

Karolina Wierzbicka

mgr, Uniwersytet Łódzki, Szkoła Doktorska Nauk Społecznych
ORCID: 0000-0001-9739-0604
karolina.wierzbicka@edu.uni.lodz.pl

Administracyjne kary pieniężne w dobie pandemii COVID-19. Refleksje po roku stosowania

Wprowadzenie

Pandemia COVID-19 ze względu na swój charakter i nieprzewidywalność wpłynęła znacząco na codzienność funkcjonowania aparatu państwowego oraz obywateli. Dynamika sytuacji wymagała podjęcia rozwiązań zapewniających posłuch i szybkiego egzekwowania nieprzestrzegania obostrzeń epidemiologicznych.

Ustawodawca, mając do dyspozycji obowiązujące rozwiązania w kontekście zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych, postanowił je uzupełnić poprzez doposażenie ich w sankcje administracyjne w postaci kar pieniężnych. Poprzednia wersja ustawy nie zawierała sankcji za nieprzestrzeganie ograniczeń. W niniejszym rozdziale zostaną omówione administracyjne kary pieniężne wprowadzone ustawą o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹ w dniu 1 kwietnia 2020 roku.

Głównym celem niniejszego artykułu jest wskazanie oraz omówienie administracyjnych kar pieniężnych za nieprzestrzeganie nakazów, zakazów lub ograniczeń wprowadzanych rozporządzeniami covidowymi oraz problemy stosowania w praktyce tych przepisów na przykładzie orzecznictwa sądów administracyjnych.

¹ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz.U. z 2020 r., poz. 1845.

Kary administracyjne

Pojęcie „sankcji administracyjnej” nie zostało zdefiniowane na poziomie legislacyjnym, natomiast funkcjonuje ono w doktrynie. Emil Kruk określa je jako negatywne konsekwencje obowiązków prawnych, które są determinowane przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego, a także wydawanych na ich podstawie aktów organów administracji publicznej². Mirosław Wincenciak (podobnie jak poprzednik) definiuje sankcje administracyjne jako „nakładane w drodze aktu stosowania prawa przez organ administracji publicznej, wynikające ze stosunku administracyjnoprawnego ujemne (niekorzystne) skutki dla podmiotów prawa, które nie stosują się do obowiązków wynikających z norm prawnych lub aktów stosowania prawa”³.

Zagadnienie sankcji administracyjnych nie jest pojęciem jednolitym ze względu na różne umiejscowienie sankcji w obszarach prawa. Można uznać, że istnieje przyzwolenie na brak definicji sankcji administracyjnych z uwagi na złożoność funkcji, jakie mają one pełnić⁴. Główna przyczyna takich rozbieżności wynika z przyjęcia założenia, że kara administracyjna stanowi przeszczerpienie odpowiedzialności karnej na gruncie prawa administracyjnego, będącemu w istocie obcym temu prawu⁵. Decyzja ustawodawcy o wyodrębnieniu sankcji administracyjnych i administracyjnym trybie orzekania czy też egzekwowania jest jednym z kryteriów wykluczających zależność tych kar od prawa karnego.

Wydaje się, że brak definicji legalnej umożliwi elastyczne i uniwersalne podejście do kar administracyjnych. System kar administracyjnych ze względu na wzrost ich znaczenia będzie zyskiwał coraz większe znaczenie. Z perspektywy administracji publicznej ma to korzyści w postaci szybszego postępowania i mniejszych kosztów.

Typologia sankcji administracyjnych nie jest jednolita w opracowaniach naukowych. Sankcje administracyjne są różnicowane na podstawie różnych kryteriów. Sankcje administracyjne ze względu na rodzaj dolegliwości można podzielić na finansowe i niefinansowe. Sankcje finansowe w porównaniu do niepieniężnych cechują się większą represyjnością. Główną ich uciążliwością jest pogorszenie sytuacji finansowej naruszyciela poprzez nałożenie decyzją administracyjną obowiązku zapłaty określonej kwoty. Kary fiskalne są stoso-

² E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, WUMCS, Lublin 2013, s. 172.

³ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 73.

⁴ E. Żelasko-Makowska, *Sankcje administracyjne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 1, s. 92–100.

⁵ D.K. Nowicki, S. Peszkowski, *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, red. M. Błażuchki, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2015, s. 12–13.

wane w ochronie dóbr publicznych, a pochodzące z nich środki mają zasilać fundusze celowe. Atrakcyjność kar pieniężnych wynika z ich uniwersalnego charakteru, gdyż można je zastosować do osiągnięcia różnych celów i względem wszystkich osób.

Natomiast sankcje niefinansowe wykorzystują oddziaływanie bezpośrednie do uregulowania zachowań konkretnych adresatów poprzez system nakazów i zakazów. Ma to służyć jako środek przymuszenia społeczeństwa do respektowania norm sankcjonowanych. Istotą sankcji niepieniężnych jest realizacja funkcji prewencyjnej⁶.

Rozdział 8a „Kary pieniężne”

Administracyjne kary pieniężne są w dzisiejszym świecie zagadnieniem nabierającym coraz większego znaczenia ze względu na wzrost częstotliwości ich stosowania. Nie ulega wątpliwości, że to zagadnienie będzie stanowiło coraz większy obszar zainteresowań badawczych. Kary pieniężne są jedną z rodzajów sankcji administracyjnych.

Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (dalej: u.z.z.z.ch.) jest aktualnie podstawowym narzędziem systemowym służącym realizowaniu konstytucyjnego obowiązku wynikającego za art. 68 ust. 4 Konstytucji RP⁷. Ustawa ta nie była wcześniej obiektem licznych zainteresowań ze strony nauki. W świetle zasady demokratycznego państwa prawnego ma ona za zadanie zapewnić równowagę pomiędzy reagowaniem władzy publicznej na dynamiczne realia sytuacji epidemicznej a ochroną praw i wolności człowieka i obywatela⁸.

Rozporządzenia ministra zdrowia limitujące swobodę przemieszczania się obliowały do podjęcia działań w celu jej sankcjonowania. Nadzwyczajne okoliczności spowodowane stanem epidemii Covid-19 zobowiązywały rząd,

⁶ L. Staniszevska, *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, WN UAM, Poznań 2017, s. 37.

⁷ Art. 68 [Prawo do ochrony zdrowia]

1. Każdy ma prawo do ochrony zdrowia.

2. Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa.

3. Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku.

4. Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.

5. Władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży.

⁸ L. Bosek, *Słowo wstępne*, [w:] *Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz*, red. *idem*, C.H. Beck, Warszawa 2021.

sejm i senat do przyjęcia szczególnych rozwiązań, które umożliwiłyby ochronę zdrowia i bezpieczeństwa społeczeństwa oraz zapobiegną dalszym negatywnym skutkom gospodarczym.

Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie do u.z.z.ch rozdziału 8a zatytułowanego „Kary pieniężne”⁹ w ramach ustawy z dnia 31 marca 2020 r. 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. Ustawa ta miała wyjątkowo krótkie *vacatio legis*, gdyż zaczęła obowiązywać od 1 kwietnia 2020 roku.

Nadrzędna rola w wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych za nieprzestrzeganie obostrzeń została umieszczona w nowo dodanym art. 48a u.z.z.ch.z.¹⁰, który enumeratywnie wymienia sytuacje niezastosowania się do

⁹ Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. 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. 2020 r., poz. 568.

¹⁰ Art. 48a. 1. Kto w stanie zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii nie stosuje się do ustanowionych na podstawie art. 46 lub art. 46b nakazów, zakazów lub ograniczeń, o których mowa w:

- 1) art. 46 ust. 4 pkt 1 lub w art. 46b pkt 5 i 9–12, podlega karze pieniężnej w wysokości od 5000 zł do 30 000 zł;
- 2) art. 46 ust. 4 pkt 2 lub w art. 46b pkt 3, podlega karze pieniężnej w wysokości od 10 000 zł do 30 000 zł;
- 3) art. 46 ust. 4 pkt 3–5 lub w art. 46b pkt 2 i 8, podlega karze pieniężnej w wysokości od 10 000 zł do 30 000 zł;
- 4) art. 46 ust. 4 pkt 6, podlega karze pieniężnej w wysokości od 5000 zł do 10 000 zł;
- 5) art. 46 ust. 4 pkt 7 lub w art. 46b pkt 4, podlega karze pieniężnej w wysokości od 5000 zł do 10 000 zł.

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

3. Kary pieniężne, o których mowa w:

- 1) ust. 1, wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, państwowy powiatowy inspektor sanitarny i państwowy graniczny inspektor sanitarny;
- 2) ust. 2, wymierza odpowiednio wojewoda albo minister właściwy do spraw zdrowia.

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

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

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

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

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

8. W zakresie nieuregulowanym w ustawie do kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r., poz. 1325 i 1423).

obowiązujących nakazów i zakazów lub ograniczeń w zagrożeniu epidemiologicznym bądź stanie epidemii. W ustępie 1 ww. art. 48a wskazano różne zakresy („widelki”) wysokości administracyjnych kar pieniężnych za poszczególne działania lub zaniechania.

Poczynając od punktu 1, kara w wysokości od 5000 do 30 000 zł została przewidziana za czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się (art. 46 ust. 1 pkt 1). Kara w wysokości od 10 000 do 30 000 zł zostanie wymierzona w przypadku czasowego ograniczenia lub zakazu obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych (art. 46 ust. 4 pkt 2) oraz za czasową reglamentację zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły (art. 46b pkt 3). Kolejny ustęp art. 48a przewiduje taką samą wysokość kary w przypadku ustanowienia: czasowych ograniczeń funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy, zakazu organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności, obowiązku wykonania określonych zabiegów sanitarnych (art. 46 ust. 4 pkt 3–5), za czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców i czasowe ograniczenie korzystania z lokali lub terenów oraz obowiązek ich zabezpieczenia (art. 46b pkt 2 i 8). Zgodnie z u.z.z.z.ch przy ustanawianiu powyższych nakazów, zakazów i ograniczeń należy uwzględnić drogi szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych oraz sytuację epidemiczną na obszarze, na którym ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii.

W ustępie 2 art. 48a u.z.z.z.ch kara od 5000 do 30 000 zł zostanie wymierzona osobie, która w stanie zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii nie wykonuje decyzji „o skierowaniu do pracy przy zwalczaniu epidemii na terenie województwa, w którym osoba skierowana posiada miejsce pobytu lub jest zatrudniona, wydaje właściwy wojewoda, a w razie skierowania do pracy na obszarze innego województwa – minister właściwy do spraw zdrowia” (art. 47 ust. 4).

Ustawa wskazuje podmioty właściwe do ich wymierzania. W przypadku nakładania kar za sytuacje ujęte w art. 48a ust. 1 będzie to powiatowy inspektor sanitarny i państwowy graniczny inspektor sanitarny. Za nieprzestrzeganie decyzji o skierowaniu do pracy władnym w tym zakresie będzie właściwy wojewoda oraz minister zdrowia.

Lucyna Staniszevska¹¹ wskazuje na niekonsekwentny sposób posługiwania się przez ustawodawcę w kontekście określania podmiotów deliktów administracyjnych. Raz podmiot, określany zaimkiem „kto”, jest rozumiany jako osoby fizyczne, jak i zbiorowe, w sytuacji gdy powinien być określany rzeczownikiem lub zaimkiem „który”. W innym przypadku sankcje administracyjne są określane zaimkiem „kto”. Zgodnie z definicją zawartą w art. 189b KPA sankcje mogą być nakładane na wszystkie rodzaje podmiotów. Biorąc pod uwagę powyższe,

¹¹ L. Staniszevska, *op. cit.*, s. 57–58.

ustawodawca nie powinien stosować zaimka „kto”, ponieważ oznaczałoby to pominięcie osób prawnych. Wyjątkiem będzie sytuacja, w której adresatem kary będzie wyłącznie osoba fizyczna. Kary administracyjne w większym stopniu dotyczą podmiotów zorganizowanych niż osób fizycznych. Wobec tych ostatnich powinna dominować funkcja wykroczeniowa, dająca większe gwarancje proceduralne niż w postępowaniu administracyjnym. Z pewnością jest to ciekawe spojrzenie, ale odpowiednie skonstruowanie przepisów konkretnych kar administracyjnych z uwzględnieniem zasad ogólnych z KPA (szczególnie dyrektywy wymiaru kary) nie pozbawiłoby gwarancji procesowych także osób fizycznych.

Nowością w karach pieniężnych będzie natychmiastowe wykonanie decyzji z dniem jej doręczenia. Decyzję tę doręcza się niezwłocznie. W przypadku popełnienia ponownie tego samego czynu kolejna kara pieniężna nie może być niższa niż kara pierwotna i jednocześnie powinna być o 25% wyższa. Egzekucja nałożonych kar pieniężnych następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Kary te są wpłacane w terminie 7 dni od dnia wydania decyzji na dedykowany rachunek bankowy właściwej stacji sanitarno-epidemiologicznej. W pozostałym niuregulowanym zakresie stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹².

Opinie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące art. 48a u.z.z.ch.

Jak wskazuje Paweł Daniel¹³, zmiany związane ze zwalczaniem pandemii były wprowadzane niezwykle szybko przy jednoczesnym pośpiechu legislacyjnym. W konsekwencji spotęgowało to wątpliwości co do prawidłowości wprowadzonych rozwiązań. Pogląd ten nie jest odosobniony. Niepokój co do przeprowadzonego procesu legislacyjnego i nakładania kar wyraziła Helsińska Fundacja Praw Człowieka oraz Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO). Obecna praktyka każe stawiać pytania, czy rozwiązania obowiązujące w obecnym stanie prawnym mogą być postrzegane jako skuteczny element walki z pandemią oraz czy procedura związana z nakładaniem kar zapewnia podstawowe gwarancje procesowe obywatelom.

¹² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2020 r., poz. 1325 i 1423.

¹³ P. Daniel, *Administracyjne kary pieniężne w czasie pandemii na przykładzie kar przewidzianych ustawą o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*, [w]: *Pandemia COVID-19 a prawa i wolności obywatela*, red. T. Gardocka, D. Jagiełło, C.H. Beck, Warszawa 2020, *Pandemia-Covid-19-a-prawa-i-wolności-obywatela-red-dr-hab-prof-Uniwersytetu-SWPS-Teresa-Gardocka-dr-hab-prof-Uniwersytetu-SWPS-Dariusz-Jagiełło.pdf* [dostęp: 28.03.2021].

Helsińska Fundacja Praw Człowieka¹⁴ w opinii z dnia 28 marca 2020 r. wskazała na wątpliwości w zakresie przygotowywania projektu ustawy covidowej, jak i jej procedowania. Fundacja zarzucała pominięcie procesu konsultacji społecznych oraz opracowanie projektu ustawy bez uwag ze strony m.in. związków zawodowych, przedstawicieli pracodawców czy organizacji pozarządowych. W swojej opinii zaznaczyła, że oczywistym jest, iż w warunkach epidemii należy działać szybko, jednak „zupełne pominięcie uwag ze strony społeczeństwa naraża samą Ustawę na brak precyzji i niedostosowania jej przepisów do standardów konstytucyjnych i rzeczywistych potrzeb”.

Ponadto Helsińska Fundacja Praw Człowieka wskazywała, że wątpliwości może „[...] budzić tryb nakładania kary w postaci decyzji administracyjnej. Od tej decyzji odwołanie przysługuje do Wojewódzkiego Inspektora Powiatowego, a dopiero w razie jego nieuwzględnienia do wojewódzkiego sądu administracyjnego”. W świetle opinii powyższe regulacje nie gwarantują efektywnego i niezwłocznego rozpatrzenia przez sąd decyzji o nałożeniu obowiązku kwarantanny lub izolacji. Przy rozpatrywaniu skargi sąd administracyjny będzie rozstrzygał co do legalności orzeczonej kary, a nie co do samych okoliczności, w jakich kara została nałożona, a to z kolei może prowadzić do istotnego ograniczenia prawa strony do przedstawienia swoich racji.

Uwagi co do obowiązujących przepisów z zakresie administracyjnej kary pieniężnej, dodane ustawą covidową, wyraził RPO. W liście z dnia 29 kwietnia 2020 r. skierowanym do Marszałka Sejmu¹⁵ wskazał on swoje obawy w zakresie nowo utworzonych sankcji pieniężnych w obszarze walki z pandemią. RPO podkreślił konieczność ich oparcia na zasadzie poprawnej legislacji oraz uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych. Jego zdaniem konstrukcja tych sankcji powinna spełniać wymóg proporcjonalności wyrażony w art. 2 oraz art. 31 ust. 3. Konstytucji RP. W ocenie RPO już po okresie blisko miesiąca od obowiązywania nowych sankcji dało się zauważyć chaos prawny, nadmierne przeciążenie pracowników administracji, poczucie zdezorientowania wśród znacznej części obywateli oraz coraz większą ilość przypadków niesłusznie skrzywdzonych nałożonymi karami.

¹⁴ Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do Ustawy z dnia 28 marca 2020 r. 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 (druk nr 96), https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/05/HFPC-Senat-druk-96_opinia.pdf [dostęp: 28.03.2021].

¹⁵ A. Bodnar, List z dnia 29 kwietnia do Marszałka Sejmu [dostęp: 28.03.2021], <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Pismo%20RPO%20do%20MSWiA%2C%2029.04.2020.pdf>.

Błędy legislacyjne i wątpliwości interpretacyjne

Odnosząc się do powyższych rozważań, warto wskazać błędy, które mają lub będą miały wpływ na późniejsze postępowanie odwoławcze stron czy nawet postępowanie przed sądami administracyjnymi. Obowiązywanie kar pieniężnych przez rok czasu uwidoczniło popełnione błędy na etapie procesu legislacyjnego, które później przełożyły się na wątpliwości interpretacyjne na etapie ich stosowania.

Podstawowym zarzutem pojawiającym się u przedstawicieli doktryny oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych jest niespełnienie wymogu zasady określoności. W obecnym stanie prawnym ograniczenia praw i wolności obywatela mogą być wprowadzone na podstawie dwóch aktów prawnych. Jedną z możliwości jest skorzystanie z ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej¹⁶, która na podstawie art. 228 i art. 233 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷ określa zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka w czasie obowiązywania tego stanu nadzwyczajnego. Obecny stan pandemii można zakwalifikować jako stan klęski żywiołowej. W czasie nieobowiązywania stanów nadzwyczajnych ograniczenia praw i wolności nie mogą być przedmiotem aktów rangi podustawowej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się pogląd, iż „z zasady wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego wynika, że zarówno czyn zabroniony, jak i rodzaj oraz wysokość kar, a także zasady ich wymierzania – muszą być, co do zasady, określone bezpośrednio w ustawie, co jednocześnie nie wyklucza możliwości doprecyzowania niektórych z tych elementów przez akty podustawowe”¹⁸.

Stany przeciwepidemiczne muszą respektować zasady limitowania tych praw obowiązujące w normalnych warunkach funkcjonowania państwa. Ustawa zawierająca upoważnienie do wydania takiego rozporządzenia musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustaw można było wyznaczyć kompletny zarys owego ograniczenia. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenie może zostać wydane tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie w celu jej wykonania. Wymóg ten zapobiega tworzeniu przepisów blankietowych, przekształcających się w akt prawny o charakterze samoistnym.

Rozporządzenia wydane na podstawie u.z.z.z.ch. są niewłaściwe w kontekście kar pieniężnych, ponieważ stan zagrożenia epidemicznego i stan epidemii nie są konstytucyjnymi stanami nadzwyczajnymi. Model nakazów, zakazów

¹⁶ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1897.

¹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2014 roku, K 17/13.

i ograniczeń jest oparty na przepisach, które „same nie wyznaczają sposobu postępowania adresatów, lecz wydawane rozstrzygnięcia uzależniają od postanowień innych generalnych aktów prawnych”¹⁹. W praktyce czyny objęte karami pieniężnymi znajdują się poza ustawą. Podmiot ukarany musi poszukiwać źródła w licznych rozporządzeniach Rady Ministrów²⁰ w sprawie ograniczeń, nakazów i zakazów. W rzeczywistości obywatele, przy zastosowaniu tego zabiegu legislacyjnego, zostali pozbawieni pewności prawa (niezwykle istotnej w kontekście demokratycznego państwa prawnego). Wielokrotnie rozporządzenia te były opublikowane ze zbyt krótkim *vacatio legis*, co uniemożliwiało wcześniejsze zapoznanie się z nowymi obostrzeniami.

Istotną kwestią jest wskazanie, że niestaranna redakcja przepisów art. 48a może powodować wątpliwości co do zakresu stosowania rozdziału IVa Kodeksu Postępowania Administracyjnego²¹ (KPA) dotyczącego administracyjnych kar pieniężnych. W art. 48a ust. 8 wskazano, że w zakresie nieuregulowanym stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa. W praktyce administracyjnej część organów mogła uznać, że nie musi w ogóle stosować przepisów z rozdziału IVa KPA. Ma to niebagatelne znaczenie, gdyż regulacje KPA zawierają tak istotne kwestie jak: dyrektywy wymiaru kary (art. 189d KPA), przesłanki wyłączenia karalności za delikt administracyjny (art. 189e KPA) oraz odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej (art. 189f KPA). Do kar pieniężnych stosuje się wyłącznie odpowiednie regulacje działu III Ordynacji podatkowej, w szczególności te dotyczące stwierdzenia nadpłaty i ulg w spłacie orzeczonej kary (stosowanie tych właśnie przepisów w odniesieniu do kar było, jak się należy domyślać, zamysłem projektodawcy). Ustawodawca powinien doprecyzować konkretny zakres zastosowania przepisów Ordynacji podatkowej. Na tym etapie nie powinno być wątpliwości co do konieczności stosowania zasad ogólnych umieszczonych w KPA.

Rozwiązania kar pieniężnych zawierają niedoskonałości na gruncie proceduralnym. Konstrukcja nadawania rygoru natychmiastowej wykonalności sankcjom pieniężnym stanowi *novum* na gruncie kar pieniężnych. W tym przypadku ma miejsce reżim szczególny, gdyż wniesienie środka zaskarżenia nie powoduje wstrzymanie wykonania decyzji zgodnie z zasadą z art. 130 KPA²².

¹⁹ J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 37.

²⁰ Wedle ustaleń autorki w okresie od 31 marca 2020 r. do 19 marca 2021 r. wydano ponad 50 rozporządzeń.

²¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2021 r. poz. 54, 187.

²² Art. 130. § 1. Przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu.
§ 2. Wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji.
§ 3. Przepisów § 1 i 2 nie stosuje się w przypadkach, gdy:

Decyzja natychmiast wykonalna może zostać wstrzymana przez organ odwoławczy. Połączenie rygoru natychmiastowej wykonalności i drastycznie krótkiego okresu (7 dni) na jej uiszczenie powoduje, że nałożona kara pieniężna nie realizuje jej zasadniczego celu, jakim jest przede wszystkim prewencja. Strona uczestnicząca ma w praktyce zmniejszone możliwości uczestniczenia w postępowaniu wyjaśniającym poprzedzającym wymierzenie kary, co przekłada się na ograniczone prawo do obrony. Po pierwsze należy rozróżnić, że kary te nie odstraszą osób mających lekceważący stosunek do obostrzeń, lecz uderzą w praworządnych obywateli, którym błędnie naliczono karę i którzy czują się zobowiązani do wykonywania decyzji organów władzy²³.

Kolejne istotne zagadnienie dotyczy postępowania wyjaśniającego poprzedzającego wymierzenie kary. Mając na uwadze poprzednie rozważania, nietrudno o stwierdzenie, że postępowanie takie zostało ograniczone praktycznie do zera. Ukarani nie mają szans na uczestniczenie w takim postępowaniu, gdyż nie dostają zawiadomienia o jego wszczęciu, ani też o zebraniu materiału dowodowego, a na końcu o braku możliwości odniesienia się do zgromadzonych dowodów. Organy prowadzące postępowanie powołują się na art. 10 § 2 k.p.a., zgodnie z którym taka możliwość istnieje w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie może zostać odroczone ze względu na zaistniałe niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną²⁴. Trzeba podkreślić, że nałożenie decyzji w trybie art. 48a u.z.z.ch.z. nie może być uznane za sprawę niecierpiącą zwłoki z przyczyn, o jakich mowa w § 2 art. 10 KPA. Nie ulega wątpliwości, że wydanie decyzji o karze nie ochroni życia i zdrowia ludzkiego, ani nie zapobiegnie niepowetowanej szkodzie materialnej. Brak uczestniczenia w postępowaniu wyjaśniającym oddziałuje bezpośrednio na ograniczone prawo do obrony. Nawiązując do listu RPO, warto też odnieść się do tzw. drugiej strony medalu, czyli pracowników inspekcji sanitarnych oraz urzędów wojewódzkich odpowiedzialnych za pilne

1) decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności (art. 108);

2) decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy.

§ 4. Decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, jeżeli jest zgodna z żądaniem wszystkich stron lub jeżeli wszystkie strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania.

²³ Decyzje wojewody mazowieckiego o nałożeniu kar pieniężnych za niestawienie się do pracy zgodnie z decyzją z art. 47 ustawy o zapobieganiu.

²⁴ Art. 10 § 1. Organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. § 2. Organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w § 1 tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną.

wykonywanie zadań związanych z walką z pandemią. Nietrudno się domyślić, że są oni dodatkowo obciążeni nakładaniem kar administracyjnych. Bieżąca sytuacja w naturalny sposób utrudnia przeprowadzenie postępowania w sposób rzetelny i z poszanowaniem praw strony wynikających z KPA. W szczególności zostanie nadwyrężona zasada wynikająca z art. 8 KPA polegająca na prowadzeniu postępowania w sposób budujący zaufanie obywateli do władzy publicznej. Konsekwencją popełnionych błędów będzie uchylanie decyzji w postępowaniu administracyjnym (odwoławczym bądź nadzwyczajnym) czy sądowym, efektem tych nieprawidłowości z kolei dodatkowa praca urzędników oraz koszty dla budżetu państwa.

Orzecznictwo sądów administracyjnych

Wprowadzone rozwiązania w postaci administracyjnej kary pieniężnej za nieprzestrzeganie tzw. rozporządzeń covidowych spowodowały wydanie szeregu decyzji administracyjnych o wątpliwych podstawach prawnych. Ukarani składają skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych (WSA) na nałożone na nich kary, których podstawy prawne zostają oceniane podług zgodności z Konstytucją RP. Po roku obowiązywania kar pieniężnych w u.z.z.z.ch. ukształtowały się dwa poglądy orzecznicze na poziomie sądów administracyjnych. Jeden stoi na stanowisku, że kary nakładane w związku z epidemią są niezgodne z Konstytucją, natomiast drugi (mniejszościowy) popiera ich zgodność z Konstytucją RP. Ze względu na krótki okres obowiązywania powyższych rozwiązań nie ma jeszcze wyroku (stanowiska) Naczelnego Sądu Administracyjnego w tym zakresie. Na potrzeby artykułu zostaną wskazane wyroki sądów administracyjnych z różnych województw opublikowane na przestrzeni ostatnich kilku miesięcy. Podstawą tych wyroków jest ocena regulacji zawartych w art. 46–46b u.z.z.z.ch. Głównym przedmiotem tych wyroków jest rozważenie, czy w u.z.z.z.ch istniało prawidłowe upoważnienie Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń zawierających obostrzenia wobec wszystkich podmiotów na terenie Rzeczypospolitej.

Dominujący pogląd orzecznictwa jako główną podstawę uchylenia decyzji wskazuje niezgodność rozporządzeń covidowych z Konstytucją RP. WSA w Gliwicach skupił się na naruszeniu zasady określoności w sprawie dotyczącej naruszenia obowiązku kwarantanny:

[...] skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane „tylko” w ustawie, to oznacza nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonaw-

czej swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń²⁵.

W podobnym tonie wypowiedział się krakowski WSA:

[...] rozporządzenie wydane na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1–6 i 8–12 ustawy z 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi 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 rozporządzeniu²⁶.

W styczniu 2021 roku WSA w Warszawie w swoim wyroku (dotyczącym niezachowania dwumetrowego dystansu) skomentował błąd legislacyjny polegający na wprowadzeniu modelu rozporządzeń będących podstawą kar w czasie obowiązywania stanu epidemii:

[...] zdecydowanie błędne okazuje się przekonanie niektórych urzędników państwowych oraz polityków o tym, że wystarczy wpisać do ustawy o zapobieganiu chorobom zakaźnym przepis upoważniający do wydania aktu wykonawczego do ustawy (przepis blankietowy lub kompetencyjny). Taki zabieg legislacyjny nie prowadzi bowiem do spełnienia konstytucyjnego warunku skutecznego, ustawowego ustanowienia ograniczenia wolności konstytucyjnej²⁷.

Ten sam WSA w wyroku dotyczącym kary za naruszenie zakazu przemieszczania się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej poza miejscem zamieszkania wskazał, iż „niezastosowanie się prawodawcy do dyspozycji art. 52 ust. 3 Konstytucji i dopuszczenie (przez ustawodawcę) oraz wprowadzenie (przez Radę Ministrów) ograniczenia wolności przemieszczania się aktem podstawowym jest więc niedopuszczalne konstytucyjnie”²⁸.

Pogląd przeciwny wyraził WSA w Bydgoszczy w odniesieniu do kary za niezamknięcie solarium. Argumentację oparł na wyjątkowości stanu epidemii oraz potrzeby sprawnego funkcjonowania państwa w dynamice rozwoju stanu zagrożenia zakażeniem koronawirusem. WSA stoi na stanowisku, że:

[...] zakaz prowadzenia określonej działalności został wprowadzony na podstawie ustawy, która upoważniła Radę Ministrów do dookreślenia ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Taki zabieg ustawowy był w pełni zasadny, ponieważ pozwala on na bieżące reagowanie na dynamicznie zmieniającą się sytuację epidemiczną i działanie w tym zakresie parlamentu poprzez wydawanie ustaw nie gwarantowałyby skuteczności walki z epidemią, biorąc chociażby pod uwa-

²⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z 12 lutego 2021 r., III SA/Gl 421/20, LEX nr 3117596.

²⁶ Wyrok WSA w Krakowie z 26 stycznia 2021 r., III SA/Kr 924/20, LEX nr 3124234.

²⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 13 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1635/20, LEX nr 3124046.

²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 26 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1479/20, LEX nr 3123329.

gę długość procesu legislacyjnego. Zaistniała sytuacja, wynikająca ze stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 w pełni uzasadnia wprowadzenie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, o jakich mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Został on ustanowiony właśnie na wypadek zaistnienia takich wyjątkowych sytuacji jak epidemia zagrażająca zdrowiu i życiu wszystkich osób przebywających na terenie Polski²⁹.

Warto zauważyć, że oba te poglądy dotyczą odmiennych sfer, tj. prywatnej oraz w ramach prowadzenia działalności gospodarczej. W pierwszej z nich sądy przychylniej odnoszą się do stanowiska niezgodności ograniczeń zawartych w tzw. rozporządzeniach covidowych z Konstytucją RP, a w przypadku drugiej powstał pogląd przeciwny. Zastanawiające jest, czy takie rozgraniczenie jest na tyle istotne, aby akceptować rozstrzygnięcie prawidłowości nałożenia kary administracyjnej za nieprzestrzeganie obostrzeń³⁰.

Zarzuty niezgodności z Konstytucją RP nie są jedynymi argumentami prawnymi w skargach osób skarżących do WSA. RPO interweniował w sprawie nałożenia kary pieniężnej w wysokości 10 000 zł za nieprzestrzeganie w dniu 10 maja 2020 r. nakazu przemieszczania się w odległości nie mniejszej niż 2 metry od innych osób. 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 epidemii³¹, stanowiącym, iż do odwołania, w przypadku gdy przemieszczanie się następuje pieszo, jednocześnie mogą się poruszać osoby we wzajemnej odległości nie mniejszej niż 2 m. Naruszenie tak określonego nakazu przemieszczania się Powiatowy Inspektor Sanitarny ustalił na podstawie notatki sporządzonej przez służby porządkowe (naocznych świadków zdarzenia). Powiatowy Inspektor Sanitarny stwierdził, że „w demokratycznym państwie prawa nie może być tolerancji dla lekkomyślnego lekceważenia wysiłków całego społeczeństwa poprzez świadome lekceważenie ograniczeń, których nieprzestrzeganie prowadzi do niekontrolowanego rozprzestrzeniania się epidemii”. W odwołaniu od decyzji RPO, odnosząc się do tej kwestii, podkreślił, że „wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Jednak, na co wskazuje przypadek strony niniejszego postępowania, mogą być równi i równiejsi, zaś organ administracji publicznej, wbrew pompatycznemu stwier-

²⁹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 17 listopada 2020 r., II SA/Bd 834/20, LEX nr 3114110.

³⁰ K. Janczukowicz, *Legalność kar nakładanych za naruszenie ograniczeń związanych ze stanem epidemii*, LEX/el, janczukowicz-krzysztof-legalnosc-kar-nakladanych.pdf [dostęp: 11.04.2021].

³¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020 r., poz. 792 ze zm.

dzeniu zawartemu w uzasadnieniu decyzji, potrafi tolerować lekkomyślne lekceważenie wysiłków całego społeczeństwa, jeśli tylko czynią to osoby wysoko znajdujące się w hierarchii społecznej”. Po utrzymaniu decyzji w mocy RPO³² zarzucił zaskarżonym decyzjom, że sanepid nie miał prawa procedować sprawy w takim trybie, notatka policyjna nie mogła być dowodem, sanepid nie dopełnił też obowiązku ustalenia prawdy obiektywnej i dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. WSA w Warszawie w dniu 12 stycznia 2021 r. uwzględnił skargę RPI, karę pieniężną uchylił, a postępowanie umorzył.

Podsumowanie

Wprowadzenie stanu epidemii w drugiej połowie marca 2020 roku spowodowało szereg zmian w prawodawstwie. Jedną z kluczowych zmian była ustawa z dnia 31 marca 2020 r. 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. Wprowadziła ona do u.z.z.z.ch. rozdział 8a zatytułowany *Kary pieniężne*. Przyspieszony proces legislacyjny z pominięciem podstawowych standardów (np. konsultacji) oraz zasady przyzwoitej legislacji spowodował niepewność obywateli co do zakresu podlegania sankcjom z art. 48a u.z.z.z.ch. Stanowi to naruszenie fundamentalnej zasady karania za czyny bezprawne określone w ustawie w momencie popełnienia czynu. Praktyka częstej zmiany rozporządzeń, wchodzących często z dniem ogłoszenia, powoduje nieświadomość obywateli odnośnie do aktualnie obowiązujących obostrzeń i sankcji.

Niedoskonałości owej regulacji (zdaniem RPO, organizacji pozarządowych oraz ich przedstawicieli) polegają na niezgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz zasadami proporcjonalności. Zgodnie z zasadą określoności zakazy, nakazy lub ograniczenia powinny mieć podstawę w przepisach ustawy obowiązującej w dniu popełnienia czynu. W rzeczywistości art. 48a odsyłał do ulegających częstym zmianom rozporządzeń wydawanych przez Radę Ministrów.

Kary określone w ww. ustawie zostały dodatkowo obarczone rygorem natychmiastowej wykonalności, będącym jednocześnie swoistym *novum* na gruncie sankcji pieniężnych. Strona dodatkowo została obarczona jedynie 7-dniowym terminem płatności wymierzonej kary. W konsekwencji naruszono prewencyjny charakter kar, z uwagi na ich wysokość oraz krótki czas na jej uiszczenie.

³² VII.613.85.2020.

Organy nakładające kary pieniężne uniemożliwiały w praktyce uczestniczenie stronie w postępowaniu wyjaśniającym, powołując się na art. 10 § 2 KPA. Nie ulega wątpliwości, że strona została w rzeczywistości pozbawiona gwarancji obrony swoich praw i czynnego udziału w postępowaniu.

Błędy popełnione zarówno na etapie legislacyjnym, jak i stosowania prawa w kontekście nakładania kar pieniężnych będą rzutowały długofalowo na budżet państwa. Poza aspektem finansowym powyższe błędy przekładają się na obniżenie zaufania obywateli do organów państwowych i równości wobec prawa oraz poczucie pewności prawa w ramach zasady demokratycznego państwa prawnego.

Bibliografia

- Bodnar A., List z dnia 29 kwietnia do Marszałka Sejmu, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Pismo%20RPO%20do%20MSWiA%2C%2029.04.2020.pdf> [dostęp: 28.03.2021].
- Bosek L., *Słowo wstępne*, [w:] *Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz*, red. idem, C.H. Beck, Warszawa 2021.
- Daniel P., *Administracyjne kary pieniężne w czasie pandemii na przykładzie kar przewidzianych ustawą o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*, [w:] *Pandemia COVID-19 a prawa i wolności obywatela*, red. T. Gardocka, D. Jagiełło, C.H. Beck, Warszawa 2020, *Pandemia-Covid-19-a-prawa-i-wolności-obywatela-red-dr-hab-prof-Uniwersytetu-SWPS-Teresa-Gardocka-dr-hab-prof-Uniwersytetu-SWPS-Dariusz-Jagiełło.pdf* [dostęp: 28.03.2021].
- Janczukowicz K., *Legalność kar nakładanych za naruszenie ograniczeń związanych ze stanem epidemii*, LEX/el, *janczukowicz-krzysztof-legalnosc-kar-nakladanych.pdf* [dostęp: 11.04.2021].
- Kruk E., *Sankcja administracyjna*, WUMCS, Lublin 2013.
- Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Nowicki D.K., Peszkowski S., *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, red. M. Błachucki, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2015.
- Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do Ustawy z dnia 28 marca 2020 r. 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 (druk nr 96), 30.03.2020, https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/05/HFPC-Senat-druk-96_opinia.pdf [dostęp: 28.03.2021].
- Staniszewska L., *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, WN UAM, Poznań 2017.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Żelasko-Makowska E., Sankcje *administracyjne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 1, s. 92–100.

Orzeczenia oraz akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. z 2020 r., poz. 697.
- Rozporządzenie 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 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2021 r., poz. 54, 187.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2020 r., poz. 1325 i 1423.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie kłęski żywiołowej, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1897.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz.U. z 2020 r., poz. 1845.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2014 roku, K 17/13.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 17 listopada 2020 r., II SA/Bd 834/20, LEX nr 3114110.
- Wyrok WSA w Warszawie z 13 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1635/20, LEX nr 3124046.
- Wyrok WSA w Krakowie z 26 stycznia 2021 r., III SA/Kr 924/20, LEX nr 3124234.
- Wyrok WSA w Warszawie z 26 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1479/20, LEX nr 3123329.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 12 lutego 2021 r., III SA/Gl 421/20, LEX nr 3117596.

Abstract**Administrative financial penalties in the time of the COVID-19 pandemic.
Reflections after a year of use**

The aim of the article is to discuss the problems of the functioning of administrative financial penalties related to non-compliance with the restrictions during a pandemic. The amendment to the law on preventing and combating infections and infectious diseases introduced administrative fines. First, the principle of specificity was violated, as the regulations issued on the basis of the aforementioned Act are inappropriate due to the absence of constitutional emergency measures. Suspension of the execution of the decision was significantly limited due to the limitation of the activities of the courts and administrative authorities. and the suspension of time limits. The procedure for imposing administrative fines violates the principle of trust in public authorities and the principle of active participation of the party in the procedure. The year of application of administrative financial penalties has highlighted significant problems that will have consequences in the next few years. In practice, the administrative judiciary will be responsible for removing from legal circulation decisions imposing financial penalties.

Key words: administrative financial penalties, pandemic, prevention, restrictions, COVID

Streszczenie
Administracyjne kary pieniężne w dobie pandemii COVID-19.
Refleksje po roku stosowania

Celem artykułu jest omówienie problemów funkcjonowania administracyjnych kar pieniężnych, związanych z nieprzestrzeganiem obostrzeń podczas pandemii. Nowelizacja ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych wprowadziła administracyjne kary pieniężne. Po pierwsze została naruszona zasada określoności, gdyż rozporządzenia wydane na podstawie wymienionej ustawy są niewłaściwe ze względu na brak obowiązywania konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych. Wstrzymanie wykonania decyzji zostało znacznie ograniczone z uwagi na ograniczenie działalności sądów i organów adm. oraz zawieszenie biegu terminów. Postępowanie w przedmiocie nałożenia administracyjnych kar pieniężnych narusza zasadę zaufania do władzy publicznej oraz zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu. Rok stosowania administracyjnych kar pieniężnych uwypuklił istotne problemy, które będą miały swoje konsekwencje w perspektywie kilku najbliższych lat. W praktyce sądownictwo administracyjne będzie odpowiedzialne za usuwanie z obrotu prawnego decyzji nakładające kary pieniężne.

Słowa kluczowe: administracyjne kary pieniężne, pandemia, prewencja, obostrzenia, COVID

