

r.pr. Marcin Dybowski

Lex languorem, czyli wstęp do rozważań o tym co Państwo zrobiło i jakie mogą być konsekwencje obostrzeń COVIDOWYCH – CZ.3

Państwo polskie od czasu ogłoszenia stanu zagrożenia epidemiologicznego wprowadzało akty prawne różnej rangi regulujące normy postępowania w czasie epidemii. W tym alercie pokrótce opiszę problemy prawne związane z karami administracyjnymi nakładanymi przez organy Rzeczypospolitej w związku z naruszeniem wprowadzonych obostrzeń. Przepisem będącym podstawą prawną nakładanych kar administracyjnych jest art. 48a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r., Dz.U. 2020, poz. 1845 ze zm., dalej jako u.z.c.z.).

Zagrożenie karą – wysokość oraz procedura

Norma z art. 48 a u.z.c.z. wprowadziła zagrożenie karą administracyjną za przekroczenie obostrzeń (*ustanowionych na podstawie art. 46 lub art. 46b [u.z.c.z. – przyp. MD] nakazów, zakazów lub ograniczeń*) kary pieniężne w wysokości od 5000 do 30000 zł. Karę wymierzają powiatowi inspektorzy sanitarni bądź państwowy graniczny inspektor sanitarny w formie decyzji administracyjnej (poza przypadkiem nie wykonania decyzji o skierowaniu do pracy przy zwalczaniu epidemii – w tym przypadku orzeka wojewoda albo minister właściwy do spraw zdrowia). Przepis przewiduje podwyższenie wysokości kary w przypadku ponownego popełnienia tych samych czynów (art. 48 a ust 5 u.z.c.z.).

Wątpliwości odnośnie obowiązywania przepisu w okresie od 29 listopada 2020 roku do dnia 26 stycznia 2021 roku

Należy zwrócić uwagę, iż w związku z uchwaloną dnia 28 października 2020 roku ustawą o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. z 2020, poz. 2112, 2113) pojawiła się wątpliwość odnośnie obowiązywania ww. przepisu art. 48a u.z.c.z., gdyż ustawa ta wprowadzała nowe brzmienie art. 48a (wprowadzając normy regulujące pobieranie przez ratowników medycznych wymazów w celu wykonania testu diagnostycznego w kierunku SARS-CoV-2 – przepis wszedł w życie 29 listopada 2020 roku) – nie wskazując, czy poprzednie brzmienie przepisu jest uchylone, zmieniane czy jedynie modyfikowane. Błąd został dostrzeżony i „sprostowany” ustawą z dnia 21 stycznia 2021 roku o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 roku, poz. 159 – wchodząc w życie w dniu 26 stycznia 2021 roku, zmieniając oznaczenie nowego przepisu na art. 47c). W związku z powyższym, pojawiły się poważne wątpliwości odnośnie obowiązywania kar administracyjnych w tym okresie – gdyż można zakładać, iż nowy przepis uchylił stary o takim samym oznaczeniu.

Powyższe rodziłoby daleko idące skutki w postaci niemożności nakładania kar administracyjnych za naruszenia dotyczące tego okresu, oraz umorzenie wszystkich postępowań w toku w sprawie kar już nałożonych (art. 189c kpa).



Wątpliwości odnośnie prawidłowości nakładania kar administracyjnych

Należy zauważyć, iż opisane powyżej zamieszanie legislacyjne to nie jedyna wątpliwość przysparzająca bólu głowy obywatelom, ich prawnikom oraz urzędnikom.

Wątpliwości konstytucyjne budzi bowiem samo uprawnienie do wprowadzania obostrzeń w drodze rozporządzeń – a taką techniką legislacyjną posłużył się ustawodawca – a także zakres tych obostrzeń, niejednokrotnie ingerujący w konstytucyjnie chronione wartości, przy czym nie wprowadzenie stanu nadzwyczajnego rodzi konsekwencję braku legalności tego typu obostrzeń w ogóle. O wątpliwościach tych pokrótce opowiadała druga część mojego alertu z 9 lutego 2021 roku.

Wątpliwości budzi przede wszystkim praktyka pomijania w prowadzeniu postępowań administracyjnych w sprawach nakładania kar administracyjnych właściwych przepisów KPA gwarantujących ochronę praw strony, przede wszystkim art. 61 § 4 KPA (zawiadomienia o wszczęciu postępowania), art. 10 § 1 KPA (czynny udział w stronie w postępowaniu – organy administracji masowo uznawały, iż zachodzi wyjątek przewidziany w art. 10 § 2 KPA w postaci stwierdzenia, że *załatanie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną*), art. 81 KPA (prawo strony wypowiedzenia się co do dowodów zgromadzonych w postępowaniu) a także zachodzą podstawy do nadawania decyzjom rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 108 KPA) - oraz art. 7a i 81a KPA, normujących zasadę rozstrzygania wątpliwości odnośnie stanu prawnego i stanu faktycznego na rzecz strony.

Zdarzało się, iż jedynym dowodem przyjętym do akt postępowania i stanowiącym podstawę wydania decyzji o nałożeniu kary była notatka policyjna, opisująca pewne okoliczności, a całkowicie pomijano twierdzenia strony przedłożone w postępowaniu przed organem drugiej instancji (gdyż nie umożliwiano stronie wypowiedzenia się o zgromadzonych dowodach w postępowaniu pierwszej instancji).

Skutkiem powyższego była seria orzeczeń sądów administracyjnych (na obecnym etapie sądów pierwszej instancji w postaci Wojewódzkich Sądów Administracyjnych) uchylających decyzje o nałożeniu kar administracyjnych oraz umarzających postępowania toczące się w sprawie. Sądy podkreślały, że *zawiadomienie przez organ administracji publicznej strony o wszczęciu w jej sprawie postępowania z urzędu ma na celu zapewnienie czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym. Z art. 10 § 1 k.p.a. wynika bowiem, że organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (tak wyrok z dnia 27 października 2020 roku WSA w Opolu, sygn. akt II SA/Op 219/20)*. W powyższym orzeczeniu sąd oceniał decyzje administracyjne organów inspekcji sanitarnej, w toku którego obywatel dowiedział się o postępowaniu dopiero otrzymując decyzję o nałożeniu kary administracyjnej (wraz z rygorem natychmiastowej wykonalności) za rzekome prowadzenie działalności (pan posiadał salon fryzjerski), stwierdzonej właśnie policyjną notatką. Sąd uzasadniając ww. orzeczenie podkreślał, iż z *art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2020 r. poz. 360) wynika, że do podstawowych zadań Policji należy kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych. Realizując to zadanie Policja wykonuje czynności administracyjno-porządkowe w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw, przestępstw skarbowych i wykroczeń. Przepis ten nie pozwala natomiast Policji na wykonywanie jakichkolwiek czynności w celu wymierzenia w postępowaniu administracyjnym kary pieniężnej – dodajmy, iż chodzi o działania „z własnej inicjatywy”, gdyż Policja wykonuje czynności również na zlecenie organów administracji państwowej zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o Policji*. Sąd podkreślał również, iż stronie uniemożliwiono odniesienie się do twierdzeń zawartych w notatce, choćby w postaci przesłuchania obywatela w trybie art. 86 KPA (wskazując m.in., iż *tymczasem w kontrolowanej sprawie organ nie tylko nie podjął wszelkich, ale nie podjął żadnych czynności w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, poprzestając na bezkrytycznym przyjęciu jako poczynionych przez siebie ustaleń faktycznych treści notatki sporządzonej przez funkcjonariusza Policji*).



MASIOTA

ADWOKACI I RADCOWIE PRAWNI

Stwierdzenie nieważności decyzji, wznowienie postępowania

Podnoszone wątpliwości konstytucyjne mogą rodzić skutek dla obywateli, wobec których postępowania w sprawie nałożenia kar administracyjnych już się zakończyły. Zgodnie bowiem z art. 156 § 1 pkt 2 KPA, można stwierdzić nieważność decyzji która wydana została *bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa*. W przypadku uznania, iż przepis ustawy lub rozporządzenia został wprowadzony do polskiego systemu prawnego z naruszeniem podstaw polskiego systemu prawnego, w szczególności konstytucji, stwierdzenie iż wydanie decyzji w tych okolicznościach stanowiło rażące naruszenie prawa jest wysoce prawdopodobne.

W okolicznościach wielu prowadzonych postępowań administracyjnych można również doszukiwać się podstaw do ich wznowienia w oparciu o normę z art. 145 § 1 pkt 4 KPA, który stanowi iż *w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu*). Dotyczy to przypadków prowadzenia postępowania bez udziału strony – również w sytuacji, gdy obywatel zapłacił karę nałożoną na niego w przysądzonej przez Inspekcję Sanitarną decyzji.

W następnym alercie omówimy sprawę roszczeń cywilnoprawnych związanych z wprowadzeniem obostrzeń oraz stanu epidemii.



MASIOTA
adwokaci i radcowie
prawni

Adres korespondencyjny:

Poznań
ul. Paderewskiego 6/2, 61-770 Poznań
tel. +48 61 852 36 23
kancelaria@masiota.com

Oddział:

Warszawa
ul. Trębacka 4, 00-074 Warszawa
tel. +48 22 630 94 49
office@masiota.com

www.masiota.com