 201 ust. 3, 5) wydawanych w sprawach spornych, z wyjątkiem decyzji w sprawie rezerwacji częstotliwości po przeprowadzeniu przetargu, aukcji albo konkursu oraz od decyzji o uznaniu przetargu, aukcji albo konkursu za nierozstrzygnięte, 6) o których mowa w art. 13 ust. 2, art. 18 ust. 3, art. 20, art. 22 ust. 1, art. 25d ust. 1, art. 27 ust. 6 i 9, art. 30 ust. 5 i art. 35a ust. 3 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych; - przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. 2a. (uchylony). 2aa. **Decyzje, o których mowa w ust. 2, z wyjątkiem decyzji w sprawie nałożenia kar, podlegają natychmiastowemu wykonaniu.***

²⁵ Uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej ustawę o zapobieganiu nie odnosi się do przepisów o karach.

²⁶ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020r.poz.374ze zm.).

48a *ustawy o zapobieganiu* – zgodnie z regułą, że przepisy nakładające sankcje powinny być ściśle interpretowane, a jeśli pozostawiają wątpliwości interpretacyjne, to należy je wyklądać na korzyść strony²⁷.

Natychmiastowa wykonalność decyzji o karze i drastycznie krótki termin jej uiszczenia nie realizują tym samym celu prewencyjnego kary. Nie odstraszą tych, którzy mają na tyle swobodny stosunek do norm społecznych i nakazów prawa, że są skłonni świadomie lekceważyć obostrzenia epidemiczne. Mogą natomiast stanowić nieuzasadniony środek represji wobec praworządnych obywateli, którym błędnie naliczono karę i którzy czują się zobowiązani do wykonywania decyzji organów władzy – co już obecnie ma miejsce²⁸.



Represyjny charakter kar z art. 48a *ustawy o zapobieganiu* znajduje wzmocnienie w możliwej wysokości tych kar, tj. kwot kar przewidzianych w przedziale od 5 tys. złotych do 30 tys. złotych. Minimalna kwota tej kary równa jest więc maksymalnej kwocie sankcji za naruszenie ograniczeń wprowadzanych w związku ze stanem wyjątkowym lub stanem klęski żywiołowej²⁹.

Zwracam też uwagę, że kwota ta przekracza kwotę przeciętnego wynagrodzenia w naszym kraju za rok 2019.³⁰ Spora część obywateli zarabia nawet dużo poniżej tej kwoty. Należy się spodziewać, że zarobki te jeszcze się zmniejszą w związku z nieuchronnym kryzysem gospodarczym. Kary z art. 48a adresowane są natomiast do wszystkich obywateli – do osób fizycznych, nie tylko do przedsiębiorców, po których z racji prowadzonej działalności można spodziewać się szczególnej staranności.

Nie znajduję żadnego uzasadnienia dla tak wysokich kwot kar administracyjnych. Wraz z wyżej wspomnianym rygorem natychmiastowej zapłaty sprawia to, że kary z art. 48a *ustawy o zapobieganiu* stanowią niespotykane wręcz surowe narzędzie represji. Tym bardziej, jeśli nie określono w ustawie przesłanek wymiaru kary i możliwości odstąpienia od karania w razie np. okoliczności stanowiących o niskiej szkodliwości społecznej danego zachowania czy jego zaprzestania.

²⁷ Art. 7a § 1. k.p.a.: *Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ.*

²⁸ Decyzje wojewody mazowieckiego o nałożeniu kar pieniężnych za niestawienie się do pracy zgodnie z decyzją z art. 47 *ustawy o zapobieganiu*.

²⁹ Art. 23 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym* (Dz.U. z 2017r. poz.1928 ze zm.), art. 27 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej* (Dz.U. z 2017r. poz. 1897 ze zm.).

³⁰ <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-2019-roku.273.7.html>

III.

Poważną wadą kar z art. 48a *ustawy o zapobieganiu* jest nieokreślenie w ustawie konkretnych czynów podlegających sankcjom. Przepisy tego artykułu odsyłają bowiem *de facto* do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii³¹. Jest to złamanie fundamentalnej zasady, zgodnie z którą karać można jedynie za czyny określone jako bezprawne w ustawie obowiązującej w chwili popełnienia czynu (czyli tu: deliktu administracyjnego). Jak pokazuje doświadczenie ostatniego miesiąca, przedmiotowe rozporządzenie – a w tym przewidziane nim obowiązki spoczywające na obywatelach – zmieniało się już sześciokrotnie. Zmiany wchodzić zaś w życie z dniem ogłoszenia. Sprzyja to sytuacji, w której obywatele, w przeważającej liczbie, mogą być nieświadomi aktualnie obowiązujących obostrzeń i grożących za nie sankcji, a już na pewno są zdezorientowani w tym przedmiocie.

Stan niepewności prawnej pogłębia fakt, iż przepisy ww. rozporządzenia pozostawiają wiele do życzenia z punktu widzenia poprawnej legislacji, są niejasne i dają duże pole do rozmaitej interpretacji. Przykładem niech będzie tu chociażby pojęcie „niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego”, uprawniających do wyjścia z domu³². Z doniesień medialnych oraz napływających do mnie skarg wynika, że na tym tle dochodzi do najczęstszych interwencji Policji, a co za tym idzie, wręczania mandatów lub zapowiedzi skierowania sprawy do Inspekcji Sanitarnej.

IV.

Konieczne jest także poruszenie kwestii realizacji przepisów art. 48 a *ustawy o zapobieganiu*. Jak ustalili pracownicy Biura RPO na podstawie napływających skarg i doniesień medialnych, postępowanie wyjaśniające – dowodowe, służące wymierzeniu kary zredukowane jest przez właściwe organy niemal do zera. Podstawą wymierzenia kary jest zwykle notatka funkcjonariuszy Policji. Nie ma tu w zasadzie mowy o udziale strony, „sprawcy” deliktu w tym postępowaniu. Ukarani nie dostają zawiadomienia o wszczęciu postępowania, ani też o zebraniu materiału dowodowego i możliwości odniesienia się do niego. Z posiadanych przeze mnie informacji wynika, że organy, za podstawę odmowy stronom prawa czynnego udziału w postępowaniu przyjmują art. 10 § 2 k.p.a., zgodnie z którym taka możliwość istnieje w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą

³¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r.697).

³² § 5 pkt 2 rozporządzenia.

niepowetowaną szkodę materialną³³. Niewątpliwie, nałożenie kary o jakiej mowa w art. 48a *ustawy o zapobieganiu*, z racji samej istoty i funkcji kary administracyjnej nie może być uznane za sprawę niecierpiącą zwłoki z przyczyn o jakich mowa w § 2 art. 10 k.p.a. Wydanie decyzji o karze nie ochroni życia i zdrowia ludzkiego, ani nie zapobiegnie niepowetowanej szkodzie materialnej.

Odmówienie obywatelowi prawa czynnego udziału w tym postępowaniu, a więc de facto obrony, staje się tym samym kolejnym elementem nieuzasadnionej represji ze strony organów władzy.

Jako Rzecznik zauważam, że sytuacja pracowników tychże organów jest również trudna i właściwie nie pozwala na realizowanie powierzonych zadań zgodnie ze standardami praworządności³⁴. W obecnej sytuacji epidemicznej, zarówno na pracownikach państwowych powiatowych inspekcji sanitarnych, jak i urzędów wojewódzkich spoczywają zadania, których pilne i sprawne wykonywanie jest konieczne do walki z epidemią Covid – 19. Nakładanie kar administracyjnych z art. 48a *ustawy o zapobieganiu* jest dla nich kolejnym obciążeniem. Siłą rzeczy zatem, nie są oni w stanie przeprowadzić postępowania wyjaśniającego rzetelnie i z poszanowaniem praw strony. Konsekwencją popełnionych błędów będą natomiast w przyszłości uchylone decyzje – w postępowaniu administracyjnym (odwoławczym lub nadzwyczajnym) albo sądowym. Będzie to oznaczało nie tylko dodatkową pracę urzędników, ale i konkretne koszty dla budżetu państwa.

Panie Ministrze – opisany stan rzeczy, wywołany wprowadzeniem do *ustawy o zapobieganiu* takiej a nie innej konstrukcji kar administracyjnych grożących za naruszenie ograniczeń i nakazów epidemicznych, jest niedopuszczalny w państwie prawa, jako że przeczy wszelkim standardom określania przez organy władzy sankcji dla obywateli. Standardom krajowym – określonym w Konstytucji RP jak i międzynarodowym³⁵. **W mojej ocenie, regulacja art. 48 a ustawy o zapobieganiu, w obecnym kształcie, łamie zasadę proporcjonalności, zgodnie z którą kara pieniężna za naruszenie ustawy nie może być**

³³ Art. 10. § 1. *Organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.*

§ 2. *Organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w § 1 tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną.*

³⁴ <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/koronawirus-polska-sanepid-wystawil-juz-kary-na-5-mln-zl-kto-decyduje-o-ich-wysokosci/1cpb4w4>

³⁵ Art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Obywatela, Rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy nr (77)31 z dnia 28 września 1977 r. *o ochronie jednostki w sprawach rozstrzyganych aktami organów administracji* Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(91) 1 z dnia 13 lutego 1991 r. *w sprawie sankcji administracyjnych.*

nadmierna i powinna być bezpośrednio powiązana z wagą naruszenia. Nie muszę podkreślać, że jest to zasada o kardynalnym znaczeniu w kontekście konstytucyjnych gwarancji służących ochronie praw i wolności obywateli.

Wobec powyższego, w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627), zwracam się do Pana Ministra o zainicjowanie jak najszybszej korekty przepisów rozdziału 8a *ustawy o zapobieganiu* w omówionym zakresie.

Z wyrazami szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Potwierdzam zgodność kopii z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1738338.7045152.2003265
Nazwa dokumentu	pismo RPO nr V.511.188.2020.pdf
Tytuł dokumentu	pismo RPO nr V.511.188.2020.docx
Sygnatura dokumentu	V.511.188.2020
Data dokumentu	2020-04-29 15:21:33
Skrót dokumentu	54FAB8CF147F1286795F05683C3090EF059A11B D
Wersja dokumentu	1.34
Data podpisu	2020-04-29
Podpisane przez	Rzecznik Praw Obywatelskich Rzecznik Praw Obywatelskich
	EZD 3.96.1.1.9526
Data wydruku:	2020-04-30 10:44:32
Autor wydruku:	Ucziwek Karolina