

Joanna Hetnarowicz-Sikora

Konsekwencje braku legalności stanu wyjątkowego dla orzekania kar za wykroczenia i nakładania mandatów za naruszenia rygorów tego stanu (na przykładzie zakazu przebywania na obszarze stanu wyjątkowego)

Consequences of the lack of legality of the state of emergency for the adjudication of petite offences and the imposition of fines for violations of the rigors of the state of emergency (using the example of the prohibition on staying in the area of the state of emergency)

1. Wstęp

Stan wyjątkowy jest jednym z trzech stanów nadzwyczajnych przewidzianych przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej (art. 228). Zgodnie z treścią art. 230 Konstytucji może go wprowadzić Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Prawne ramy stanu wyjątkowego uszczegóławia ustawa z 21 VI 2002 r. o stanie wyjątkowym. Artykuł 2 ust. 1 tejże ustawy precyzuje, że **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 może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych**, Rada Ministrów może podjąć uchwałę o skierowaniu do Prezydenta RP wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego. Rada Ministrów określa w nim przyczyny wprowadzenia i niezbędny czas trwania stanu wyjątkowego oraz obszar, na jakim stan wyjątkowy powinien być wprowadzony, a także **odpowiednie do stopnia**

i charakteru zagrożenia, w zakresie dopuszczonym niniejszą ustawą, rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela.

Stan wyjątkowy może obejmować część albo całe terytorium państwa. Czas, na jaki wprowadza się stan wyjątkowy, nie może być dłuższy niż 90 dni. Można go przedłużyć tylko raz o kolejne 60 dni i to tylko wtedy, gdy nie ustały przyczyny wprowadzenia tego stanu oraz nie zostało przywrócone normalne funkcjonowanie państwa (art. 5 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym), przy czym musi na to wyrazić zgodę Sejm.

Zgodnie z art. 231 Konstytucji RP rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego Prezydent RP przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania rozporządzenia. Sejm powinien niezwłocznie rozpatrzyć rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej. Może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Rozporządzenie Prezydenta musi określać przyczyny wprowadzenia stanu wyjątkowego, czas trwania i obszar, na jakim wprowadza się stan wyjątkowy, oraz, w zakresie dopuszczonym, rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela.

W rozporządzeniu Prezydenta RP, które wprowadza stan wyjątkowy, mogą być uregulowane (art. 3 ust. 2 ustawy o stanie wyjątkowym):

- a) zasady działania organów władzy publicznej,
- b) zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela,
- c) podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela.

Działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą przy tym odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

Ustawa o stanie wyjątkowym w art. 22 wskazuje, że Rada Ministrów **określa**, w drodze rozporządzeń, szczegółowy tryb i sposoby oraz obszary, podmiotowy i przedmiotowy zakres wprowadzenia i stosowania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela **ustalonych przez Prezydenta RP w rozporządzeniach**, uwzględniając w możliwym stopniu minimalizację indywidualnych i społecznych uciążliwości wynikających ze stosowania tych ograniczeń. Jeżeli stan wyjątkowy został wprowadzony na obszarze jednego województwa lub jego części, określone w ust. 1 kompetencje Rady Ministrów przejmuje właściwy wojewoda.

Zauważyć trzeba, że taka konstrukcja prawna, w której Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może doprecyzowywać zakres wprowadzenia i stosowania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela ustalony wcześniej rozporządzeniem Prezydenta – choć posiada umocowanie w ustawie o stanie wyjątkowym – to jednak nasuwa poważne wątpliwości natury konstytucyjnej. Konstytucja RP (art. 230 i art. 231) wyraźnie powierza bowiem kompetencje normodawcze w zakresie wprowadzenia stanu wyjątkowego wyłącznie Prezydentowi i Sejmowi, który może uchylić rozporządzenie wydane przez Prezydenta, zaś Radzie Ministrów przyznaje jedynie możliwość wystąpienia z wnioskiem o wprowadzenie stanu wyjątkowego. Co prawda z art. 228 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że zasady działania organów władzy publicznej, w tym Rady Ministrów, w stanie wyjątkowym określa ustawa o stanie wyjątkowym, jednak brzmienie tego przepisu nie uzasadnia stwierdzenia, że Konstytucja przyznaje Radzie Ministrów uprawnienia do wyznaczania w powszechnie obowiązującym akcie normatywnym szczegółowych ram ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw wprowadzonych rozporządzeniem Prezydenta¹.

Tymczasem przyjęta w art. 22 ust. 1 ustawie o stanie wyjątkowym konstrukcja prawna prowadzi do tego, że rozporządzenie Rady Ministrów, formalnie wykonując to upoważnienie, staje się w rzeczywistości rozporządzeniem wykonującym rozporządzenie Prezydenta RP. To zaś prowadzi do ograniczenia w istotny sposób kontrolnych funkcji Sejmu opisanych w art. 231 Konstytucji RP, które ograniczają się do rozporządzenia Prezydenta. Rozporządzenie Rady Ministrów pozostaje poza kontrolą Sejmu, a tymczasem właśnie to rozporządzenie może zawierać takie regulacje, które bardziej intensywnie niż czyni to rozporządzenia Prezydenta, ingerują w prawa i wolności jednostki.

2. Jakich ograniczeń podczas stanu wyjątkowego nie można wprowadzić?

Zgodnie z Konstytucją, rozporządzenie Prezydenta RP określające zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wyjątkowego nie może m.in. ograniczać:

¹ S. Trociuk, *Stan...*

- godności człowieka (art. 30),
- obywatelstwa (art. 34 i art. 36),
- ochrony życia (art. 38),
- humanitarnego traktowania (art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4),
- ponoszenia odpowiedzialności karnej (art. 42),
- dostępu do sądu (art. 45),
- dóbr osobistych (art. 47),
- sumienia i religii (art. 53),
- prawa do składania petycji (art. 63),
- zasad ochrony rodziny i dziecka (art. 48 i art. 72)².

Co ważne, ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku jest niedopuszczalne nawet w czasie stanu wyjątkowego³.

3. Zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wyjątkowego

Na obszarze, na którym został wprowadzony stan wyjątkowy, ograniczeniom wolności i praw człowieka i obywatela podlegają wszystkie osoby fizyczne zamieszkałe lub przebywające tam chociażby czasowo. Ograniczenia te stosuje się odpowiednio wobec osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze objętym stanem wyjątkowym. Rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela określone w rozporządzeniu powinny odpowiadać charakterowi oraz intensywności zagrożeń stanowiących przyczynę wprowadzenia stanu wyjątkowego, a także zapewniać skuteczne przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa⁴.

W myśl art. 18 ust. 1 i 2 ustawy o stanie wyjątkowym na obszarze obowiązywania stanu wyjątkowego na osobę, która ukończyła 18 lat, przebywającą w miejscu publicznym może być nałożony obowiązek posiadania

² Artykuł 233 ust. 1 Konstytucji RP.

³ Artykuł 233 ust. 2 Konstytucji RP.

⁴ Artykuł 15 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1928).

przy sobie dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość, a na osobę uczącą się, która nie ukończyła 18 lat – legitymacji szkolnej. W czasie stanu wyjątkowego mogą być też wprowadzone nakazy lub zakazy:

- 1) **przebywania lub opuszczania w ustalonym czasie oznaczonych miejsc, obiektów i obszarów;**
- 2) uzyskania zezwolenia organów administracji publicznej na zmianę miejsca pobytu stałego i czasowego;
- 3) zgłoszenia w ustalonym terminie organom ewidencji ludności lub Policji przybycia do określonej miejscowości;
- 4) utrwalania za pomocą środków technicznych wyglądu lub innych cech określonych miejsc, obiektów lub obszarów.

4. Zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wyjątkowego w województwach podlaskim i lubelskim

W tym miejscu warto przypatrzeć się wnioskowi Rady Ministrów z 31 VIII 2021 r. o wprowadzenie stanu wyjątkowego skierowanemu do Prezydenta RP oraz samemu rozporządzeniu Prezydenta RP.

W dniu 31 VIII 2021 r. Rada Ministrów złożyła wniosek do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o wprowadzenie stanu wyjątkowego na obszarze konkretnych miejscowości w części województwa podlaskiego oraz województwa lubelskiego. Miało to związek ze szczególnym zagrożeniem bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego, w związku z ówczesną sytuacją na granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi. Zaproponowany katalog ograniczeń – jak zapewniano we wniosku – dostosowany został do stopnia i charakteru zagrożeń na ściśle określonym obszarze położonym bezpośrednio przy granicy z Republiką Białorusi. Podkreślono, że wniosek jest uzasadniony „wyjątkowym charakterem oraz nadzwyczajną skalą presji migracyjnej na granicy polsko-białoruskiej, które mają swoje źródło w zamierzonych i zaplanowanych działaniach służb białoruskich, ukierunkowanych na destabilizację sytuacji na granicy z Polską oraz innymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej, tj. Litwą i Łotwą. (...) Przedmiotowe działania przybierają postać wojny hybrydowej prowadzonej przez białoruski reżim”. We wniosku wskazano, że stan wyjątkowy „konieczny jest dla

zapewnienia pełnej skuteczności działań podejmowanych przez Straż Graniczną, a także Wojsko Polskie”. We wniosku można też przeczytać, że „wprowadzenie stanu wyjątkowego pozwoli funkcjonariuszom Straży Granicznej i żołnierzom Sił Zbrojnych na skuteczne realizowanie zadań w obszarze przygranicznym objętym sytuacją kryzysową. Zapewnienie bezpieczeństwa naszych obywateli jest kluczowym działaniem rządu”.

Uzasadniając wniosek, podano, że tylko w sierpniu tego roku (według danych Straży Granicznej na dzień 25 VIII sierpnia 2021 r.) na polsko-białoruskiej granicy miało miejsce ponad 3000 prób nielegalnego przekroczenia granicy.

Spośród wnioskowanych ograniczeń praw i wolności obywatelskich wymieniono: „zawieszenie prawa do organizowania i przeprowadzania zgromadzeń, imprez masowych oraz prowadzonych w ramach działalności kulturalnej imprez artystycznych i rozrywkowych, niebędących imprezami masowymi; wprowadzenie obowiązku posiadania przy sobie dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość przez osoby, które ukończyły 18 lat, przebywające w miejscach publicznych, a w przypadku osób uczących się, które nie ukończyły 18 lat – legitymacji szkolnej; wprowadzenie ograniczenia prawa posiadania broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych oraz innych rodzajów broni poprzez wprowadzenie zakazu ich noszenia, w związku z ochroną granicy państwowej oraz zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji”.

Co ciekawe, w komunikacie o wystosowaniu wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego nie wskazano, aby obejmował on zakaz przebywania w ustalonym czasie w oznaczonych miejscach, obiektach i obszarach, zakaz utrwalania za pomocą środków technicznych wyglądu lub innych cech określonych miejsc, obiektów lub obszarów czy ograniczenie dostępu do informacji publicznej dotyczącej czynności prowadzonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym w związku z ochroną granicy państwowej oraz zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji⁵. Na marginesie należy dodać, że takie same ograniczenia zaproponowano we wniosku o przedłużenie stanu wyjątkowego o kolejne 60 dni.

⁵ < <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-uchwaly-rady-ministrow-o-skierowaniu-do-prezydenta-rzeczypospolitej-polskiej-wniosku-o-wprowadzenie-stanu-wyjatkowego-na-obszarze-czesci-wojewodztwa-podlaskiego-oraz-czesci-wojewodztwa-lubelskiego> >.

Nasuwa się w tym względzie wniosek, że Rada Ministrów – analizując sytuację na granicy polsko-białoruskiej – nie uznawała, by tego rodzaju zakazy czy ograniczenia odpowiadały charakterowi oraz intensywności zagrożeń stanowiących przyczyny wprowadzenia stanu wyjątkowego, a także by zapewnić one mogły skuteczne przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa.

W rozporządzeniu o wprowadzeniu stanu wyjątkowego z 2 IX 2021 r., wprowadzając stan wyjątkowy w wymienionych w załączniku do rozporządzenia gminach (powiaty siemiatycki, hajnowski, białostocki, sokólski, augustowski, sejneński i włodawski), mając na względzie możliwość skutecznego reagowania na zaistniałą sytuację, Prezydent RP wprowadził jednak następujące rodzaje ograniczeń:

1. Zawieszenie prawa do organizowania i przeprowadzania, na obszarze objętym stanem wyjątkowym, zgromadzeń w rozumieniu przepisów ustawy z 24 VII 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2019 r., poz. 631);
2. Zawieszenie prawa do organizowania i przeprowadzania, na obszarze objętym stanem wyjątkowym, imprez masowych w rozumieniu przepisów ustawy z 20 III 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2171) oraz prowadzonych w ramach działalności kulturalnej imprez artystycznych i rozrywkowych, niebędących imprezami masowymi;
3. Obowiązek posiadania przy sobie dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość przez osoby, które ukończyły 18 lat, przebywające w miejscach publicznych na obszarze objętym stanem wyjątkowym, a w przypadku osób uczących się, które nie ukończyły 18 lat – legitymacji szkolnej;
4. **Zakaz przebywania w ustalonym czasie w oznaczonych miejscach, obiektach i obszarach położonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym;**
5. Zakaz utrwalania za pomocą środków technicznych wyglądu lub innych cech określonych miejsc, obiektów lub obszarów;
6. Ograniczenie prawa posiadania broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych oraz innych rodzajów broni poprzez wprowadzenie zakazu ich noszenia;
7. Ograniczenie dostępu do informacji publicznej dotyczącej czynności prowadzonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym w związku

z ochroną granicy państwowej oraz zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji⁶.

Rozporządzenie Prezydenta RP wskazało także, że zakres wprowadzenia i stosowania ograniczeń określonych w pkt. 1–5 i 7 zostanie określony w rozporządzeniu Rady Ministrów, natomiast w stosunku do ograniczenia z pkt. 6 – w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

5. Zakaz przebywania w ustalonym czasie w oznaczonych miejscach, obiektach i obszarach

Spośród wymienionych ograniczeń najbardziej interesującym z dla postrzegania praw i wolności jest pkt 4: „**zakaz przebywania w ustalonym czasie w oznaczonych miejscach, obiektach i obszarach położonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym**”.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 2 IX 2021 r. miało doprecyzować ten zakaz. Tymczasem w treści tego rozporządzenia czytamy, że w związku z wprowadzeniem na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z 2 IX 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1612) stanu wyjątkowego określa się następujący zakres wprowadzenia i stosowania ustalonych przez Prezydenta RP ograniczeń wolności i praw: „zakaz przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym, obowiązujący całą dobę”⁷.

Zatrzymajmy się chwilę na konwencyonalnej klauzuli otwierającej tekst rozporządzenia⁸. Klauzula ta ma samoistne znaczenie prawne. Wszystkie restrykcje określone w rozporządzeniu należy bowiem

⁶ § 2 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego, Dz.U. 2021, poz. 1612.

⁷ § 1 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego, Dz.U. 2021, poz. 1613.

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. wydane zostało na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. 2017, poz. 1928, i w związku z wprowadzeniem na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego, Dz.U. 2021, poz. 1612, stanu wyjątkowego.

interpretować w kontekście powołanych na wstępie przepisów ustawy – aktu prawnego wyższego rzędu niż rozporządzenie. Wyznaczają one ramy prawne, w jakich mógł się poruszać rządowy twórca rozporządzenia o stanie wyjątkowym. Klauzula ta ma także, rzecz jasna, znaczenie interpretacyjne.

Zakres restrykcji wydanej „na podstawie” ustawy nie może być szerszy od regulacji zawartych w danej ustawie merytorycznej. Jeśli ustawa reguluje coś wprost i jednoznacznie, rozporządzenie Rady Ministrów o stanie wyjątkowym nie może tego zmienić. Nie da się też rozporządzeniem uchylić przepisu ustawy – oznaczałoby to wkroczenie władzy wykonawczej, tu: Rady Ministrów, w zakres kompetencji zarezerwowanych dla władzy ustawodawczej – co nie może korzystać z ochrony prawnej państwa demokratycznego. Dlatego przepisy rozporządzenia nie mogą zakazywać ani nakazywać obywatelowi czegoś, czego nie pozwolił nakazać albo zakazać przepis danej ustawy. Nakazem ustanowionym na podstawie ustawowej delegacji, o którym mowa w art. 23 ust. 1 ustawy z 21 VI 2002 r. o stanie wyjątkowym może być, co oczywiste, wyłącznie zakaz spełniający warunki wskazane wprost w samej ustawie, a nie zakaz szerszy, niż wynika to z ram w niej określonych.

Przejdźmy teraz do analizy zapisu zawartego w § 1 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów. Wprowadzono nim zakaz przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym, obowiązujący całą dobę.

Zakazem tak sformułowanym objęto więc nie tyle oznaczone miejsca, obiekty i obszary, ile właściwie cały obszar stanu wyjątkowego na części terenu województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego.

Wprawdzie § 2 rozporządzenia Rady Ministrów wprowadzono także zapis ograniczający zakres działania zakazu przebywania na obszarze wyjątkowym, jednak zapis ten ogranicza jedynie krąg adresatów zakazu, nie precyzując ani limitów czasowych, ani nie wprowadzając ograniczeń co do konkretnych miejsc. I tak § 2 ust. 2 rozporządzenia wskazuje, że ograniczenie, o jakim mowa w § 1 ust. 1 pkt 4, nie dotyczy osób, które wykazą, że:

- 1) Na dzień wprowadzenia stanu wyjątkowego stale zamieszkiwały na obszarze, na którym wprowadzono stan wyjątkowy;
- 2) Zapewniają obsługę urzędu administracji publicznej lub jednostki organizacyjnej, wykonujących na obszarze, na którym wprowadzono stan wyjątkowy, zadania o charakterze publicznym;

- 3) Przebywają na obszarze, na którym wprowadzono stan wyjątkowy, w celu załatwienia sprawy w urzędzie lub jednostce, o których mowa w pkt. 2 (Dz.U. z 2021 r., poz. 1613);
- 4) Stale wykonują pracę zarobkową na obszarze, na którym wprowadzono stan wyjątkowy, na rzecz podmiotów, które stale prowadzą na tym obszarze działalność, w tym gospodarczą;
- 5) Stale wykonują działalność gospodarczą na obszarze, na którym wprowadzono stan wyjątkowy;
- 6) Wykonują usługi pocztowe, kurierskie lub w zakresie przewozu osób lub towarów, a ich przebywanie na obszarze, na którym wprowadzono stan wyjątkowy, ma na celu doręczenie przesyłki lub towaru do adresatów na tym obszarze lub przewóz osób uprawnionych do przebywania na tym obszarze;
- 7) Są posiadaczami nieruchomości zlokalizowanych na obszarze, na którym wprowadzono stan wyjątkowy, a ich przebywanie na tym obszarze ma na celu korzystanie z tych nieruchomości;
- 8) Stale wykonują pracę w gospodarstwach rolnych znajdujących się na obszarze, na którym wprowadzono stan wyjątkowy, a ich przebywanie na tym obszarze ma na celu wykonywanie tej pracy;
- 9) Są uczniami pobierającymi naukę na obszarze, na którym wprowadzono stan wyjątkowy, bądź ich opiekunami albo studentami odbywającymi studia na obszarze, na którym wprowadzono stan wyjątkowy, a ich przebywanie na tym obszarze jest związane z pobieraniem nauki, odbywaniem studiów lub sprawowaniem opieki;
- 10) Są dziećmi objętymi wychowaniem przedszkolnym lub formami opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 na obszarze, na którym wprowadzono stan wyjątkowy, bądź ich opiekunami, a ich przebywanie na tym obszarze ma na celu korzystanie lub umożliwienie korzystania z wychowania przedszkolnego lub form opieki nad tymi dziećmi;
- 11) Są osobami niepełnosprawnymi albo opiekunami osób niepełnosprawnych, a ich przebywanie na obszarze, na którym wprowadzono stan wyjątkowy, jest związane z korzystaniem z ośrodka dla osób niepełnosprawnych;
- 12) W stosunku do osoby, o której mowa w pkt. 1, są małżonkiem, wstępnym, zstępnym lub rodzeństwem i przebywają na obszarze, na którym wprowadzono stan wyjątkowy, w celu opieki nad nią albo pomocy w załatwianiu jej bieżących spraw życia codziennego;

- 13) Przebywają na obszarze, na którym wprowadzono stan wyjątkowy, w celu sprawowania lub udziału w kulcie religijnym, chrzcinach, weselu lub pogrzebie;
- 14) Przebywają na obszarze, na którym wprowadzono stan wyjątkowy, w związku z bezpośrednim przemieszczaniem się w celu zgodnego z przepisami przekroczenia granicy państwowej lub bezpośrednio po jej przekroczeniu w celu opuszczenia obszaru, na którym wprowadzono stan wyjątkowy;
- 15) Przebywają na obszarze, na którym wprowadzono stan wyjątkowy, w związku z przemieszczaniem się przez ten obszar drogą publiczną – bezpośrednio w celu jego niezwłocznego opuszczenia;
- 16) Zachodzą szczególne, uzasadnione okoliczności wskazujące na niezbędną bezpośredniego kontaktu z osobą, o której mowa w pkt. 1, po uzyskaniu zgody właściwego miejscowo komendanta placówki Straży Granicznej.

Z kolei w § 2 ust. 2 rozporządzenia wskazano, że ograniczenia, o których mowa w § 1 ust. 1 pkt 4, nie stosuje się do:

- 1) Osób przemieszczających się pojazdami ratownictwa medycznego i innych służb interwencyjnych;
- 2) Osób przemieszczających się bezpośrednio do podmiotów wykonujących działalność leczniczą w rozumieniu przepisów ustawy z 15 IV 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2021 r., poz. 711) w celu skorzystania ze świadczeń zdrowotnych;
- 3) Funkcjonariuszy i pracowników służb państwowych oraz żołnierzy i pracowników Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wykonujących zadania służbowe.

Analizując treść rozporządzenia Rady Ministrów w odniesieniu do zakazu przebywania w strefie stanu wyjątkowego, nie sposób nie dostrzec, że **zakres zakazu wynikającego z rozporządzenia Rady Ministrów jest znacznie szerszy, niż ten, który został ustanowiony w rozporządzeniu Prezydenta**. Z treści rozporządzenia wydanego przez Prezydenta wynika, że w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego obowiązuje zakaz przebywania w ustalonym czasie w oznaczonych miejscach, obiektach i obszarach położonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym. Rozporządzenie Prezydenta RP stanowi w tym zakresie powtórzenie art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o stanie wyjątkowym, który przewiduje możliwość wprowadzenia w stanie wyjątkowym zakazu przebywania w ustalonym

czasie w oznaczonych miejscach, obiektach i obszarach. Wprowadzony rozporządzeniem Prezydenta i przewidziany w ustawie o stanie wyjątkowym zakaz ma więc charakter punktowy, obejmuje poszczególne miejsca, obiekty i obszary znajdujące się na terenie objętym stanem wyjątkowym. Zasadą wynikającą z ustawy jest zatem to, że każda osoba ma prawo przebywać na obszarze objętym stanem wyjątkowym, z wyłączeniem szczególnie oznaczonych miejsc, obiektów i obszarów znajdujących się na tym obszarze. Użyte w rozporządzeniu Prezydenta określenie „zakaz przebywania w ustalonym czasie” w tych miejscach, obiektach i obszarach oznacza przy tym, że zakaz ten w aspekcie czasowym nie może obejmować pełnego 30-dniowego okresu wprowadzonego stanu wyjątkowego. **Tymczasem Rada Ministrów w swoim rozporządzeniu nie respektuje tak określonych przez Prezydenta ram ograniczenia konstytucyjnej wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu (art. 52 ust. 1 Konstytucji RP).** Rozporządzenie Rady Ministrów wprowadziło przecież – jak wskazano powyżej – powszechny zakaz przebywania na całym obszarze objętym stanem wyjątkowym, z wyłączeniem sytuacji i osób określonych w § 2 rozporządzenia Rady Ministrów. Ponadto zakaz ten – jak wynika z rozporządzenia Rady Ministrów – obowiązuje przez całą dobę, co w praktyce oznacza, że obowiązuje on w całym okresie trwania stanu wyjątkowego.

Tak ujęty, zarówno w aspekcie terytorialnym jak też w aspekcie czasowym, zakaz pozostaje w sprzeczności z treścią rozporządzenia Prezydenta i z treścią ustawy o stanie wyjątkowym. W tym aspekcie rozporządzenie Rady Ministrów, znacznie szerzej niż to ustalił Prezydent i niż wynika to z ustawy, ingeruje w konstytucyjną wolność przemieszczania się i swobodę przebywania w określonym miejscu. Do tego rozporządzenie Rady Ministrów jest niezgodne z art. 22 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym, gdyż nie uszczegółowia ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, lecz je poszerza, przenosząc na pola pozostające poza zakresami ustalonymi przez Prezydenta. **W konsekwencji w tej części rozporządzenie jest również niezgodne z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o stanie wyjątkowym⁹.**

W związku z powyższym rozporządzenie Rady Ministrów nie może stanowić podstawy do faktycznego ograniczenia swobody przebywania

⁹ S. Trociuk, *Stan...*

osób w obszarze stanu wyjątkowego. Przepisy rozporządzenia nie mogą bowiem w takiej sytuacji ograniczać swobód obywatelskich w zakresie dalej idącym niż sam zapis ustawy. Norma o innej treści, w szczególności nałożenie generalnego i powszechnego zakazu przebywania na obszarze stanu wyjątkowego, obowiązującego całą dobę, nie może zostać wyinterpretowana w aktualnym stanie prawnym z żadnych regulacji Konstytucyjnych, ustawowych ani rozporządzenia wydanego na podstawie określonej ustawy merytorycznej.

6. Konsekwencje naruszenia zakazu przebywania w strefie stanu wyjątkowego

Zauważyć należy, że w art. 23 ust. 1 ustawy z 21 VI 2002 r. o stanie wyjątkowym ustawodawca wprowadził katalog czynów zabronionych jako wykroczenie, wskazując, że ten, kto w czasie stanu wyjątkowego – m.in.: „(...) 6) **wbrew obowiązкови określönemu w art. 18 ust. 1 nie posiada przy sobie dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość**, 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 stałego lub czasowego bez wymaganego zezwolenia**, 9) **wbrew nakazowi określönemu w art. 18 ust. 2 pkt 3 nie zgłasza w ustalonym terminie organowi ewidencji ludności lub Policji przybycia do określonej miejscowości** – podlega karze aresztu albo grzywny”. Rozpoznawanie spraw dotyczących takich czynów następuje w trybie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia w postępowaniu przyspieszonym.

Przepis sankcjonujący naruszenie zakazu przebywania w strefie stanu wyjątkowego wymaga uwzględnienia nie tylko szczegółowej treści rozporządzenia, ale i tekstu ustawy. Wprowadzenie powszechnego zakazu przebywania w strefie objętej stanem wyjątkowym przez całą dobę wymagałoby zmiany ustawy, a tak się nie stało. Oznacza to, że wprowadzony zakaz przebywania w strefie nie ma umocowania ustawowego i jako taki godzi w treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym 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. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Zupełnie na marginesie wskazać należy, że rozważania dotyczące zgodności z Konstytucją innych aktów o randze rozporządzenia, wprowadzonych w związku ze stanem wyjątkowym podjął prof. Piotr Tuleja:

Do niedawna wątpliwości prawne związane z reakcją polskiego państwa na naruszanie granicy i kryzys humanitarny koncentrowały się na treści rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 sierpnia 2021 r. zmieniającego rozporządzenie z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz.U. poz. 1536) oraz ustawy o z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1918)[3]. Obecnie wątpliwości te dotyczą też ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2191) – art. 12 b ust. 1 i 2 ustawy oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi (Dz.U. poz. 2193) – § 1 tegoż rozporządzenia. (...) Przepisy te umożliwiają ministrowi wydanie zakazu przebywania w strefie przygranicznej. Oba akty prawne stwarzają problemy dalece wykraczające poza kwestię ochrony granicy z Białorusią.

Wprowadzona nowelizacja ustawy i wydane na jej podstawie rozporządzenie MSWiA: de facto „przedłużają” stan wyjątkowy z art. 230 ust. 1, ograniczają w sposób istotny wolność poruszania z art. 52 ust. 1 Konstytucji, a w konsekwencji również inne prawa konstytucyjne, wprowadzają ograniczenia rozporządzeniem a nie ustawą, co powoduje przerzucenie z parlamentu na ministra decyzji o daleko idących ograniczeniach praw człowieka. Wprowadzanie takich ograniczeń niezgodnie z Konstytucją utrudnia, a nie ułatwia osiągnięcie celów deklarowanych przez prawodawcę¹⁰.

Podobne spostrzeżenia dotyczące zakazu przebywania w strefie przygranicznej wprowadzonego na podstawie ustawy o ochronie granicy państwowej poczynił Stanisław Trociuk:

W gestii ustawodawcy, a nie ministra, leży określenie maksymalnego dopuszczalnego terminu ograniczenia konstytucyjnych wolności określonych w art. 52 ust. 1 Konstytucji RP. Przedział czasu, w którym dochodzi do tak głębokiego ograniczenia podstawowych wolności konstytucyjnych nie stanowi bowiem materii technicznej, która mogłaby zostać uregulowana autonomicznie w rozporządzeniu,

¹⁰ P. Tuleja, *Czasowy...*

i należy do podstawowych elementów składowych ograniczenia. Prowadzi to do wniosku, że art. 12a ust. 1 u.o.g.p. budzi zasadnicze wątpliwości co do zgodności z art. 52 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z uwagi na to, że pozostawia ministrowi całkowitą swobodę określenia aspektów czasowych ograniczenia wolności przemieszczania się.

Przewidziany w art. 12a ust. 1 u.o.g.p. czasowy zakaz przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu kodeksu granicznego Schengen stanowi też radykalne ograniczenie prawa do ochrony życia prywatnego, rodzinnego oraz decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47 Konstytucji RP). Wszystkie te sfery, dotyczące relacji międzyludzkich, zostały zredukowane w zakresie dotyczącym kontaktów z osobami zamieszkującymi strefę objętą zakazem. Zakaz przebywania nie dotyczy bowiem w tym zakresie jedynie osób, które będąc małżonkiem, wstępnym, zstępnym, lub rodzeństwem, sprawują opiekę albo udzielają pomocy w załatwianiu bieżących spraw życia codziennego osobie zamieszkującej na obszarze objętym zakazem (art. 12b ust. 1 pkt 2 u.o.g.p.). Oznacza to, że małżonkowie, wstępni, zstępni, rodzeństwo, jeśli nie udzielają pomocy w załatwianiu bieżących spraw życia codziennego albo nie sprawują opieki nad osobą bliską, nie mają możliwości utrzymywania swobodnych, bezpośrednich kontaktów z najbliższymi członkami rodziny, mieszkającymi na obszarze objętym rozporządzeniem ministra. Zawarte w art. 12a ust. 2 u.o.g.p. upoważnienie stanowi w konsekwencji także umocowanie dla ministra do głębokiego wkroczenia w sferę życia prywatnego i rodzinnego chronionego art. 47 Konstytucji RP¹¹.

Rozważania P. Tulei odnoszące się do zmian wprowadzonych do ustawy o ochronie granicy państwowej w zakresie odnoszącym się do możliwości wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu kodeksu granicznego Schengen wskazują na brak legalności takich zakazów, a tym samym pozwalają na dokonanie właściwej interpretacji co do obowiązywania norm penalizujących zachowania polegające na przebywaniu w strefie objętej ochroną granicy państwowej jako wykroczenia. Wszystkie uwagi odnoszące się do zakazu przebywania w strefie stanu wyjątkowego i możliwości uznania takich zachowań za czyn zabroniony odnoszą się tym samym do zdarzeń zaistniałych po zakończeniu stanu wyjątkowego, a pod rządami zmienionej ustawy o ochronie granic państwowych.

¹¹ S. Trociuk, *Stan...*

7. Konsekwencje braku prawidłowej delegacji ustawowej przy wprowadzeniu zakazu przebywania w strefie stanu wyjątkowego

Skoro zakaz przebywania w strefie stanu wyjątkowego ustanowiony został z przekroczeniem delegacji ustawowej, to norma wykroczeniowa sankcjonująca zachowania godzące w ten zakaz staje się normą pustą. W konsekwencji nie można uznać, aby osoba, która narusza zakaz przebywania w strefie objętej stanem wyjątkowym, popełniła wykroczenie. Postępowanie o tak określony czyn winno zatem zakończyć się albo odmową wszczęcia postępowania o wykroczenie, albo – w przypadku wszczęcia takiego postępowania – jego umorzeniem. Podstawą takiej decyzji procesowej winien być art. 5 § 1 pkt 2 k.p.w. **Zachowanie polegające na przebywaniu w strefie stanu wyjątkowego nie zawiera bowiem znamienia wykroczenia w postaci naruszenia zakazu określonego w art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o stanie wyjątkowym.** Jeżeli w sprawie takiej zdecydowano o skierowaniu jej na rozprawę – konsekwencją uznania, iż znamiona wykroczenia z art. 23 ust. 1 pkt 7 ustawy o stanie wyjątkowym nie zostały zrealizowane, będzie niewinnienie.

Rozważając tryb postępowania w sprawach o naruszenie zakazów określonych ustawą o stanie wyjątkowym, trzeba zauważyć, że ustawodawca zastrzegł, iż rozpoznawanie spraw o te wykroczenia następuje w trybie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia w postępowaniu przyspieszonym (art. 23 ust. 2 ustawy o stanie wyjątkowym). W szczególności w sprawach tych stosuje się art. 92 i art. 92a kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (dalej: k.p.w.). Oznacza to, że wniosek o ukaranie może ograniczyć się do wymogów wskazanych w art. 57 § 2 i § 3 pkt 1 i 3 k.p.w., a nawet może być złożony ustnie do protokołu sądowego. Sąd zaś bez zbędnej zwłoki przystępuje do jego rozpoznania, a w toku postępowania zobowiązuje obwinionego do pozostawiania do dyspozycji sądu do zakończenia rozprawy pod rygorem wydania orzeczenia pod nieobecność obwinionego; wyroku takiego nie uznaje się wówczas za zaoczny (nie jest doręczany z urzędu nieobecnemu obwinionemu). Ponadto uzasadnienie wyroku sporządza się tylko na wniosek strony złożony ustnie do protokołu rozprawy bezpośrednio po ogłoszeniu wyroku, w terminie 3 dni od daty ogłoszenia wyroku. Natomiast termin do wniesienia środka odwoławczego wynosi 3 dni i biegnie od daty doręczenia wyroku z uzasadnieniem, sąd odwoławczy

rozpoznaje zaś ten środek najpóźniej w ciągu miesiąca od daty wpływu sprawy do tego sądu.

Uwagi dotyczące trybu przyspieszonego poczyniono, aby przekonać o konieczności niezwłocznego podjęcia działań zmierzających do podniesienia zarzutów co do braku legalności zakazów ograniczających prawa człowieka i obywatela w czasie stanu wyjątkowego wprowadzonych rozporządzeniem Rady Ministrów. Postępowanie o wykroczenie, polegające na naruszeniu zakazu przebywania w strefie stanu wyjątkowego, toczy się bowiem bardzo szybko jak na realia polskiego wymiaru sprawiedliwości. Ważne jest przy tym, by pamiętać, że w razie ustalenia przez sąd, iż brak jest warunków uzasadniających prowadzenie sprawy w trybie przyspieszonym, przewodniczący może jeszcze przed wszczęciem postępowania zwrócić oskarżycielowi wniosek albo rozpoznać sprawę w trybie zwyczajnym. Argumenty odnoszące się do wątpliwego zakresu delegacji ustawowej przy tak sformułowanym zakazie przebywania w strefie objętej stanem wyjątkowym należy zatem podnieść niezwłocznie po zainicjowaniu postępowania.

W przypadku zakończenia postępowania w trybie przyspieszonym i uprawomocnienia się wyroku ukaranemu przysługuje prawo do złożenia wniosku o wznowienie postępowania w terminie zawitym miesiąca od dnia, w którym ukarany dowiedział się o zapadłym wobec niego orzeczeniu. Podstawą takiego wniosku winno być stwierdzenie, że czyn, za który wnioskodawca został ukarany, nie stanowił wykroczenia¹².

8. Przyjęcie mandatu karnego – jakie rodzi konsekwencje?

Sytuacja wydaje się bardziej złożona w przypadku, w którym osoba będąca na terenie obszaru stanu wyjątkowego zostanie ujawniona przez służby mundurowe operujące w strefie. Policja oraz żandarmeria wojskowa, w przypadku ujawnienia wykroczenia z art. 23 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym, mają prawo uruchomić w takiej sytuacji postępowanie mandatowe¹³. Przyjęcie mandatu karnego właściwie kończy postępowanie i oznacza, że sprawa nie będzie rozpatrywana przez sąd. Mandat staje się bowiem prawomocny z chwilą pokwitowania jego odbioru przez

¹² Artykuł 113 § 1 k.p.w. w zw. z art. 540 § 1 pkt 2 lit. a k.p.k. oraz art. 540b § 1 k.p.k.

¹³ Rozdział 17 k.p.w.

ukaranego (mandat karny kredytowany)¹⁴ lub z chwilą uiszczenia grzywny (dotyczy mandatu zaocznego i mandatu wydanego po uiszczeniu grzywny bezpośrednio funkcjonariuszowi, który ją nałożył)¹⁵.

Niestety, procedura uchylecia mandatu karnego jest ściśle określona, a decyzja pozytywna w tym zakresie może być wydana tylko w bardzo konkretnych okolicznościach, po spełnieniu ściśle określonych przesłanek.

W myśl art. 101 k.p.w. prawomocny mandat karny podlega niezwłocznie uchyleniu, jeżeli:

- a) grzywnę nałożono za czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie,
- b) na osobę, która popełniła czyn zabroniony przed ukończeniem 17 lat,
- c) gdy ustawa stanowi, że sprawca nie popełnia wykroczenia (czyli w przypadku obrony koniecznej, stanu wyższej konieczności albo gdy sprawca z powodu choroby psychicznej, upośledzenia umysłowego lub innego zakłócenia czynności psychicznych, nie mógł w czasie czynu rozpoznać jego znaczenia lub pokierować swoim postępowaniem),
- d) jeżeli kwota mandatu przekracza maksymalną jego wysokość określoną w art. 96 kodeksu wykroczeń (dalej: k.w.) (zasadniczo 1.000,00 zł) – ale tylko ponad tę kwotę,
- e) Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z prawem przepisu, na podstawie którego mandat został wystawiony albo jeżeli potrzeba uchylecia mandatu wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez RP.

Mandat podlega uchyleniu na wniosek ukaranego, jego przedstawiciela ustawowego lub opiekuna prawnego – złożony nie później niż w terminie 7 dni od uprawomocnienia się mandatu albo na wniosek organu, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę (w praktyce będzie to Policja bądź Straż Graniczna), albo z urzędu. Te dwa ostatnie sposoby zainicjowania postępowania o uchylenie mandatu karnego nie są ograniczone w czasie żadnym terminem. Dodać też należy, że jeżeli podstawą wniosku o uchylenie mandatu jest orzeczenie TK, taki wniosek również złożony może być w każdym czasie.

¹⁴ Artykuł 98 § 3 zd. 3 k.p.w.

¹⁵ Artykuł 98 § 2 zd. 2 i art. 98 § 5 zd. 2 k.p.w.

Uprawniony do uchylenia prawomocnego mandatu karnego jest sąd właściwy do rozpoznania sprawy, na którego obszarze działania została nałożona grzywna. W przedmiocie uchylenia mandatu karnego sąd orzeka na posiedzeniu.

W posiedzeniu ma prawo uczestniczyć ukarany, organ, który lub którego funkcjonariusz nałożył grzywnę w drodze mandatu, albo przedstawiciel tego organu oraz ujawniony pokrzywdzony. Przed wydaniem postanowienia sąd może zarządzić stosowne czynności w celu sprawdzenia podstaw do uchylenia mandatu karnego.

Uchylenie może nastąpić jedynie wtedy, gdy grzywnę nałożono „za czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie” (art. 101 § 1 zd. 1), a więc za takie zachowanie, które nie wypełnia znamion wykroczenia. Chodzi przy tym o niewypełnianie przez dane zachowanie znamion żadnego wykroczenia, a nie jedynie tego, które zostało ujęte w treści mandatu jako podstawa jego wymierzenia. Oznacza to, że jeżeli błędnie wskazano np. art. 23 ust. 1 pkt 7 ustawy z 21 VI 2002 r. o stanie wyjątkowym jako kwalifikację prawną czynu wykroczenia przypisanego ukaranemu, a nie art. 65a k.w.¹⁶, to sam fakt zastosowania błędnej kwalifikacji czynu nie będzie podstawą do uchylenia mandatu karnego i to nawet wtedy, gdy w odniesieniu do prawidłowej jego kwalifikacji tryb mandatowy byłby niedopuszczalny¹⁷.

Można uchylić mandat tylko wtedy, gdy nałożono nim grzywnę za zachowanie niebędące zabronione jako wykroczenie, co sugeruje, że chodzi o zachowanie będące prawnie obojętne albo gdy zachowanie to należy potraktować jako przestępstwo. W tych ostatnich sytuacjach po uchyleniu mandatu będzie możliwe podjęcie ścigania czynu w trybie procedury karnej, ustanie bowiem przeszkoda prawna w postaci rzeczy osądzonej. Wówczas jedynie należy ewentualnie uwzględnić, czy ściganie tego czynu jako przestępstwa powszechnego lub czynu skarbowego nie uległo także przedawnieniu. To samo można odnieść do sytuacji, gdy grzywnę nałożono mandatem na osobę niemającą ukończonych lat 17 (np. ustalając jej dane personalne w późniejszym czasie w oparciu

¹⁶ Artykuł 65a k.w. wskazuje, że ten, kto umyślnie, nie stosując się do wydawanych przez funkcjonariusza Policji lub Straży Granicznej, na podstawie prawa, poleceń określonego zachowania się, uniemożliwia lub istotnie utrudnia wykonanie czynności służbowych, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności lub grzywny.

¹⁷ Tak K. Dąbkiewicz, *Kodeks...*, komentarz do art. 101 k.p.w.

o dane z aktu urodzenia), jako że osoba taka w ogóle nie podlega odpowiedzialności za wykroczenia (art. 8 k.w.) w trybie k.p.w., lub gdyby ukaranym okazała się osoba niepoczytalna z racji choroby psychicznej, skoro stosownie do art. 17 § 1 k.w. nie popełnia ona wykroczenia¹⁸.

Przekładając powyższe na grunt przedmiotowej sprawy, w przypadku nałożenia mandatu karnego za naruszenie zakazu przebywania w strefie stanu wyjątkowego – podstawą do złożenia wniosku o uchylenie mandatu mogłoby być jedynie stwierdzenie, że nałożono go za czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie. Ukaranym może wniosek o uchylenie mandatu złożyć w terminie zawitym 7 dni od uprawomocnienia mandatu. Z urzędu (postępowanie wszczęte przez Sąd) lub na wniosek organu, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę, mandat taki podlega uchyleniu w każdym czasie, ustawodawca nie przewidział bowiem jakiegokolwiek terminu końcowego umożliwiającego podjęcie czynności w tym trybie. Zdaniem T. Grzegorzcyka nie ma przeszkód, aby ukarany wystąpił do sądu, nawet po uprzednim oddaleniu jego wniosku o uchylenie mandatu, o rozważenie przez ten organ ponownie uchylenia mandatu, tyle że już z urzędu¹⁹. Jak się wydaje, pogląd ten nie jest uzasadniony. Trafnie zauważa D. Świecki zauważa, że skoro Kodeks przewiduje możliwość złożenia wniosku o uchylenie prawomocnego mandatu karnego oraz wskazuje ukaranego jako podmiot uprawniony do złożenia tego wniosku, wymagając dochowania przez niego terminu zawitego, to ukarany nie może z powołaniem się na treść przepisu art. 9 § 2 k.p.k. w zw. z art. 8 k.p.w. wnosić o dokonanie tej czynności z urzędu, gdyż w ten sposób doszłoby do obejścia stawianego mu wymogu wniesienia wniosku w zawitym terminie²⁰. Jakkolwiek gdy sąd dostrzeże, że wniosek, choć złożony z przekroczeniem ustawowego terminu, jest zasadny, to powinien, działając z urzędu, przeprowadzić postępowanie o uchylenie mandatu karnego²¹.

Jeżeli zatem sąd dostrzeże okoliczność związaną z tym, że w drodze mandatu karnego wymierzono ukaranemu karę grzywny za czyn niebędący wykroczeniem, winien podjąć w tym zakresie działania z urzędu. Brak stosownej reakcji może bowiem stanowić naruszenie prawa

¹⁸ Tak K. Dąbkiewicz, *Kodeks...*, komentarz do art. 101 k.p.w.

¹⁹ T. Grzegorzcyk, *Kodeks...*, s. 355–356.

²⁰ D. Świecki, *Metodyka...*, s. 241–242.

²¹ T. Grzegorzcyk, *Kodeks...*, komentarz do art. 101 k.p.w.

jednostki do sądu, na co wskazał – właśnie w odniesieniu do postępowań mandatowych – Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu²².

Co ważne, w postępowaniu mandatowym wyłączono możliwość wznowienia postępowania²³, bowiem ani postępowanie mandatowe, ani postępowanie w przedmiocie uchylenia prawomocnego mandatu karnego nie są postępowaniami, w których wydano orzeczenie kończące prawomocnie postępowanie sądowe w kwestii odpowiedzialności danej osoby, a tylko takie podlegać może wznowieniu²⁴. Z tych samych powodów nie jest tu dopuszczalna kasacja podmiotów specjalnych od postanowienia o odmowie uchylenia mandatu, gdyż dotyczyć ona może tylko orzeczeń prawomocnie kończących postępowanie główne (art. 110 § 1), a nie postanowień incydentalnych, ubocznych²⁵.

Jedyną zatem formą uchylenia się od skutków karnych mandatu nałożonego za czyn niebędący wykroczeniem jest złożenie wniosku o jego uchylenie lub spowodowanie działania z urzędu przez sąd.

Summary

The refugee crisis on the Polish-Belarusian border related to the appearance on the border of a significant number of people who were brought to the territory of Belarus and then directed to the territory of Poland in an organized manner by Belarusian services led to a number of actions by, among others, Polish authorities, the legal aspects of which required urgent elaboration. This article addresses the issue of consequences of the lack of legality of the state of emergency for the adjudication of petty offences and the imposition of fines for violations of the rigors of the state of emergency. The legal framework for the state of emergency is detailed in the Law of June 21, 2002 on the State of Emergency. Article 2(1) of the same law specifies that in a situation of particular threat

²² W orzeczeniach z dnia z 8 marca 2012 r. w sprawie *Célice v. Francja*, skarga nr 14166/09 oraz w sprawie *Cadène v. Francja*, skarga nr 12039/08, Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu dwukrotnie stwierdził naruszenie art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w odniesieniu do postępowań mandatowych, podnosząc, że jakkolwiek prawo do sądu, które stanowi jeden z aspektów, nie jest bezwzględne, a wpisane są w nie dorozumiane ograniczenia, w szczególności ograniczenia dotyczące dopuszczalności odwołania – to jednak nie mogą one ograniczać wykonywania prawa dostępu do sądu w sposób lub w zakresie takim, iż sama istota tego prawa zostaje ograniczona. Ograniczenia takie muszą realizować uzasadniony prawnie cel, a także musi istnieć rozsądna relacja proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a przewidywanym celem.

²³ Art. 113 § 1 k.p.w. w zw. z brakiem odniesienia do rozdziału 17 k.p.w.

²⁴ Zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2003 r., I KZP 25/03.

²⁵ T. Grzegorzczuk, *Kodeks...*, komentarz do art. 101 k.p.w.

to the constitutional system of the state, security of citizens or public order, including that caused by acts of a terrorist nature or acts in cyberspace, which cannot be removed through the use of ordinary constitutional means, the Council of Ministers may adopt a resolution to send a request to the President of the Republic for the imposition of a state of emergency. In the area where a state of emergency has been imposed, restrictions on human and civil liberties and rights are imposed on all individuals residing or staying there even temporarily. Of the listed restrictions, the most interesting one for the perception of rights and freedoms is "the prohibition of staying at designated places, facilities and areas located in the area covered by the state of emergency during the specified time." Analyzing the content of the Council of Ministers Ordinance with regard to the prohibition on staying in the state of emergency zone, one cannot help but notice that the scope of the prohibition under the Council of Ministers Ordinance is much broader than that established by the Presidential Decree.

Keywords

refugees, crisis, offense, Polish-Belarusian border, procedural guarantees, state of emergency, restrictions on rights and freedoms

Bibliography

< <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-uchwaly-rady-ministrow-o-skierowaniu-do-prezydenta-rzeczypospolitej-polskiej-wniosku-o-wprowadzenie-stanu-wyjatkowego-na-obszarze-czesci-województwa-podlaskiego-oraz-czesci-województwa-lubelskiego> >.

Dąbkiewicz K., *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, Warszawa 2017.

Grzegorzczak T., *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, Warszawa 2012.

Świecki D., *Metodyka pracy sędziego w sprawach o wykroczenia*, Warszawa 2012.

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

Tuleja P., *Czasowy zakaz przebywania w strefie nadgranicznej a kryzys humanitarny*, „konstytucyjny.pl” z 9 grudnia 2021 r., < <https://konstytucyjny.pl/piotr-tuleja-czasowy-zakazu-przebywania-w-strefie-nadgranicznej-a-kryzys-humanitarny/> >.