

Dr Lucyna Staniszevska

Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu Wydział Prawa i Administracji

ORCID: 0000-0003-3457-0901

ROZWAŻANIA NA TEMAT ADMINISTRACYJNYCH KAR PIENIĘŻNYCH NAKŁADANYCH ZA NARUSZENIA NAKAZÓW I ZAKAZÓW ZWIĄZANYCH Z PRZECIWDZIAŁANIEM PANDEMII

CONSIDERATIONS ON ADMINISTRATIVE FINES IMPOSED FOR VIOLATIONS OF DOS AND DON'TS RELATED TO COUNTERACTING A PANDEMIC

Summary

Equally, particular interest and controversy is aroused by the issue of administrative fines imposed for non-compliance with orders, bans or limitations introduced by the Covid regulations. Administrative courts raise the defective statutory authorisation to issue an ordinance, as well as the disproportionate nature of administrative penalties to the seriousness of violations.

Keywords: sanctions, administrative penalties, legal coercion, public-law obligations

1. WSTĘP

W rozważaniach na tle pandemii nie sposób pominąć problematyki zabezpieczenia wykonania nakazów, zakazów lub ograniczeń nakładanych w czasie pandemii celem ograniczenia transmisji wirusa SARS-CoV-2. Czynieć trzeba to z przekonaniem o bezwzględnej potrzebie natychmiastowego podejmowania instrumentów zapobiegających rozprzestrzenianiu się koronawirusa. Rozważania dotyczące administracyjnych kar pieniężnych wynikają z analizy aspektów praktycznych stosowania przepisów k.p.a.¹ oraz ustaw odrębnych w czasie pandemii.

W kontekście administracyjnych kar pieniężnych w dobie pandemii, pojawia się pytanie o ich zgodność z prawem, praktykę ich stosowania oraz kompatybilność ich regulacji z konstytucyjnie chronionymi prawami i wartościami. Pojawiają się kolizje między zakazami, nakazami i ograniczeniami praw i wolności pojedynczych jednostek a konieczną ochroną życia i zdrowia ogółu². Pojawia się

1 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2021, poz. 735.

2 R. Lehner, K. Göttingen, „Triage“ und Grundrechte – Überlegungen aus der Perspektive von Schutzpflichtendogmatik und Diskriminierungsverboten, „Die Öffentliche Verwaltung“ 2021, nr 6, s. 254.

pytanie o proporcje w wyważeniu tychże dóbr i wartości, zwłaszcza w kontekście następstw w postaci nakładania dolegliwych administracyjnych kar pieniężnych. Problemy te są niezwykle złożone.

O ile kategorycznie należy potępiać zachowania będące nieprzestrzeganiem zasad ostrożności, zasad zapobiegających i ograniczających zakażenia, o tyle trudno uwierzyć w skuteczne ograniczanie pandemii zagrożeniem i egzekwowaniem dotkliwych sankcji administracyjnych, które są niestabilne, a ich regulacja wzbudza konstytucyjne wątpliwości. Ponadto, nieprzestrzeganie zakazów, nakazów i ograniczeń było bardzo częste zwłaszcza w początkowej fazie rozwoju pandemii, a zatem skuteczność sankcji miałyby miejsce wówczas, gdyby w każdym przypadku naruszenia organy podejmowały działania wobec wszystkich naruszcycieli. Tymczasem, kary były nakładane dość przypadkowo. Niedawanie posłuchu normom wiązało się z brakiem rzetelnej wiedzy medycznej na temat pandemii COVID-19 i brakiem uzasadnienia dla rozwiązań legislacyjnych, ale także powszechnym niezrozumieniem przyjmowanych rozwiązań prawnych, np. w kwestii liczby uczestników zgromadzeń. Tworzone regulacje deliktów administracyjnych i sankcji na czas pandemii nie dają pożądanego efektu.

2. PODSTAWY PRAWNE NAKŁADANIA ADMINISTRACYJNYCH KAR PIENIĘŻNYCH ZA NARUSZENIE NAKAZÓW I ZAKAZÓW LUB OGRANICZEŃ ZWIĄZANYCH Z PANDEMIĄ KORONAWIRUSA

Szczególne zainteresowanie i zarazem kontrowersje wzbudza problematyka administracyjnych kar pieniężnych wymierzanych za nieprzestrzeganie nakazów, zakazów lub ograniczeń wprowadzanych rozporządzeniami covidowymi, tj. rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r.³, a następnie rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii⁴.

W związku z zagrożeniem zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 ustawę o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi wzbogacono o regulację sankcji administracyjnych. Zgodnie art. 48a ust. 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi ten, 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.

3 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz.U. 2020, poz. 433.

4 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 491 z późn. zm.

Przyjęte rozwiązania prawne, w postaci administracyjnych kar pieniężnych za naruszenia obostrzeń pandemicznych w celu przeciwdziałania pandemii i w zakresie ochrony zdrowia obowiązujące w obecnym stanie prawnym, wzbudzają poważne wątpliwości legislacyjne i konstytucyjne. Sądy administracyjne masowo uchylają decyzje sankcyjne, co godzi w ich efektywność, a także osłabia autorytet organów je nakładających. Natomiast w zakresie gwarancji praw podlegających sankcji finansowej wypowiedział się Rzecznik Praw Obywatelskich. W piśmie z 29 kwietnia 2020 r. skierowanym do Marszałka Sejmu wyraził uwagi pod adresem nowo utworzonych sankcji pieniężnych w obszarze walki z pandemią, zwłaszcza w zakresie potrzeby zachowania reguł poprawnej legislacji w sprawach sankcyjnych, a także konieczności zadbania o proporcjonalność sankcji wyrażoną w art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁵.

Administracyjne kary pieniężne z art. 48a ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych⁶ są kontrowersyjne i budzą rozliczne wątpliwości. Najpoważniejszym problemem jest przekroczenie delegacji ustawowej przez rozporządzenia wydane w wykonaniu art. 46 lub art. 46b u.z.z.z.ch.z. Już ponad 200 orzeczeń sądów administracyjnych wskazuje na nieprawidłową delegację ustawową do wydania rozporządzenia z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. W ocenie sądów administracyjnych brak jest podstawy materialnoprawnej rangi ustawowej, z której by wynikało, że na terenie RP obowiązuje zakaz np. organizowania zgromadzeń, spotkań, czy zebrań⁷. Wykonawczy charakter rozporządzenia, jako aktu wydawanego na podstawie szczegółowego upoważnienia, skutkuje tym, że rozporządzenie nie może uzupełniać ustawy, tj. rozbudowywać przesłanek zrealizowania jakiejś normy prawnej określonej w ustawie⁸. Odstępstwa od treści upoważnienia nie mogą być usprawiedliwione względami praktycznymi ani potrzebami związanymi z rozstrzygnięciem konkretnych problemów prawnych. Taka możliwość istniałaby jedynie w przypadku ogłoszenia jednego z trzech stanów nadzwyczajnych, o których mowa w Konstytucji RP. W tej sytuacji, ograniczenie prawa, w szczególności do zgromadzeń, nie mogło być uregulowane wyłącznie w rozporządzeniu. Sprzeciwia się temu art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 3 Konstytucji RP.

Poczucie niesprawiedliwości takich kar potęgował także fakt zaistnienia trudnej kolizji pomiędzy zakazami i nakazami ograniczającymi prawa i wolności pojedynczych jednostek a konieczną ochroną życia i zdrowia ogółu. Problematiczne jest wreszcie stosowanie kar administracyjnych za naruszenia godzące w życie lub zdrowie człowieka. Ochrona najważniejszych dóbr wydaje się domeną prawa karnego. Jednak możliwości stosowania odpowiedzialności karnej w przypadku tego rodzaju naruszeń były mocno ograniczone. Problematiczne jest także ustalenie związku przyczynowego między zachowaniem naruszydca a zarażeniem. Nawet współczesna medycyna nie potrafi zidentyfikować kategorycznie źródła zarażenia, bowiem wykrycie zakażenia następuje

5 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483; list RPO do Marszałka Sejmu z 29.04.2020 r., <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Pismo%20RPO%20do%20MSWiA%2C%2029.04.2020.pdf> [dostęp: 28.03.2021].

6 Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, t.j. Dz.U. 2021, poz. 2069.

7 Wyrok WSA w Warszawie z 21.07.2021 r., VII SA/Wa 1951/20, LEX 3211046.

8 Wyrok TK z 12.07.2007 r., U 7/06, OTK-A 2007, nr 7, poz. 76; por. też wyrok TK z 11.05.1999 r., P 9/98, Dz.U. 1999 Nr 44, poz. 434; K. Działocha, *Rozporządzenia jako akt wykonawczy do ustawy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Acta Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 1990, t. XXXVII, s. 42.

po upływie dłuższego czasu od kontaktu z osobą zakażoną, niemożliwe jest zidentyfikowanie czasu zachowania podejrzanego z czasem zarażenia osoby zarażonej.

Nie można jednak przyjmować, że wysokie kary, których konstytucyjność została zakwestionowana, będą instrumentami skutecznie ograniczającymi pandemię. Jedną z podstawowych funkcji sankcji jest prewencja. Prewencja jako cel kary pieniężnej polega na zapobieganiu popełnianiu deliktów administracyjnych. Jest to zatem cel utylitarny, nastawiony na wzmocnienie bezpieczeństwa przez oddziaływanie na naruszydca lub społeczeństwo⁹. Kary pieniężne są środkami mającymi przede wszystkim motywować i mobilizować do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków nałożonych prawem publicznym.

Realizacja przez takie sankcje funkcji prewencyjnej, a także ich efektywność, byłaby możliwa wówczas, gdyby podejmowano działania wobec wszystkich, którzy zachowują się nieostrożnie, zgodnie z zasadą równości. Tymczasem zachowania takie są na tyle powszechne, że masowe nakładanie sankcji jest niemożliwe w ramach rzetelnego postępowania. Konieczne byłyby ogromne nakłady czasu i środków finansowych na działanie administracji sanitarno-epidemiologicznej, w kompetencji której leżą także inne zadania, aniżeli nakładanie kar pieniężnych. Nakładanie wysokich kar to przejaw pozornej walki z pandemią.

3. KONSTRUKCJA ADMINISTRACYJNYCH KAR PIENIĘŻNYCH

Administracyjne kary pieniężne stanowią rodzaj przymusu o charakterze prawnym, ponieważ pogarszają sytuację osób naruszających normy prawa administracyjnego w reakcji na zachowania sprzeczne z normą wyrażoną w administracyjnym akcie indywidualnym *bądź akcie normatywnym zaliczanym do sfery prawa administracyjnego*¹⁰. Zasadniczy cel sankcji administracyjnych polega na zapewnieniu efektywnej realizacji przez podmioty administrowane przepisów prawa administracyjnego oraz decyzji administracyjnych, których podmioty te są adresatami¹¹. Do elementów konstrukcyjnych sankcji omawianego typu należy więc to, że zakres ich stosowania wyznacza istnienie formalnego związku między podmiotem administrowanym (osobą fizyczną lub osobą prawną) a obowiązkami o charakterze administracyjnym. Sankcje administracyjne są nakładane w drodze decyzji przez organy administracji w ramach istniejącego stosunku administracyjnoprawnego¹².

Sankcje administracyjne służą zatem realizacji celów prawa administracyjnego¹³, zabezpieczają one różne formy reglamentacji. Nie zabezpieczają one ochrony dóbr i wartości „ogólnych” (jak zdrowie, życie, bezpieczeństwo), lecz ochronę dóbr i wartości uznanych za doniosłe na gruncie

9 Szerzej: L. Staniszevska, *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017, s. 167; P. Przybysz, *Funkcje sankcji administracyjnych* [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i Cienie*, Warszawa 2011, s. 170

10 Por. np. M. Stahl, *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe* [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne...*, s. 17 i n.

11 Szerzej: Z. Janku, *Kara – administracja publiczna – prawo administracyjne* [w:] Ł. Pohl (red.), *Aktualne problemy prawa karnego*, Poznań 2009, s. 191.

12 Zob. M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, System Prawa Administracyjnego, t. 2, Warszawa 2012, s. 361 i 362; zob. również wyrok TK z 21.04.2015 r., P 40/13, cz. III, pkt 4.8, OTK-A 2015, nr 4, poz. 48 oraz wyrok TK z 21.10.2015 r., P 32/12, cz. III, pkt 3.2 i 4.5, OTK-A 2015, nr 9, poz. 148.

13 Tamże.

konkretnej regulacji prawa materialnego. Taki punkt widzenia widoczny jest również w samej nomenklaturze stosowanej w doktrynie prawa administracyjnego, gdzie mówi się o sankcjach zabezpieczających wykonanie normy prawa administracyjnego, sankcjach zabezpieczających realizację prawa administracyjnego, sankcjach w zakresie dyscypliny stosowania prawa administracyjnego czy sankcjach przewidzianych w przypadku naruszenia norm prawa administracyjnego¹⁴. Sankcje z art. 48a u.z.z.z.ch.z. mają służyć przestrzeganiu ograniczeń, obowiązków, nakazów i zakazów wprowadzanych w związku z wystąpieniem zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Kary te wymierza organ w drodze decyzji administracyjnej (art. 48a ust. 3 pkt 1 u.z.z.z.ch.z.). Decyzja w sprawie kary pieniężnej podlega natychmiastowemu wykonaniu z dniem jej doręczenia. Decyzję tę doręcza się niezwłocznie, zaś egzekucja nałożonych kar pieniężnych następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 48a ust. 4 i 6 u.z.z.z.ch.z.). Natomiast w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie do kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III o.p., a więc przepisy dotyczące zobowiązań podatkowych. Z kolei w postępowaniu przed organami państwowej inspekcji sanitarnej stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Co więcej, ustawa stanowi regulację obostrzenia wymiaru kary, w przypadku popełnienia ponownie tego samego czynu, kolejna kara pieniężna nie może być niższa niż kara pierwotna i jednocześnie powinna być o 25% wyższa.

4. PODSTAWA PRAWNA ADMINISTRACYJNYCH KAR PIENIĘŻNYCH ZA NARUSZENIA ROZPORZĄDZEŃ COVIDOWYCH

Pierwszym istotnym problemem związanym z podstawą prawną nakładania administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie zakazów i nakazów związanych z pandemią jest nieprawidłowa delegacja upoważnienia do wydania rozporządzeń covidowych. Zgodnie z art. 46a u.z.z.z.ch.z. w przypadku wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, na podstawie danych przekazanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Głównego Inspektora Sanitarnego oraz wojewodów:

1. zagrożony obszar wraz ze wskazaniem rodzaju strefy, na którym wystąpił stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego,
2. rodzaj stosowanych rozwiązań – w zakresie określonym w art. 46b – z uwzględnieniem zakresu stosowanych rozwiązań oraz bieżących możliwości budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W myśl zaś art. 46b u.z.z.z.ch.z.

w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a, można ustanowić:

- 1) *ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4,*
- 2) *czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców,*

14 Za: D. Przeklasa, *Uwagi szczegółowe. Pojęcie i istota sankcji administracyjnej w doktrynie prawa administracyjnego* [w:] L. Staniszevska, M. Szewczyk, J. Zimmermann (red.), *Mysł Mariana Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 261-282.

- 3) czasową reglamentację zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły,
- 4) obowiązek poddania się badaniom lekarskim przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie,
- 4a) obowiązek stosowania określonych środków profilaktycznych i zabiegów,
- 5) obowiązek poddania się kwarantannie,
- 6) miejsce kwarantanny,
- 7) (uchylony),
- 8) czasowe ograniczenie korzystania z lokali lub terenów oraz obowiązek ich zabezpieczenia,
- 9) nakaz ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, terenów i obiektów,
- 10) nakaz lub zakaz przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz w określonych obszarach,
- 11) zakaz opuszczania strefy zero przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie,
- 12) nakaz określonego sposobu przemieszczania się,
- 13) nakaz zakrywania ust. i nosa w określonych okolicznościach, miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach, wraz ze sposobem realizacji tego nakazu.

Rozporządzeniem wydanym na podstawie przywołanych wyżej przepisów delegacyjnych było już nieobowiązujące rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Problem delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia, w odniesieniu do rozporządzeń wydawanych na podstawie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, dostrzegły sądy administracyjne orzekające w szeregu spraw dotyczących nakładanych przez organy inspekcji sanitarnej kar pieniężnych za niestosowanie się do regulacji rozporządzeń w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii¹⁵.

Podkreślenia zatem wymaga, że zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., 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, porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej czy też wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Oznacza to, że ustawa musi samodzielnie określać podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności¹⁶. Co oczywiste, tylko unormowania, które nie stanowią podstawowych elementów składających się na ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności, mogą być zawarte w rozporządzeniu.

15 Szerzej: K. Wierzbicka, *Administracyjne kary pieniężne w dobie pandemii COVID-19. Refleksje po roku stosowania*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2021, nr 1(28), s. 106 i n., <https://www.doi.org/10.34697/2451-0807-sp-2021-1-007>.

16 Tak: TK w orzeczeniu z 20.02.2001 r., P 2/00, OTK 2001, nr 2, poz. 32; wyrok TK z 10.04.2001 r., U 7/00, OTK 2001, nr 3, poz. 56; wyrok TK z 19.02.2002 r., U 3/01, SAOS; wyrok TK z 8.07.2003 r., P 10/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 62; wyrok TK z 16.03.2004 r., K 22/03, OTK-A 2004, nr 3, poz. 20; wyrok TK z 5.12.2007 r., K 36/06, Dz.U. 2007 Nr 231, poz. 1704; wyrok TK z 19.05.2009 r., K 47/07, OTK-A 2009, nr 5, poz. 68; wyrok TK z 7.03.2012 r., K 3/10, Dz.U. 2012, poz. 298.

Należy również zauważyć, że przy ograniczaniu konstytucyjnych praw i wolności na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, kompletność i szczegółowość regulacji ustawowej musi być znacznie zwiększona. Stąd też zasadnym jest zaakcentowanie, że przepisy stanowione na poziomie rozporządzenia, oprócz tego, że nie mogą regulować podstawowych konstytucyjnych wolności i praw, muszą także spełniać warunki określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. W związku z tym, rozporządzenie musi zostać wydane przez organ wskazany w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie, w celu jej wykonania.

Zgodnie ze stanowiskiem sądów administracyjnych, wprowadzając przepisy związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem epidemii wywołanej koronawirusem, zerwano z opisanymi wyżej konstytucyjnymi regułami. Wprowadzone ograniczenia wolności i praw wynikają bowiem z aktu rangi rozporządzenia, czyli aktu podstawowego¹⁷. Taki zabieg legislacyjny, bez wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, nie był możliwy do wprowadzenia w polskim systemie prawa.

Przyjęta przez ustawodawcę technika legislacyjna nowelizacji ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie polegała na wprowadzeniu ograniczeń w zakresie korzystania z praw i wolności jednostki przez przyjęcie stosownych merytorycznych rozwiązań ustawowych, przewidujących takie ograniczenia wraz z możliwością regulowania bardzo szczegółowych zagadnień technicznych na poziomie rozporządzenia. Polegała ona wyłącznie na przypisaniu Radzie Ministrów kompetencji do bezpośredniego wprowadzania takich ograniczeń, bez dostatecznego zawarcia kompetencji w samej ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Podjęte działania legislacyjne stworzyły więc taki stan prawny w zakresie ograniczenia wolności i praw człowieka, który w istocie odpowiada regulacjom obowiązującym w stanie klęski żywiołowej, choć stan ten nie został wprowadzony. Zgodnie bowiem z art. 233 ust. 3 Konstytucji RP, ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej może ograniczać wolności i prawa określone w art. 22 (wolność działalności gospodarczej), art. 41 ust. 1, 3 i 5 (wolność osobista), art. 50 (nienaruszalność mieszkania), art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), art. 59 ust. 3 (prawo do strajku), art. 64 (prawo własności), art. 65 ust. 1 (wolność pracy), art. 66 ust. 1 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy) oraz art. 66 ust. 2 (prawo do wypoczynku). W myśl art. 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej¹⁸, stan klęski żywiołowej może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych oraz w celu ich usunięcia. Przez katastrofę naturalną rozumie się zdarzenie związane z działaniami sił natury, m.in. masowe występowanie chorób zakaźnych ludzi (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej). Zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej został natomiast szczegółowo wymieniony w art. 21 ust. 1 ustawy. Wprowadzone przepisem art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi ograniczenia, nakazy i zakazy stanowią powtórzenie ograniczeń wolności i praw człowieka określonych w art. 21 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

Konstytucyjnie dopuszczalne jest wprowadzanie takich ograniczeń tylko w ustawie, z zachowaniem zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, bez naruszenia istoty danego konstytucyjnego prawa lub wolności i z zachowaniem wszelkich relacji zachodzą-

17 Wyrok WSA w Opolu z 27.10.2020 r., II SA/Op 219/20, CBOSA.

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

cych pomiędzy ustawą a rozporządzeniem opisanych w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP, upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Przez „wytyczne” należy rozumieć merytoryczne wskazówki dotyczące treści norm prawnych, które mają znaleźć się w wydawanym rozporządzeniu. 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, w ocenie sądu, jakichkolwiek wytycznych co do wymaganych poszczególnych treści, mających być przedmiotem regulacji w rozporządzeniu. Upoważnienie ustawowe określa jedynie organ właściwy do wydania rozporządzenia (art. 46a) oraz zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu (art. 46b pkt 2–12).

Zawarte w art. 46a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi stwierdzenie, że przy wydawaniu rozporządzenia Rada Ministrów powinna mieć na względzie zakres stosowanych rozwiązań oraz bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, nie realizuje zawartego w ustawie zasadniczej wymogu wskazania wytycznych, a w konsekwencji nie spełnia ono warunków wymaganych przez art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Nadmienić należy, że wytycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1, nie można także odnaleźć w zakresie przedmiotowym ujętym w art. 46b pkt 1 ustawy, gdzie odsyła się jedynie do ograniczeń, obowiązków i nakazów określonych w art. 46 ust. 4 ustawy, a więc do określonego zakresu tego przepisu, i zakres ten nie obejmuje warunków wprowadzenia tych ograniczeń, obowiązków i nakazów. Ustawodawca w treści 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 i określać poszczególne ograniczenia, nakazy i zakazy. W konsekwencji, podejmowana w tym zakresie samoistna działalność prawotwórcza doprowadziła do objęcia regulacjami rozporządzenia materii ustawowej i naruszenia szeregu podstawowych wolności i praw jednostki, w tym wolności działalności gospodarczej z art. 22 konstytucji.

Opisana konstrukcja przepisów 46a i art. 46b pkt 1–6 i 8–12 ustawy przesądza o tym, że rozporządzenie Rady Ministrów, wydane na podstawie tych przepisów, nie spełnia konstytucyjnego warunku, zgodnie z którym podstawą do jego wydania powinno być upoważnienie ustawowe zawierające wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego. Ustawodawca, w treści wskazanych wyżej upoważnień ustawowych, nie zawarł wskazówek dotyczących materii przekazanej do uregulowania w kwestionowanym rozporządzeniu. Powyższy pogląd dominuje w bieżącym orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych.

Taka działalność prawotwórcza doprowadziła do objęcia regulacjami rozporządzenia materii ustawowej i naruszenia szeregu podstawowych wolności i praw jednostki, w tym wolności działalności gospodarczej określonej w art. 22 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny¹⁹.

19 Wyrok WSA w Rzeszowie z 10.11.2020 r., II SA/Rz 732/20, CBOSA; wyrok WSA w Szczecinie z 11.12.2020 r., II SA/Sz 765/20, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 12.01.2021 r., VII SA/Wa 1614/20, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z 12.01.2021 r., III SA/Gl 421/20, CBOSA (nieprawomocny).

Upoważnienie ustawowe, zawarte w art. 46 ust. 4 pkt 3 ustawy, zezwalało Radzie Ministrów (art. 46b pkt 1) na ustanowienie w rozporządzeniu *czasowego ograniczenia funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy*. Rada Ministrów mogła również, na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 2 ustawy, wprowadzić *czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców*. Oba te upoważnienia ustawowe pozwalają jedynie czasowo, „ograniczyć” prowadzenie działalności gospodarczej. Nie pozwalają natomiast na przyjęcie konstrukcji prawnej polegającej w istocie na ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez jej zakazanie. Ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej (rozumiane jako stan kiedy działalność może być prowadzona po spełnieniu określonych warunków) nie jest równoznaczne z zakazem jej prowadzenia (czyli stanem kiedy działalność gospodarcza danego rodzaju w ogóle nie może być prowadzona). W kontekście zatem przywołanego wcześniej art. 22 Konstytucji RP stwierdzić należy, że o ile niewątpliwie konieczność zwalczania epidemii mieści się w kategorii ważnego interesu publicznego uzasadniającego w drodze ustawy ograniczenie wolności działalności gospodarczej, to dopuszczalne jest ono przy zastosowaniu omówionych już odpowiednich upoważnień ustawowych zawartych w art. 46 ust. 4 pkt 3 i art. 46b pkt 2 ustawy.

Kolejny problem jawi się w zakresie tego, że w systemie prawa nie mogą obowiązywać dwie odrębne normy prawne przewidujące wymierzenie sankcji administracyjnej za to samo zachowanie. Tymczasem specustawa covidowa art. 15zzzn ust. 1 wskazuje, że można nałożyć administracyjną karę pieniężną w kwocie do 30 000 zł, drugi z art. 48a u.z.z.z.ch.z. natomiast określa, że kara ta może być wymierzona w wysokości od 5000 zł do 30 000 zł²⁰. Problemowy okazał się zakres zastosowania podstawy sankcyjnej w przypadku naruszenia obowiązku kwarantanny.

Przyjąć należy, iż zakres zastosowania art. 15zzzn ust. 1 specustawy covidowej obejmuje wyłącznie naruszenie obowiązku hospitalizacji, kwarantanny lub izolacji nałożonego przez właściwy organ lub wynikającego z przepisów prawa, którymi są przepisy ustawowe zawarte w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, ale nie obejmuje już przepisów rozporządzeń wydanych na podstawie omawianych upoważnień zawartych w tej ustawie. W związku z tym, w zakresie dotyczącym naruszenia obowiązku kwarantanny, art. 15zzzn ust. 1 specustawy znajduje zastosowanie wówczas, gdy jest to kwarantanna, dla której normatywną podstawę stanowią przepisy art. 33 ust. 1–3a, art. 34 i art. 35 ust. 1 u.z.z.z.ch.z. Z całą pewnością nie jest to natomiast kwarantanna, której obowiązek wynika z rozporządzenia Rady Ministrów wydanego na podstawie art. 46b pkt 5 u.z.z.z.ch.z.

Nie ulega wątpliwości, że właściwą podstawę prawną wymierzenia kary pieniężnej za niezastosowanie się do wprowadzonego na podstawie art. 46b pkt 5 u.z.z.z.ch.z. obowiązku kwarantanny, ustanowionego w wydanym na tej podstawie rozporządzeniu, stanowi art. 48a ust. 1 pkt 1 u.z.z.z.ch.z., który *expressis verbis* przewiduje wymierzenie w takim przypadku kary. Art. 15zzzn ust. 1 specustawy covidowej w ogóle nie ma zastosowania do obowiązków, nakazów, zakazów i ograniczeń wprowadzanych rozporządzeniami wydawanymi na podstawie art. 46 i 46b u.z.z.z.ch.z. Art. 15zzzn specustawy covidowej nie odsyła też do stosowania w tych sprawach przepisów art. 48a u.z.z.z.ch.z.

20 Ustawa 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, Dz.U. 2020, poz. 374.

5. PROPORCJONALNOŚĆ ADMINISTRACYJNYCH KAR PIENIĘŻNYCH W ŚWIETLE REGULACJI SANKCJI Z ART. 48A U.Z.Z.Z.CH.Z.

Zasada proporcjonalności uznawana jest za jedną z najważniejszych zasad materialnych wykorzystywanych w stosowaniu sankcji administracyjnych²¹. Jest ona nazywana również zasadą współmierności, miarkowania bądź adekwatności. Innymi słowy stanowi zakaz nadmiernej ingerencji²². Na rolę i znaczenie tej zasady, w kontekście konstytucyjnych standardów demokratycznego państwa prawnego, wielokrotnie zwracał uwagę TK. Zauważyć należy, że stanowienie kar administracyjnych nieproporcjonalnych za sprawą ich dolegliwości i niemożności uwolnienia się od tej odpowiedzialności powoduje, że te zbliżają się one do kar kryminalnych²³. To zaś mogłoby prowadzić do niespójności tych instytucji oraz naruszenia zakresu ingerencji, co oznacza, że nakładana sankcja administracyjna wykraczałaby poza to, co konieczne dla osiągnięcia jej podstawowych celów.

Jednym ze sztandarowych wyroków na temat niekonstytucyjności regulacji prawnej kar administracyjnych ze względu na nieproporcjonalność jest wyrok TK z 1 lipca 2014 r., SK 6/12 w sprawie dotyczącej reżimu prawnego nakładania sankcji za usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia. Sąd konstytucyjny wskazał w nim, że administracyjne kary pieniężne muszą być przede wszystkim proporcjonalne do rangi naruszenia prawa. Trybunał przyjął w swym orzeczeniu, że ustawowa regulacja kar za wycinkę drzew nie spełnia wymogów proporcjonalności ze względu na skalę represyjności wymierzanej kary i z tej przyczyny kontrolowane przepisy uznał za niekonstytucyjne. W tym duchu wypowiedział się TK – ocenił konstytucyjność kar pieniężnych z ustawy o odpadach w wyroku z 15 października 2013 r., P 26/11. W orzeczeniu wskazał, że art. 79c ust. 3 nieobowiązującej już ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach w brzmieniu obowiązującym od 12 marca 2010 r. do 19 lipca 2011 r., przez to, że przewidywał niepodlegającą miarkowaniu karę pieniężną w wysokości 10.000 zł za nieterminowe przekazanie zbiorczego zestawienia danych o odpadach, był niezgodny z art. 2 Konstytucji RP w zakresie zasady proporcjonalności. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przesłanki stosowania kar pieniężnych oraz ich wysokość powinny być ukształtowane przez ustawodawcę w sposób adekwatny do stopnia naruszenia dobra chronionego za pomocą kary.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, można wskazać, że art. 48a ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, upoważnia państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych do nakładania kar pieniężnych w znacznej wysokości, bowiem ich rozpiętość wynosi od 5000 do 30 000 zł za naruszenie przepisów dotyczących ograniczeń w zakresie określonego sposobu przemieszczania się oraz od 10 000 do 30 000 zł za naruszenie zakazów organizowania widowisk

21 L. Staniszevska, *Materialne i proceduralne zasady stosowane przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych* [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015, s. 35.

22 Zob. np. D. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 4, s. 59 i n.; M. Wyrzykowski, *Legislacja – demokratyczne państwo prawa – radykalne reformy polityczne i gospodarcze* [w:] H. Suchocka (red.), *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, Warszawa 1992, s. 51.

23 Wyrok TK z 1.07.2014 r., SK 6/12, OTK-A 2014, nr 7, poz. 68; podobnie wyrok TK z 14.10.2009 r., Kp 4/09, M.P. 2009 Nr 68, poz. 888.

i innych zgromadzeń ludności. Równoległe do systemu prawnego został wprowadzony art. 15zzzn ust. 1 specustawy covidowej. Z przepisu tego wynika, że w razie stwierdzenia naruszenia obowiązku hospitalizacji, kwarantanny lub izolacji nałożonego przez właściwy organ lub wynikającego z przepisów prawa, w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem lub zwalczaniem COVID-19, państwowy powiatowy inspektor sanitarny nakłada na osobę naruszającą taki obowiązek, w drodze decyzji, administracyjną karę pieniężną w kwocie do 30 000 zł.

Kary te są nakładane na osoby fizyczne, zatem z racji ich wysokości, wiodącą funkcję stanowi represja. Ustawodawca, ustanawiając te sankcje, nie powinien abstrahować od sytuacji ekonomicznej osoby podlegającej ukaraniu

Mając to na uwadze, istotne wątpliwości wzbudza ukształtowanie wysokości kary na gruncie art. 48a ust. 1 u.z.z.z.ch.z., który wskazuje najniższy poziom kary w wysokości 5000 zł, a najwyższy w wysokości 10 000 zł. Organ, nawet stosując dyrektywy wymiaru kar administracyjnych z art. 189d k.p.a., nie może wymierzyć kary niższej aniżeli minimalna kwota nakładanej kary pieniężnej. Jeśli zatem organ nie zastosuje obligatoryjnego odstąpienia od nałożenia kary z art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a., to kwota 5000 zł jest znaczną dolegliwością. Wspomnieć należy, że w 2021 r. wynosi ona 2800 zł²⁴.

Trafniejszym rozwiązaniem jest regulacja z art. 15zzzn ust. 1 specustawy covidowej, która pozwala organowi państwowej inspekcji sanitarnej na nałożenie kary pieniężnej w wysokości do 30 000 zł bez wskazania granicy dolnej wymiaru kary. Takie rozwiązanie pozwala w pełnijszy sposób uwzględnić, przy jej wymierzaniu, warunki osobiste strony.

S. Trociuk poddaje w wątpliwość realizację przez administracyjne kary pieniężne, wymierzone na gruncie art. 48a u.z.z.z.ch.z., wymogu adekwatności do stopnia naruszenia prawa oraz sytuacji ekonomicznej osoby ukaranej²⁵ w kontekście stanowienia sankcji administracyjnych. Należy zwrócić także uwagę na zasługującą na krytykę praktykę stosowania administracyjnych kar pieniężnych, godzącą w podstawowe zasady proceduralne, w tym zasadę czynnego udziału strony, a także zasadę proporcjonalności. Orzecznictwo sądowe wskazuje, że strony nie były zawiadamiane o wszczęciu postępowania o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej. Ponadto, odrębnym zagadnieniem jest kwestia oparcia wydawanych decyzji organów inspekcji sanitarnej na notatkach urzędowych Policji, bez prowadzenia jakiegokolwiek postępowania dowodowego, w tym przesłuchania stron w charakterze strony postępowania administracyjnego na podstawie art. 86 k.p.a., co prowadziło do naruszenia czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym z art. 10 § 1 k.p.a. Nadto, organy nie ustalały okoliczności mających znaczenie dla wymiaru kary wobec osoby fizycznej, pomimo obowiązku ich ustalenia z art. 189d pkt 7 k.p.a. (kwestia warunków osobistych strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana). Brak ustalenia warunków osobistych strony godzi w zasadę proporcjonalności kar, która odgrywa szczególnie znaczenie w czasie regulacji pandemicznych, wpływających także na ograniczenie możliwości zarobkowych obywateli.

24 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 września 2020 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2021 r., Dz.U. 2020, poz. 1596.

25 S. Trociuk, *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021, s. 78.

6. PODSUMOWANIE

Podsumowując, wskazać należy, że rozporządzenie z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii²⁶ nie spełniało konstytucyjnego warunku jego wydania na podstawie upoważnienia ustawowego, zawierającego wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego. Ustawodawca w treści upoważnień ustawowych nie zawarł bowiem żadnych wskazówek dotyczących materii przekazanej do uregulowania w omawianym rozporządzeniu.

Nie jest to jednak jedyny problem na gruncie administracyjnych kar pieniężnych wymierzanych w stanie epidemii. Na uwagę zasługuje problem proporcjonalności i adekwatności kar pieniężnych nakładanych na obywateli w stanie pandemii. Stosowanie sankcji administracyjnych nie może być zatem ujmowane jako odpłata za popełniony czyn, jak ma to miejsce w przypadku odpowiedzialności karnej, lecz może pełnić, co najwyżej, rolę środka przymusu, służącego zapewnieniu realizacji zadań administracji²⁷. Za wręcz akademicki kanon uznaje się stwierdzenie, że *istotą sankcji karnych jest represja, natomiast kar administracyjnych – profilaktyka i prewencja*. [...] *To właśnie spełnianie wspomnianych funkcji przesądza o tym, czy dana sankcja jest ze swej istoty karna czy administracyjna*²⁸. Wymierzanie kar nieproporcjonalnych wobec jednostki stać się może nieuzasadnioną represją.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2021, poz. 735.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej, t.j. Dz.U. 2017, poz. 1897.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, t.j. Dz.U. 2021, poz. 2069.
- Ustawa 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, Dz.U. 2020, poz. 374.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz.U. 2020, poz. 433.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. z 2020, poz. 491 z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 566.

26 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 566.

27 Wyrok TK z 4.07.2002 r., P 12/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 50; tak też M. Wincenciak, *Aksjologia sankcji administracyjnej a przedawnienie jej wymierzania lub wykonania* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 2017, s. 1181-1193.

28 Wyrok TK z 14.10.2009 r. Kp 4/09.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 września 2020 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2021 r., Dz.U. 2020, poz. 1596.

Orzecznictwo

Wyrok TK z 11.05.1999 r., P 9/98, Dz.U. 1999 Nr 44, poz. 434.
 Orzeczenie TK z 20.02.2001 r., P 2/00, OTK 2001, nr 2, poz. 32.
 Wyrok TK z 10.04.2001 r., U 7/00, OTK 2001, nr 3, poz. 56.
 Wyrok TK z 19.02.2002 r., U 3/01, SAOS.
 Wyrok TK z 4.07.2002 r., P 12/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 50.
 Wyrok TK z 8.07.2003 r., P 10/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 62.
 Wyrok TK z 16.03.2004 r., K 22/03, OTK-A 2004, nr 3, poz. 20.
 Wyrok TK z 12.07.2007 r., U 7/06, OTK-A 2007, nr 7, poz. 76.
 Wyrok TK z 5.12.2007 r., K 36/06, Dz.U. 2007 Nr 231, poz. 1704.
 Wyrok TK z 19.05.2009 r., K 47/07, OTK-A 2009, nr 5, poz. 68.
 Wyrok TK z 14.10.2009 r., Kp 4/09, M.P. 2009 Nr 68, poz. 888.
 Wyrok TK z 7.03.2012 r., K 3/10, Dz.U. 2012, poz. 298.
 Wyrok TK z 1.07.2014 r., SK 6/12, OTK-A 2014, nr 7, poz. 68.
 Wyrok TK z 21.04.2015 r., P 40/13, OTK-A 2015, nr 4, poz. 48.
 Wyrok TK z 21.10.2015 r., P 32/12, OTK-A 2015, nr 9, poz. 148.
 Wyrok WSA w Opolu z 27.10.2020 r., II SA/Op 219/20, CBOSA.
 Wyrok WSA w Rzeszowie z 10.11.2020 r., II SA/Rz 732/20, CBOSA.
 Wyrok WSA w Szczecinie z 11.12.2020 r., II SA/Sz 765/20, CBOSA.
 Wyrok WSA w Gliwicach z 12.01.2021 r., III SA/Gl 421/20, CBOSA.
 Wyrok WSA w Warszawie z 12.01.2021 r., VII SA/Wa 1614/20, CBOSA.
 Wyrok WSA w Warszawie z 21.07.2021 r., VII SA/Wa 1951/20, LEX 3211046.

Dokumenty urzędowe

List RPO do Marszałka Sejmu z 29.04.2020 r., <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Pismo%20RPO%20do%20MSWiA%2C%2029.04.2020.pdf> [dostęp: 28.03.2021].

Publikacje

Działocha K., *Rozporządzenia jako akt wykonawczy do ustawy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Acta Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 1990, t. XXXVII.
 Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, System Prawa Administracyjnego, t. 2, Warszawa 2012.
 Janku Z., *Kara – administracja publiczna – prawo administracyjne* [w:] Ł. Pohl (red.), *Aktualne problemy prawa karnego*, Poznań 2009, s. 189-194.
 Kijowski D., *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 4, s. 59-68.
 Lehner R., Göttingen K., „Triage“ und Grundrechte – Überlegungen aus der Perspektive von Schutzpflichtendogmatik und Diskriminierungsverboten, „Die Öffentliche Verwaltung” 2021, nr 6, s. 252-262.

- Przeklasa D., *Uwagi szczegółowe. Pojęcie i istota sankcji administracyjnej w doktrynie prawa administracyjnego* [w:] L. Staniszevska, M. Szewczyk, J. Zimmermann (red.), *Mysł Mariana Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 261-282.
- Przybysz P., *Funkcje sankcji administracyjnych* [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i Cienie*, Warszawa 2011, s. 161-171.
- Stahl M., *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe* [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i Cienie*, Warszawa 2011, s. 17-30.
- Staniszevska L., *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017.
- Staniszevska L., *Materialne i proceduralne zasady stosowane przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych* [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015, s. 8-41.
- Trociuk S., *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021.
- Wierzbicka K., *Administracyjne kary pieniężne w dobie pandemii COVID-19. Refleksje po roku stosowania*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2021, nr 1(28), s. 99-115, <https://www.doi.org/10.34697/2451-0807-sp-2021-1-007>.
- Wincenciak M., *Aksjologia sankcji administracyjnej a przedawnienie jej wymierzania lub wykonania* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 2017, s. 1181-1193.
- Wyrzykowski M., *Legislacja – demokratyczne państwo prawa – radykalne reformy polityczne i gospodarcze* [w:] H. Suchocka (red.), *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, Warszawa 1992, s. 38-54.