

---

K. Trzosińska, *Konsekwencje braku legalności stanu wyjątkowego dla orzekania kar za wykroczenia i nakładania mandatów za naruszenia rygorów tego stanu (zagadnienia ogólne)*, w: *Prawo na granicy. Prawne aspekty kryzysu migracyjnego w Polsce*, red. W. Wróbel, Kraków 2022, <https://prawonagranicy.pl>

---

SSR Katarzyna Trzosińska

## **Konsekwencje braku legalności stanu wyjątkowego dla orzekania kar za wykroczenia i nakładania mandatów za naruszenia rygorów tego stanu (zagadnienia ogólne)**

Stosownie do treści art. 1 § 1 kodeksu wykroczeń (dalej: k.w.) 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 5 000 zł lub nagany (*nullum crimen sine lege*). O ile stan wyjątkowy opisany jest w Konstytucji, o tyle 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 VI 2002 r. o stanie wyjątkowym. Stosownie do treści art. 3 ust. 2 tejże ustawy 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 ustawy).

Stosownie do treści art. 23 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym, podlega karze aresztu albo grzywny, kto w czasie stanu wyjątkowego:

- 1) Wbrew zakazowi określönemu w art. 16 ust. 1 pkt 1 organizuje lub przeprowadza zgromadzenie;
- 2) Wbrew zakazowi określönemu w art. 16 ust. 1 pkt 2 organizuje lub przeprowadza imprezê masow¹ albo inn¹ imprezê artystyczn¹ lub rozrywkow¹, niebêd¹c¹ imprez¹ masow¹;
- 3) Wbrew zakazowi określönemu w art. 16 ust. 1 pkt 3–5 uczestniczy w strajku lub innej akcji protestacyjnej pracowników lub rolników, albo akcji protestacyjnej studentów zorganizowanej przez studenckie samorz¹dy, stowarzyszenia lub organizacje;
- 4) Wbrew zakazowi określönemu w art. 16 ust. 1 pkt 6 lit. a tworzy stowarzyszenie, partię polityczn¹, zwi¹zek zawodowy, organizacjê spo³eczno-zawodow¹ rolników, organizacjê pracodawców, ruch obywatelski, dobrowolne zrzeszenie lub fundacjê;
- 5) Wbrew nakazowi określönemu w art. 16 ust. 1 pkt 6 lit. b uczestniczy w dzia³alnoœci zarejestrowanego stowarzyszenia, partii politycznej, zwi¹zku zawodowego, organizacji spo³eczno-zawodowej rolników, organizacji pracodawców, ruchu obywatelskiego, dobrowolnego zrzeszenia lub fundacji;
- 6) Wbrew obowi¹zkowi określönemu w art. 18 ust. 1 nie posiada przy sobie dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzaj¹cego tozsamoœç;
- 7) Wbrew nakazowi lub zakazowi określönemu w art. 18 ust. 2 pkt 1 przebywa lub nie opuszcza w ustalonym czasie oznaczonego miejsca, obiektu lub obszaru;
- 8) Wbrew nakazowi określönemu w art. 18 ust. 2 pkt 2 zmienia miejsce pobytu sta³ego lub czasowego bez wymaganego zezwolenia;
- 9) Wbrew nakazowi określönemu w art. 18 ust. 2 pkt 3 nie zg³asza w ustalonym terminie organowi ewidencji ludnoœci lub Policji przybycia do okreœlonej miejscowoœci;
- 10) Wbrew zakazowi określönemu w art. 18 ust. 2 pkt 4 utrwa³a za pomoc¹ œrodków technicznych wygl¹d lub inn¹ cechê okreœlonego miejsca, obiektu lub obszaru;
- 11) Wbrew nakazowi określönemu w art. 21 pkt 1 narusza zasady reglamentacji zaopatrzenia ludnoœci;
- 11a) Wbrew zakazowi określönemu w art. 21 pkt 1a podwy¿sza ceny na towary lub us³ugi okreœlonego rodzaju albo nie stosuje siê do nakazu stosowania cen w wysokoœci ustalonej na towary lub us³ugi okreœlonego rodzaju;

- 12) Wbrew obowiązkowi określone w art. 21 pkt 2 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 organizuje lub przeprowadza zajęcia dydaktyczne w szkołach;
- 14) Wbrew zakazowi określone w art. 21 pkt 4 nie stosuje się do wprowadzonych ograniczeń w obrocie krajowymi środkami płatniczymi, obrocie dewizowym oraz działalności kantorowej;
- 15) Wbrew obowiązkowi określone w art. 21 pkt 5 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 obowiązkowi określone w art. 21 pkt 6 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 obowiązkowi określone w art. 21 pkt 7 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 obowiązkowi określone w art. 21 pkt 8 nie stosuje się do wprowadzonych ograniczeń w dostępie do informacji publicznej.

W zależności od prezentowanego stanowiska na temat tego, czy sądy posiadają kompetencję czy też nie mają mocy 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 jej sytuacji prawnej. W Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia nie ma przepisu analogicznego do art. 22 § 1 k.p.k. umożliwiającego zawieszenie postępowania. Sąd, który zwróci się z pytaniem prawnym, winien 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 dość powszechnie uznawany – a to z uwagi na istnienie w kraju centralnego organu państwowego powołanego do kontroli konstytucyjności prawa<sup>1</sup>.

W obecnym stanie rzeczy wręcz niedopuszczalne jest kwestionowanie kompetencji sądów w kwestii 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). Przepis ten traktowany jest jako podstawa do odmowy zastosowania w postępowaniu sądowym niekonstytucyjnego przepisu aktu podustawowego<sup>2</sup>.

W przypadku rozporządzenia Prezydenta RP wprowadzającego stan wyjątkowy na granicy z Białorusią analiza przepisu art. 228 Konstytucji prowadzi do wniosku, że nie zrealizowały się ogólne przesłanki do 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 stanu wyjątkowego trudno uznać, że zaistniałe 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

---

<sup>1</sup> M. Wiącek, *Pytanie...*, s. 276.

<sup>2</sup> L. Garlicki, *Polskie...*, s. 344–345.

okolicznościach stanu wyjątkowego może być oceniane jako działanie prewencyjne, a do tego nie ma podstaw prawnych<sup>3</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 ustawy). 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 ustawy).

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 wnioski o wykroczenie popełnione w czasie stanu wyjątkowego zostały wniesione dopiero po jego zakończeniu. I druga, kiedy sąd rozpoznaje wniosek o uchylenie prawomocnego mandatu karnego.

Treść powołanego już przepisu art. 23 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym oznacza, że „stan wyjątkowy” stanowi jedno ze znamion każdego typu czynu zabronionego zawartego w tymże 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

---

<sup>3</sup> Np. R. Piotrowski, wypowiedź, [w:] J. Ojczyk, K. Żaczkiewicz-Zborska, R. Krupa-Dąbrowska, M. Sewastonowicz, *Prawo dla każdego*, LEX/el. 2021. Krytycznie też K. Bachmann < <https://wyborcza.pl/magazyn/7,124059,27525116,po-co-morawiecki-wprowadza-stan-wyjatkowy-skoro-lukaszence.html> >.

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, a gwarantowane konstytucyjnie prawa i wolności.

Zdekompletowanie znamion stosownie do treści przepisu art. 5 § 1 pkt 2) k.p.w. przesądza, że nie można wszcząć postępowania, a te, które się już toczą, należy umorzyć wobec stwierdzenia istnienia ujemnej przesłanki procesowej.

W razie złożenia przez oskarżyciela publicznego wniosku o ukaranie za wykroczenie popełnione w czasie i na terenie obowiązywania stanu wyjątkowego, stosownie do treści przepisu 59 § 2 k.p.w. 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 k.p.w., zarządzenie o wszczęciu postępowania mimo wszystko zostało wydane, zaskarżalne postanowienie o umorzeniu postępowania, czy też wyrok umarzający postępowanie winien 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 (§ 1 i 2). 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). Jednakże, obok rozporządzenia Prezydenta RP, Rada Ministrów jeszcze tego samego dnia wydała na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym rozporządzenie doprecyzowujące materię objętą rozporządzeniem Prezydenta. Przepis art. 22 ust. 1 ustawy 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, 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, o tyle ograniczenia w zakresie pozostałych praw i wolności są znacznie szersze, niż zostało to określone w rozporządzeniu Prezydenta<sup>4</sup>. Dotyczy to:

- a) 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 Radę Ministrów 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 ustawy o stanie wyjątkowym; 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,
- b) 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),

---

<sup>4</sup> S. Trociuk, *Stan...*

- c) 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 przepisu art. 42 ust. 1 Konstytucji, 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 k.p.w. 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 przepisie art. 101 § 1 k.p.w. 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.

#### Bibliografia

< <https://wyborcza.pl/magazyn/7,124059,27525116,po-co-morawiecki-wprowadza-stan-wyjatkowy-skoro-lukaszence.html> >.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2021.

Piotrowski R., wypowiedź, [w:] J. Ojczyk, K. Żączkiewicz-Zborska, R. Krupa-Dąbrowska, M. Sewastonowicz, *Prawo dla każdego*, LEX/el. 2021.

Trociuk S., *Stan wyjątkowy przy granicy z Białorusią – konsekwencje prawne*, LEX/el. 2021.

Wiącek M., *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011.