



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 26-06-2020 r.

Adam Bodnar

V.7018.261.2020.MŻ

**Pani  
Jadwiga Emilewicz  
Wiceprezes Rady Ministrów  
Minister Rozwoju**

via ePUAP

Wielce Szanowna Pani Premier,

pismem z 22 kwietnia 2020 r., zwróciłem się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Pana Mariusza Kamińskiego, z uwagami w przedmiocie przewidzianych w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* (dalej: „ustawa o Covid – 19”) rozwiązań z zakresu prawa administracyjnego, budzących moje wątpliwości w kontekście wolności i praw człowieka i obywatela.

Moje zastrzeżenia do przedmiotowej regulacji wynikały z faktu, iż konstrukcja kwestionowanych przeze mnie przepisów, zagrażała gwarancjom procesowym zawartym w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (zwanej dalej: „k.p.a.”), służącym wzmocnieniu pozycji obywateli w relacji z organem administracji publicznej.

Wskazywałem przede wszystkim na brak precyzji przepisów, opartych w wielu przypadkach na pojęciach budzących wątpliwości interpretacyjne, a także na niedostosowanie rozwiązań ustawy do realiów pracy urzędów w naszym kraju i sytuacji obywateli w okresie epidemii ograniczonych w możliwościach aktywnej współpracy z organami administracji publicznej.

W odpowiedzi na moje wystąpienie, pismem z 2 czerwca 2020 r., Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Pan Paweł Szefernaker wyjaśnił, iż przedmiotowe przepisy są wynikiem współdziałania właściwych działowo resortów, w tym Ministerstwa Rozwoju. Wobec tego, Pan Sekretarz zalecił skierowanie przedmiotowego

wystąpienia między innymi do Pani Premier – co też niniejszym czynię, wyrażając nadzieję na dogłębne przeanalizowanie jego treści.

Jakkolwiek uchylono już niektóre z przepisów<sup>1</sup>, do których zgłaszałem zastrzeżenia, to pozostałe w dalszym ciągu funkcjonują w przestrzeni prawnej – stąd, moje uwagi podniesione w piśmie adresowanym do Pana Ministra Kamińskiego w dalszym ciągu pozostają aktualne.

Dotyczą one następujących zagadnień:

1. poleceń wydawanych przez organy władzy podmiotom publicznym i prywatnym – w ujęciu systemowym

2. poleceń wydawanych przez organy władzy podmiotom publicznym i prywatnym w zakresie gospodarowania odpadami;

#### **Ad.1 Polecenia wydawane przez organy władzy podmiotom publicznym i prywatnym – w ujęciu systemowym.**

Na podstawie art. 11 *ustawy o Covid - 19*, wymienione w przepisach ust. 1 - 3 organy władzy publicznej zyskały uprawnienie do wydawania wiążących poleceń podmiotom publicznym i prywatnym, w nieokreślonym zakresie. Tymi organami są obecnie wojewoda, Minister Zdrowia<sup>2</sup> i Prezes Rady Ministrów.

Ustawodawca posłużył się w art. 11 zwrotem „może”, oznaczającym uznanie administracyjne, a następnie, na mocy ustawy nowelizującej z 16 kwietnia 2020 r.<sup>3</sup>, wykreślił z pierwotnego brzmienia regulacji, warunkującą to uznanie klauzulę generalną: „w związku z przeciwdziałaniem COVID-19”.

Zgodnie z brzmieniem ust. 4 art. 11 *ustawy o Covid -19*, polecenia wydane są w drodze decyzji administracyjnej oraz podlegają natychmiastowemu wykonaniu z dniem ich doręczenia lub ogłoszenia i nie wymagają uzasadnienia.

W świetle opisanej regulacji, organy administracji państwowej dysponują zatem nadzwyczaj dużą uznaniowością - lub wręcz swobodą - w zakresie wydawania poleceń podmiotom publicznym i prywatnym. Wynika to nie tylko z braku ustanowienia w ustawie jakichkolwiek przesłanek warunkujących wydanie polecenia, ale też z wyłączenia obowiązku uzasadnienia decyzji w przedmiocie wydania polecenia.

---

<sup>1</sup> Art.15 zwr i art. 15 zzs dotyczące „zamrożenia” terminów w postępowaniu administracyjnym, zostały uchylone na mocy ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U.2020.875).

<sup>2</sup> Po nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020r. poz. 695)

<sup>3</sup> J.w.

W mojej ocenie, tak dużego zakresu tej uznaniowości nie uzasadniają nawet wyjątkowe okoliczności spowodowane epidemią SARS-CoV-2. Trzeba bowiem pamiętać, że przedmiotowe polecenia mogą być również skierowane do podmiotów prywatnych (np. przedsiębiorców).

Należy zwrócić uwagę, że brak uzasadnienia decyzji zawierającej polecenie uniemożliwia w zasadzie prawidłową kontrolę instancyjną takiej decyzji, a także kontrolę sądownoadministracyjną. W doktrynie podnosi się, że dopuszczalność zaniechania sporządzenia uzasadnienia decyzji w całości należy ocenić krytycznie. Całkowity brak jakiegokolwiek uzasadnienia decyzji zezwala bowiem na dowolne i arbitralne rozstrzygnięcia, których prawidłowość nie może być oceniona przez organ odwoławczy, a w przypadku decyzji ostatecznej – przez sąd administracyjny<sup>4</sup>. Przepisy k.p.a. przewidują możliwość odstąpienia od sporządzenia uzasadnienia decyzji administracyjnej wyłącznie w sytuacji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony (co dotyczy zazwyczaj decyzji wydanych na wniosek strony) oraz gdy z przepisów wydanych przed wejściem w życie Kodeksu wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa Państwa lub porządek publiczny (art. 107 § 4 i 5 k.p.a.). Ustawa, która zwalnia organy wydające decyzje zawierające polecenia skierowane m. in. do podmiotów prywatnych z obowiązku sporządzenia uzasadnienia decyzji, nie jest jednak aktem normatywnym wydanym przed wejściem w życie k.p.a.

Za koniecznością sporządzania uzasadnienia decyzji w przedmiocie wydania polecenia przemawia także jej uznaniowy charakter. Z orzecnictwa sądów administracyjnych wynika bowiem, że decyzje uznaniowe wymagają wnikliwego i logicznego uzasadnienia, dlatego organy które wydają takie decyzje nie są zwolnione z obowiązku ich uzasadnienia na zasadach ogólnych określonych w k.p.a.<sup>5</sup>

Następnie - ust. 10 art. 11 *ustawy o Covid-19* stanowi, że polecenia pochodzące od organów władzy mogą być wydawane także ustnie, w formie pisemnej adnotacji, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub za pomocą innych środków łączności. Istotne okoliczności takiego załatwienia sprawy powinny być utrwalone w formie protokołu. Przedmiotowa regulacja zezwala na odstąpienie od zasady pisemnego załatwiania spraw.

Wprawdzie przepisy k.p.a. przewidują możliwość załatwienia sprawy w formie ustnej lub telefonicznej, jednak zakomunikowanie stronie treści decyzji ustnie lub przy użyciu telefonu jest dopuszczalne wyłącznie wówczas, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie (art. 14 § 2 k.p.a.). Z orzecnictwa

---

<sup>4</sup>Por. „Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego”, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt - Gotowicz, A. Wróbel, LEX 2019.

<sup>5</sup> Por. wyrok NSA z dnia 1 lutego 1982 r., sygn. akt I SA 2671/81 i wyrok NSA z dnia 19 grudnia 1984 r., sygn. akt III SA 872/84.

sądów administracyjnych wynika, że organ może zastosować ustną formę załatwienia sprawy tylko wówczas, gdy stanowiska organu i strony są zgodne<sup>6</sup>. Ponadto, załatwienie sprawy w formie ustnej jest możliwe wyłącznie po uprzednim wszczęciu i przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w danej sprawie<sup>7</sup>.

W świetle powyższego, dopuszczenie możliwości wydawania przez organy administracji państwowej poleceń kierowanych do obywateli w formie ustnej lub telefonicznej w każdej sprawie, niezależnie od jej wagi i okoliczności, stanowi nieuzasadnione i zbyt daleko idące odstępstwo od zasady pisemnego załatwiania spraw administracyjnych. Mając na względzie nadzwyczajną sytuację spowodowaną wystąpieniem epidemii koronawirusa, ustna lub telefoniczna forma ogłoszenia decyzji zawierającej polecenie skierowane do podmiotu prywatnego powinna być dopuszczona, ale wyłącznie w razie wystąpienia nagłych i nieprzewidzianych zdarzeń lub okoliczności, gdy wydanie polecenia ma na celu ratowanie zagrożonego zdrowia lub życia obywateli albo zabezpieczenie majątku państwowego przed ciężkimi stratami.

Co się zaś tyczy uzasadnień wydawanych decyzji, winny być one sporządzane w każdym przypadku przewidzianym przepisami k.p.a. Przy założeniu, że może okazać się niezbędne niezwłoczne wydanie decyzji ze względów wskazanych powyżej, a sporządzenie uzasadnienia mogłoby opóźnić podjęcie wymaganych czynności, uzasadnienie winno być sporządzane choćby następczo (np. w razie wniesienia odwołania), by umożliwić instancyjną i sądowoadministracyjną kontrolę.

**Reasumując: korzystanie przez organy władzy z instrumentów prawnych przewidzianych w przepisach art. 11 ustawy o Covid – 19, może prowadzić do arbitralnej ingerencji w konstytucyjne prawa obywateli, takie jak wolność, swoboda przemieszcza się czy prawo własności.** Jak bowiem wskazałem, w przepisach tych brak jest mechanizmów służących zahamowaniu arbitralności wydawania poleceń wobec wymienionych podmiotów i umożliwiających realne sprzeciwienie się tym poleceniom (a to wobec klauzuli natychmiastowej wykonalności poleceń i braku konieczności ich uzasadnienia – co wyraźnie utrudni przedstawienie argumentacji służącej zaskarżeniu polecenia).

Moje zastrzeżenia do omawianej regulacji pogłębia fakt, iż w uprawnienie do arbitralnego nakładania obowiązków na podmioty zarówno publiczne jak i prywatne zostały wyposażone aż trzy organy władzy - wojewoda, Minister Zdrowia oraz Prezes Rady Ministrów, nawet w tym samym przedmiocie (przepis nie precyzuje bowiem tego przedmiotu). W ten sposób w obrocie prawnym krążyć może wiele wzajemnie krzyżujących

---

<sup>6</sup> Por. wyrok NSA z dnia 29 września 1981 r., sygn. akt II SA 345/81.

<sup>7</sup> Por. wyrok NSA z dnia 9 maja 2007 r., sygn. akt II OSK 712/06.

się i nakładających, a nawet wykluczających się poleceń. Będzie to sprzyjać pogłębieniu niepewności prawnej już i tak istniejącej w stanie epidemii.

## **Ad.2 Polecenia z zakresu gospodarowania odpadami medycznymi**

Art. 11a ust. 9 *ustawy o Covid – 19* stanowi, iż: *Polecenie, o którym mowa w ust. 1, może także dotyczyć magazynowania odpadów medycznych przez ich wytwórcę.* Przedmiotowy przepis został również dodany na mocy ustawy nowelizującej z 16 kwietnia 2020r.

Odpady medyczne dzielą się na zakaźne i zwykłe. Wskazany przepis nie precyzuje, o jakie odpady chodzi. Skoro ustawa dotyczy Covid – 19, to najprawdopodobniej ustawodawcy chodziło o odpady medyczne zakaźne. Powinno to być jednak jednoznacznie wskazane w przepisie. Magazynowanie takich odpadów wiąże się z wyższymi standardami technicznymi niż odpadów medycznych zwykłych. Polecenie magazynowania odpadów medycznych przez wytwórcę – czyli przede wszystkim przez szpitale, może okazać się realnie niewykonalne, jeśli dotychczas jednostki te były przygotowane najwyżej na „wstępne magazynowanie” w związku ze zbieraniem odpadów na bieżąco. Omawiany przepis nie określa też terminu magazynowania – ma on być określony w poleceniu, co zwiększa pole jego uznaniowości i znacznie osłabia pozycję ewentualnego adresata polecenia. W kontekście ust. 1 art. 11a stanowiącego, iż polecenie wydaje się w przypadku braku na obszarze województwa technicznych i organizacyjnych możliwości unieszkodliwiania, należy zadać pytanie o to, czy brak tych możliwości również ma być przesłanką do wydania przez wojewodę polecenia magazynowania odpadów medycznych przez wytwórcę, czy polecenie może być podyktowane innymi powodami. Powinno to być określone wprost w przepisie. Do przepisu należałoby więc dodać, po przecinku: *Polecenie, o którym mowa w ust. 1, może także dotyczyć magazynowania odpadów medycznych przez ich wytwórcę, do czasu wydania przez wojewodę polecenia unieszkodliwienia odpadów innemu podmiotowi, nie dłużej jednak niż przez okres 30 dni*<sup>8</sup>.

\*\*\*

Zdaję sobie sprawę z tego, iż opracowanie specustawy, takiej jak *ustawa o Covid - 19* siłą rzeczy musi charakteryzować pośpiech, co niestety sprzyja pojawieniu się błędów czy nieścisłości w nowych przepisach. Uważam jednak za pilne i konieczne zwrócenie już teraz uwagi na te obszary, które moim zdaniem wymagają poprawy. Pozwoli to na uniknięcie wielu problemów, które – czego się obawiam – pojawią się na gruncie stosowania tych przepisów. Pragnę przy tym zwrócić uwagę, że wadliwe przepisy mogą w

---

<sup>8</sup> Termin proponowany, będący maksymalnym terminem przewidywanym przepisami rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 5 października 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z odpadami medycznymi (Dz.U. z 2017 r., poz. 1975).

przyszłości oznaczać nie tylko komplikacje dla obywateli, ale także duże koszty dla administracji publicznej związane z ewentualnym prowadzeniem postępowań nadzwyczajnych, oraz dla Skarbu Państwa wynikłe z konieczności wypłacania odszkodowań za błędne decyzje organów władzy.

Dlatego też, wykonując swój konstytucyjny mandat jako Rzecznik Praw Obywatelskich czuję się zobowiązany do przekazania, stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. 2020 poz. 627), powyższych uwag na ręce Pani Premier z prośbą o zajęcie stanowiska. Informuję jednocześnie, że wystąpienie o tożsamej treści kieruję do Ministra Zdrowia i Ministra Klimatu.

Z wyrazami szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/