

# Konsekwencje braku legalności stanu wyjątkowego dla orzekania kar za wykroczenia i nakładania mandatów za naruszenia rygorów tego stanu\*

Katarzyna Trzosińska\*\*

Zastrzeżenie:

1. W pierwszej części opracowania założono, bez dogłębnej analizy, że akt normatywny w postaci Rozporządzenia Prezydenta RP z 2.9.2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1612) jest niezgodny z Konstytucją, co oznacza, że samo wprowadzenie stanu wyjątkowego było nielegalne i poddano analizie skutki takiej sytuacji dla postępowania w sprawach o konkretne wykroczenia.

2. Z uwagi na to, że oprócz Rozporządzenia Prezydenta RP stan wyjątkowy uregulowany został także Rozporządzeniem Rady Ministrów z 2.9.2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1613), które co najmniej w kilku punktach jest sprzeczne z aktami normatywnymi wyższej rangi<sup>1</sup>, a ma bezpośredni wpływ na odpowiedzialność za wykroczenia w drugiej części opracowania poddano analizie skutki stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów aktu dla postępowania w sprawach o konkretne wykroczenia.

## Odpowiedzialność za wykroczenie

Stosownie do treści art. 1 § 1 KW odpowiedzialności za wykroczenie podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5000 zł lub nagany (*nullum crimen sine lege*). O ile stan wyjątkowy opisany jest w Konstytucji RP, to w przepisach tego aktu zawarte są jedynie ogólne przesłanki uzasadniające stan wyjątkowy oraz tryb jego wprowadzenia. Szczegółowy tryb wprowadzenia i zniesienia stanu wyjątkowego, jak też zasady działania organów władzy publicznej

oraz zakres, w jakim mogą być ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela określa ustawa z 21.6.2002 r. o stanie wyjątkowym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1928; dalej: StanWyjątU). Stosownie do treści art. 3 ust. 2 StanWyjątU w rozporządzeniu o wprowadzeniu stanu wyjątkowego określa się przyczyny wprowadzenia, czas trwania i obszar, na jakim wprowadza się stan wyjątkowy, oraz – w zakresie dopuszczonym niniejszą ustawą – rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Naruszenie zakazów, obowiązków i ograniczeń wprowadzonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym stanowi wykroczenie (art. 23 ust. 1 StanWyjątU).

Stosownie do treści art. 23 ust. 1 StanWyjątU:

Kto w czasie stanu wyjątkowego:

- 1) wbrew zakazowi określonymu w art. 16 ust. 1 pkt 1 StanWyjątU organizuje lub przeprowadza zgromadzenie,
- 2) wbrew zakazowi określonymu w art. 16 ust. 1 pkt 2 StanWyjątU organizuje lub przeprowadza imprezę masową albo inną imprezę artystyczną lub rozrywkową, niebędącą imprezą masową,
- 3) wbrew zakazowi określonymu w art. 16 ust. 1 pkt 3–5 StanWyjątU uczestniczy w strajku lub innej akcji protestacyjnej pracowników lub rolników, albo akcji protestacyjnej studentów zorganizowanej przez studenckie samorządy, stowarzyszenia lub organizacje,
- 4) wbrew zakazowi określonymu w art. 16 ust. 1 pkt 6 lit. a StanWyjątU tworzy stowarzyszenie, partię polityczną, związek zawodowy, organizację społeczno-zawodową rolników, organizację pracodawców, ruch obywatelski, dobrowolne zrzeszenie lub fundację,
- 5) wbrew nakazowi określonymu w art. 16 ust. 1 pkt 6 lit. b StanWyjątU uczestniczy w działalności zarejestrowanego stowarzyszenia, partii politycznej, związku zawodowego, organizacji społeczno-zawodowej rolników, organizacji pracodawców, ruchu obywatelskiego, dobrowolnego zrzeszenia lub fundacji,
- 6) wbrew obowiązkowi określonymu w art. 18 ust. 1 StanWyjątU nie posiada przy sobie dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość,
- 7) wbrew nakazowi lub zakazowi określonymu w art. 18 ust. 2 pkt 1 StanWyjątU przebywa lub nie opuszcza w ustalonym czasie oznaczonego miejsca, obiektu lub obszaru,
- 8) wbrew nakazowi określonymu w art. 18 ust. 2 pkt 2 StanWyjątU zmienia miejsce pobytu stałego lub czasowego bez wymaganego zezwolenia,
- 9) wbrew nakazowi określonymu w art. 18 ust. 2 pkt 3 StanWyjątU nie zgłasza w ustalonym terminie organowi ewidencji ludności lub Policji przybycia do określonej miejscowości,

\* Artykuł został opublikowany na stronie [www.prawonagranicy.pl](http://www.prawonagranicy.pl)

\*\* Autorka jest Sędzią Sądu Rejonowego w Grójcu.

<sup>1</sup> S. Trociuk, Stan wyjątkowy przy granicy z Białorusią – konsekwencje prawne, *Lex/el* 2021.

- 10) wbrew zakazowi określone w art. 18 ust. 2 pkt 4 StanWyjątu utrwała za pomocą środków technicznych wygląd lub inną cechę określonego miejsca, obiektu lub obszaru,
  - 11) wbrew nakazowi określone w art. 21 pkt 1 StanWyjątu narusza zasady reglamentacji zaopatrzenia ludności,
  - 11a) wbrew zakazowi określone w art. 21 pkt 1a StanWyjątu podwyższa ceny na towary lub usługi określonego rodzaju albo nie stosuje się do nakazu stosowania cen w wysokości ustalonej na towary lub usługi określonego rodzaju,
  - 12) wbrew obowiązкови określone w art. 21 pkt 2 StanWyjątu nie stosuje się do nakazu zaniechania prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju, albo bez wymaganego zezwolenia rozpoczyna działalność gospodarczą określonego rodzaju,
  - 13) wbrew zakazowi określone w art. 21 pkt 3 StanWyjątu organizuje lub przeprowadza zajęcia dydaktyczne w szkołach,
  - 14) wbrew zakazowi określone w art. 21 pkt 4 StanWyjątu nie stosuje się do wprowadzonych ograniczeń w obrocie krajowymi środkami płatniczymi, obrocie dewizowym oraz działalności kantorowej,
  - 15) wbrew obowiązкови określone w art. 21 pkt 5 StanWyjątu nie stosuje się do ograniczeń w transporcie drogowym, kolejowym lub lotniczym, albo w ruchu jednostek pływających na morskich wodach wewnętrznych, morzu terytorialnym lub na śródlądowych drogach wodnych,
  - 16) wbrew obowiązкови określone w art. 21 pkt 6 StanWyjątu nie stosuje się do nakazu wyłączenia na czas określony urządzeń łączności lub zawieszenia świadczenia usług, albo nakazu niezwłocznego złożenia do depozytu radiowych i telewizyjnych urządzeń nadawczych i nadawczo-odbiorczych lub innego sposobu ich zabezpieczenia,
  - 17) wbrew obowiązкови określone w art. 21 pkt 7 StanWyjątu nie stosuje się do nakazu niezwłocznego złożenia do depozytu broni palnej, amunicji, materiałów wybuchowych, innych rodzajów broni lub określonych przedmiotów, albo zakazu ich noszenia,
  - 18) wbrew obowiązкови określone w art. 21 pkt 8 StanWyjątu nie stosuje się do wprowadzonych ograniczeń w dostępie do informacji publicznej
- podlega karze aresztu albo grzywny.

W zależności od prezentowanego stanowiska czy sądy posiadają kompetencję czy też nie do orzekania o zgodności prawa z regulacjami nadrzędnymi możliwa jest odmowa w konkretnym procesie zastosowania norm sprzecznych z ustawą zasadniczą, albo stosowanie normy do czasu jej skutecznego podważenia w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Ta druga sytuacja jest jasna. **Sąd, który poweźmie wątpliwość co do zgodności danego aktu o charakterze podustawowym, w tym wypadku rozporządzenia Prezydenta RP, z aktem lub aktami o charakterze nadrzędnym winien wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym o zgodność tego aktu prawa z Konstytucją czy inną normą albo normami (np. ustawami albo umową czy umowami międzynarodowymi).** Pociąga to za sobą oczywiście wydłużenie postępowania i stan zawieszenia jednostki w niepewności co do jego sytuacji prawnej. Brak w ustawie z 24.8.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1124; dalej: KPW) przepisu analogicznego do art. 22 § 1 KPK umożliwiającego zawieszenie postępowania. Sąd, który zwróci się z pytaniem prawnym powinien po prostu oczekiwać na wydanie orzeczenia przez Trybunał z decyzją co do sposobu zakończenia postępowania.

Pogląd, że sądy przy rozstrzyganiu konkretnych spraw same nie są uprawnione do dokonywania takiej oceny był przez dłuższy czas uznawany dość powszechnie – z uwagi na istnienie w kraju centralnego organu państwowego powołanego do kontroli konstytucyjności prawa<sup>2</sup>.

W obecnym stanie rzeczy jednak wręcz niedopuszczalne jest kwestionowanie kompetencji sądów do oceny legalności prawa, zwłaszcza w perspektywie możliwości pociągnięcia jednostki do odpowiedzialności karnej. Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP). Przepis ten traktowany jest jako podstawa do odmowy zastosowania w postępowaniu sądowym niekonstytucyjnego przepisu aktu podustawowego<sup>3</sup>.

W przypadku Rozporządzenia Prezydenta RP wprowadzającego stan wyjątkowy na granicy z Białorusią analiza art. 228 Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że nie zrealizowały się ogólne przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego. Jest to bowiem możliwe w sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, które nie mogą być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych. W świetle takiego brzmienia przepisu, w odniesieniu do aktualnej sytuacji na obszarze wprowadzenia tego stanu trudno uznać, że zagrożenie nie mogło być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych. Nie ma dowodów na to, że zwykłe środki zawiodły. Nie było też żadnych przesłanek do twierdzenia, że zachodziło szczególne zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Wprowadzenie w tych okolicznościach stanu wyjątkowe-

<sup>2</sup> M. Wiącek, Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2011, s. 276.

<sup>3</sup> L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne, s. 344–345.

go może być oceniane jako działanie prewencyjne, a do tego brak podstaw prawnych<sup>4</sup>.

Rozpoznanie spraw o wykroczenia popełnione w stanie wyjątkowym następuje w trybie przepisów postępowania w sprawach o wykroczenia w postępowaniu przyspieszonym (art. 23 ust. 2 StanWyjąłU). Postępowania w sprawach o wykroczenia określone w ustawie, wszczęte i niezakończone orzeczeniem kończącym postępowanie do dnia zniesienia stanu wyjątkowego lub uchylecia odpowiednich ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, prowadzi się na podstawie przepisów ustawy, a wymierzone kary podlegają wykonaniu. Po zniesieniu stanu wyjątkowego postępowanie w sprawach o wykroczenia określone w niniejszej ustawie prowadzi się na zasadach ogólnych (art. 24 ust. 2 i 3 StanWyjąłU).

Konieczne jest zatem rozstrzygnięcie co powinien uczynić sąd orzekający w konkretnej sprawie o wykroczenie popełnione w czasie i na terenie obowiązywania stanu wyjątkowego, którego wprowadzenie uznaje jako niekonstytucyjne. Obecnie możliwe są dwie sytuacje, kiedy przedmiotem postępowania będą wykroczenia popełnione w czasie stanu wyjątkowego. Pierwsza, kiedy sąd nadal proceduje w postępowaniu rozpoznawczym, ponieważ nie zakończył rozpoznawania wniosku złożonego w postępowaniu przyspieszonym i sprawa przeszła do trybu zwyczajnego, albo wniosek o wykroczenie popełnione w czasie stanu wyjątkowego został wniesiony dopiero po jego zakończeniu. I druga – kiedy sąd rozpoznaje wniosek o uchylenie prawomocnego mandatu karnego.

Treść powołanego już art. 23 ust. 1 StanWyjąłU oznacza, że „**stan wyjątkowy**” stanowi jedno ze znamion każdego typu czynu zabronionego zawartego w tym katalogu. Truizmem jest twierdzenie, że znamiona czynu zabronionego to elementy, które opisują konstrukcję danego przestępstwa. Wskazują jakie dokładnie zachowania danej osoby oraz jakie okoliczności zdarzenia powodują, iż można mówić o popełnieniu przestępstwa (lub nie). Okoliczność popełnienia czynu w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego ma charakter konstytutywny, ponieważ żadne z wyliczonych zachowań poza okresem obowiązywania stanu nadzwyczajnego i poza terenem, na jakim został wprowadzony nie wyczerpuje znamion żadnego innego typu czynu zabronionego, opisanego w Kodeksie wykroczeń czy ustawach szczególnych. Stwierdzenie, że wprowadzenie stanu wyjątkowego nie było legalne, na gruncie prawa o charakterze penalnym musi wyrzucić taki skutek, że niedopuszczalne będzie uznanie, iż zrealizowała się okoliczność warunkująca pociągnięcie sprawcy do odpowiedzialności za wykroczenie. Najczęściej sprawca działając w sposób opisany w opisie zarzucanego mu czynu realizował tylko ograniczone mu w sposób bezprawny gwarantowane mu konstytucyjnie prawa i wolności.

Zdekompletowanie znamion stosownie do treści przepisu art. 5 § 1 pkt 2) KPW przesądza, że nie można wszcząć po-

stępowania, a toczące się już postępowanie należy umorzyć wobec stwierdzenia istnienia ujemnej przesłanki procesowej.

W razie złożenia zatem przez oskarżyciela publicznego wniosku o ukaranie za wykroczenie popełnione w czasie i na terenie obowiązywania stanu wyjątkowego, stosownie do treści art. 59 § 2 KPW prezes sądu, a w praktyce zwykle przewodniczący wydziału powinien, orzekając jednoosobowo, wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Na postanowienie to przysługuje zażalenie. Gdyby jednak, stosownie do treści art. 59 § 2 KPW, zarządzenie o wszczęciu postępowania mimo wszystko zostało wydane, zaskarżalne postanowienie o umorzeniu postępowania, czy też wyrok umarzający postępowanie powinien wydać sąd, niezwiązany oczywiście oceną prawną zawartą w zarządzeniu o wszczęciu postępowania.

Gdyby jednak uznać, że powyższe rozumowanie o możliwości pominięcia w orzekaniu wprowadzenia stanu wyjątkowego dotknięte jest błędem, to wydanie orzeczenia o odmowie wszczęcia postępowania albo jego umorzeniu jest możliwe i konieczne również z tego względu, że część regulacji prawnych stanu wyjątkowego także jest sprzeczna z aktami wyższej rangi.

Rozporządzenie Prezydenta RP ustala obszar objęty stanem wyjątkowym oraz rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela obowiązujących na tym obszarze. Analizując katalog ograniczeń można uznać, co do zasady, że mieszczą się one rzeczywiście w zakresie konstytucyjnie dopuszczalnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wyjątkowego (art. 233 ust. 1 Konstytucji RP). Jednak, obok Rozporządzenia Prezydenta RP, tego samego dnia Rada Ministrów wydała na podstawie art. 22 ust. 1 StanWyjąłU rozporządzenie doprecyzowujące materię objętą Rozporządzeniem Prezydenta. Artykuł 22 ust. 1 StanWyjąłU rzeczywiście daje Radzie Ministrów uprawnienie do szczegółowego określenia trybu i sposobów oraz obszarowego, podmiotowego i przedmiotowego zakresu wprowadzenia i stosowania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, ale w granicach wyznaczonych Rozporządzeniem Prezydenta, przy uwzględnieniu w możliwym stopniu minimalizacji indywidualnych i społecznych uciążliwości wynikających ze stosowania tych ograniczeń, to oczywiste jest, że zakres jej kompetencji w tym zakresie wyznacza treść Rozporządzenia Prezydenta.

O ile zakresy ograniczeń odnoszące się do wolności zgromadzeń, organizowania imprez masowych oraz imprez artystycznych i rozrywkowych, a także obowiązku posiadania dokumentu tożsamości nie budzą, co do zasady wątpliwości, to ograniczenia w zakresie pozostałych praw i wolności są

<sup>4</sup> Np. R. Piotrowski (wypowiedź) w: J. Ojczyk, K. Żaczekiewicz-Zborska, R. Krupa-Dąbrowska, M. Sewastonowicz, Prawo dla każdego, Lex; krytycznie też K. Bachman, Po co stan wyjątkowy, skoro Łukaszenko skończą się uchodźcy, wyborcza.pl.



znacznie szersze niż zostało to określone w Rozporządzeniu Prezydenta<sup>5</sup>.

Dotyczy to:

- zakazu przebywania w ustalonym czasie w oznaczonych miejscach, obiektach i obszarach położonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym (wprowadzony rozporządzeniem Prezydenta zakaz ma charakter punktowy, dotyczy poszczególnych miejsc, obiektów, obszarów, natomiast zakaz określony przez RM wprowadza powszechny zakaz przebywania na całym obszarze objętym stanem wyjątkowym, z wyłączeniem tylko pewnych sytuacji i osób i przez cały okres trwania stanu), przez co znacznie szerzej ingeruje w konstytucyjną wolność przemieszczania się i jest niezgodne z art. 22 ust. 1 StanWyjatkU; ponadto zakaz przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym obejmuje także dziennikarzy i innych przedstawicieli środków społecznego przekazu i nie obejmuje ich system przepustek, co stanowi proporcjonalne ograniczenie wolności i wolności słowa;
- ograniczenia dostępu do informacji publicznej przez odmowę jej udostępnienia w sposób określony w ustawie o dostępie do informacji publicznej, a dotyczącej czynności prowadzonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym w związku z ochroną granicy państwowej oraz zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji (wprowadzone Rozporządzeniem Prezydenta RP ograniczenie odnosi się do informacji publicznej dotyczącej czynności prowadzonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym w związku z ochroną granicy państwowej oraz zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji i nie oznacza całkowitego wyłączenia dostępu do informacji publicznej);
- zakazu utrwalania za pomocą środków technicznych wyglądu lub innych cech miejsc, obiektów lub obszarów obejmujących infrastrukturę graniczną, również w przypadku, gdy miejsca te, obiekty lub obszary stanowią tło dla wizerunku funkcjonariuszy Straży Granicznej lub Policji oraz żołnierzy Sił Zbrojnych RP (zakaz określony przez Radę Ministrów ma zastosowanie do innych niż wymienione w tym przepisie kategorii funkcjonariuszy i służb państwowych wykonujących zadania służbowe na terenie objętym stanem wyjątkowym).

W konsekwencji źródłem obowiązku zachowania, którego niewypełnienie zagrożone jest karą grzywny albo aresztu

nie jest ustawa, a rozporządzenie wydane z przekroczeniem delegacji ustawowej. Rekonstrukcja znamion wykroczenia na podstawie takiego rozporządzenia nie daje się pogodzić z treścią art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary, przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Wydane i ogłoszone rozporządzenia nie mogą ograniczać praw obywatelskich. Dlatego też, jeśli wniosek o ukaranie obejmuje naruszenie któregoś z wymienionych obowiązków postępowanie powinno zakończyć się odmową wszczęcia, a w razie wszczęcia, umorzeniem postępowania.

W przypadku zastosowania postępowania mandatowego mandat staje się prawomocny z chwilą przyjęcia. W takim przypadku uchylenie mandatu jest możliwe w trybie przepisu art. 101 § 1 KPW, m.in. jeżeli grzywnę nałożono za czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie. Uchylenie następuje na wniosek ukaranego, jego przedstawiciela ustawowego lub opiekuna prawnego złożony nie później niż w terminie 7 dni od jego uprawomocnienia się mandatu lub na wniosek organu, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę, albo z urzędu. Trzeba przy tym pamiętać, że w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego Straż Graniczna otrzymała uprawnienia do nakładania grzywny za wykroczenia wynikające z naruszenia ograniczeń wprowadzonych na czas stanu wyjątkowego.

Zachowanie 7-dniowego terminu wskazanego w art. 101 § 1 KPW w zaistniałych realiach było bardzo utrudnione, jeśli nie niemożliwe. Nie oznacza to jednak braku możliwości uchylenia mandatów nałożonych w stanie wyjątkowym ze względu na to, że sąd właściwy do rozpoznania sprawy, na którego obszarze działania została nałożona grzywna może z urzędu przeprowadzić postępowania w każdym czasie. Zarówno w przypadku uznania za niezgodne z Konstytucją Rozporządzenia Prezydenta RP, jak też poszczególnych przepisów Rozporządzenia Rady Ministrów skutek jest ten sam – grzywnę nałożono za czyn niebędący czynem zabronionym. Zachodzą zatem oczywiste podstawy do uchylenia prawomocnego mandatu.

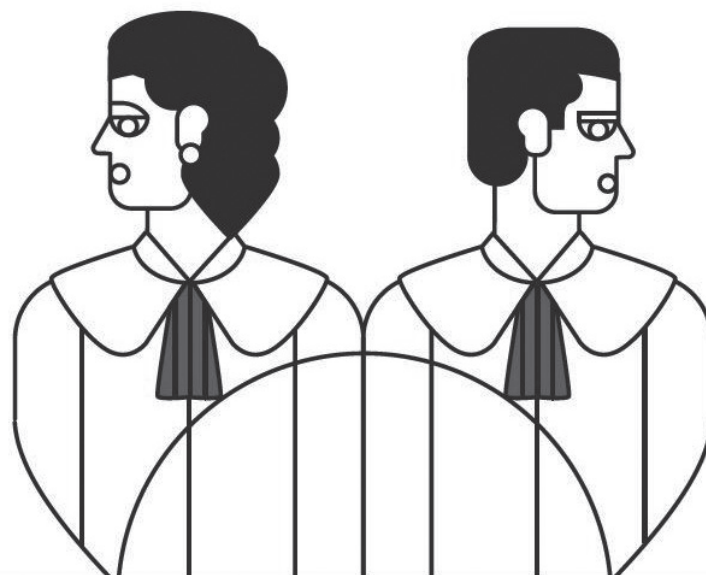
<sup>5</sup> S. Trociuk, Stan wyjątkowy przy granicy z Białorusią – konsekwencje prawne, komentarz praktyczny, Lex/el. 2021.

**SUMMARY****The consequences of illegality of the state of emergency for adjudicating penalties for misdemeanours and imposing fines for the breach of its restrictions**

The article presents the analysis of the consequences of illegality of introduction of the state of emergency as regards liability for misdemeanours committed during such state. The author puts forward and proves the thesis that in such circumstances the features of a prohibited act become decomposed followed by the occurrence of a negative procedural prerequisite, the consequence of which is impermissibility of wielding punishment both by courts and the police.

**Key words:** refugees, border, state of emergency, illegality of the state of emergency, no features of a prohibited act, liability for misdemeanours, annulment of a fine

# Fundusz pomocy dla represjonowanych sędziów



20 1090 1346 0000 0001 4426 7265

NR KONTA