



**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa, 31-07-2020 r.

**Adam Bodnar**

**V.7018.437.2020.GH**

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Warszawie**

**za pośrednictwem  
Mazowieckiego Państwowego  
Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego  
via ePUAP**

**Skarżący: Rzecznik Praw Obywatelskich**  
Al. Solidarności 77  
00-090 WARSZAWA  
REGON: 012093073  
Adres elektronicznej skrzynki podawczej:  
/RPO/SkrytkaESP

**Organ: Mazowiecki Państwowy  
Wojewódzki Inspektor Sanitarny**  
ul. Żelazna 79  
00-875 WARSZAWA

**Uczestnik:**

## **Skarga**

### **Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 50 § 1 i art. 53 § 3 w związku z art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325) oraz art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627),

wnoszę skargę

na decyzję Mazowieckiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Warszawie Nr DE HPN/01166/2020 z dnia 3 lipca 2020 r. utrzymującą w mocy decyzję

Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w m.st. Warszawie nr 695/2020/EPN z dnia 14 maja 2020 r. wymierzającą Pani karę pieniężną w kwocie 10 000 zł za nieprzestrzeganie w dniu 8 maja 2020 r. nakazu przemieszczania się w odległości nie mniejszej niż 2 m od siebie.

Zaskarżonej decyzji zarzucam naruszenie art. 7 K.p.a., art. 10 § 1 i 2 K.p.a., art. 61 § 4 K.p.a., art. 75 § 1 K.p.a. w związku z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP, art. 77 § 1 K.p.a., art. 81 K.p.a., art. 189c K.p.a. oraz art. 189d ust. 7 K.p.a., które miało istotny wpływ na wynik sprawy.

W związku z powyższym, wnoszę o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w m. st. Warszawie, stosownie do art. 145 § 1 pkt 1 lit. c Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

### **Uzasadnienie**

**I.** Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w m. st. Warszawie decyzją administracyjną z dnia 14 maja 2020 r. (nr 695/2020/EPN) wymierzył Pani

karę pieniężną w kwocie 10 000 zł za nieprzestrzeganie w dniu 8 maja 2020 r. nakazu przemieszczania się w odległości nie mniejszej niż 2 metry od siebie. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że jej adresat nie podporządkował się regulacji zawartej w obowiązującym w dacie zdarzenia § 17 ust. 1 pkt 1 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. poz. 792), dalej zwanym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r., stanowiącym, iż do odwołania, w przypadku gdy przemieszczanie się następuje pieszo, jednocześnie mogą się poruszać osoby w odległości nie mniejszej niż 2 m od siebie. Naruszenie tak określonego nakazu przemieszczania się Powiatowy Inspektor Sanitarny ustalił na podstawie notatki sporządzonej przez służby porządkowe.

Uzasadniając decyzję administracyjną w zakresie wysokości wymierzonej kary pieniężnej organ administracji publicznej wskazał, że rozważył wagę i okoliczności ustalonego naruszenia prawa, w szczególności istotną potrzebę ochrony zdrowia i życia osób postronnych, które działaniem adresata decyzji zostały w sposób realny i bezpośredni zagrożone oraz poważny uszczerbek w ważnym interesie publicznym, jakim jest bezpieczeństwo zdrowotne osób, które mogły mieć kontakt z adresatem decyzji, brak dotychczasowego niedopełnienia obowiązków w zakresie opisanym w decyzji, w następstwie którego nakładana jest kara oraz wysoki stopień przyczynienia się strony do powstania naruszenia prawa.

Uznając, że przedmiotowa decyzja Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w m. st. Warszawie została wydana z istotnym naruszeniem prawa, Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł odwołanie od tej decyzji. Zaskarżonej decyzji Rzecznik zarzucił naruszenie z art. 7 K.p.a., art. 8 § 1 K.p.a., art. 9 K.p.a., art. 10 § 1 K.p.a., art. 61 § 4 K.p.a., art. 75 § 1 K.p.a. w związku z art. 14 ust. 2 ustawy o Policji i art. 51 ust. 5 Konstytucji RP, art. 77 § 1 K.p.a., art. 81 K.p.a. oraz art. 189d pkt 7 K.p.a.

Zaskarżoną decyzją Mazowiecki Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny utrzymał w mocy decyzję Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w m. st. Warszawie. W ocenie organu odwoławczego, zaskarżona decyzja została wydana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, a zarzuty zawarte w odwołaniach Rzecznika Praw Obywatelskich i strony są chybione i nie zasługują na uwzględnienie.

W ocenie Rzecznika, decyzja organu odwoławczego, jak również poprzedzająca ją decyzja Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w m. st. Warszawie zostały wydane z naruszeniem przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy:

**II.** Rzecznik zarzuca organom Inspekcji Sanitarnej obu instancji, że niezgodnie z prawem dopuściły do wyłączenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, przez co uniemożliwiły jej obronę swoich interesów, wyrażenie swoich żądań i realizację przysługujących jej praw o charakterze procesowym. W szczególności, organy nie zawiadomiły strony o wszczęciu postępowania administracyjnego, przez co pozbawiły ją uprawnienia do wypowiedzenia się co do jedyne go dowodu (policyjnej notatki służbowej), na podstawie którego ustalono stan faktyczny sprawy, jak również prawa do zgłoszenia wniosków dowodowych. W odwołaniu od decyzji organu I instancji strona zarzuciła między innymi *uznanie jednostronne go, subiektywnego i ocenego oświadczenia Policji bez możliwości wypowiedzenia się strony odwołującej*. Nie można się zatem zgodzić ze stanowiskiem organu odwoławczego, iż strona, stawiająca zarzut naruszenia art. 10 § 1 k.p.a., w odwołaniu nie uprawdopodobniła istotności wpływu tegoż uchybienia na wynik sprawy, ani wskazała, że to uniemożliwiło jej dokonanie konkretnych czynności procesowych, mogących mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Już na podstawie *petitum* odwołania można było bowiem ustalić, że wpływ naruszenia art. 10 § 1 k.p.a. polega na uniemożliwieniu stronie w toku postępowania przed organem I instancji podważenia notatki sporządzonej przez Policję. Skoro strona, która nie mogła brać aktywnego udziału w postępowaniu administracyjnym, wskazuje na uchybienia organu inspekcji sanitarnej podważające prawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy, to nie można wykluczyć, że w przypadku gdyby nie pozbawiono jej uprawnień procesowych, a w szczególności zgłaszania wniosków dowodowych i wypowiedzenia się co do notatki



podstawę do uruchomienia odpowiedniej sankcji. Tym samym, postępowanie wyjaśniające w tego rodzaju sprawach powinno się toczyć wedle podobnych reguł, jak w przypadku postępowania karnego opartego na zasadzie domniemania niewinności. Obowiązkiem organu jest zatem samodzielne wykazanie faktów opisanych w hipotezie stosowanej normy prawnej, z uwzględnieniem negatywnych przesłanek procesowych np. przedawnienia nałożenia kary lub niepodlegania karze (por. „Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz” red. W. Chróścielewski i Z. Kmiecik, WKP 2019).

W kontekście powyższego, tym bardziej niezrozumiały jest zarzut organu odwoławczego skierowany pod adresem strony, że w żadnym miejscu odwołania nie przedstawiła jakiegokolwiek argumentu pozwalającego na zminimalizowanie stopnia winy, tudzież szkodliwości społecznej swojego działania. Zdaniem organu odwoławczego, zasadniczym działaniem, które mogłoby skutkować uchyleniem zaskarżonej przez stronę decyzji, byłoby wykazanie przez nią, że uczyniła wszystko co jest możliwe, aby nie dopuścić do naruszenia przepisów sanitarnych. Mazowiecki Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny przypisał jednak stronie całkowitą bierność w tym zakresie i potraktował takie zachowanie, jako dorozumiane przyznanie się strony do świadomego naruszenia przepisów prawa mających na celu zwalczanie epidemii. Takie postępowanie organu odwoławczego stoi w sprzeczności z koncepcją ciężaru dowodu, który spoczywa na podmiocie prowadzącym postępowanie mające na celu nałożenie sankcji administracyjnej.

Po trzecie, koncepcja obiektywnej odpowiedzialności sprawcy deliktu administracyjnego, do której zdaje się nawiązywać organ, w najnowszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, przy udziale Rzecznika Praw Obywatelskich, została znacznie zmodyfikowana. Minimalny standard w tym zakresie TK określił w wyroku z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12, w którym stwierdzono, że przesłanki stosowania kar pieniężnych oraz ich wysokość powinny być ukształtowane przez ustawodawcę w sposób odpowiadający zasadzie adekwatności ingerencji państwa w chronioną konstytucyjnie sferę jednostki (art. 2 Konstytucji). Ich surowość powinna być adekwatna do stopnia naruszenia dobra chronionego za pomocą kary. Ustawodawca, ustanawiając te sankcje, nie powinien również całkowicie abstrahować od sytuacji ekonomicznej osoby podlegającej ukaraniu, która ma istotne znaczenie dla rzeczywistego stopnia dolegliwości odczuwanej przez ukaranego; osobę o niskich dochodach wysoka kara może bowiem doprowadzić do degradacji finansowej. Uwzględnienie tej okoliczności należy jednak pozostawić ocenie organu podejmującego decyzję o ukaraniu oraz sądowi kontrolującemu tę decyzję, które powinny wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności konkretnego wypadku. Prawo materialne powinno stwarzać, w szczególnych okolicznościach, organowi właściwemu do nakładania kar pieniężnych, możliwość miarkowania wysokości kary, a nawet odstąpienia od jej wymierzenia. Administracyjne kary pieniężne stanowią ingerencję państwa w prawa majątkowe jednostki, dlatego ich wysokość powinna być oceniana przez pryzmat zasady

ochrony własności i innych praw majątkowych, w związku z zasadą proporcjonalności, ustanowioną w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

**III.** Nie ma racji Mazowiecki Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny uzasadniając odstępnie od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu wystąpieniem przesłanek wymienionych w art. 10 § 2 K.p.a. Powołany przepis pozwala organowi na przeprowadzenie postępowania administracyjnego bez udziału strony wyłącznie w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na niepowetowaną szkodę materialną. W orzecznictwie podnosi się, że z uwagi na wyjątkowy charakter przepisu art. 10 § 2 K.p.a., przesłanki odstąpienia od realizacji zasady czynnego udziału strony w postępowaniu nie mogą być interpretowane rozszerzająco (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 grudnia 2004 r., sygn. akt VI SA/Wa 139/04). Dlatego też stan niecierpiący zwłoki w załatwieniu sprawy, który uzasadnia zastosowanie art. 10 § 2 K.p.a., oznacza stan realnie istniejący, a nie prawdopodobieństwo jego wystąpienia (por. „Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz” B. Adamiak, J. Borkowski, wyd. 13, wydawnictwo C.H. Beck ). Chodzi zatem o takie obiektywne przypadki, kiedy istnieje konieczność natychmiastowego wydania decyzji (por. „Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz” G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, tom I, wyd. III, LEX 2010).

Według judykatury, odstępnie od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu jest uzasadnione w przypadku, gdy w budynku grożącym zawaleniem zamieszkują ludzie lub obiekt budowlany stwarza zewnętrzne niebezpieczeństwo z uwagi na odpadanie tynku na chodnik, a więc miejsce ogólnie dostępne (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 27 marca 2008 r., sygn. akt II SA/Bd 781/07). Podstawą do zastosowania art. 10 § 2 K.p.a. może być także konieczność zapewnienia sprawnej obsługi ruchu granicznego (por. wyrok NSA z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt I OSK 832/06).

W ocenie Rzecznika, w sprawach dotyczących zwalczania chorób zakaźnych, realne zagrożenie dla bezpieczeństwa zdrowia i życia obywateli, które kreuje stan niecierpiący zwłoki w załatwieniu sprawy, występuje w przypadku stwierdzenia na podstawie wyniku badania, że określona osoba jest zakażona wirusem SARS-CoV-2, w związku z czym powinna być natychmiast odizolowana od reszty społeczeństwa na podstawie stosownej decyzji organu inspekcji sanitarnej. Przebywanie osoby zakażonej w/w wirusem w przestrzeni publicznej i kontaktowanie się z innymi, zdrowymi osobami, stwarza bowiem obiektywne i realne niebezpieczeństwo zakażenia tych osób, przez co zagraża ich zdrowiu i życiu. Taka sytuacja uzasadnia zatem niezwłoczne załatwienie sprawy i wydanie przez organ inspekcji sanitarnej decyzji nakładającej obowiązek izolacji z pominięciem uprawnień procesowych strony wynikających z zasady czynnego udziału w postępowaniu.

Natomiast, gdy organ inspekcji sanitarnej prowadzi postępowanie w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej za naruszenie przez daną osobę nakazów wynikających z przepisów sanitarnych, brak jest podstaw do zastosowania art. 10 § 2 K.p.a. Nałożenie wspomnianej kary nie jest sprawą niecierpiącą zwłoki z powodu niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego, bowiem ewentualne zagrożenie dla dobra jakim jest zdrowie i życie obywateli wystąpiło w momencie naruszenia przepisów sanitarnych i późniejsze wydanie decyzji w przedmiocie sankcji za delikt administracyjny nie niweluje w żaden sposób tego potencjalnego niebezpieczeństwa oraz nie pozwala na uniknięcie ewentualnych negatywnych skutków tego naruszenia. Decyzja nakładająca karę pieniężną nie usuwa także ewentualnego zagrożenia niepowetowaną szkodą materialną, która według organu odwoławczego może polegać na powstaniu dodatkowych kosztów zwalczania epidemii wirusa SARS-CoV-2, a nawet miliardowych strat i zapaści gospodarki narodowej, które zagrożą dobrobytowi Polaków przez najbliższe kilka lat. Szczególna szybkość nie jest zatem cechą, którą bezwzględnie musi charakteryzować się tego rodzaju postępowanie represyjne i która uzasadnia odstępnie od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. Zmniejszenie efektu prewencyjnego kary pieniężnej, do czego doszłoby – zdaniem organu odwoławczego – w przypadku „opóźnienia” w nałożeniu kary spowodowanego czynnym udziałem strony w postępowaniu, nie jest bowiem okolicznością usprawiedliwiającą zastosowanie art. 10 § 2 K.p.a. przez organ inspekcji sanitarnej.

W niniejszej sprawie organ opiera zastosowanie art. 10 § 2 K.p.a. jedynie na przypuszczeniu, że niezwłoczne nałożenie kary pieniężnej z pominięciem uprawnień procesowych strony doprowadzi do zapobieżenia negatywnym skutkom, o których mowa w przywołanym przepisie. Artykuł 10 § 2 K.p.a. nie może być jednak stosowany na zasadzie *intentio acta probat* (zamiar uświęca środki), a co najwyżej na zasadzie *exitus acta probat* (skutek uświęca środki). Niezbędna jest pewność, że wykonanie decyzji wydanej w realiach art. 10 § 2 K.p.a. doprowadzi do realizacji zakładanego tym przepisem celu, czyli wyeliminuje niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzi lub zagrożenie niepowetowaną szkodą materialną. Takiej pewności organy orzekające w sprawie nie miały. Strona mogła się bowiem okazać *zatwardziałym* a do tego majątnym sprawcą deliktu administracyjnego i, mimo zapłaty kary, w dalszym ciągu nie stosować się do rzekomo naruszonych przepisów prawa.

Nie zostało także przez organ w najmniejszym stopniu wykazane, że wydanie kwestionowanej decyzji w reżimie art. 10 § 2 K.p.a. cechowało się niezbędnością, czyli innymi słowy, nie można było w inny sposób doprowadzić do realizacji celów wskazanych w tym przepisie. Wskazać wręcz należy, że lepszym i szybszym (bo możliwym do zastosowania *od ręki*) środkiem, skłaniającym stronę do realizacji intencji organu, tj. przestrzegania rzekomo naruszonych norm, byłoby zastosowanie zasady czynnego udziału

stron w postępowaniu i zawiadomienie o tym, że zostało wszczęte postępowanie w sprawie wymierzenia kary.

Na marginesie należy zwrócić uwagę, że przyczyny odstąpienia od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu organ administracji publicznej powinien utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji (art. 10 § 3 K.p.a.). W doktrynie podnosi się, że obowiązek sporządzenia adnotacji na okoliczność zastosowania art. 10 § 2 K.p.a. nie zwalnia organu od wskazania przyczyn odstąpienia od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu w uzasadnieniu decyzji (por. „Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz” G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, tom I, wyd. III, LEX 2010 oraz „Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz”, red. H. Knysiak-Sudyka, wyd. II, WKP 2019). Tymczasem, w uzasadnieniu decyzji Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w m. st. Warszawie brak jest jakiegokolwiek wzmianki, że organ skorzystał z uprawnienia przewidzianego w art. 10 § 2 K.p.a. oraz wskazania przyczyn, dla których to uczynił.

**IV.** Rzecznik podtrzymuje stanowisko i argumentację przedstawione w odwołaniu od decyzji organu I instancji, zgodnie z którymi notatka służbowa funkcjonariusza policji zawierająca dane osobowe strony przekazana organowi inspekcji sanitarnej na potrzeby postępowania administracyjnego jest dowodem sprzecznym z prawem, a tym samym nie mogła stanowić podstawy do ustalenia stanu faktycznego przedmiotowej sprawy. Policja nie jest upoważniona do podejmowania czynności zmierzających do wykrycia naruszeń prawa sankcjonowanych następnie w postępowaniu administracyjnym poprzez wymierzenie kary pieniężnej, o czym przesądza treść art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2020 r. poz. 360), który określa zamknięty katalog celów, na potrzeby których ta formacja podejmuje określone rodzajowo czynności. Ponadto, żaden przepis ustawy nie daje policji uprawnień do gromadzenia informacji o osobach fizycznych na potrzeby postępowań administracyjnych prowadzonych przez inny organ, a następnie przekazywania tych informacji organowi administracji publicznej, jakim jest organ inspekcji sanitarnej. Podstawą prawną do tego rodzaju działania policji nie może być wskazany w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji art. 20 ust. 1j ustawy o Policji w związku z art. 1 pkt 1 ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości. Z treści powołanych przepisów wynika, że policja może przetwarzać dane osobowe w celu rozpoznawania, zapobiegania, wykrywania i zwalczania czynów zabronionych, w tym zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także wykonywania tymczasowego aresztowania, kar, kar porządkowych i środków przymusu skutkujących pobawieniem wolności. W doktrynie podnosi się, że „rozpoznawanie”, „zapobieganie”, „wykrywanie” i „zwalczanie” czynów zabronionych, o których mowa w art. 1 pkt 1 ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości, to pojęcia funkcjonujące w ustawach szczególnych, m.in. w art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji. Interpretacja tych pojęć



na potrzeby powołanej wyżej ustawy powinna być zatem taka sama, jak w ustawach szczególnych (por. „Ustawa o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości” red. A. Grzelak, Warszawa 2019 oraz „Ochrona danych osobowych w ściganiu przestępstw. Standardy krajowe i unijne” M. Kusak, P. Wiliński, WKP 2020). W art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji jest mowa o rozpoznawaniu, zapobieganiu i wykrywaniu takich czynów zabronionych jak przestępstwa, przestępstwa skarbowe i wykroczenia. Zatem uprawnienie policji do przetwarzania danych osobowych ogranicza się do danych pozyskanych w trakcie czynności ukierunkowanych na zwalczanie przestępstw, przestępstw skarbowych i wykroczeń. Przedmiotowe uprawnienie nie obejmuje natomiast danych osobowych uzyskanych w wyniku innych czynności policji, w tym czynności podjętych wyłącznie w celu uzyskania informacji na potrzeby postępowania prowadzonego przez organy inspekcji sanitarnej.

W świetle powyższego, przyjęć należy, że w przedmiotowej sprawie brak jest wymaganej przez Konstytucję ustawowej podstawy do przetwarzania przez Policję i udostępniania danych osobowych na potrzeby prowadzonego przez Państwową Inspekcję Sanitarną postępowania, którego celem jest wymierzenie kary pieniężnej określonej w art. 48a ust. 1 pkt ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. W konsekwencji, dane osobowe przekazane przez policję organowi inspekcji sanitarnej na potrzeby postępowania mającego na celu wymierzenie kary pieniężnej adresatowi zaskarżonej decyzji, zostały pozyskane z naruszeniem art. 51 ust. 5 Konstytucji. Nie ulega zatem wątpliwości, że notatka służbowa zawierająca opis zarzucanego stronie postępowania zachowania jest dowodem sprzecznym z prawem w rozumieniu art. 75 § 1 K.p.a.

Za tezę, że notatka służbowa funkcjonariusza policji nie może być zgodnym z prawem dowodem w postępowaniu, którego przedmiotem jest wymierzenie kary pieniężnej za naruszenie nakazów wprowadzonych w drodze aktów wykonawczych w związku z wystąpieniem stanu epidemii, przemawia także przepis art. 15 zzzn ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374 z późn. zm.). Powołany przepis przewiduje, że stwierdzenie naruszenia obowiązku hospitalizacji, kwarantanny lub izolacji nałożonego w związku ze zwalczaniem COVID-19, które stanowi podstawę do wymierzenia przez organ inspekcji sanitarnej administracyjnej kary pieniężnej w drodze decyzji, może nastąpić w szczególności na podstawie ustaleń policji. Skoro ustawodawca wprowadził przepis szczególny, który pozwala na wykorzystanie dowodów przeprowadzonych przez policję w ściśle określonych postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez organy inspekcji sanitarnej, to przyjęć należy, że w innych postępowaniach prowadzonych przez te organy ustalenia policji (np. udokumentowane w formie notatki służbowej) nie mogą być zgodnym z prawem dowodem, stanowiącym podstawę ustalenia stanu faktycznego sprawy.

Do takich wniosków prowadzi założenie racjonalnego ustawodawcy. Jeżeli bowiem ustalenia policji byłyby dopuszczonym przez prawo dowodem w postępowaniu prowadzonym przez organ inspekcji sanitarnej, to z jakich powodów racjonalny ustawodawca wprowadzałaby specjalne regulacje, które *expressis verbis* wskazują, że wspomniany organ może ustalić stan faktyczny sprawy w oparciu o tego rodzaju dowód.

Przepis art. 77 § 1 K.p.a. nakłada na organ administracji publicznej obowiązek zgromadzenia i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Wynikająca z tej regulacji zasada zupełności materiału dowodowego obliguje organ do zebrania wszelkich niezbędnych dowodów dla dokładnego wyjaśnienia i rozstrzygnięcia sprawy. Skoro w przedmiotowej sprawie organy inspekcji sanitarnej pozyskały wyłącznie jeden dowód i to w dodatku niezgodnie z prawem, to nie ulega wątpliwości, że nie wykonały obowiązku ustanowionego w art. 77 § 1 K.p.a. Z kolei oparcie ustaleń faktycznych o notatkę służbową, która nie spełnia wymogów dowodu określonych w art. 75 § 1 K.p.a., stoi także w sprzeczności z art. 7 K.p.a., nie pozwala bowiem na dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy i w konsekwencji nie prowadzi do jej załatwienia.

V. Rzecznik nie może również zaakceptować stanowiska organu odwoławczego co do oceny zastosowania art. 189d K.p.a. W myśl tego przepisu prawa wymierzając administracyjną karę pieniężną, organ administracji publicznej 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.

Dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej są prawnie równorzędne w tym sensie, że nie ma podstaw do konstruowania ich hierarchii, organ odwoławczy nie mógł zatem uznać, że waga i okoliczności naruszenia prawa jest dyrektywą naczelną w stosunku do warunków osobistych strony. *Contra legem* jest zawarte w uzasadnieniu zaskarżonej

decyzji twierdzenie: *Z racji stworzenia bezpośredniego zagrożenia dla najważniejszych dóbr prawnie chronionych, tj. zdrowia i życia obywateli, organ administracji publicznej zmuszony był uznać, że żadne warunki osobiste strony nie mogły mieć wpływu na wysokość kary administracyjnej, jaka musiała być nałożona na adresata decyzji.*

W przedmiotowej sprawie organ wymierzył stronie karę w kwocie 10 000 zł. Natomiast zgodnie z materialnoprawną podstawą decyzji, to jest art. 48a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239, ze zm.), kto w stanie 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 1 lub w art. 46b pkt 5 i 9-12, podlega karze pieniężnej w wysokości od 5000 zł do 30 000 zł. Organ dysponował zatem luzem decyzyjnym w zakresie podejmowanego rozstrzygnięcia, a nałożona na stronę kara nie jest najniższą możliwą przewidzianą przez normę sankcjonującą.

Zgodnie z zasadą indywidualizacji kary wymiar jej należało więc wyważyć w oparciu o wszystkie znajdujące zastosowanie w sprawie przesłanki opisane w art. 189d K.p.a. Należy też mieć na uwadze, że organ wydając decyzję winien uzasadnić ją w stopniu należytym (art. 107 §1 pkt 6 K.p.a.). Rozważania organu powinny zatem znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji. Tymczasem w przedmiotowej sprawie z treści uzasadnień decyzji organów obydwu instancji wynika, iż nie rozważyły one w ogóle warunków osobistych strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna. Nie rozważyły w związku z tym tego, jaka jest sytuacja majątkowa i rodzinna osoby, na którą nakłada karę pieniężną, jej zdolności zarobkowych i realnych możliwości uiszczenia kary pieniężnej w wysokości ustalonej w decyzji administracyjnej. Nie ustaliły, czy strona zobowiązana do zapłaty pod rygorem natychmiastowej wykonalności kary w wysokości 10 000 zł nie popadnie w niedostatek (a w konsekwencji czy w niedostatek nie popadnie jej rodzina).

Odnosząc się do stanowiska organu odwoławczego, że Rzecznik błędnie utożsamia warunki osobiste strony z warunkami rodzinnymi, majątkowymi i zarobkowymi, należy wskazać, iż zgodnie z ustaleniami doktryny warunki osobiste sprawcy czynu zabronionego to *jego sytuacja rodzinna, socjalna, środowiskowa i zawodowa. W szczególności istotny jest stan cywilny sprawcy, liczba dzieci i osób na utrzymaniu, pozycja w rodzinie i wypełnianie obowiązków rodzinnych, więzi i relacje wewnątrzrodzinne, źródło utrzymania i warunki materialne, warunki mieszkaniowe, relacje społeczne, utrzymywanie kontaktów z pozytywnymi lub negatywnie ocenianymi środowiskami, poziom wykształcenia i kwalifikacji zawodowych, pozycja na rynku pracy, możliwości zarobkowe itp.* (V. Konarska-Wrzosek [w:] Kodeks karny. Komentarz, red. R. Stefański, Warszawa 2017, komentarz do art. 53, teza 50). Uwzględnienie warunków osobistych sprawcy w szczególności pozwala na racjonalną indywidualizację kary, tak aby reakcja na naruszenie prawa miała rzeczywiście

charakter dolegliwości osobistej dla sprawcy, a nie jego bliskich, i aby była możliwa do realizacji przez sprawcę obarczonego określonymi obowiązkami oraz mającego takie, a nie inne możliwości udźwignięcia ciężarów wynikających z treści sankcji.

**VI.** Niezależnie od powyższego należy podnieść, że zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 1066), które obowiązywało w dniu wydania przez organ odwoławczy zaskarżonej decyzji, nakaz jednoczesnego poruszania się osób w odległości nie mniejszej niż 2 metry nie dotyczył osoby, która wykonywała obowiązek zakrywania ust i nosa za pomocą maseczki, przyłbicy lub odzieży (§ 18 ust. 1 pkt 1 lit. c powołanego rozporządzenia). Obecne przepisy są zatem względniejsze niż regulacje, które obowiązywały w dniu zdarzenia, czyli 8 maja 2020 r.

Stosownie do postanowień art. 189c K.p.a., jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony. Zgodnie z tą dyrektywą, stanowiącą odzwierciedlenie art. 4 § 1 Kodeksu karnego, organ wymierzający administracyjną karę pieniężną zobligowany jest do uwzględnienia wszelkich korzystnych dla „sprawcy” deliktu administracyjnego zmian prawnych, do których doszło od momentu popełnienia przewinienia.

Zauważyć przy tym należy, że odwołanie się przez ustawodawcę w przytoczonym przepisie do *ustawy innej niż w czasie naruszenia prawa* oznacza również zmiany aktów podustawowych (rozporządzeń, a nawet aktów indywidualnych), które miały wpływ na powstanie lub zakres odpowiedzialności deliktowej (por. szerzej: A. Cebera i J. G. Firlus w: [red.] H. Knysiak-Sudyka, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wydanie II, Lex (el.) 2019, a także uchwałę Sądu Najwyższego z 25 listopada 1971 r., sygn. akt VI KZP 42/71, opubl. OSNKW 1972 nr 2 poz. 30). Kary stypizowane w art. 48a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi 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 obowiązek na indywidualnego adresata (art. 48a ust. 2). Oznacza to, że jeżeli przed datą wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej (ostatecznego zakończenia postępowania administracyjnego) doszło do uchylecia lub zmiany 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 *w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej* jednoznacznie odnosi się do całego procesu administracyjnego, który kończy się z chwilą wydania decyzji posiadającej przymiot ostateczności (por. A. Wróbel w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wydanie VII, Lex (el.) 2020). Jakkolwiek więc ustawodawca postanowił, że decyzjom wydawanym w oparciu o art. 48a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi 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.

W związku z powyższym, obowiązkiem organu odwoławczego, wynikającym z art. 7 K.p.a., było wyjaśnienie kwestii realizacji przez stronę obowiązku zakrywania ust i nosa za pomocą maseczki, przyłbicy lub odzieży i w przypadku pozytywnych ustaleń w tym zakresie, zastosowanie art. 189c K.p.a., co w konsekwencji oznaczałoby konieczność uchylecia decyzji organu pierwszej instancji oraz umorzenia postępowania przed tym organem w całości.

\*

Z tego też względu, wnoszę jak na wstępie.

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/