

Received: 20.12.2020
Accepted: 10.02.2021
Published: 30.03.2021

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2021, XXI, z. 1: s. 135-153
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0015.2510
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Marcin Sala-Szczypiński*
Nr ORCID: 0000-0002-5891-4847

ADMINISTRACYJNE KARY PIENIĘŻNE CZASU EPIDEMII I ZASADA STOSOWANIA „USTAWY WZGLĘDNIJSZEJ”

ADMINISTRATIVE PECUNIARY PENALTIES DURING THE EPIDEMIC AND THE PRINCIPLE OF APPLYING THE „RELATIVE LAW”

Streszczenie: Niniejszy tekst omawia problemy praktyczne i prawne pojawiające się w związku z administracyjnymi karami pieniężnymi nakładanymi podczas „pierwszej fali epidemii” (marzec – lipiec 2020r.). Krytycznej analizie poddano praktykę stosowania zasady „ustawy względniejszej” przez organy inspekcji sanitarnej.

Słowa kluczowe: kary administracyjne, inspekcja sanitarna, nakazy i zakazy epidemiczne

Summary: This text discusses the practical and legal problems arising in connection with administrative fines imposed during the “first wave of the epidemic” (March - July 2020). The practice of applying the principle of “more relative law” by the sanitary inspection authorities was subject to a critical analysis.

Keywords: administrative penalties, the principle of “more favorable law”, sanitary inspection, epidemic orders and prohibitions

UWAGI WSTĘPNE

„Trudno o bardziej kontrowersyjną i rozpalającą umysły przedstawicieli doktryny prawa problematykę niż administracyjne kary pieniężne” – tymi słowami zaczyna się pierwszy artykuł¹ w publikacji z roku 2015: „Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym pań-

* dr; radca prawny w Wojewódzkiej Stacji Sanitarно-Epidemiologicznej w Krakowie, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie. Źródła finansowania publikacji: środki własne autora; e-mail: marcin.sala-szczypinski@up.krakow.pl

¹ D.K. Nowicki, S. Peszkowski, *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, red. M. Błachucki, Warszawa 2015.

stwie prawa”. Po pięciu latach, w czasie obowiązywania w 2020 roku stanu epidemii spowodowanego „koronawirusem”, mógłbym niniejszy tekst rozpocząć podobnym zdaniem: trudno o bardziej kontrowersyjną i rozpalającą umysły społeczeństwa i przedstawicieli doktryny prawa problematykę niż administracyjne kary pieniężne wymierzane za niestosowanie się do ograniczeń i nakazów wprowadzonych w związku ze stanem epidemii lub zagrożenia epidemicznego. I faktycznie – zarówno reakcje społeczne na stosowanie administracyjnych kar pieniężnych, jak i juretyczna analiza praktyki ich nakładania nie są jednoznaczne.

Niniejszy tekst, odnoszący się do problemów praktycznych i prawnych pojawiających się w związku z administracyjnymi karami pieniężnymi nakładanymi podczas „pierwszej fali epidemii” (marzec – lipiec 2020r.), powstał pod koniec 2020 roku, w czasie „drugiej fali” epidemii. Jesteśmy bogatsi w doświadczenia, pojawiają się pierwsze wyroki sądów administracyjnych odnoszące się do tej problematyki², a i ustawodawca wprowadził istotne zmiany legislacyjne³. W niniejszym tekście poddam analizie problematykę stosowania „ustawy względniejszej” w odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych czasu epidemii, jako kwestię o charakterze uniwersalnym, prezentując wnioski, które w moim przekonaniu, mimo iż uwidocznione wyjątkowo jaskrawo w odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych czasu epidemii, mogą znaleźć zastosowanie ogólne. Rozważania te osadzę w rudymenarnie, bo jedynie w niezbędnym zakresie, zaprezentowanym tle ogólnej problematyki administracyjnych kar pieniężnych. Interwencja ustawodawcy, rozszerzająca funkcjonariuszom organów inspekcji sanitarnej uprawnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego także na wykroczenia polegające na nieprzestrzeganiu zakazów, nakazów, ograniczeń lub obowiązków określonych w przepisach o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych, sprawiła, iż bezprzedmiotowe stały się zamierzone przeze mnie rozważania *de lege ferenda* o zasadności wprowadzenia takiej właśnie nowelizacji, toteż kwestie te poruszę marginalnie, w kontekście analizy porównawczej administracyjnych kar pieniężnych.

Podstawę nakładania tych administracyjnych kar pieniężnych stanowią przepisy Rozdziału 8A (Kary pieniężne) ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi z dnia 5 grudnia 2008 r. (tj. z dnia 6 czerwca 2019 r., Dz.U. z 2019 r., poz. 1239) – dodanego ustawą o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 z dnia 31 marca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 567). Przepisy te upoważniły między innymi państwowego powiatowego inspektora sanitarnego do nakładania kar pieniężnych za niestosowanie się do ustanowionych na podstawie art. 46 lub art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych (...) nakazów, zakazów lub ograniczeń. Wspomniany art. 46b dodany został ustawą o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych z dnia 2 marca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 374), a określa on zakres ograniczeń i nakazów, jakie mogą zostać wpro-

² Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Opolu z dnia 27 października 2020 r., sygn. akt. II SA/Op 219/20.

³ Przede wszystkim zmiany wprowadzone ustawą z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID 19 (Dz.U. z 2020 r., poz. 2112), rozszerzające funkcjonariuszom organów inspekcji sanitarnej uprawnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego także na wykroczenia polegające na nieprzestrzeganiu zakazów, nakazów, ograniczeń lub obowiązków określonych w przepisach o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych, o czym szerzej w dalszej części tekstu.

wadzone w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 46a, czyli rozporządzeniu Rady Ministrów określającym zagrożony obszar wraz ze wskazaniem rodzaju strefy, na którym wystąpił stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego oraz właśnie rodzaj stosowanych rozwiązań – w zakresie określonym w art. 46b. Mamy tu zatem do czynienia z przepisami blankietowymi – szczegółowe doprecyzowanie zakazów i nakazów, za naruszenie których może być wymierzona administracyjna kara pieniężna, następuje w rozporządzeniu wykonawczym. W zakresie ograniczeń, nakazów i zakazów ustanawianych w związku z wystąpieniem stanu epidemii, a obejmujących między innymi nakazy zakrywania ust i nosa, odpowiedniego sposobu przemieszczania się (z zachowaniem wskazanej odległości) czy korzystania z terenów zielonych w miejscach publicznych lub wstępu do lasów następowały galopujące zmiany. W okresie od marca do sierpnia 2020 (w okresie obejmującym „pierwszą falę epidemii”) nakazy te wprowadzone były w drodze ośmiu kolejnych rozporządzeń, które zmieniano łącznie 16 razy⁴.

Lawinowa legislacja, sprzeczne komunikaty medialne, a także często niefrasobliwe zachowania adresatów norm prawnych spowodowały, iż liczba, a także łączna kwota nałożonych kar administracyjnych były ogromne⁵. W konsekwencji ogromna była także ilość odwołań, składanych przez strony od nakładających kary decyzji powiatowych inspektorów sanitarnych. Skala zjawiska spowodowała liczne komentarze, dyskusje naukowe⁶, a także interwencje Rzecznika Praw Obywatelskich⁷.

ADMINISTRACYJNA KARA PIENIĘŻNA

Dla prawidłowej oceny działalności jurysdykcyjnej organów inspekcji sanitarnej kluczowe znaczenie ma ustalenie charakteru administracyjnej kary pieniężnej i pełnionych przez nią funkcji.

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z dnia 31 marca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 566) – zmieniane jeden raz; Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z dnia 10 kwietnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 658) – zmieniane dwa razy; Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z dnia 19 kwietnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 697) – zmieniane jeden raz; Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z dnia 2 maja 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 792) – zmieniane jeden raz; Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z dnia 16 maja 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 878) – zmieniane jeden raz; Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z dnia 29 maja 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 964) – zmieniane cztery razy; Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z dnia 29 maja 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 964) – zmieniane trzy razy; Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z dnia 19 czerwca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1066) – zmieniane trzy razy; Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z dnia 7 sierpnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1356).

⁵ „Kary wystawione przez sanepid w związku z epidemią przekroczyły 20 mln zł. Mamy najnowsze dane”, <https://wiadomosci.onet.pl/warszawa/koronawirus-kary-wystawione-przez-sanepid-przekroczyly-20-mln-zl-najnowsze-dane/rsr4f18> [dostęp: 28.12.2020].

⁶ Zob. zebranie naukowe Katedra Prawa Karnego UJ – „Kary administracyjne w czasie stanu epidemii”, <https://www.youtube.com/watch?v=IVyRm4xv0o0> [dostęp: 28.12.2020].

⁷ Zob. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-zasady-karania-obywateli-budza-watpliwosci-rpo> [dostęp: 28.12.2020] oraz załączone tamże pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 29.04.2020, znak V.511.188.2020.M do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W wypowiedziach doktryny już dawno wskazywano na konieczność kompleksowej regulacji administracyjnych kar pieniężnych – „odpowiednia regulacja odpowiedzialności za delikty administracyjne czyniłaby proces nakładania sankcji prostszym i bardziej przejrzystym. Ustanowienie normatywnych archetypów odpowiedzialności administracyjnej w stosunku do określonych kategorii deliktów administracyjnych precyzowałoby jednoznacznie sferę działań prawnie dopuszczalnych, niepenalizowanych przez administrację publiczną, a z drugiej strony – dawałoby czytelne kryteria nakładania sankcji administracyjnych przez organy administracji publicznej”⁸. Postulat wprowadzenia takiej regulacji został zrealizowany przez ustawę z 9.03.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, wprowadzającą przepisy art. 189a–189k k.p.a., które stanowiły *novum* w polskim systemie prawnym. Niestety, jak pokazała praktyka czasu epidemii, nadal nie do końca udało się sformułować postulowane czytelne kryteria nakładania sankcji administracyjnych przez organy administracji publicznej.

Administracyjna kara pieniężna, której definicję zawiera art. 189b kodeksu postępowania administracyjnego⁹, stanowi rodzaj sankcji administracyjnej o charakterze pieniężnym¹⁰. Nawiązując do podziału norm na normy sankcjonowane i normy sankcjonujące (pierwsze to takie, które określają stan faktyczny, oraz prawa i obowiązki, jakie mają powstać w związku z jego zaistnieniem, drugie określają natomiast środki przymusu, odpowiedzialność oraz inne ujemne następstwa za niewywiązanie się z obowiązków nałożonych na podstawie norm sankcjonowanych), administracyjną karę pieniężną wielu autorów utożsamia z normą sankcjonującą¹¹. Administracyjną karę pieniężną należy zatem rozumieć jako ujemne skutki niezastosowania się do ustanowionego nakazu albo zakazu.

Administracyjna kara pieniężna jest nakładana przez organ administracji publicznej w drodze decyzji, czyli aktu administracyjnego o charakterze indywidualnym, na osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, za zachowania bezprawne, stanowiące delikt administracyjny (działanie bez wymaganego pozwolenia, bądź naruszenie zakazu lub nakazu określonego normami prawa publicznego). Administracyjne kary pieniężne stanowią więc swoistą dolegliwość za popełniony delikt administracyjny, jednak dolegliwość ta, wbrew sugestii wynikającej z jej nazwy, nie może być utożsamiana z karą jako swoistą sankcją na gruncie prawa karnego.

„Administracyjne kary pieniężne są to w istocie środki mające na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa”¹². Wobec tego sankcje administracyjne – stosowane automatycznie, z mocy ustawy – mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne, bez względu na ich charakter sankcjonująco-dyscyplinujący¹³. Kara taka „nie jest konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem

⁸ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 6.

⁹ Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r., tekst jedn. z dnia 20 grudnia 2019 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 256); (dalej: k.p.a.), art. 189b: „Przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej”.

¹⁰ R. Stankiewicz, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2020; uwagi do art. 189b, Nb. 1

¹¹ D.K. Nowicki, S. Peszkowski, *Kilka uwag...*, s. 15.

¹² Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 1994 r., U 7/93.

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04.

zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawcy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności obiektywnej¹⁴. Istota kary administracyjnej nie sprowadza się zatem do wyrządzenia osobistej dolegliwości, a do zagwarantowania prawidłowego funkcjonowania mechanizmów i instytucji objętych władztwem administracyjnym.

Jak uznał Trybunał Konstytucyjny¹⁵, kara taka nie mieści się w systemie prawa karnego i nie może być objęta konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej. Konsekwencją takiej konstatacji jest nieadekwatność wzorca określonego w art. 42 Konstytucji, statuującego dwie podstawowe, fundamentalne dla prawa karnego zasady: *nullum crimen sine lege* i *nulla poena sine lege*, stanowiące aksjologiczne podstawy funkcjonowania odpowiedzialności karnej. Wprawdzie w doktrynie pojawiały się głosy wskazujące na przynależność instytucji administracyjnych kar pieniężnych do systemu prawa karnego, jednak zdecydowanie przeważają poglądy traktujące tę sankcję jako jeden z rodzajów sankcji administracyjnych¹⁶, traktujące ją jako instrument władztwa administracyjnego będącego obiektywną konsekwencją zaistnienia stanu niezgodnego z prawem administracyjnym.

W doktrynie i w orzecznictwie panuje zgoda co do tego, iż administracyjne kary pieniężne mają pełnić przede wszystkim funkcję prewencyjną. Nie są one wyłącznie represją za naruszenie prawa, ale przede wszystkim stanowią środek przymusu, który służyć ma zapewnieniu wykonywania obowiązków wobec państwa. „Organ administracyjny musi bowiem posiadać skuteczne środki, które skłonią adresatów norm do oczekiwanego zachowania w sferach uznanych za szczególnie istotne¹⁷, a poprzez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków określonych w ustawie albo w decyzji administracyjnej, kary administracyjne motywują do wykonywania ustawowych obowiązków¹⁸.

Trybunał Konstytucyjny właśnie w funkcji prewencyjnej administracyjnej kary pieniężnej dostrzega cechę odróżniającą ją od środka karnego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego istotą sankcji karnych jest represja, zaś kar administracyjnych – profilaktyka i prewencja¹⁹. Oczywiście każdej z sankcji (karnej i administracyjnej) możemy przypisać różnorakie funkcje, chodzi jednak o funkcje dominujące, mające konstytutywny dla danego rodzaju sankcji charakter.

„Podkreśla się jednak, że tym, co odróżnia karę grzywny od administracyjnej kary pieniężnej, jest funkcja tych dwu bardzo podobnych instytucji. Kara administracyjna nie jest odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi jedynie środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji²⁰.

Aktywność administracji publicznej, nakierowana na realizację celów o charakterze publicznym (w tym bezpieczeństwa sanitarnego i ochrony przed zagrożeniami wywołanymi epidemią), jest zdeterminowana prawnym obowiązkiem podjęcia skutecznych działań zmierzających do pełnej ich realizacji i doprowadzenia do stanu zgodności zaistniałych stanów, sytuacji czy zdarzeń z obowiązującymi aktami normatywnymi²¹.

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06.

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2008 r., SK 75/06.

¹⁶ M. Sztybel, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze (PAN)” 2003, 4, s. 131.

¹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2010 r., P 9/08.

¹⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2.03.2015 r., I GSK 1456/13.

¹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09.

²⁰ B. Wierzbowski, *Problem kar administracyjnych w demokratycznym państwie prawnym*, [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, Warszawa 2012, s. 961.

²¹ I. Niżnik-Dobosz, *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka i M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 121.

Jednak z drugiej strony, jak kategorycznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 1 lipca 2014 r.²² 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”.

Reasumując wypowiedzi doktryny i orzecznictwa, należy stwierdzić, że administracyjna kara pieniężna jest określaną w ustawie sankcją o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu, jej podstawową funkcją jest funkcja prewencyjna, a celem – zapewnienie przestrzegania norm prawa administracyjnego.

Kodeks postępowania administracyjnego zawiera, skierowane do organu administracji publicznej, „dyrektywy wymiaru kary”²³ – „wymierzenie kary pieniężnej powinno być dokonane także z uwzględnieniem zasady proporcjonalności”²⁴, wyrażonej *expressis verbis* w przepisie art. 8 § 1 k.p.a. Co jednak istotne, organ obowiązany jest stosować zasadę proporcjonalności, zawartą w kodeksie postępowania administracyjnego, jednak wymierzając karę w granicach określonych przez ustawodawcę, a trzeba zaznaczyć, że dolna granica w przypadku kar administracyjnych za naruszenie przepisów ustanawiających nakazy i zakazy w związku ze stanem epidemii została ustawiona bardzo wysoko – od 5 tys. złotych²⁵, czyli na poziomie odpowiadającym przeciętnemu wynagrodzeniu²⁶.

²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r., SK 6/12.

²³ Art. 189d k.p.a.: 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.

²⁴ R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2017, komentarz do art. 189d, Nb. 2.

²⁵ Zgodnie z art. 48a. ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1239, z późn. zm.); (dalej: ustawa o zapobieganiu): 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.

²⁶ Zgodnie z Komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 12 maja 2020 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w pierwszym kwartale 2020 r., wyniosło ono 5331,47 zł.

Ustawodawca zaś powinien przestrzegać zasady proporcjonalności w dwu aspektach – po pierwsze, wprowadzając tylko takie nakazy i zakazy, które są skuteczne, a zarazem niezbędne dla ograniczenia epidemii, czyli proporcjonalnie do niebezpieczeństwa epidemii (zgodnie z zasadą proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483)²⁷, po drugie, wprowadzając takie sankcje, które byłyby proporcjonalne do wagi i okoliczności naruszenia prawa oraz właściwości osobistych strony. „Ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza proporcję między stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie; zakaz ten jest jednym z przejawów zasady ochrony zaufania obywatela do państwa”²⁸.

ZASADA USTAWY WZGLĘDNIJSZEJ

Choć administracyjna kara pieniężna nie jest sankcją prawa karnego, to odnoszą się do niej instytucje podobne jak w prawie karnym, między innymi niezwykle istotna dla naszych dalszych rozważań zasada stosowania przepisu względniejszego dla strony – reguła intertemporalna wzorowana na zasadzie znanej z prawa karnego²⁹: „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” (art. 189c k.p.a.). Badanie „względności” administracyjnej kary pieniężnej powinno odbywać się *in concreto*, z uwzględnieniem specyficznej sytuacji danego podmiotu w określonym stanie faktycznym, nie zaś *in abstracto*. Nie wystarczy stwierdzenie, która norma zawiera wyższy pułap administracyjnej kary pieniężnej niż norma dotychczasowa, ponieważ dana norma może zawierać korzystniejsze dla strony kryteria miarkowania kary, zasady odstępowania od kary czy zasady dotyczące ulg w wykonaniu kary.

Bez wątplenia karnistyczne korzenie zasady *prioritas legis mitior* upoważniają nas do porównawczego przeglądu wypowiedzi doktryny i orzecznictwa dotyczących tej zasady na gruncie prawa karnego, zwłaszcza dotyczących przepisów blankietowych. „Gdy przepis ustawy karnej ma charakter blankietowy, zmianę przepisów wypełniających jego treść należy traktować jak zmianę ustawy i stosować do tej sytuacji zasady art. 4 § 1 k.k. Pojęcie zmiany ustawy obejmuje bowiem także zmianę takich przepisów³⁰. Takie stanowisko podzielane było również w orzecznictwie – „Na gruncie prawa karnego przyjmuje się trafnie, że przez obowiązywanie w czasie orzekania ustawy innej niż w czasie popełnienia przestępstwa – o czym mowa w art. 4 § 1 K.K. (dawniej w art. 2 § 1 K.K. z 1969 r., recypowanym przez art. 2 UKS) – rozumieć należy cały obowiązujący w danym czasie stan prawny odno-

²⁷ 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.

²⁸ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K 18/95.

²⁹ Art. 1 § 1 Kodeksu karnego z dnia 6 czerwca 1997 r. z dnia 11 września 2019 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 1950). Jeżeli w czasie orzekania obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia przestępstwa, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest względniejsza dla sprawcy.

³⁰ B. Kunicka-Michalska, [w:] R. Stefański, *Kodeks karny. Komentarz*, uwagi do art 4 § 1 pkt 64.

szący się do badanego czynu”³¹. Należy jednak odnotować poglądy przeciwne³², wskazujące na konieczność zróżnicowanego podejścia do zagadnienia zmiany regulacji prawnych wypełniających prawnokarne przepisy blankietowe i do wykluczenia wszelkiego automatyzmu, wskazujące na negatywne konsekwencje kryminalno-polityczne konsekwentnego przestrzegania zasady, że każda zmiana przepisów wypełniających blankiet oznacza zmianę ustawy w rozumieniu art. 4 § 1 k.k.

Stosowanie ustawy względniejszej w odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych wykazuje jednak pewne cechy specyficzne, odróżniające prawo administracyjne od prawa karnego. „W odróżnieniu jednak od prawa karnego, należy uznać, że omawiana reguła międzyczasowa będzie miała przede wszystkim znaczenie dla ustalenia właściwej normy sankcjonującej, natomiast drugorzędne dla norm sankcjonowanych”³³.

W przypadku administracyjnych kar pieniężnych przepisy regulujące administracyjną karę pieniężną bardzo często są odrębne od przepisów dotyczących nakazu lub zakazu będącego przedmiotem ochrony, co powoduje że zmiana może dotyczyć wyłącznie normy sankcjonowanej albo sankcjonującej. W takiej sytuacji stosowanie reguły intertemporalnej z art. 189c k.p.a. może stwarzać pewne wątpliwości interpretacyjne. A taką sytuację mieliśmy w przypadku administracyjnych kar pieniężnych stanu epidemii, gdy zmieniała się treść i zakres nakazów i zakazów, a sankcja pozostawała bez zmian.

Część autorów dowodzi, iż zasada wyrażona w art. 189c nie dotyczy zmiany w zakresie normy sankcjonowanej: „Uchylenie nakazu lub zakazu naruszonego przed zmianą prawa, bez zmian w odniesieniu do normy sankcjonującej, nie pozwala na automatyczne uznanie, że delikt administracyjny popełniony przed zmianą prawa nie podlega karze nakładanej po zmianie”³⁴. Zdaniem M. Jabłońskiego automatyczne wyłączenie zastosowania normy sankcjonowanej po zmianie prawa mogłoby przynieść uszczerbek celom, jakie miało do zrealizowania prawo administracyjne materialne, dlatego nadal mogą istnieć istotne względy przemawiające za zastosowaniem normy sankcjonującej. Dopiero uchylenie obu norm – sankcjonującej i sankcjonowanej – uchyla ryzyko nałożenia administracyjnej kary pieniężnej (to zdaniem Autora „deregulacja właściwa”, uzasadniająca stosowanie art. 189c k.p.a.).

Zaprezentowane powyżej stanowisko znajduje też poparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych: „Słusznie sąd I instancji wywodzi, że w postępowaniu administracyjnym obowiązuje ogólna zasada stosowania prawa obowiązującego w chwili wydawania decyzji ostatecznej. Reguła ta doznaje jednak wyjątków w przypadkach, gdy przedmiotem rozstrzygnięcia jest nałożenie na stronę sankcji za naruszenie przepisów prawa. W różnych dziedzinach prawa, zwłaszcza w prawie daninowym czy budowlanym, przyjmuje się, że sankcje można nałożyć jedynie za naruszenie prawa obowiązującego w chwili, w której zaistniał stan faktyczny oceniany jako ewentualne naruszenie prawa. Przeciwnie założenie (ściśle stosowanie wymienionej wcześniej reguły) prowadziłyby do paradoksalnych skutków, w postaci podważenia zasad niedziałania prawa wstecz, a nawet *nulla crimen sine lege*. Dlatego też, przy braku przepisów międzyczasowych we wcześniejszych niż omawiana

³¹ Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Karna z dnia 4 lipca 2001 r., sygn. akt V K.K.N 346/99.

³² Por. W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Warszawa 2003, s. 576 i n.

³³ M. Jabłoński, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, uwagi do art. 189c – A.2.

³⁴ Ibidem – uwagi B.6.

nowelizacjach, odtworzenia wymaga stan prawny obowiązujący w chwili zaistnienia przypisywanego skarżącemu naruszenia prawa³⁵.

PRAKTYKA NAKŁADANIA KAR W CZASIE EPIDEMII

Ukształtowana praktyka, będąca efektem współpracy Inspekcji Sanitarnej z Policją, obejmowała następujący tryb postępowania:

- 1) Policja ustalała osoby naruszające prawo i w tym zakresie sporządzała notatkę służbową, w której określała sposób naruszenia przepisów prawa;
- 2) notatkę służbową właściwy Komendant Powiatowy Policji przekazywał właściwemu Państwowemu Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu;
- 3) Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny na podstawie notatki wszczynał postępowanie administracyjne w celu nałożenia kary w drodze decyzji administracyjnej;
- 4) decyzję oraz zawiadomienie o wszczęciu postępowania po jej podpisaniu, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny mógł przekazać Powiatowemu Komendantowi Policji (alternatywnie obok zwykłego trybu doręczeń – zgodnie z deklaracją czasowej pomocy ze strony Policji), w celu doręczenia osobie wskazanej w decyzji;
- 5) funkcjonariusz Policji sporządzał i przekazywał wg powyższego schematu dokument potwierdzający skuteczność doręczenia decyzji.

Jak wyraźnie podkreślono, przy nakładaniu kar należało miarkować ich wysokość do wagi przewinienia (oczywiście w granicach przewidzianych dla danej kary przez ustawodawcę).

Taki tryb działania zakwestionowany został przez Rzecznika Praw Obywatelskich w wystąpieniu skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji³⁶. Rzecznik zwrócił uwagę, że do nakładania przedmiotowych kar zastosowanie znajdują przepisy ustawy Kodeksu postępowania administracyjnego (wbrew, będącym konsekwencją niestarannej redakcji przepisów art. 48a ustawy o zapobieganiu, wątpliwościom co do zastosowania 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, a taka redakcja może nasuwać interpretację, iż *a contrario* nie stosuje się przepisów k.p.a., co jest wnioskiem oczywiście bezpodstawnym, przepisy k.p.a. mają bowiem charakter *legis generalis* i ich stosowanie musiałyby być wyraźnie wyłączone). Stosowanie kodeksu postępowania administracyjnego oznacza zapewnienie stronom wszystkich gwarancji procesowych – takich jak prawo do czynnego udziału w postępowaniu (art. 10 k.p.a.) oraz spoczywający na organie obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy (zasada prawdy obiektywnej, art. 7 k.p.a.). Tymczasem w ocenie Rzecznika gwarancje te nie były respektowane.

W szczególności zarzut naruszenia art. 10 k.p.a. zasługuje na analizę. Przepis ten ustanawia zasadę ogólną, statuującą nakaz zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym. Zasada ta obowiązuje w każdym stadium postępowania, obejmuje wszystkie instancje postępowania, jak również ma zastosowanie po jego zakończeniu. Z zasady tej wynikają dla organu administracji publicznej obowiązki, a mianowicie zagwarantowanie stronie

³⁵ Wyrok NSA z 13.05.2008 r., sygn. akt II GSK 104/08.

³⁶ <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/WG%20do%20MSWiA%20ws%20kar%20administracyjnych%20inicjowanych%20przez%20policj%C4%99%2C%2028.05.2020.pdf> [dostęp: 28.12.2020].

czynnego udziału w każdym stadium postępowania oraz zagwarantowanie stronie przed wydaniem decyzji możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. W art. 10 § 2 k.p.a. przewidziano okoliczności szczególne, które umożliwiają organowi odstąpienie od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. Przesłanki te podlegają ścisłej wykładni – odstąpienie od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu jest dopuszczalne tylko w sytuacji niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo też z uwagi na grożącą niepowetowaną szkodę materialną. Przepis wymaga ponadto, aby zagrożenie dla wskazanych dóbr cechowało się taką intensywnością, która sprawia, że „załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki”, tzn. konieczne jest natychmiastowe wydanie decyzji³⁷.

Odnosząc te przesłanki do postępowań w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej za naruszenia nakazów i zakazów wydanych w związku ze stanem epidemii, należy uznać, iż w istocie nie zachodziły przesłanki odstąpienia od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. Kara administracyjna wymierzana była *ex post*, po dokonanych naruszeniu przepisów, a naruszenie nie miało już miejsca (np. kara za nieprzestrzeganie nakazu przemieszczania się w odległości co najmniej 2 metrów). Nie istniał już zatem stan rzeczy, który stwarzałby niebezpieczeństwo dla zdrowia lub życia ludzkiego. Postępowanie nie dotyczyło przecież doprowadzenia do realizacji nakazu określonego postępowania, mającego chronić zdrowie i życie ludzkie³⁸, ale ustalenia konsekwencji naruszenia takiego nakazu.

Wprawdzie uchybienie art. 10 § 1 k.p.a. może stanowić podstawę uchylecia decyzji jedynie wówczas, gdy wykaże się, że naruszenie to miało wpływ na wynik sprawy, a strona musi wykazać, że gdyby do takiego uchybienia nie doszło, wynik sprawy byłby odmienny³⁹, to jednak w sytuacji uniemożliwienia stronie jakiegokolwiek wypowiedzenia się i oparcia decyzji wyłącznie na notatce policji, wykazanie wpływu naruszenia tej zasady na wynik sprawy nie byłoby trudne.

Aprobatę Rzecznika Praw Obywatelskich zyskały natomiast decyzje organu drugiej instancji – Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego⁴⁰, jednak jak można wnioskować z kontekstu, przede wszystkim ze względu na merytoryczne rozstrzygnięcia („uchylanie kar”), a nie ich uzasadnienia. Rzecznik omawia przykładową decyzję, prezentując okoliczności sprawy i rozstrzygnięcie. Pani Iwona 4 kwietnia 2020 r. siedziała na ławce na bulwarze i spożywała piwo – jak sama poinformowała, nie wiedząc o obowiązującym wówczas zakazie korzystania z miejsc publicznych. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny na podstawie notatki policji nałożył na nią 10 tys. zł kary. Od decyzji tej wniosła ona odwołanie, zarzucając niedopuszczenie jej do udziału w sprawie w charakterze strony, co spowodowało niewyjaśnienie istotnych okoliczności, tj. faktu lokalizacji ławki poza terenem zielonym, którego dotyczył zakaz przebywania. Ponadto zarzuciła również naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji poprzez

³⁷ R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.

³⁸ Por. np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 października 2010 r., II SA/Kr 1036/10, dotyczący nakazu rozbioru obiektu grożącego zawaleniem – „Niebezpieczeństwo zawalenia się budynku mieszkalnego pociąga za sobą niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzkiego. W takiej sytuacji zachodzą podstawy do zastosowania art. 10 § 2 K.P.A., a więc niezapewnienia stronom udziału w postępowaniu, które jednocześnie nie stanowi naruszenia art. 10 § 1 K.P.A.”

³⁹ Por. wyrok NSA z dnia 26 września 2019 r., sygn. akt. II OSK 2691/17.

⁴⁰ Zob. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-kolejna-administracyjna-kara-pieniezna-uchylona-bo-zakaz-juz-nie-obowiazuje> oraz powołaną tamże decyzję Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego z dnia 19 czerwca 2020 r., znak N.906.18.2020 [dostęp: 28.12.2020].

ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Wskazała, że policja bezpodstawnie oskarżyła ją o picie piwa na podstawie stojącej obok ławki pustej butelki. RPO zwrócił się do Małopolskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego o informację o wyniku postępowania odwoławczego. Wskazał, że skarga pani Iwony do RPO wskazuje, że została ona ukarana za zachowanie, które obecnie nie stanowi naruszenia prawa – w związku ze zmianą rozporządzenia Rady Ministrów. RPO wniósł zatem o rozważnie uchylecia decyzji I instancji i umorzenia postępowania. Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny uchylił zaskarżoną decyzję i umorzył całe postępowanie. Wskazał, że w dacie sporządzenia notatki opisane zachowanie stanowiło naruszenie obowiązków określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Zakazywało ono korzystania z pełniących funkcje publiczne i pokrytych roślinnością terenów zieleni, w tym m.in. bulwarów. Mocą rozporządzenia Rady Ministrów z 19 kwietnia 2020 r. zakaz ten został zniesiony. Dlatego w świetle obowiązującego na dzień orzekania przez organ II instancji stanu prawnego, nie stanowi on podstawy do nałożenia kary. PWIS – kierując się zasadą określoną w art. 189c k.p.a., a także realizując zasadę legalizmu i praworządności – zobowiązany jest do zastosowania na gruncie niniejszej sprawy nowej, korzystniejszej dla strony regulacji. Wobec faktu, że zachowanie strony nie podlega obecnie ukaraniu w drodze administracyjnej kary pieniężnej, uchylono decyzję Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego.

Jak wspomniałem, aprobata RPO wobec takich decyzji wynika z ich ostatecznego skutku – uchylenia decyzji organu pierwszej instancji nakładającej karę i umorzenia postępowania. Ten satysfakcjonujący Rzecznika Praw Obywatelskich skutek nie wyklucza jednak krytycznej oceny wykładni przepisów przyjętej przez organ drugiej instancji. Przyjrzyjmy się zatem nieco bardziej krytycznie uzasadnieniu decyzji – w tym konkretnie przypadku decyzji odnoszącej się do kary nałożonej za naruszenie zakazu przemieszczania się wskazanego w § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 658)⁴¹, a zapadłej na gruncie stanu faktycznego, w którym Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w (...) decyzją z dnia (...), znak: (...) nałożył na Pana (...) karę pieniężną w wysokości 5000 zł (słownie: pięć tysięcy złotych 00/100) za niezastosowanie się do obowiązującego na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej zakazu przemieszczania się wskazanego w § 5 rozporządzenia Rady

⁴¹ § 5. Do dnia 19 kwietnia 2020 r. zakazuje się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej przemieszczania się osób przebywających na tym obszarze, z wyjątkiem przemieszczania się danej osoby w celu:

- 1) wykonywania czynności zawodowych lub zadań służbowych, lub pozarolniczej działalności gospodarczej, lub prowadzenia działalności rolniczej lub prac w gospodarstwie rolnym, lub realizacji zadań mających na celu ochronę i zabezpieczenie upraw i plodów rolnych przed szkodami wyrządzanymi przez zwierzyń lub przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych zwierząt, oraz zakupu towarów i usług z tym związanych;
- 2) zaspokajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego, w tym uzyskania opieki zdrowotnej lub psychologicznej, tej osoby, osoby jej najbliższej w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2019 r., poz. 1950 i 2128 oraz z 2020 r., poz. 568), a jeżeli osoba przemieszczająca się pozostaje we wspólnym pożyciu z inną osobą – także osoby najbliższej osobie pozostającej we wspólnym pożyciu, oraz zakupu towarów i usług z tym związanych;
- 3) wykonywania ochotniczo i bez wynagrodzenia świadczeń na rzecz przeciwdziałania skutkom COVID-19, w tym w ramach wolontariatu;
- 4) sprawowania lub uczestniczenia w sprawowaniu kultu religijnego, w tym czynności lub obrzędów religijnych. (...)

Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 658).

Małopolski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny (dalej: MPWIS lub organ II instancji) jako podstawę swych decyzji wskazuje art. 12 ust. 2 pkt 1 i art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 59, z późn. zm.), art. 138 § 1 pkt 2, art. 189 c ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 256, z późn.zm.) w zw. z art. 48a ust. 1 pkt 1 i art. 46 ust. 4 pkt 1 oraz art. 46b pkt 1 i pkt 12 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1239, z późn. zm.). Wbrew obawom Rzecznika Praw Obywatelskich nie zostały zakwestionowane przepisy działu IVa k.p.a. jako podstawa prawna decyzji. W postępowaniu przed organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej stosuje się – w myśl art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2019 r., poz. 59, z późn. zm.) – przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Podstawę faktyczną stanowiła notatka sporządzona przez funkcjonariusza Policji z dnia (...), z której wynikało, iż w dniu (...) pan (...) będąc w stanie nietrzeźwości, brał udział w zdarzeniu drogowym i jak oświadczył „pokłócił się z dziewczyną, po czym chciał się przejechać samochodem”.

Podstawą prawną wydania decyzji był przepis art. 48a ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 pkt 1 w związku z art. 46 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1239, z późn. zm.), w związku z § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 658) oraz art. 104 i art. 107 § 1 k.p.a. Zakaz określony w § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. obowiązywał do dnia 19 kwietnia 2020 r., co ustalono na podstawie obowiązujących kolejno: rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 697), 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). Zakaz, o którym mowa w § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 658), nie obowiązywał natomiast w dacie sporządzania decyzji organu drugiej instancji, a to w świetle 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. z 2020 r., poz. 1066 z późn. zm.).

Organ II instancji przywołał przepis art. 189c k.p.a., wskazując, iż pod pojęciem ustawy względniejszej należy rozumieć przepis lub zespół przepisów dotyczących zasad nakładania i wymierzania administracyjnej kary pieniężnej, które w porównaniu z innymi rozwiązaniami w tym zakresie są korzystniejsze dla strony. Zdaniem organu oznacza to w szczególności, że ustalenie, która ustawa jest względniejsza, sprowadza się do całościowego porównania dwóch grup przepisów dotyczących zasad nakładania i wymierzania administracyjnej kary pieniężnej: obowiązujących w chwili naruszenia prawa oraz w momencie wydawania decyzji. W tym zakresie organ odwołał się do wypowiedzi doktryny⁴² – ocena taka powinna uwzględ-

⁴² Por. S. Gajewski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz działów IV i VIIIa K.P.A.*, Warszawa 2017.

niać wszystkie elementy struktury administracyjnej kary pieniężnej, czyli w szczególności przedmiotowe i podmiotowe przesłanki jej nałożenia, warunki ustalenia jej wysokości, możliwość odstąpienia od ukarania, terminy przedawnienia nałożenia i wykonania kary pieniężnej, a także zasady jej uiszczania i możliwość wprowadzania preferencji w tym zakresie (odroczeń, umorzeń, zwolnień). Wspomniane porównanie musi więc odbywać się na gruncie konkretnego stanu faktycznego i stanu prawnego. Powinno ono polegać na hipotetycznym rozstrzygnięciu sprawy nałożenia i wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej zarówno na gruncie przepisów dotychczasowych, jak i przepisów nowych, a następnie porównaniu tak ustalonych rozstrzygnięć oraz ich konsekwencji prawnych dla strony.

Powyższe wywody doprowadziły organ do wniosku, iż kierując się zasadą określoną w art. 189c k.p.a., a także realizując zasadę legalizmu i praworządności, należy w opisanym sprawie zastosować nową, korzystniejszą dla strony regulację, wobec faktu, iż oceniane zachowanie strony nie podlegało ukaraniu w drodze administracyjnej kary pieniężnej w chwili wydawania decyzji organu drugiej instancji. W ocenie organu stosowanie reguły zawartej w art. 189c k.p.a. jest jego obowiązkiem. Dodatkowym argumentem wskazanym tu przez organ drugiej instancji był fakt, że organ administracji publicznej ocenia stan faktyczny sprawy według chwili wydania decyzji administracyjnej, co oznacza, iż organ administracji musi wydać decyzję uwzględniając stan faktyczny i prawny istniejący w dacie orzekania, które to twierdzenie co do zasady jest jak najbardziej trafne⁴³. Organ administracji publicznej związany zasadą praworządności obowiązany jest stosować przepisy prawa obowiązujące w dniu wydania decyzji.

Organ drugiej instancji podkreślił, iż zasada ustawy względniejszej znajduje zastosowanie zarówno do decyzji pierwszoinstancyjnej, jak i decyzji odwoławczej, co oznacza, że zasadę ustawy względniejszej stosuje się również w przypadkach, gdy zmiany, do których się ona odnosi, weszły w życie już po wydaniu decyzji pierwszoinstancyjnej, a przed wydaniem rozstrzygnięcia odwoławczego. Organ drugiej instancji rozstrzyga bowiem sprawę nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, a nie jedynie kontroluje decyzję organu pierwszej instancji⁴⁴.

⁴³ Por. wyroki: NSA z dnia 26 października 2016 r., sygn. akt II OSK 132/15 – „Zgodnie z zasadą ogólną praworządności (art. 6 K.P.A.), mającą walor zasady konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), organy administracji mają obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa. To zaś implikuje w szczególności powinność rozpoznawania i rozstrzygania spraw przez organy administracji na gruncie obowiązującego aktualnie (tj. na dzień orzekania przez dany organ) stanu prawnego”; NSA z dnia 29 czerwca 2015 r., sygn. akt II OSK 2663/14: „Skoro w myśl art. 6 K.P.A. organ administracji publicznej jest obowiązany działać na podstawie i w granicach prawa, to wydając w konkretnej sprawie decyzję musi stosować przepisy prawa materialnego i procesowego obowiązujące w dacie orzekania. Dotyczy to również takiej sytuacji, gdy w toku postępowania dochodzi do zmiany przepisów prawa, jeżeli z nowych przepisów nie wynika inny skutek”; WSA w Lublinie z dnia 26 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Lu 1125/17: „(...) zgodnie z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 6 k.p.a., organ odwoławczy przy wydawaniu zaskarżonej decyzji w dniu (...) r. powinien być uwzględnić zmianę stanu prawnego i zastosować przepisy rozporządzenia z dnia 4 kwietnia 2017 r., a nie rozporządzenia z dnia 20 grudnia 2016 r. Obowiązek ten wynikał również z zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 k.p.a.), zgodnie z którą organ drugiej instancji na skutek wniesionego odwołania, ponownie rozpatruje i rozstrzyga sprawę już rozpatrzoną i rozstrzygniętą decyzją organu pierwszej instancji. Rola organu odwoławczego nie sprowadza się zatem wyłącznie do kontroli legalności decyzji organu pierwszej instancji w oparciu o stan prawny obowiązujący w dacie jej wydania, lecz do ponownego – merytorycznego rozpatrzenia sprawy, w oparciu o stan prawny aktualny na dzień orzekania (...).

⁴⁴ Zob. S. Gajewski, *Kodeks...*, komentarz do art. 189c

ZASADA USTAWY WZGLĘDNIJSZEJ – INTERPRETACJA ALTERNATYWNA

Podzielając co do zasady prezentowaną przez organy inspekcji sanitarnej a referowaną powyżej i popartą wypowiedziami doktryny oraz utrwaloną linią orzecznictwa interpretację przepisów o administracyjnych karach pieniężnych i sposobie stosowania ustawy względniejszej, uważam, że można przedstawić istotne argumenty przemawiające za interpretacją całkowicie odmienną. To argumenty odnoszące się do dyrektyw dwu podstawowych rodzajów wykładni – wykładni systemowej i funkcjonalnej, odwołujące się odpowiednio do poruszanych już powyżej dwu kwestii – po pierwsze, blankietowości przepisów regulujących administracyjne kary pieniężne za naruszenie ograniczeń epidemicznych, po drugie, funkcji prezycyjnej administracyjnych kar pieniężnych.

Po pierwsze zatem, należy zwrócić uwagę, iż przepisy regulujące administracyjne kary pieniężne czasu epidemii wykorzystują konstrukcję norm blankietowych dyspozycji⁴⁵. Nie będąc typowymi przepisami karnymi, nie muszą spełniać wymogów stawianych normom prawa karnego. Choć nawet na gruncie prawa karnego nie budzi wątpliwości możliwość stosowania przepisów blankietowych. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego⁴⁶ „reguła określoności wskazana w art. 42 Konstytucji wyznacza zatem dopuszczalność i zakres stosowania norm prawa karnego o charakterze blankietowym. Nakazuje ona ustawodawcy takie wskazanie czynu zabronionego (jego znamion), aby zarówno dla adresata normy prawnokarnej, jak i organów stosujących prawo i dokonujących »odkodowania« treści regulacji w drodze wykładni normy prawa karnego nie budziło wątpliwości to, czy określone zachowanie *in concreto* wypełnia te znamiona. Skoro bowiem ustawa wprowadza sankcję w przypadku zachowań zabronionych, nie może pozostawiać jednostki w nieświadomości czy nawet niepewności co do tego, czy pewne zachowanie stanowi czyn zabroniony pod groźbą takiej sankcji. Stanowisko takie jest akceptowane w piśmiennictwie prawa karnego”.

Normy regulujące administracyjne kary pieniężne za naruszenie ustanowionych w stanie zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii nakazów, zakazów lub ograniczeń, skonstruowane są w ten sposób, iż norma sankcjonująca rekonstruowana jest z art. 48a ustawy o zwalczaniu (np. 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;), natomiast norma sankcjonowana rekonstruowana jest z odpowiedniego punktu art. 46 lub 46b określającego zakres rozwiązań (np. czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się, nakaz określonego sposobu przemieszczania się) oraz właściwego rozporządzenia rozwiązania te doprecyzowującego (np. zakaz się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej przemieszczania się osób przebywających na tym obszarze, z wyjątkiem przemieszczania się danej osoby w celu: 1) wykonywania czynności zawodowych lub zadań służbowych (...) 2) zaspokajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego,

⁴⁵ J. Nowacki, Z. Tobar, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2016, s. 36 i n.

⁴⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02.

(...) ⁴⁷ przy czym, w przypadku gdy przemieszczanie się następowało pieszo – jednocześnie mogły się poruszać osoby w odległości nie mniejszej niż 2 m od siebie ⁴⁸ – odległość ta została później zmniejszona do 1,5 m ⁴⁹).

Mamy zatem do czynienia z przepisami blankietowymi, a ów „blankiet” (część normy sankcjonowanej) wypełniany jest właściwym rozporządzeniem Rady Ministrów. Rozporządzenie to z natury rzeczy ma charakter sezonowy, okresowy i ograniczony w czasie – ma bowiem określać nakazy i zakazy stosownie do zagrożenia stwarzanego przez epidemię, nakazy i zakazy mające ograniczać transmisję patogenów i czynników chorobotwórczych w czasie okresowej epidemii. O treści tych nakazów i zakazów decyduje wiedza medyczna, a nie oceny społeczne i światopogląd. To okoliczności niezwykle istotne dla oceny prawidłowości stosowania zasady ustawy względniejszej – „nowa ustawa” jest bowiem konsekwencją zmiany stopnia zagrożenia epidemią i uzasadniona jest wiedzą medyczną. Co więcej, zmianie podlega jedynie część normy sankcjonowanej (określona w rozporządzeniu wykonawczym). Nie ulega zmianie zasada ogólna, zgodnie z którą kara nakładana jest za naruszenie przepisów określających nakazy i zakazy ustanawiane w czasie epidemii. Treść tych nakazów i zakazów ma charakter dynamiczny, będący funkcją rozwoju epidemii.

W takiej sytuacji, w moim przekonaniu, zmiana konkretnej treści nakazów i zakazów sprecyzowanych w rozporządzeniu wykonawczym nie może być traktowana jako „zmiana ustawy” stanowiąca przesłankę stosowania art. 189c k.p.a. i zasady „ustawy względniejszej”. Należy w tym zakresie w pełni podzielić powołane w niniejszym artykule poglądy wskazujące na konieczność zróżnicowanego podejścia do zagadnienia zmiany regulacji prawnych wypełniających prawnokarne przepisy blankietowe i do wykluczenia wszelkiego automatyzmu. Przemawiają za tym negatywne konsekwencje kryminalno-polityczne konsekwentnego przestrzegania zasady, że każda zmiana przepisów wypełniających blankiet oznacza zmianę ustawy. W przypadku niezwykle szybkich zmian rozporządzeń określających nakazy i zakazy (w czasie epidemii koronawirusa w roku 2020 praktycznie co tydzień – patrz: przyp. 2) automatyczne i bezwzględne stosowanie „ustawy nowej” w praktyce wykluczałoby możliwość skutecznego nałożenia kary, i oznaczałoby wysłanie sygnału o bezkarności, sprzecznego z celem przepisów o zapobieganiu chorobom.

W ten sposób dotarliśmy do drugiej kwestii – funkcji prewencyjnej administracyjnych kar pieniężnych. Jak już wspominałem, powszechnie w doktrynie, jak i w orzecznictwie wskazuje się, że „administracyjne kary pieniężne mają pełnić przede wszystkim funkcję prewencyjną, a także restytucyjną, chociaż nie neguje się też możliwości spełniania przez nie funkcji represyjnej, która jednak nie może dominować nad pozostałymi funkcjami. Celem pierwszoplanowym kar administracyjnych powinna jednak być funkcja ochronna w stosunku do porządku administracyjnego, a dopiero na końcu represyjna” ⁵⁰.

⁴⁷ Określony w § 5 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z dnia 10 kwietnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 658).

⁴⁸ § 17 tegoż rozporządzenia.

⁴⁹ Zmieniony w § 18 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z dnia 19 czerwca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1066).

⁵⁰ L. Staniszevska, *Materialne i proceduralne zasady stosowane przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] *Administracyjne kary pieniężne...*, s. 31.

Opisana praktyka stosowania art. 189c k.p.a. całkowicie niweczy działanie prewencyjne administracyjnych kar pieniężnych nakładanych za naruszenie zakazów i ograniczeń epidemicznych, i nie trzeba tu żadnej szerszej argumentacji – w sytuacji, w której zmiana zakresu ograniczeń i zakazów epidemicznych następuje często w odstępach czasu krótszych niż czas trwania postępowania administracyjnego (w dwu instancjach) dotyczącego nałożenia kary, możliwości nałożenia kary decyzją ostateczną byłyby w praktyce żadne, a „gra na zwłokę” otwierałaby drogę do uniknięcia kary. Jest to stan, którego nie sposób zaakceptować. Te argumenty dodatkowo przemawiają za prezentowanym przeze mnie powyżej wnioskowaniem.

EPILOG

Działanie organów inspekcji sanitarnej zyskało aprobatę Rzecznika Praw Obywatelskich, w moim przekonaniu ze względu na ostateczny skutek (uchylenie absurdalnie wysokich kar, naruszających zasadę proporcjonalności, a nakładanych z naruszeniem zasad ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego), jednak prezentowana przez organy inspekcji sanitarnej kwalifikacja prawna i argumentacja dotyczące stosowania ustawy względniejszej nie są do końca przekonujące. W moim przekonaniu podobny efekt „społeczny” mógłby być osiągnięty w drodze stosowania instytucji odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej (art. 189f k.p.a.) lub ulg w postaci umorzenia kary administracyjnej w całości lub części (art. 189k k.p.a.), bez działania, które przez społeczeństwo może być odbierane jako zachęta do „gry na czas” w celu uniknięcia kar nakładanych na podstawie przepisów czasu epidemii. W mojej ocenie zmiana konkretnej treści nakazów i zakazów sprecyzowanych w rozporządzeniu wykonawczym nie może być traktowana jako „zmiana ustawy” stanowiąca przesłankę stosowania art. 189c k.p.a. i zasady „ustawy względniejszej”, a to ze względu na wskazane argumenty z wykładni systemowej i celowościowej. Do ustawodawcy należy jednak skierować postulat *de lege ferenda* – dotyczący ustanowienia kar o dolnej granicy w wysokości uwzględniającej zasadę proporcjonalności (kwota 5000 jest zdecydowanie wygórowana).

Jak wspominałem na wstępie, w czasie „drugiej fali epidemii” pojawiły się nowe okoliczności, natury legislacyjnej i orzeczniczej, których nie sposób pominąć milczeniem, jako że mogą one wpłynąć na dalszą praktykę stosowania administracyjnych kar pieniężnych i sprawiają, że podjęte w niniejszym tekście rozważania z pewnością powinny być kontynuowane i aktualizowane.

Po pierwsze, co do okoliczności natury legislacyjnej, ustawą z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID 19 (Dz.U. z 2020 r., poz. 2112) zostały wprowadzone istotne zmiany, nadające funkcjonariuszom organów inspekcji sanitarnej uprawnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego także na wykroczenia polegające na nieprzestrzeganiu zakazów, nakazów, ograniczeń lub obowiązków określonych w przepisach o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych⁵¹. Wpro-

⁵¹ Ww. ustawą z dnia 28 października 2020 r. (poz. 2112) zostały wprowadzone następujące zmiany: - w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2019 r., poz. 821 i 1238 oraz z 2020 r., poz. 568, 956, 1086 i 1517) w art. 116:

wadzone zmiany stanowią podstawę dla organów państwowej inspekcji sanitarnej do nakładania mandatów karnych lub kierowania wniosków o ukaranie do sądu w stosunku do osób, które nie stosują się do obowiązujących nakazów i zakazów epidemicznych. Stwarza to dla organów inspekcji sanitarnej istotną alternatywę – nie będą one ograniczone jedynie do kar administracyjnych jako środków służących do zapewnienia przestrzegania prawa.

Po drugie, co do okoliczności natury orzeczniczej, zakwestionowana została prawidłowość upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzeń wykonawczych określających szczegółową treść nakazów, zakazów lub ograniczeń, ustanawianych w stanie zagrożenia epidemicznego lub stanie epidemii⁵². Jak podniesiono, z perspektywy art. 92 ust. 1 Konstytucji RP⁵³ zasadnicze znaczenie ma to, że zawierające upoważnienie ustawowe dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia przepisy art. 46b pkt 2-12 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie zawierają jakichkolwiek wytycznych. Z art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP wynika, że upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw

§ 1 otrzymuje brzmienie: „§ 1. Kto, wiedząc o tym, że: 1) jest chory na gruźlicę, chorobę weneryczną lub inną chorobę zakaźną albo podejrzany o tę chorobę, 2) styka się z chorym na chorobę określoną w pkt 1 lub z podejrzany o to, że jest chory na gruźlicę lub inną chorobę zakaźną, 3) jest nosicielem choroby określonej w pkt 1 lub podejrzany o nosicielstwo

nie przestrzega zakazów, ograniczeń lub obowiązków określonych w przepisach o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi lub w przepisach o Państwowej Inspekcji Sanitarnej albo nie przestrzega decyzji wydanych na podstawie tych przepisów przez organy inspekcji sanitarnej – podlega karze grzywny albo karze nagany”;

po § 1 dodaje się § 1a w brzmieniu: „§ 1a. Kto nie przestrzega zakazów, nakazów, ograniczeń lub obowiązków określonych w przepisach o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi – podlega karze grzywny albo karze nagany”;

- w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2020 r., poz. 729, 956 i 1423) w art. 96 po § 1bc dodaje się § 1bd i 1be w brzmieniu:

„§ 1bd. W postępowaniu mandatowym, w sprawach, o których mowa w art. 116 § 1 Kodeksu wykroczeń, można nałożyć grzywnę w wysokości do 1000 zł.

- w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2020 r. poz. 1845) po art. 54 dodaje się art. 54a w brzmieniu: „Art. 54a. W stanie zagrożenia epidemicznego lub stanie epidemii uprawnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia, o których mowa w art. 116 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2019 r. poz. 821, z późn. zm.), przysługuje funkcjonariuszom organów, którzy na mocy przepisów odrębnych są uprawnieni do nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym”.

Na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 października 2002 r. w sprawie nadania funkcjonariuszom organów uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1364) – funkcjonariusze organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej mogą nakładać grzywny w drodze mandatu karnego za wykroczenie wymienione w art. 116 Kodeksu wykroczeń – wprowadzone zmiany oznaczają, że za wykroczenie z art. 116 § 1 można nałożyć grzywnę w wysokości do 1000 zł, a za wykroczenie z art. 116 § 1a grzywnę w wysokości do 500 zł. Dodanie § 1a do art. 116 Kodeksu wykroczeń daje także podstawę do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego funkcjonariuszom inspekcji sanitarnej, gdyż uprawnienie z ww. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów dotyczy całego art. 116 Kodeksu wykroczeń. W § 1a wprowadzono jako wykroczenie nieprzestrzeganie zakazów, nakazów, ograniczeń i obowiązków wynikających z przepisów o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi – tj. także określonych w rozporządzeniu wydanym na podstawie ustawy.

⁵² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Opolu z dnia 27 października 2020 r., II SA/Op 219/20.

⁵³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483) – art. 92 ust. 1: „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”.

przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Przez „wytyczne” należy rozumieć merytoryczne wskazówki dotyczące treści norm prawnych, które mają znaleźć się w rozporządzeniu. Jeśli natomiast ustawodawca decyduje się na przekazanie do uregulowania w rozporządzeniu szeregu zagadnień, to równocześnie powinien określić odrębnie wytyczne dla każdego z nich⁵⁴. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu stwierdził, iż „(...) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. (...) 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. Rada Ministrów na podstawie tak sformułowanej treści upoważnienia ustawowego mogła kształtować w rozporządzeniu w dowolny sposób, bez merytorycznych wskazówek zawartych w ustawie, sferę podstawowych praw lub wolności jednostki, określając poszczególne ograniczenia, nakazy i zakazy”.

Powyższe pokazuje, iż nadal aktualne jest twierdzenie, iż „Polski ustawodawca nie zawsze trafnie wybiera rozwiązania prawne wyposażające organy władzy wykonawczej w prawo stosowania administracyjnych kar pieniężnych”⁵⁵. Pokazuje też, że rozważań dotyczących w ogólności administracyjnych kar pieniężnych czasu epidemii nie można uznać za zamknięte.

Bibliografia

Gajewski S., *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz działów IV i VIIIa K.P.A.*, Warszawa 2017.

Nowicki D.K., Peszkowski S., *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015.

Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2020.

Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.

Niżnik-Dobosz I., *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011.

Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2016.

Staniszewska L., *Materialne i proceduralne zasady stosowane przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015.

Szydło M., *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze (PAN)” 2003, nr 4.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ B. Wierzbowski, *Problem kar administracyjnych...*, s. 975.

Wierzbowski B., *Problem kar administracyjnych w demokratycznym państwie prawnym*, [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, Warszawa 2012.

Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.

Wróbel W., *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Warszawa 2003.