

Warszawa, dnia 30 kwietnia 2020 r.

590/2020/PIP/JJe

**Szanowny Pan
Gen. insp. dr Jarosław Szymczyk
Komendant Główny Policji**
ul. Puławska 148/150
02-624 Warszawa

Szanowny Panie Komendancie,

Helsińska Fundacja Praw Człowiek pragnie wyrazić zaniepokojenie sposobem oraz częstotliwością przeprowadzanych przez funkcjonariuszy Policji interwencji wobec osób poruszających się w przestrzeni publicznej w czasie obowiązywania Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (dalej: Rozporządzenie Rady Ministrów), tj. do dnia 19 kwietnia 2020 r. Jak wynika z doniesień medialnych¹ oraz informacji przekazywanych Fundacji przez osoby zatrzymywane, podczas czynności policyjnych mogło dochodzić do ewentualnego przekroczenia uprawnień przez policjantów.

W kontekście omawianego problemu warto wymienić zaledwie kilka przykładów działań podejmowanych przez funkcjonariuszy. Zgodnie z informacjami podawanymi przez media, w pierwszych dniach kwietnia doszło do: zatrzymywania rowerzystów w Warszawie², sprawdzania paragonów klientów smażalni ryb w Mikołowie³, interwencji

¹ Nagrania z interwencji policji wzbudzają kontrowersje. Rzecznik policji odpowiada, onet.pl, 11 kwietnia 2020 r., <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/koronawirus-policja-wyjasnia-kontrowersyjne-nagrania-z-interwencji/7s66vx5> (dostęp: 15 kwietnia 2020 r.).

² Policja urządza "łapanki" na rowerzystów. Sypią się mandaty. "Nie ma nic pilniejszego do roboty?", metrowarszawa.gazeta.pl, 8 kwietnia 2020 r., <https://metrowarszawa.gazeta.pl/metrowarszawa/7,173993,25854714,policja-urządza-lapanki-na-rowerzystow-sypia-sie-mandaty.html?fbclid=IwAR19JKR6F2iKrtvU81qv-Pny6ylKqgREAk0y6pXC7FdUmKyiiaggPwgt8zE> (dostęp: 15 kwietnia 2020 r.).

³ Łapanka policji w Rybołowie w Mikołowie. Policjant sprawdza paragony klientów. "Chce Pan mandat 500 zł, czy powie Pan, co Pan zamówił?", dziennikzachodni.pl, 12 kwietnia 2020 r., <https://dziennikzachodni.pl/lapanka-policji-w-rybolowce-w-mikolowie-policjant-sprawdza-paragony->

podjętej wobec 22-letniej rowerzystki w Olsztynie⁴, karania za przebywanie na ulicy w godzinach od 10 do 12⁵, wręczania mandatów za mycie samochodu na myjni bezdotykowej w Olsztynie⁶ oraz interwencji wobec mężczyzny przebywającego z trzema córkami na osiedlowym podwórku we Wrocławiu⁷.

Dodatkowo, jak wynika z publikacji medialnych, podczas niektórych interwencji policjanci pouczali osoby przebywające w przestrzeni publicznej o możliwości nałożenia na nie kary administracyjnej w wysokości do 30 tysięcy zł. Państwowy powiatowy inspektor sanitarny, na podstawie ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (dalej: ustawa o COVID-19), wymierza sankcję w drodze decyzji administracyjnej, która podlega natychmiastowemu wykonaniu. Zgodnie z relacjami zatrzymywanych publikowanymi w mediach, funkcjonariusze zachęcali do przyjęcia mandatu karnego w trybie przepisów Kodeksu wykroczeń wynoszącego „zaledwie” kwotę do 500 zł. Policjanci ostrzegali jednocześnie, że w razie odmowy przyjęcia mandatu wszczęta zostanie powyżej wspomniana procedura administracyjna, co wiązać się będzie z wyższymi kosztami dla osób, wobec których podjęto interwencję.

Według doniesień, powyższe czynności policjanci podejmowali na podstawie art. 54 Kodeksu wykroczeń, który stanowi o naruszeniu przepisów porządkowych. Podczas przeprowadzanych interwencji funkcjonariusze Policji powoływali się również na Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii oraz Rozporządzenie Rady Ministrów.

klientow-chce-pan-mandat-500-zl-czy-powie-pan-co-pan-zamowil/ar/c1-14911764 (dostęp: 15 kwietnia 2020 r.).

⁴ *Policjanci z Olsztyna tak walczyli z epidemią, że powalili kobietę, która jechała na rowerze*, olsztyn.wyborcza.pl, 11 kwietnia 2020 r.,

<https://olsztyn.wyborcza.pl/olsztyn/7,48726,25861425,olsztyn-nagranie-interwencji-policjantow-oburzyl-interntautow.html> (dostęp 15 kwietnia 2020 r.).

⁵ *Koronawirus i policja: Setki osób wylegitymowanych, kilkadziesiąt mandatów*, dziennik.walbrzych.pl, 7 kwietnia 2020 r., <https://dziennik.walbrzych.pl/koronawirus-i-policja-setki-osob-wylegitymowanych-kilkadziesiat-mandatow/> (dostęp: 15 kwietnia 2020 r.).

⁶ *Nadużycia przy interwencjach policji ws. koronawirusa? Mandaty za mycie samochodów i spacerów. Czy należy je przyjmować?*, polskatimes.pl, 10 kwietnia 2020 r., <https://polskatimes.pl/naduzycia-przy-interwencjach-policji-ws-koronawirusa-mandaty-za-mycie-samochodow-i-spacery-czy-nalez-y-je-przyjmowac/ar/c1-14912202> (dostęp 15 kwietnia 2020 r.).

⁷Youtube.com, 8 kwietnia 2020 r.,

<https://www.youtube.com/watch?v=mkR0m8cqG64&feature=youtu.be&fbclid=IwAR0pVhJ7krXPG6xlf5kCANIROkMFgiT1tNBZsKbMuehPNGPi4hlCXZ8IVg> (dostęp: 15 kwietnia 2020 r.).

Warto wskazać, że Rozporządzenie Rady Ministrów wprowadzało zakaz przemieszczania się w przestrzeni publicznej z wyjątkiem czterech przypadków, w tym „zaspokajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego”⁸.

W kontekście niniejszej sprawy należy wyraźnie wskazać, że powyżej wspomniane rozporządzenia zostały wydane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, w celu jej wykonania. Zgodnie z art. 46 ust. 4 pkt 1 tej ustawy, w drodze rozporządzenia można ustanowić czasowe ograniczenia jedynie określonego „sposobu przemieszczania się”. Tym samym przepisy rozporządzenia nie mogą wprowadzać zakazu przemieszczania się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie bowiem z art. 92 Konstytucji RP⁹, rozporządzenia wydawane są wyłącznie na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i tylko w celu jej wykonania. Trybunał Konstytucyjny wyraźnie podkreśla, że: „Rozporządzenie powinno regulować tylko te kwestie, które są już (przynajmniej ogólnie) unormowane w samej ustawie”¹⁰. Akt wykonawczy, jakim jest rozporządzenie, nie może wykraczać poza zakres delegacji ustawowej. Jak słusznie podkreśla się w orzecznictwie: „Cel ustawy musi być określony w oparciu o analizę przyjętych w ustawie rozwiązań, nie może więc być on rekonstruowany samoistnie, arbitralnie i w oderwaniu od konstrukcji aktu zawierającego delegację. (...) W konsekwencji przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań ustawowych, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w

⁸ § 5 Rozporządzenia Rady Ministrów: „Do dnia 19 kwietnia 2020 r. zakazuje się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej przemieszczania się osób przebywających na tym obszarze, z wyjątkiem przemieszczania się danej osoby w celu: 1) wykonywania czynności zawodowych lub zadań służbowych, lub pozarolniczej działalności gospodarczej, lub prowadzenia działalności rolniczej lub prac w gospodarstwie rolnym, oraz zakupu towarów i usług z tym związanych; 2) zaspokajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego, w tym uzyskania opieki zdrowotnej lub psychologicznej, tej osoby, osoby jej najbliższej w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950 i 2128 oraz z 2020 r. poz. 568), a jeżeli osoba przemieszczająca się pozostaje we wspólnym pożyciu z inną osobą - także osoby najbliższej osobie pozostającej we wspólnym pożyciu, oraz zakupu towarów i usług z tym związanych; 3) wykonywania ochotniczo i bez wynagrodzenia świadczeń na rzecz przeciwdziałania skutkom COVID-19, w tym w ramach wolontariatu; 4) sprawowania lub uczestniczenia w sprawowaniu kultu religijnego, w tym czynności lub obrzędów religijnych”.

⁹ Art. 92 Konstytucji RP „1. Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. 2. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji, o których mowa w ust. 1, innemu organowi”.

¹⁰ Wyrok TK z dnia 18 września 2006 r., K 27/05.

przepisach wykonawczych”¹¹. Warto również podkreślić, że: „Akt wykonawczy do ustawy nie może w sposób samoistny zmieniać ani modyfikować treści norm zawartych w aktach hierarchicznie wyższych. Zmiana albo modyfikacja taka jest możliwa jedynie wówczas, gdy jest to wyraźnie wyrażone w przepisie upoważniającym. (...) Rozporządzenie nie może (...) uzupełniać ustawy, rozbudowywać przesłanek zrealizowania jakiejś normy prawnej określonej w ustawie lub takich elementów procedury, które nie odpowiadają jej ustawowym założeniom. Modyfikacja czy uzupełnianie ustawy w drodze rozporządzenia nie mogą być usprawiedliwiane tym, że w przepisie upoważniającym zawarte zostało sformułowanie «określa szczegółowe zasady i tryb postępowania»”¹². Należy więc podkreślić, że „rozporządzeniu nie mogą być regulowane sprawy, które stanowią przedmiot tzw. wyłączności ustawy”¹³. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego: „Im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla konstytucyjnego statusu jednostki (...), tym szersza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych”¹⁴.

Z całą stanowczością należy podkreślić, że rozporządzenia, na które powoływali się policjanci, nie mogły stanowić podstawy do ingerencji w korzystanie przez obywateli z wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zagwarantowanej w art. 52 Konstytucji¹⁵. Zgodnie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności¹⁶ – 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 lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”. Co więcej, „ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”, w tym wypadku „poruszania się” po terytorium RP. Przywołać w tym miejscu warto także tezę, zgodnie z którą wszystkie ograniczenia w

¹¹ Zob. wyrok TK z dnia 16 lutego 1999 r., SK 11/98 oraz wyrok TK z 14 lipca 2015 r., K 2/13.

¹² Wyrok TK z dnia 16 lutego 2010 r., P 16/09.

¹³ Radziejewicz Piotr. Art. 92. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wolters Kluwer Polska, 2019.

¹⁴ Zob. wyroki TK z dnia z dnia 17 maja 2012 r., K 10/11, z dnia 13 lipca 2011 r., K 10/09, z dnia 19 lipca 2011 r., P 9/09.

¹⁵ Art. 52 Konstytucji RP 1. Każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. 2. Każdy może swobodnie opuścić terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. 3. Wolności, o których mowa w ust. 1 i 2, mogą podlegać ograniczeniom określonym w ustawie.

¹⁶ Uregulowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

prawach i wolnościach obywatelskich należy rozumieć w sposób ścisły, uwzględniając przy tym ich cel (zmniejszenie rozprzestrzeniania się COVID-19).

Fundacja pragnie zaznaczyć, że w związku z ogłoszonym w Polsce stanem epidemii koronawirusa nie ma wątpliwości, że wyjątkowa sytuacja w państwie daje podstawy do czasowego wdrożenia ograniczeń w prawach i wolnościach obywatelskich. Natomiast egzekwowanie przestrzegania wspomnianych regulacji, mających na celu ochronę zdrowia i życia ogółu społeczeństwa, ciąży na funkcjonariuszach publicznych. Należy jednak pamiętać, że wszystkie podejmowane przez organy publiczne czynności, zmierzające do zapobiegania rozprzestrzeniania się COVID-19, muszą spełniać test proporcjonalności, respektować godność ludzką oraz posiadać podstawę prawną.

Mając powyższe na uwadze, zwracamy się do Pana Komendanta z uprzejmą prośbą o wskazanie podstawy prawnej do wystawiania przez policjantów mandatów w przywołanych oraz innych, podobnych sytuacjach. W szczególności prosimy o podanie informacji (dotyczących okresu od dnia 20 marca 2020 r. do dnia 19 kwietnia 2020 r.): czy na poziomie centralnym lub lokalnym wprowadzone zostały szczegółowe wytyczne określające, kiedy i w jaki sposób funkcjonariusze Policji powinni przeprowadzać interwencje wobec osób poruszających się w przestrzeni publicznej; czy policjanci zostali pouczeni o tym, jakie zachowania mogą stanowić wykroczenie zagrożone nałożeniem kary w trybie Kodeksu wykroczeń, a jaki czyn pociąga za sobą sankcje administracyjne w trybie ustawy o COVID-19 oraz czy funkcjonariusze zostali przeszkoleni, w jakich sytuacjach powinni nakładać kary. Ponadto, jeżeli powyższe wytyczne zostały wydane, Helsińska Fundacja Praw Człowieka uprzejmie prosi o ich udostępnienie.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Łukasz Węgrzyn

Helsińska Fundacja Praw Człowieka
KOORDYNATOR PROGRAMU
INTERWENCJI PRAWNEJ

Piotr Kubaszewski



Helsińska Fundacja Praw Człowieka
SEKRETARZ ZARZĄDU

Piotr Kładoczny