



Adam Bodnar

Pan
Mariusz Kamiński

V.519.2.2020.MŻ

Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

pismem z 29 kwietnia 2020 r. zwróciłem się do Pana Ministra z zastrzeżeniami odnośnie do regulacji art. 48a ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239, z późn.zm.), w kontekście naruszania przez obywateli ograniczeń, nakazów i zakazów wprowadzanych rozporządzeniami Ministra Zdrowia i Rady Ministrów na podstawie art. 46, art. 46a art. 46b ww. ustawy.

Nie kwestionując ogólnej zasadności ustanowienia sankcji za zachowania obywateli świadomie ignorujących ograniczenia i zabezpieczenia epidemiczne, podniosłem, że muszą być one uregulowane zgodnie z krajowymi i międzynarodowymi standardami praworządności, opartymi na poszanowaniu praw człowieka i obywatela.

Wskazałem zatem, że owe sankcje obowiązkowo muszą znajdować podstawę w przejrzystej regulacji prawnej, zgodnej z zasadami poprawnej legislacji i niepozostawiającej wątpliwości interpretacyjnych. Przede wszystkim jednak, konstrukcja tych sankcji i ich dolegliwość powinny spełniać wymóg proporcjonalności.

W swoim piśmie do Pana Ministra zwróciłem uwagę również na to, że konieczne jest wyposażenie organów i jednostek powołanych do wdrażania sankcji w niezbędną wiedzę i wytyczne w zakresie prawidłowego postępowania z łamiącymi prawo obywatelami. W przeciwnym bowiem przypadku, stosowanie sankcji będzie nie tylko nieefektywne i nie spełni funkcji prewencyjnej, ale przede wszystkim - co z racji pełnionego urzędu szczególnie budzi mój niepokój - może doprowadzić do łamania praw i wolności obywatelskich w rażącym wymiarze.

Do dziś nie dostałem niestety od Pana Ministra odpowiedzi na moje zastrzeżenia w kwestii przedmiotowej regulacji. Z jej niezmienionego brzmienia wnoszę, że nie zostały one

poddane dogłębnej analizie pod kątem standardów konstytucyjnych i międzynarodowych, na które wskazywałem.

Z ubolewaniem natomiast stwierdzam, że moje obawy dotyczące naruszania praw i wolności obywatelskich przy wdrażaniu przedmiotowych sankcji nie okazały się bezpodstawne. Przeciwnie, zyskują na realności z coraz to kolejnymi przypadkami skarg niesłusznie ukaranych obywateli, jakie wpływają do mojego Biura, a także mnożącymi się doniesieniami medialnymi.

W niniejszym piśmie pragnę poruszyć rolę Policji w procedurze wymierzania kar administracyjnych. Jak bowiem powszechnie wiadomo – co także znajduje potwierdzenie w dokumentach przesyłanych do mojego Biura – głównym inicjatorem nakładania kar przez Inspekcję Sanitarną jest właśnie ta formacja. Funkcjonariusze Policji, stwierdziwszy naruszenie przez danego obywatela obostrzeń epidemicznych, spisują notatkę z interwencji, a następnie przekazują jej kopię do właściwego miejscowo organu Inspekcji Sanitarnej, celem wszczęcia postępowania o nałożenie kary administracyjnej. Inspekcja, na podstawie opisanych przez funkcjonariusza w notatce okoliczności przeprowadzonej interwencji, wydaje decyzję o karze. Strona postępowania – ukarany, nie jest zawiadamiany przez organ (Inspekcję Sanitarną) ani o wszczęciu postępowania, ani o możliwości wypowiedzenia się w przedmiocie zebranego materiału dowodowego.

Innymi słowy, kara administracyjna z art. 48 a *ustawy o zapobieganiu* jest nakładana automatycznie, w oparciu o notatkę policyjną, taktowaną jako główny i jedyny dowód w sprawie.

Abstrahując w tym miejscu od podniesionych wcześniej zastrzeżeń do konstrukcji kar z art. 48 a *ustawy o zapobieganiu*, obowiązany jestem wskazać, że taki schemat działania budzi mój stanowczy sprzeciw. Nie znajduję dla niego bowiem podstawy prawnej w obowiązujących przepisach.

I.

Otóż pragnę zwrócić uwagę, że do nakładania przedmiotowych kar, zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹ (dalej: „k.p.a.”), wraz ze wszystkimi gwarancjami procesowymi dla stron – takimi 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.). Owe gwarancje nie zostały przez ustawodawcę wyłączone w zakresie kar pieniężnych z art. 48a ustawy o zapobieganiu.

¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.

W związku z tym, nałożenie tych kar, poprzedzać musi skuteczne zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie – jak nakazuje art. 61 §4 k.p.a.², a także zawiadomienie o możliwości zapoznania się przez stronę ze zgromadzonymi dowodami – co wynika z kolei z art. 81 k.p.a. w zw. z art. 10 k.p.a.

Samo rozstrzygnięcie o karze powinno być natomiast oparte na wyczerpująco zebranych i wnikliwie ocenionym materiale dowodowym, z zastrzeżeniem, że nie dające się usunąć wątpliwości w zakresie ustaleń faktycznych należy rozpatrywać na korzyść strony – co wynika odpowiednio z przepisów art. 77, 80 i 81a k.p.a.³.

Przy tym, trzeba mieć na uwadze, że zgodnie art. 75 k.p.a., w sprawach administracyjnych dowodem może być wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności, mogą to być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Ocena wiarygodności każdego z tych rodzajów dowodów należy do organu administracji publicznej.

Dowodem szczególnej wagi jest dokument urzędowy, którego atrybuty i moc dowodową reguluje art. 76 k.p.a.:

Art. 76. § 1. Dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone.

§ 2. Przepis § 1 stosuje się odpowiednio do dokumentów urzędowych sporządzanych przez organy jednostek organizacyjnych lub podmioty, w zakresie poruczonych im z mocy prawa lub porozumienia spraw wymienionych w art. 1 pkt 1 i 4.

§ 3. Przepisy § 1 i 2 nie wyłączają możliwości przeprowadzenia dowodu przeciwko treści dokumentów wymienionych w tych przepisach.⁴

² Art. 64 § 4. O wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie.

³ Art. 77. § 1. Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy.

Art. 80. Organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

Art. 81. Okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, chyba że zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 10 § 2.

Art. 81a. § 1. Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony.

⁴ Art. 76. § 1. Dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone.

§ 2. Przepis § 1 stosuje się odpowiednio do dokumentów urzędowych sporządzanych przez organy jednostek organizacyjnych lub podmioty, w zakresie poruczonych im z mocy prawa lub porozumienia spraw wymienionych w art. 1 pkt 1 i 4.

§ 3. Przepisy § 1 i 2 nie wyłączają możliwości przeprowadzenia dowodu przeciwko treści dokumentów wymienionych w tych przepisach.

Szczególne wartości dowodowe dokumentu urzędowego oznaczają, że korzysta on (a raczej zawarte w nim treści) z waloru domniemania zgodności z prawdą, do momentu jego obalenia innymi środkami dowodowymi tej samej wartości.

•

Wskazane wyżej reguły przeprowadzania postępowania wyjaśniającego w sprawach administracyjnych zyskują tym większe znaczenie, jeśli je odnieść do spraw dotyczących kar administracyjnych o charakterze pieniężnym. Jak zapewne Pan Minister wie, przepisy procedury administracyjnej nakazują bowiem organowi, przed nałożeniem kary ustalić między innymi wagę i okoliczności naruszenia prawa, a także warunki osobiste strony, na którą kara ma być nałożona (tzw. „dyrektywy wymiaru kary”).⁵

II.

Jak wynika z moich ustaleń, sposób nakładania administracyjnych kar pieniężnych w sprawie naruszenia obostrzeń epidemicznych, o jakich mowa w art. 48a *ustawy o zapobieganiu*, odbywa się z brakiem poszanowania wyżej opisanych reguł postępowania. Najdobitniejszym tego wyrazem jest przypadek ukarania przedsiębiorców za udział w proteście, jaki miał miejsce 16 maja 2010 r. w Warszawie⁶.

Z racji zakresu i wagi uchybienia tym regułom ze strony Mazowieckiego Powiatowego Inspektora Sanitarnego Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowania odwoławczego prowadzonego w tej sprawie.

W złożonym piśmie wykazał naruszenie przez organ zasady zapewnienia czynnego udziału stronom postępowania oraz zasady prawdy obiektywnej, a w tym, nieuwzględnienie zasad dyrektyw wymiaru kary, o jakich mowa w art. 189d k.p.a.

Istotnym problemem, który został przez Rzecznika poruszony w piśmie, było wspomniane wyżej oparcie przez Inspektora Sanitarnego swojego rozstrzygnięcia o karze w wysokości 10 tys. zł nałożonej na protestujących, na służbowej notatce policyjnej ze zdarzenia. Organ ograniczył swoje postępowanie dowodowe do przyjęcia tej notatki, nie weryfikując zawartych w niej informacji i rezygnując z przeprowadzenia innych dowodów w sprawie.

⁵ Art. 189d. 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.

⁶ <https://oko.press/list-zatrzymanego-strajk-przedsiębiorców/>

W mojej ocenie, takie działanie jest bezprawne, czego powody przedstawiam poniżej.

•

Zaczynając od argumentów najbardziej oczywistych - notatka służbowa funkcjonariusza Policji nie stanowi dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 76 k.p.a., co wyklucza bezkrytyczne oparcie się na niej przez organy Inspekcji Sanitarnej dla celów nałożenia administracyjnej kary pieniężnej z art. 48a ustawy o zapobieganiu. Notatka ta nie jest sporządzana *w przepisanej formie*, jak wymaga przepis, a jej autorem nie jest *organ państwowy*. Organami administracji rządowej w zakresie utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego są bowiem organy wymienione w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji*⁷, a nie poszczególni funkcjonariusze Policji.

Sięgając do argumentów natury konstytucyjnej, obowiązany jestem zauważyć, że zgodnie z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji o jednostce określa ustawa⁸. Oznacza to, że organy władzy publicznej nie mogą dowolnie dysponować informacjami o jednostce, lecz wyłącznie na zasadach i w trybie ściśle określonym w ustawie⁹. W ustawie powinno się znaleźć co najmniej określenie podmiotów zobowiązanych, okoliczności powstania obowiązku ujawnienia informacji oraz zakresu tych informacji, a także zasad ich przechowywania, poprawiania, udostępniania i usuwania.

W kontekście powyższego konieczne jest ustalenie, czy w systemie prawa istnieją normy prawne rangi ustawy pozwalające Policji gromadzić, przetwarzać i udostępniać innym podmiotom zewnętrznym w stosunku do Policji informacje o osobie w związku z postępowaniami administracyjnymi mającymi na celu wymierzenie kary pieniężnej.

Nie odnajduję takich norm w obowiązującym porządku prawnym.

Z art. 1 ust. 2 pkt 6 *ustawy o Policji*¹⁰ wynika bowiem, że do jej podstawowych zadań należy kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych. Realizując to zadanie

⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 360, z późn. zm.

⁸ Art. 51. 1. Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. 2. Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. 3. Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa. 4. Każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. 5. **Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa.**

⁹ Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2018 r., sygn. akt K 53/16, OTK-A z 2018 r., poz. 38, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01, OTK z 2002 r., Nr 1/A, poz. 3, wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01; z dnia 16 lipca 2015 r., sygn. akt K 2/13; z dnia 6 czerwca 2018 r., sygn. akt K 53/16.

¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 360, z późn. zm.

Policja wykonuje (art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji) czynności administracyjno-porządkowe w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw, przestępstw skarbowych i wykroczeń. Policja wykonuje również czynności na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w odrębnych ustawach (art. 14 ust. 2 ustawy o Policji). Wykonując te czynności policjanci korzystają z uprawnień określonych art. 15 ust. 1 ustawy o Policji, mogą więc legitymować osoby w celu ustalenia ich tożsamości (art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji).

W ramach tak zakreślonych uprawnień Policja może prowadzić postępowanie mandatowe (art. 95 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – *Kodeks postępowania w sprawach wykroczeń*¹¹), może też występować przed sądem jako oskarżyciel publiczny (art. 17 § 1 k. p. s. w.) w przypadku ujawnienia wykroczenia przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych (art. 54 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – *Kodeks wykroczeń*¹²). Takim wykroczeniem jest też naruszenie nakazu określonego w § 17 ust. 1 pkt 1 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r.*

Powołane przepisy nie pozwalają jednak Policji na wykonywanie jakichkolwiek czynności w celu wymierzenia w postępowaniu administracyjnym kary pieniężnej. Takie uprawnienie nie wynika bynajmniej samo w sobie z powołanego wyżej art. 14 ust. 2 ustawy o Policji, który wymaga jednoznacznego określenia przedmiotowego obowiązku w przepisach szczególnych.

Przepisy tej ustawy nie dają też Policji uprawnień do gromadzenia, przetwarzania i udostępniania informacji o osobach fizycznych na potrzeby postępowań administracyjnych prowadzonych przez inny organ administracji państwowej – taki jak chociażby Inspektor Sanitarny.

Z art. 20 ust. 1 i 1a *ustawy o Policji* wynika bowiem, że Policja jest uprawniona do przetwarzania informacji, w tym danych osobowych jedynie w celu realizacji swoich zadań ustawowych lub wykonywania uprawnień związanych z prowadzeniem postępowań administracyjnych, realizacją czynności-administracyjno-porządkowych oraz innych czynności, do przeprowadzania których funkcjonariusze Policji są uprawnieni na podstawie ustaw. Uprawnienia do udostępniania danych o osobach nie można wywieść także z przepisów Rozdziału 8a *ustawy o zapobieganiu*, czy przepisów ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o *Państwowej Inspekcji Sanitarnej*¹³.

¹¹ Dz.U. z 2020r. poz. 729, z późn. zm.

¹² Dz.U. z 2019 r. poz. 821, z późn. zm.

¹³ Dz.U. z 2019 r. poz. 59

Przedstawiona analiza prowadzi do wniosku, że zarówno ustawa o Policji, jak też żadna inna odrębna ustawa (jak tego wymaga art. 14 ust. 2 ustawy o Policji) nie zawiera wymaganej przez art. 51 ust. 5 Konstytucji RP ustawowej podstawy do przetwarzania przez Policję i udostępniania danych osobowych na potrzeby prowadzonego przez Państwową Inspekcję Sanitarną postępowania administracyjnego, którego celem jest wymierzenie kary pieniężnej określonej w art. 48a ust. 1 pkt 1 *ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*.

To z kolei stawia pod znakiem zapytania legalność przekazywania tych danych przez Policję Inspekcji Sanitarnej, a co za tym idzie – nakładania przez ten organ decyzji o karze pieniężnej na podstawie tylko notatek służbowych funkcjonariuszy Policji. Oznaczałoby to wydanie decyzji administracyjnej z naruszeniem art. 75 § 1 k. p. a., jako oparcie jej na dowodzie uzyskanym z naruszeniem prawa.

III.

Wobec powyższego, korzystając z kompetencji określonej w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska w przedmiocie wyżej opisanych zastrzeżeń, a w szczególności o wskazanie podstaw prawnych przekazywania Inspekcji Sanitarnej przez Policję informacji o stwierdzonych naruszeniach obowiązków związanych z przeciwdziałaniem trwającej epidemii.

Łączę wyrazy szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

- 1) Pan prof. Jarosław Jan Pinkas
Główny Inspektor Sanitarny (ePUAP)
- 2) Pan prof. Łukasz Szumowski
Minister Zdrowia (ePUAP)
- 3) Pan gen. insp. dr Jarosław Szymczyk
Komendant Główny Policji (ePUAP)