

Nowy model prawa wykroczeń. Teoria, praktyka, przyszłość



Włodzimierz Wróbel
Mikołaj Małecki
Małgorzata Pyrcak-Górowska
Dominik Zając
redakcja



Skróty

BGH	niemiecki Sąd Najwyższy
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka
Europejska Konwencja Praw Człowieka, EKPC	Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dn. 4 listopada 1950 r., Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm.
Karta Nauczyciela	Ustawa z dn. 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, Dz.U. 2021, poz. 1762, tekst jedn. ze zm.
Kodeks cywilny, k.c.	Ustawa z dn. 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 2023, poz. 1610, tekst jedn. ze zm.
Kodeks karny skarbowy, k.k.s.	Ustawa z dn. 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, Dz.U. 2022, poz. 859, tekst jedn. ze zm.
Kodeks karny z 1932 r., k.k. z 1932 r.	Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny, Dz.U. 1932, nr 60, poz. 571 ze zm.
Kodeks karny z 1969 r., k.k. z 1969 r.	Ustawa z dn. 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny, Dz.U. 1969, nr 13, poz. 94 ze zm.
Kodeks karny, k.k.	Ustawa z dn. 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, Dz.U. 2022, poz. 1138, tekst jedn. ze zm.
Kodeks postępowania administracyjnego, k.p.a.	Ustawa z dn. 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 1960, nr 30, poz. 168 ze zm.
Kodeks postępowania cywilnego, k.p.c.	Ustawa z dn. 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. 2023, poz. 1550, tekst jedn. ze zm.

Skróty

Kodeks postępowania karnego, k.p.k.	Ustawa z dn. 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz.U. 2022, poz. 1375, tekst jedn.
Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, k.p.w.	Ustawa z dn. 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz.U. 2022, poz. 1124, tekst jedn.
Kodeks wykroczeń, k.w.	Ustawa z dn. 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń, Dz.U. 2022, poz. 2151, tekst jedn. ze zm.
Konstytucja, Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.
KRK	Krajowy Rejestr Karny
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
p.p.s.a.	Ustawa z dn. 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2023, poz. 1634, tekst jedn. ze zm.
Prawo o ustroju sądów powszechnych, u.s.p.	Ustawa z dn. 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. 2023, poz. 217, tekst jedn. ze zm.
Prawo o wykroczeniach, p.w.	Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 11 lipca 1932 r. – Prawo o wykroczeniach, Dz.U. 1932, nr 60, poz. 572 ze zm.
Prawo ochrony środowiska	Ustawa z dn. 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2022, poz. 2556, tekst jedn. ze zm.
SA	Sąd Apelacyjny
SN	Sąd Najwyższy
SO	Sąd Okręgowy
SR	Sąd Rejonowy
TK	Trybunał Konstytucyjny
u.s.p.	Ustawa z dn. 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. 2023, poz. 217, tekst jedn.
ustawa o Krajowym Rejestrze Karnym	Ustawa z dn. 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym, Dz.U. 2023, poz. 159, tekst jedn. ze zm.
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Między prawem a bezprawiem w sytuacjach nadzwyczajnych. Praktyka orzecznicza stosowania artykułu 54 Kodeksu wykroczeń do egzekwowania obostrzeń „covidowych”

Between law and lawlessness in extraordinary states.
Judicial practice of applying Article 54
of the Contravention Code to enforce COVID-19 restrictions

DOI: 10.60677/kipk9788395965593.10

D. Kwiatkowski, *Między prawem a bezprawiem w sytuacjach nadzwyczajnych. Praktyka orzecznicza stosowania artykułu 54 Kodeksu wykroczeń do egzekwowania obostrzeń „covidowych”*, w: *Nowy model prawa wykroczeń. Teoria, praktyka, przyszłość*, red. W. Wróbel, M. Matecki, M. Pyrcak-Górowska, D. Zajęc, Kraków 2024, s. 339–361.

Daniel Kwiatkowski

doktorant, Katedra Prawa Karnego, Uniwersytet Jagielloński, ORCID: 0000-0003-0253-6194

1. Nowa rzeczywistość

W początkach 2020 r. cały świat stanął przed poważnym wyzwaniem walki z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-Cov-2 i zagrożeniem epidemicznym. W celu ujarzmienia żywiołu, minimalizacji jego skutków i zdobycia czasu potrzebnego na wynalezienie szczepionki przyjęto szereg nakazów, zakazów i ograniczeń, dotyczących takich podstawowych praw i wolności jak wolność osobista, wolność poruszania się, wolność

uzewnętrzniania religii, wolność zgromadzeń, wolność gospodarcza i wiele innych⁴³⁰. Czas pandemii był nie tylko ogromnym wyzwaniem społecznym, koniecznością niemal natychmiastowego dostosowania się do nadzwyczajnych okoliczności, zamknięciem w domach, pracą i nauką zdalną, ale był również ogromnym wyzwaniem prawnym. Państwa, w tym także państwo polskie, zmuszone były wprowadzać liczne regulacje i szybko reagować na zmieniające się okoliczności faktyczne. O dynamice zmian świadczyć może przede wszystkim ilość przyjętych rozporządzeń zawierających obostrzenia. W ciągu pierwszych pięciu miesięcy walki z pandemią przyjęto bowiem aż 30 rozporządzeń ustanawiających lub zmieniających istniejące ograniczenia, a w całym 2020 r. liczba ta urosła do 50. Co więcej, zdarzały się także przypadki, gdy obostrzenia ukazały się na kilkadziesiąt minut przed ich obowiązywaniem⁴³¹, były nowelizowane po kilku godzinach od wejścia w życie⁴³², a także niektóre zmiany wprowadzane były z mocą wsteczną⁴³³.

Choć sytuacja była nadzwyczajna i uzasadniała podjęcie nadzwyczajnych okoliczności, polskie władze nie skorzystały z przewidzianych na takie przypadki narzędzi normatywnych, w tym przede wszystkim możliwości wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Zarówno ten fakt, jak i inne działania prawne były powszechnie krytykowane przez społeczeństwo, w tym środowiska prawnicze. Choć niemal powszechnie

430 M. Małecki, D. Kwiatkowski, *Restrykcje...*

431 Było tak w przypadku rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 31 marca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 566, które ukazało się kilkadziesiąt minut przed północą i zaczęło obowiązywać po północy.

432 Przykładem tego było ograniczenie w dostępie do terenów zieleni, wprowadzone na podstawie § 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 15 kwietnia 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 673, a zmienione następnego dnia przez rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 16 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 674.

433 Miało to miejsce w przypadku wprowadzenia dodatkowego wyjątku od ogólnego zakazu przemieszczania się dla myśliwych, który to wyjątek wprowadzono na podstawie § 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 1 kwietnia 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 577, z czasem obowiązywania od 31 marca 2020 r.

akceptowano zasadność przyjmowania szeregu ograniczeń, to podkreślano jednak przy tym błędy i nieprawidłowości na etapie ich wprowadzania, skutkujące problemami z ich skutecznością normatywną. Wynikiem tego było przekonanie o braku możliwości egzekwowania, przede wszystkim przez niezależne i niezawisłe sądy, nieprzestrzegania wprowadzonych obostrzeń⁴³⁴.

Z perspektywy czasu konieczne jest przeanalizowanie praktyki sądowej w zakresie rozstrzygnięć sądowych, ich zasadności i spójności, a więc realizacji pokładanych w sądach nadziei respektowania prawa. W tym celu przeprowadzono badania aktowe w 12 sądach w Polsce, obejmujące sprawy na podstawie art. 54 k.w., wniesione do sądu w 2020 r. Analizie poddano łącznie 179 spraw, w których oceniono zachowania 202 sprawców. Wskazać jednak trzeba, że przeprowadzona analiza nie obejmuje wszystkich rodzajów egzekucji obostrzeń covidowych, które były prowadzone nie tylko na podstawie art. 54 k.w., ale także na podstawie art. 116 k.w., art. 161 k.k., art. 165 k.k., a ponadto w drodze postępowania administracyjnego⁴³⁵.

2. Kontrowersje związane z egzekwowaniem obostrzeń

Obostrzenia covidowe wprowadzane były w związku z ogłoszonym od 14 marca 2020 r. w Polsce stanem zagrożenia epidemicznego⁴³⁶, zmienionym następnie od 20 marca 2020 r. w stan epidemii⁴³⁷. Nakazy, zakazy i ograniczenia wydawano w drodze rozporządzeń, najpierw Ministra Zdrowia, na podstawie art. 46 ust. 2 i 4 tzw. ustawy zakaźnej⁴³⁸, a od 31 marca 2020 r. w drodze rozporządzeń Rady Ministrów, wydawanych

434 *Koronawirus...*, 3 kwietnia 2020 r.; D. Bunikowski, *Niekonstytucyjny...*; J. Wilk, *Prawo...*

435 T. Iwanek, *Uchylenie...*, s. 70. W zakresie problematyki kar administracyjnych zob.: E. Grzęda, M. Garwol, *Orzekanie...*, s. 49–67; A. Barczak-Oplustil, W. Górowski, M. Małecki, K. Mamak, S. Tarapata, D. Zając, W. Zontek, W. Wróbel, *Stanowisko...*, s. 13–15; M. Małecki, *Nowe zakazy...*

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

437 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dn. 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 491.

438 Ustawa z dn. 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz.U. 2022, poz. 1657, tekst jedn. ze zm. (dalej: ustawa zakaźna).

na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1–6 i 8–12 tejże ustawy⁴³⁹. Możliwość egzekwowania wprowadzanych regulacji była kwestionowana przede wszystkim z dwóch perspektyw. Po pierwsze, wskazywano błędy ustawodawcze, skutkujące wątpliwościami co do ich obowiązywania. Po drugie natomiast, podkreślano kwestie intertemporalne, gdyż ze względu na dynamikę zmian między czasem czynu a czasem orzekania niejednokrotnie dochodziło do uchylania wprowadzanych obostrzeń, skutkujących koniecznością stosowania zasady *lex mitior agit*. Sprawę komplikuje dodatkowo szerokość i intensywność wprowadzanych zmian, co wymusza ocenę stawianych zarzutów w odniesieniu do konkretnego obostrzenia. Ze względu na ograniczony charakter przedmiotowego opracowania postanowiono uwzględnić jedynie zarzuty względem pojawiających się w badanych sprawach obostrzeń, które stanowiły podstawę prowadzonych postępowań.

Wśród badanych spraw wyróżnić można sześć rodzajów naruszonych obostrzeń. Najczęściej naruszonym obostrzeniem, występującym w ponad połowie przypadków (51,98% sprawców), był nakaz zakrywania ust i nosa⁴⁴⁰. Następnie niemal równie często naruszano zakaz przemieszczania się bez określonego celu (25,74% sprawców)⁴⁴¹, zakaz gromadzenia się (24,75% sprawców)⁴⁴² oraz brak zachowania należytej

439 Przepisy te dodano na podstawie art. 25 ustawy z dn. 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. 2021, poz. 2095, tekst jedn. ze zm.

440 Wprowadzony od 15 kwietnia 2020 r., na podstawie § 1 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 15 kwietnia 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 673.

441 Ograniczenie to, wprowadzone na podstawie § 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dn. 24 marca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 522, zakazywało od 25 marca 2020 r. przemieszczania się z wyjątkiem wykonywania czynności służbowych, zaspokajania podstawowych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego, wolontariatu na rzecz walki z Covid-19 lub uczestniczenia w kulcie religijnym.

442 Ograniczenie to zostało wprowadzone od samego początku na podstawie § 9 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dn. 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz.U. 433, wprowadzając limit 50 osób, który zmniejszono następnie jedynie do osób najbliższych, pozostających we wspólnym pożyciu lub wykonujących pracę zarobkową od 25 marca 2020 r. na podstawie § 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dn. 24 marca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 522.

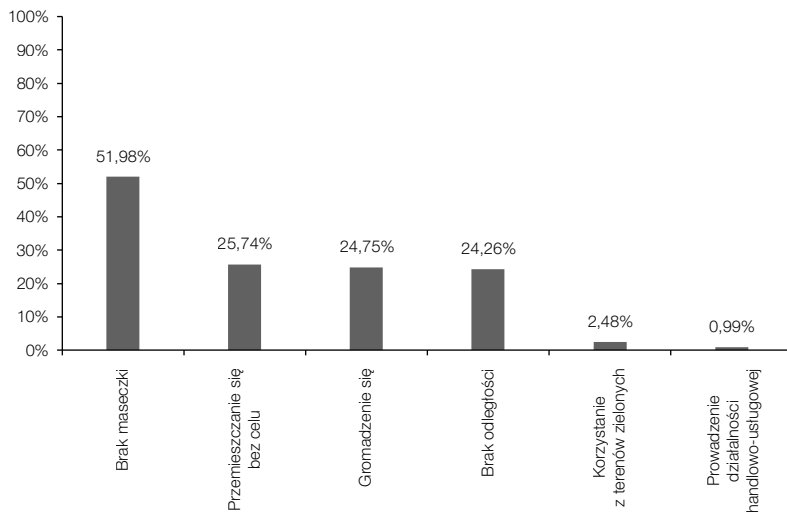
odległości od innych osób (24,26% sprawców)⁴⁴³. Akta badanych spraw zawierały także pojedyncze przypadki naruszenia zakazu korzystania z terenów zielonych⁴⁴⁴ oraz prowadzenia działalności handlowo-usługowej. W ramach ostatniej kategorii pojawiły się sprawy prowadzenia salonu fryzjerskiego⁴⁴⁵ oraz sprzedaży pieczywa w galerii handlowej na tzw. wyspie⁴⁴⁶. Dodatkowo wskazać można, że zdecydowana większość spraw „maseczkowych” (84 na 105 sprawców, 80%) oraz przemieszczania się bez celu (34 na 50 sprawców, 68%) nie zawierała w kwalifikacji prawnej naruszeń innych obostrzeń covidowych. W przypadku natomiast gromadzenia się i braku zachowania należytej odległości występowały one głównie w połączeniu z inną podstawą covidową, w tym przede wszystkim ze sobą nawzajem. W 28 sprawach bowiem gromadzenie się połączone było z brakiem zachowania odległości.

443 Polegał on na zachowaniu określonej odległości, w tym przede wszystkim 1,5 lub 2 m, w zależności od okresu, i wprowadzono go od 25 marca 2020 r. na podstawie § 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dn. 24 marca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 522.

444 Obostrzenie wprowadzone od 1 kwietnia 2020 r. na podstawie § 17 rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 566.

445 Działalność gospodarcza w postaci usług fryzjerskich została całkowicie zakazana od 31 marca 2020 r. na podstawie § 8 ust. 1 pkt 1 lit h w zw. z § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 566.

446 Działalność taka została całkowicie zakazana od 21 marca 2020 r. na podstawie § 6 ust. 3 w zw. z § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dn. 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 491.



Kategoria łączna	Liczba sprawców	Procent
Brak maseczki	105	51,98%
Przemieszczanie się bez celu	52	25,74%
Gromadzenie się	50	24,75%
Brak odległości	49	24,26%
Korzystanie z terenów zielonych	5	2,48%
Prowadzenie działalności handlowo-usługowej	2	0,99%
Razem	202	100%

Wykres i tabela 96. Kategorie łączne naruszonych nakazów i zakazów⁴⁴⁷

W tym miejscu przejść można do omówienia podnoszonych względem każdego z wyżej wymienionych obostrzeń zastrzeżeń prawnych. W przypadku najczęściej naruszanego w badanych sprawach obostrzenia, tj. braku maseczki, wskazywano przede wszystkim na problem z brakiem podstawy prawnej do wprowadzenia tego nakazu dla osób zdrowych⁴⁴⁸. Ustawa zakaźna zawierała w art. 46b pkt 4⁴⁴⁹ delegację do

447 Liczby w tabeli nie sumują się do 202 (do 100%), gdyż kwalifikacja prawna zachowania jednego sprawcy mogła zawierać więcej niż jedno obostrzenie covidowe.

448 M. Małecki, *Obowiązek...; Koronawirus...*, 21 maja 2020 r.

449 W brzmieniu: „W rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a, można ustanowić (...) obowiązek poddania się badaniom lekarskim oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie”.

wydania takiego nakazu jedynie względem osoby chorej lub podejrzanej o zachorowanie. Stan taki trwał aż do 2 grudnia 2020 r., kiedy to weszło w życie nowe rozporządzenie⁴⁵⁰, wydane na podstawie znowelizowanej ustawy zakaźnej⁴⁵¹, w której dodano ustawową podstawę prawną do nakazu maseczkowego⁴⁵². Wskazać jednak trzeba, że wśród badanych spraw nie było żadnej, gdzie czyn popełniono po tej dacie.

Przekroczenie delegacji ustawowej zarzucano także w przypadku zakazu przemieszczania się oraz zakazu prowadzenia określonej działalności gospodarczej. W odniesieniu do zakazu przemieszczania się wskazywano, że rozporządzenia wprowadzały *de facto* zakaz wychodzenia z domu, a ustawa zakaźna zezwalała jedynie na ograniczenie określonego sposobu poruszania się⁴⁵³. Oczywistym jest przy tym, że całkowity zakaz nie mieści się w ramach możliwości „jedynie” ograniczenia danej wolności i jest czymś znacznie szerszym. Ponadto wskazywano także, że zakaz taki mógłby być wprowadzony jedynie w stanie nadzwyczajnym⁴⁵⁴. Tożsamą argumentację stosowano również w odniesieniu do zakazu prowadzenia określonej działalności gospodarczej⁴⁵⁵.

W przypadku natomiast zakazu gromadzenia się wskazywano, że co prawda istniała ustawowa podstawa prawna do jego wydania (art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy zakaźnej), jednak była ona niezgodna z Konstytucją⁴⁵⁶. Wskazywano, że zakaz taki może być wprowadzony jedynie w stanie wojennym lub wyjątkowym⁴⁵⁷, czego jednak nie uczyniono. W normalnych warunkach bowiem wprowadzić można jedynie ograniczenie

450 Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 1 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 2132.

451 Ustawa z dn. 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19, Dz.U. poz. 2112 ze zm.

452 W art. 46b pojawił się m.in. pkt 13, który wprost wskazywał, że można wprowadzić „nakaz zakrywania ust i nosa, w określonych okolicznościach, miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach, wraz ze sposobem realizacji tego nakazu”, a więc rozszerzając go także na osoby zdrowe.

453 *Analiza...*; *Koronawirus...*, 3 kwietnia 2020 r.; *Koronawirus...*, 27 marca 2020 r.; D. Bunikowski, *Niekonstytucyjny...*; J. Wilk, *Prawo...*

454 D. Bunikowski, *Niekonstytucyjny...*

455 *Analiza...*

456 M. Małecki, *Zgodnie...*; *Koronawirus...*, 15 maja 2020 r.; *Analiza...*

457 Artykuł 233 ust. 1 Konstytucji.

tej wolności, a nie zakaz zgromadzeń⁴⁵⁸. Ustawowa podstawa zakazu zgromadzeń była w tym przypadku niezgodna z Konstytucją.

Odmierna sytuacja z kolei miała miejsce w przypadku pozostałych dwóch obostrzeń, tj. nakazu zachowania dystansu oraz zakazu korzystania z terenów zielonych. W tym wypadku uznać można, że rozporządzenia mieściły się w zakresie delegacji ustawowej⁴⁵⁹, które ponadto mieściłyby się w standardzie konstytucyjnym. Możliwość egzekwowania tych przepisów w drodze art. 54 k.w. podważano jednak ze względu na problemy ogólniejszej natury. Wskazywano bowiem przede wszystkim fakt, że art. 54 k.w. chroni dobro prawne w postaci porządku publicznego, natomiast przepisy covidowe mają na celu ochronę zdrowia, o czym świadczy choćby nazwa ustawy będącej podstawą ich wydania⁴⁶⁰.

Dodatkowo problemem w egzekucji nieprzestrzegania obostrzeń covidowych, jak już sygnalizowano, były kwestie intertemporalne. Wprowadzone obostrzenia covidowe były bowiem bardzo często zmieniane, zarówno jeśli chodzi o zakres intensywności danego obostrzenia, sprowadzający się do obowiązywania większej lub mniejszej liczby wyjątków, jak również o całkowite lub czasowe znoszenie konkretnych obostrzeń. Generalna zasada prawa karnego (tzw. zasada *lex mitior agit*), mająca zastosowanie także w prawie wykroczeń, wskazuje na konieczność uwzględnienia przy ocenie karnoprawnej czynu również późniejszych zmian prawa. W przypadku jeśli są one korzystniejsze dla sprawcy, powinny mieć zastosowanie względem przepisów obowiązujących w czasie popełnienia czynu, na co wskazuje wprost art. 4 § 1 k.k. oraz art. 2 § 1 k.w. Powszechnie przyjmuje się także szerokie rozumienie pojęcia ustawy, nieograniczającej się wyłącznie do przepisów karnych, ale także wszelkich przepisów kształtujących zakres bezprawności i odpowiedzialności karnej⁴⁶¹.

Kwestią sporną natomiast, istotną z perspektywy niniejszego opracowania, było stosowanie tej zasady do przepisów i ustaw czasowych oraz

458 Artykuł 57 Konstytucji.

459 W grę mógłby wchodzić odpowiednio art. 46 ust. 4 pkt 1 ustawy zakaźnej i następnie, od 31 marca 2020 r., art. 46b pkt 12 w odniesieniu do dystansu oraz art. 46b pkt 10 ustawy zakaźnej w odniesieniu do terenów zielonych.

460 *Ukarany...*; J. Wilk, *Prawo...*

461 A. Zoll, w: *Kodeks...*, 2016, s. 108; S. Żółtek, w: *Kodeks...*, 2017, s. 204–206; B. Kunicka-Michalska, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 4 k.k., teza 46 i 64; J. Lachowski, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 4 k.k., teza 3; wyrok SN z 4 lipca 2001 r., V KKN 346/99; wyrok SN z 1 lipca 2004 r., II KO 1/04; wyrok SN z 4 lipca 2013 r., III KK 16/13.

epizodycznych, a więc ustanowionych wyjątkowo, w reakcji na nadzwyczajne okoliczności faktyczne lub na z góry określony czas. Część przedstawicieli piśmiennictwa opowiedziała się przeciwko stosowaniu tej zasady w tych przypadkach⁴⁶², podkreślając przede wszystkim, że stanowisko przeciwne czyniłoby przepisy takie nieskutecznymi, tracąc wszelki autorytet społeczny i stwarzając stosunkowo łatwą możliwość uniknięcia odpowiedzialności za ich nieprzestrzeganie. Druga część podkreślała natomiast, że zasada *lex mitior* obowiązuje także w przypadku ustaw czasowych⁴⁶³, dopóki nie zostanie wprost uchylona w przepisach przejściowych lub wprowadzających, gdyż w przeciwnym wypadku argument funkcjonalny nie ma podstaw prawnych i jest nieuprawnioną wykładnią na niekorzyść sprawcy, zaprzeczając względem gwarancyjnym. Stanowiska te reprezentowano także w odniesieniu do przepisów covidowych, podkreślając, że fakt ich uchylenia obliguje sąd do odmowy ukarania⁴⁶⁴, bądź że zasada ta nie może mieć tutaj zastosowania⁴⁶⁵. Sprawę tę następnie rozstrzygnął jednoznacznie Sąd Najwyższy⁴⁶⁶, wskazując na istnienie ugruntowanej, kilkudziesięcioletniej linii orzeczniczej, akceptującej stosowanie zasady *lex mitior* do ustaw czasowych, dopóki nie zostanie ona uchylona wprost w ustawie. W orzeczeniu wskazano jednocześnie na racje stojące za przyjęciem odrębnego stanowiska, wyłączającego stosowanie zasady *lex mitior*, jednak podkreślono przy tym, że powinno one zostać uwzględnione na etapie tworzenia, a nie stosowania prawa.

By móc odpowiedzieć na pytanie o możliwość zastosowania zasady *lex mitior* w konkretnej sprawie, należy na wstępie ustalić zakres czasowy formalnego obowiązywania w odniesieniu do każdego z wprowadzonych

462 W. Wróbel, *Zmiana...*, s. 570–589; zob. także T. Bojarski, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 4 k.k.; L. Wilk, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 2 k.k., teza 3.

463 A. Zoll, w: *Kodeks...*, 2022, komentarz do art. 4 k.k., teza 45; M. Kulik, A. Wąsek, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 4 k.k., teza 9; P. Kozłowska-Kalisz, w: *Kodeks...*, 2021, komentarz do art. 4 k.k., teza 15; S. Żółtek, w: *Kodeks...*, 2021, komentarz do art. 4 k.k., teza E.b.2.1; B. Kunicka-Michalska, *Zasady...*, komentarz do art. 4 k.k., teza 26; J. Zientek, *Konsekwencje...*, s. 133 i n.

464 M. Bielski, Ł. Duško, M. Szurman, *Uchylenie...*; M. Bielski, *Stosowanie...*, s. 68–77; T. Iwanek, *Uchylenie...*, s. 69–95.

465 M. Małeck, P.M. Dudek, *Uchylenie...* Autorzy podkreślają jednak stanowczo, że brak możliwości stosowania zasady *lex mitior* nie uzasadnia karania za naruszanie rozporządzeń covidowych, ze względu na problemy z obowiązywaniem tych przepisów.

466 Postanowienie SN z 9 marca 2022 r., I KZP 12/21, wraz z cytowanym tam orzecznictwem.

obostrzeń. Oczywiście mowa tutaj o formalnym obowiązywaniu, gdyż należy pamiętać o problemach opisanych w poprzednich częściach tego opracowania. W odniesieniu do zakazu przemieszczania się wskazać trzeba, że obowiązywał on od 25 marca⁴⁶⁷ do 20 kwietnia 2020 r., kiedy został zniesiony⁴⁶⁸. Wprowadzono go ponownie następnie na sylwestra i trwał od godziny 19:00 31 grudnia 2020 r. do godziny 06:00 dnia następnego⁴⁶⁹.

Obowiązek zakrywania ust i nosa obowiązywał od 15 kwietnia⁴⁷⁰ do 30 maja 2020 r., kiedy to został zniesiony w przestrzeni ogólnodostępnej w sytuacji, gdy zachowana była odległość dwóch metrów między osobami⁴⁷¹. Co prawda analiza tekstu prawnego rozporządzenia może prowadzić do wniosku, że złagodzenie obostrzenia nie odnosiło się do wszystkich przestrzeni ogólnodostępnych, a wyłącznie do terenów nieruchomości wspólnych⁴⁷², jednak interpretację szeroką potwierdzały komunikaty władzy⁴⁷³. Wskazać trzeba przy tym, że świadczy to jedynie o jakości stanowionego prawa i istnieniu chaosu prawnego, który rozstrzygany był na konferencjach prasowych polityków. Nakaz maseczkowy zaostrzono ponownie od 10 października 2020 r.⁴⁷⁴

Ograniczenie zgromadzeń z kolei obowiązywało przez cały 2020 r., różniąc się jednak intensywnością i wprowadzonymi limitami.

467 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dn. 24 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 522.

468 Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 697.

469 Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 2316.

470 Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 15 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 673.

471 Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 29 maja 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 964.

472 Wymóg zachowania odległości umieszczony był bowiem bezpośrednio pod § 18 ust. 1 pkt 2 lit b rozporządzenia z dn. 29 maja 2020 r., Dz.U. poz. 964, czyli przepisem dotyczącym powierzchni nieruchomości wspólnych, a więc można było twierdzić, że nie obejmuje on tym samym lit. a wskazanego przepisu.

473 Można porównać informacje prasowe: „*Kiedy...*”; K. Sobczak, „*Na ulicach...*”

474 Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 9 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 1758.

W najsurowszym zakresie, tj. od 25 marca 2020 r.⁴⁷⁵, wyjątkami od tego zakazu były jedynie spotkania z osobami najbliższymi, wspólnie zamieszkującymi i w ramach wykonywanej pracy. Złagodzenie nastąpiło od 30 maja 2020 r.⁴⁷⁶, gdy ustanowiono limit 150 osób wraz z obowiązkiem zachowania odległości i zakrycia ust i nosa. Ograniczenie zaostrzono następnie sukcesywnie od 10 października 2020 r., wprowadzając limit 50 osób⁴⁷⁷, by zmniejszyć go od 24 października 2020 r. do 20 osób⁴⁷⁸, a w ostateczności od 28 listopada 2020 r. ustanawiając limit na 5 osób⁴⁷⁹.

Zakaz korzystania z terenów zielonych wprowadzono natomiast 1 kwietnia⁴⁸⁰, istotnie ograniczając go następnie już 20 kwietnia⁴⁸¹, by znieść go całkowicie od 30 maja 2020 r.⁴⁸² Również zakaz działalności gospodarczej w postaci usług fryzjerskich obowiązywał krótko, bowiem od 31 marca⁴⁸³ do 18 maja 2020 r., gdy wprowadzono „jedynie” konieczność przestrzegania określonych wymogów sanitarnych⁴⁸⁴. Z kolei działalności handlowej na tzw. wyspach w galeriach handlowych zakaza-

475 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dn. 24 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 522.

476 Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 29 maja 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 964.

477 Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 9 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 1758.

478 Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 23 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 1871.

479 Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 26 listopada 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 2091.

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

481 Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 697.

482 Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 29 maja 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 964.

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

484 Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 878.

no całkowicie od 21 marca⁴⁸⁵, by od 2 maja umożliwić jej prowadzenie w warunkach sanitarnych⁴⁸⁶, a od 30 maja 2020 r. bez ograniczeń⁴⁸⁷. Całkowity zakaz powrócił natomiast od 7 listopada 2020 r.⁴⁸⁸ Wymóg zachowania odległości, będący ostatnim z omawianych obostrzeń, obowiązywał przez cały 2020 r., zmieniając jedynie zakres wyjątków, których nie sposób omówić w całości.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, wskazać można, że w każdej ze spraw poddanych badaniu zachodziły przesłanki uniemożliwiające ukaranie sprawców naruszających obostrzenia w drodze art. 54 k.w. Pozostaje teraz jedynie sprawdzić, jak w rzeczywistości zakończyły się prowadzone sprawy.

3. Próba oceny zasadności rozstrzygnięć sądowych

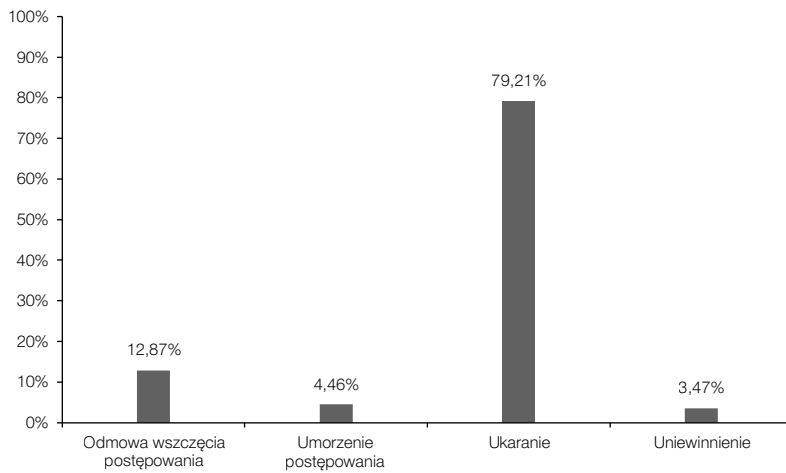
Na wstępie należy przedstawić wynik prowadzonych postępowań, by następnie poddać je ocenie. Niestety podejmowane przez sądy rozstrzygnięcia różnią się znacznie od oczekiwań i ustaleń teoretycznych. W przytłaczającej bowiem większości doszło w ostateczności do ukarania sprawców. Odmienny wynik postępowania zaobserwowano jedynie w około co piątej sprawie. W 26 sprawach odmówiono natomiast wszczęcia postępowania, w 9 sprawach postępowanie takie umorzono, a 7 sprawców uniewinniono.

485 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dn. 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 491.

486 Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 792.

487 Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 29 maja 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 964.

488 Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 6. listopada 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 1972.



Rozstrzygnięcie	Liczba sprawców	Procent
Odmowa wszczęcia postępowania	26	12,87%
Umorzenie postępowania	9	4,46%
Ukaranie	160	79,21%
Uniewinnienie	7	3,47%
Razem	202	100%

Wykres i tabela 97. Sposób rozstrzygnięcia

W przypadku odmowy wszczęcia postępowania sądy powoływały się przede wszystkim na przekroczenie delegacji ustawowej (łącznie 25 spraw), w tym w 8 sprawach wskazując dodatkowo, że art. 54 k.w. chroni dobro prawne w postaci porządku publicznego, a nie zdrowia. W jednej sprawie sąd powołał się natomiast na zasadę *lex mitior*.



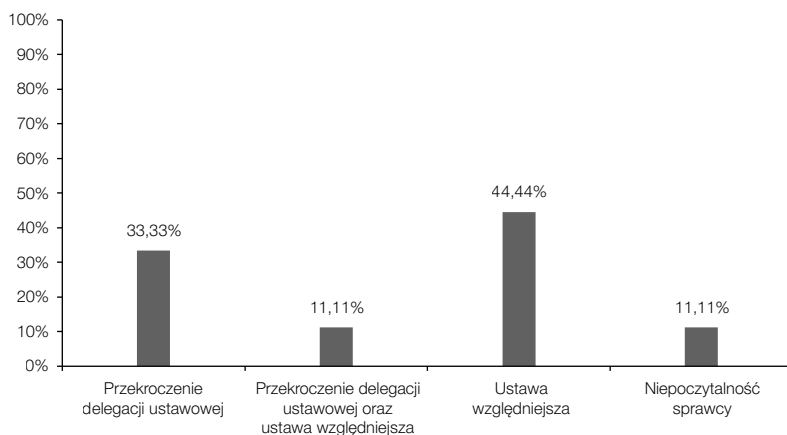
Przyczyna	Liczba sprawców	Procent
Przekroczenie delegacji ustawowej	17	65,38%
Przekroczenie delegacji ustawowej oraz dobro prawne	8	30,77%
Ustawa względniejsza	1	3,85%
Razem	26	100%

Wykres i tabela 98. Przyczyny odmowy wszczęcia postępowania

W przypadku umorzenia postępowania z kolei wskazywano na przekroczenie delegacji ustawowej (3 sprawy), zastosowanie ustawy względniejszej (4 sprawy), obie te przyczyny (1 sprawa) oraz niepoczytalność sprawcy (1 sprawa). Ponadto warto wskazać, że w 2 sprawach umorzenie nastąpiło na skutek sprzeciwu obwinionego od wyroku nakazowego, a więc pierwotnie doszło do ukarania.

W przypadku uniewinnienia w niemal żadnej ze spraw nie było uzasadnienia. Było ono w aktach tylko jednej sprawy, gdzie powołano się na przekroczenie delegacji ustawowej przy ustanawianiu nakazu noszenia maseczek. W pozostałych sprawach można jedynie wskazać na argumentację obwinionych, na podstawie której oprzeć się mógł sąd przy uniewinnianiu. W 3 sprawach o naruszenie obowiązku zakrywania ust i nosa obwinieni powoływali się na problemy zdrowotne, uniemożliwiające noszenie maseczek. W dwóch kolejnych sprawach dotyczących maseczek obwinieni podkreślali kolejno przekroczenie delegacji ustawowej

przy ustanawianiu obostrzenia – miało to miejsce w sprzeciwie od wyroku nakazowego wydanego wcześniej – oraz fakt, że obwiniony jechał samochodem z osobą bliską, kolegą z pracy, z którym widuje się codziennie. W ostatniej sprawie, dotyczącej prowadzenia działalności gospodarczej w postaci usług fryzjerskich w okresie zakazu, obwiniony dowodził, że nie prowadził takiej działalności w przedmiotowym czasie.

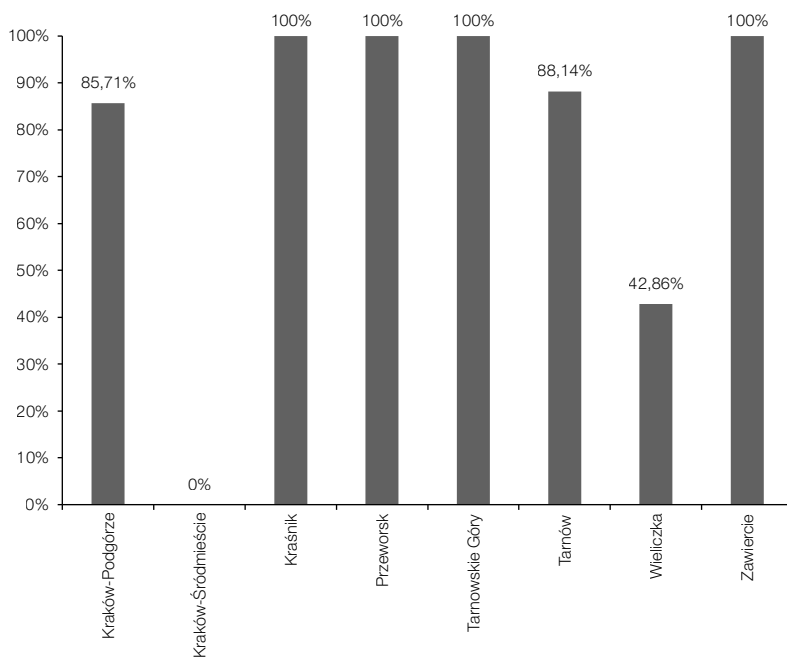


Przyczyna	Liczba sprawców	Procent
Przekroczenie delegacji ustawowej	3	33,33%
Przekroczenie delegacji ustawowej oraz ustawa względniejsza	1	11,11%
Ustawa względniejsza	4	44,44%
Niepoczytalność sprawcy	1	11,11%
Razem	9	100%

Wykres i tabela 99. Przyczyny umorzenia postępowania

Pozostałym 160 sprawcom wymierzono karę, uznając ich winnymi zarzucanych im czynów. Co ciekawe, częstotliwość konkretnych rozstrzygnięć różniła się znacznie pomiędzy 12 badanymi sądami. W 5 sądach w każdej bowiem sprawie doszło do ukarania. W 4 kolejnych współczynnik ten był również wysoki, przekraczający 88%, w tym w 3 z nich ukaraniem nie zakończyła się tylko jedna sprawa. Z drugiej strony w jednym sądzie nie ukarano żadnego sprawcy, w każdym przypadku odmawiając wszczęcia postępowania. W dwóch pozostałych sądach odsetek ukarania był niski (18%) lub średni (43%). Dodatkowo w każdym z sądów, poza Kraśnikiem, wśród badanych spraw były

sprawy więcej niż jednego sędziego. Ponadto wśród sądów o mieszanej strukturze rozstrzygnięć co do zasady można wskazać wyraźną różnicę między sędziami. Miało to miejsce w SR dla Krakowa-Krowodrzy w Krakowie, SR w Bielsku-Białej oraz SR w Wieliczce. Z kolei w sądach, w których sędziowie w swoich sprawach nie byli konsekwentni i wydawali odmienne rozstrzygnięcia, różnic dopatrywać się można w okolicznościach danej sprawy. Okoliczności te miały charakter zarówno ogólny, jak niepoczytalność czy brak realizacji znamion, ale także były związane z innymi czynnikami, jak dowodzenie braku możliwości noszenia maseczki ze względu na stan zdrowia oraz sprzeciw od wyroku nakazowego, w którym obwiniony podnosił przekroczenie delegacji. W niektórych zatem sprawach można wskazać, że sędzia odmienne traktował podobne sprawy tylko dlatego, że obwiniony sprzeciwił się od wcześniejszego ukarania, w dalszym ciągu traktując ukaranie jako domyślny sposób rozstrzygnięcia.



Sąd	Liczba spraw (sprawców)	Ukaranie – odmowa – umorzenie – uniewinnienie	Odsetek ukarań
Bielsko-Biała	17 (23)	4 – 11 – 2 – 0 (4 – 17 – 2 – 0)	23,53% (17,39%)
Brzesko	10	10 – 0 – 0 – 0	100%
Kraków-Krowodrza	12	11 – 0 – 0 – 1	91,67%
Kraków-Nowa Huta	24 (37)	23 – 0 – 1 – 0 (36 – 0 – 1 – 0)	95,83% (97,30%)
Kraków-Podgórze	7	6 – 0 – 1 – 0	85,71%
Kraków-Śródmieście	9	0 – 9 – 0 – 0	0%
Kraśnik	12 (16)	12 – 0 – 0 – 0	100%
Przeworsk	2	2 – 0 – 0 – 0	100%
Tarnowskie Góry	5	5 – 0 – 0 – 0	100%
Tarnów	59	52 – 0 – 1 – 6	88,14%
Wieliczka	7	3 – 0 – 4 – 0	42,86%
Zawiercie	15	15 – 0 – 0 – 0	100%
Razem	179 (202)	–	–

Wykres i tabela 100. Struktura wyników postępowania w poszczególnych sądach

Wysoki odsetek ukarań wskazuje także na fakt, że sądy nie brały pod uwagę kwestii intertemporalnych. Na podstawie akt badanych spraw i opisów stanów faktycznych oraz zaprezentowanej w poprzednim rozdziale analizy okresów obowiązywania konkretnych obostrzeń wskazać można na możliwość zastosowania zasady *lex mitior* w stosunku do 123 ukarań sprawców. Pomędzy czasem czynu a czasem orzekania doszło bowiem do przynajmniej czasowego uchylecia zarzucanego im złamania zakazu lub nakazu. Co więcej, postawić można tezę, że sądy nawet nie badały dynamicznie zachodzących zmian w zakresie obowiązywania obostrzeń. Tezę tę uzasadniać można przede wszystkim analizując przywołaną w wyroku skazującym kwalifikację prawną. W niemal każdym bowiem przypadku, w zakresie podstawy covidowej, w wyroku powołano rozporządzenie covidowe wskazane we wniosku o ukaranie, przeważnie już nieobowiązujące w czasie orzekania. Co gorsza, w 24 sprawach w wyroku mechanicznie powtórzono także rozporządzenie wskazane we wniosku, pomimo faktu, że było ono błędne i nie

obowiązywało już w czasie czynu (!)⁴⁸⁹. W 7 sprawach natomiast w wyroku w ogóle nie wskazano konkretnego rozporządzenia. Wniosek płynący z analizy poprawności kwalifikacji prawnej jest jeszcze smutniejszy, biorąc pod uwagę blankietowy charakter art. 54 k.w. oraz podkreślaną w piśmiennictwie konieczność każdorazowego badania obowiązywania regulacji wypełniających ten blankiet⁴⁹⁰.

Choć ze względów prawnych każde postępowanie z art. 54 k.w. próbujące egzekwować obostrzenia covidowe należałoby umorzyć ze względu na brak spełnienia znamion wykroczenia (art. 5 § 1 pkt 2 k.p.w.), wskazać trzeba, że merytorycznych podstaw ukarania w badanych sprawach można doszukiwać się w okolicznościach faktycznych ocenianych spraw, w tym dodatkowej, niecovidowej kwalifikacji prawnej, a więc wynikającej z innych przepisów Kodeksu wykroczeń niż art. 54 k.w. w powiązaniu z rozporządzeniami covidowymi. Oczywiście postępując zgodnie z zasadami, w takich przypadkach należałoby umorzyć postępowania w zakresie zarzutów covidowych i rozstrzygnąć o odpowiedzialności w pozostałym zakresie w odrębnym postępowaniu, jak niejednokrotnie zdarzało się to w ramach badanych spraw. Traktując mimo wszystko brak ten jako błąd formalny, wskazać trzeba, że taka dodatkowa kwalifikacja nie dawała merytorycznej podstawy ukarania w ponad połowie przypadków. Kwalifikację niecovidową odnotowano bowiem jedynie u 80 sprawców. Co więcej, w przypadku 10 z nich nie doszło do ukarania sprawcy w zakresie podstawy covidowej, natomiast ocenę zachowania pod kątem niecovidowym wyłączono do odrębnego postępowania. W ramach zatem 160 ukarań jedynie 70 posiadało dodatkową kwalifikację niecovidową, w tym jedynie 63 sprawy za podstawę ukarania przyjęły przepisy niecovidowe.

Na marginesie wskazać można, że wśród najczęściej występujących niecovidowych kwalifikacji zaobserwowano: używanie słów nieprzyzwoitych (art. 141 k.w., 39 spraw), w tym przede wszystkim w stosunku do interweniujących funkcjonariuszy, spożywanie alkoholu w miejscu

489 Choć wskazać trzeba, że samo obostrzenie obowiązywało na podstawie kolejnych rozporządzeń.

490 A. Michalska-Warias, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 54 k.w., teza 3; S. Krajnik, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 54 k.w., teza 4; W. Jankowski, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 54 k.w., teza 5; P. Kozłowska-Kalisz, w: *Kodeks...*, 2009, komentarz do 54 k.w., teza 7; W. Kotowski, *Kodeks...*, komentarz do art. 54 k.w., teza 4.

publicznym (art. 43¹ ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁴⁹¹, 17 spraw), zakłócanie porządku publicznego poprzez krzyki i głośne zachowanie (art. 51 k.w., 13 spraw). Ponadto dość często miało także miejsce wprowadzenie funkcjonariuszy w błąd przy legitymowaniu (art. 65 k.w., 8 spraw) oraz niestosowanie się do poleceń funkcjonariuszy (art. 65a k.w., 4 sprawy). Zauważyć zatem można, że choć w większości opisywanych spraw dodatkowa kwalifikacja niecovidowa samodzielnie uzasadniała podjęcie interwencji i w konsekwencji ukaranie sprawców, to jednak w części spraw próbować można twierdzić, że wykroczenie covidowe było merytoryczną podstawą interwencji i niejako pociągnęło za sobą dodatkowe zachowania. Dotyczy to przede wszystkim takich okoliczności jak: wprowadzenia funkcjonariuszy w błąd przy legitymowaniu (art. 65 k.w.), niestosowaniu się do poleceń funkcjonariuszy (art. 65a k.w.) oraz części przypadków używania słów niecenzuralnych w miejscu publicznym (art. 141 k.w.), które to nastąpiły w stosunku do interweniujących funkcjonariuszy. W przypadku powyższych spraw domniemać można, że nie miałyby one w większości miejsca, gdyby nie podjęta interwencja na skutek egzekwowania obostrzeń, których kwestia obowiązywania była powszechnie i skutecznie podważana.

4. Wnioski

Na podstawie przeprowadzonej analizy wskazać można następujące wnioski. Po pierwsze, istniały przesłanki, by odmówić ukarania w każdej badanej sprawie, jednak w czterech na pięć przypadków tak się nie stało. Po drugie, pomimo powszechnej świadomości kontrowersji i problemów z obowiązywaniem obostrzeń covidowych i możliwości egzekwowania ich z art. 54 k.w., wydaje się, że sądy w większości ignorowały je i postępowały niezgodnie z prawem. Dodatkowo sprawę pogarsza fakt, że art. 54 k.w. to przepis blankietowy i obowiązkiem sądu jest każdorazowo dokonać oceny faktu obowiązywania regulacji wypełniających blankiet i jego konstytucyjności. Po trzecie, pomimo oczywistości i powszechnej świadomości płynności stanu prawnego i częstych zmian obostrzeń covidowych, sądy w większości nie rozważały problematyki intertemporalnej, niejednokrotnie orzekając na podstawie kwalifikacji

491 Ustawa z dn. 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz.U. 2021, poz. 1119, tekst jedn. ze zm.

prawnej i wskazanego we wniosku o ukaranie nieaktualnego nawet w czasie czynu rozporządzenia, postępując mechanicznie. Po czwarte, faktu ukarania nie można uzasadniać także w większości spraw kwalifikacją dodatkową i okolicznościami niezwiązanymi z naruszeniem regulacji covidowych. Po piąte, praktyka sądów w zakresie egzekwowania diametralnie różniła się między sądami, a nawet poszczególnymi sędziami w ramach tych samych sądów.

Uzasadniony wydaje się zatem ogólniejszy wniosek, że sądy nie spełniły pokładanych w nich nadziei orzekania zgodnie z prawem, nawet pomimo istnienia uzasadnienia faktycznego leżącego u podstaw wprowadzanych ograniczeń praw i wolności. W przypadku konfliktu między racjami faktycznymi i prawnymi sędziowie najwyraźniej uznawali wyższość tych pierwszych. Niestety nie świadczy to dobrze o stanie państwa w Polsce, gdy nawet podmioty mające stać na straży prawa nie dbają o standardy jego tworzenia i przestrzegania. W takim przypadku nie mogą dziwić przejawy braku poszanowania prawa przez społeczeństwo. Dodatkowo na mechaniczny sposób działania sądów wskazywać może także fakt, że podstawą ukarania w niejednym przypadku były czyny całkowicie niezagrażające adekwatnym dobrom prawnym, jak poruszanie się bez maseczki na otwartej przestrzeni, gdy w okolicy nie było nikogo, czy chodzenie w samotności po lesie. Wskazać także trzeba, że opisywana w opracowaniu praktyka orzecznicza może pociągnąć za sobą obowiązek odszkodowawczy po stronie państwa wobec osób, które poniosły szkodę w wyniku obowiązywania przepisów przyjętych z naruszeniem prawa⁴⁹², a do takich osób z całą pewnością zaliczyć można osoby ukarane.

Na podstawie przeprowadzonej analizy uzasadnione wydaje się także wyciągnięcie wniosku natury ogólnej w zakresie problematyki stanowienia prawa. Wskazać bowiem można na konieczność uwzględnienia i zakomunikowania sensu wprowadzanych nakazów i zakazów, gdyż wpływają one na społeczne postrzeganie, akceptację oraz realizację takich regulacji. Zasada ta wydaje się tym ważniejsza, im bardziej dotkliwe są wprowadzane ograniczenia. Zaznaczyć przy tym trzeba, że dotyczy to nie tylko kategorii swobód podlegających ograniczeniom, ale również ich zakresowi. Niemalże całkowite wyłączenie możliwości realizowania

492 *Koronawirus...*, 27 marca 2020 r.

z pozoru mało istotnej swobody, w dodatku bez wystarczających racji za tym przemawiających, może być bardzo dotkliwie, skutkując silnym oporem społecznym w jego przestrzeganiu.

Summary

The analysis presents the results of research on court files regarding the application of Art. 54 of the Contravention Code to enforce restrictions introduced against COVID-19. The study included 179 cases adjudicated by 12 courts in Poland. Additionally, problems related to the validity and enforceability of the analyzed restrictions were also discussed. As a result of the analysis, it was found primarily that although there were grounds for refusal of punishment in each of the cases studied, in 80% of the cases this did not happen (the penalty was imposed). The courts acted mechanically and contrary to the law, almost completely ignoring the examination of the validity of the restrictions. Significant differences between courts and even between individual judges within the same courts were also revealed.

Keywords

Art. 54 of the Contravention Code, COVID-19 restrictions, court files research, inter-court disparities, inter-judge disparities

Literatura

„Kiedy bez maseczek? Obowiązek zasłaniania ust i nosa częściowo zniesiony”, „Medonet” z 27 maja 2020 r., < <https://www.medonet.pl/koronawirus/koronawirus-w-polsce,kiedy-bez-maseczek--obowiazek-zaslania-ust-i-nosa-czesciowo-zniesiony,artykul,46505742.html> >.

Analiza RPO dla premiera o tworzeniu prawa w stanie epidemii: rozporządzenia zamiast ustaw naruszają prawa obywateli, informacja na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich z 4 czerwca 2020 r., < <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/raport-rpo-dla-premiera-nt-prawa-w-stanie-epidemii> >.

Barczak-Oplustil A., Górski W., Małcki M., Mamak K., Tarapata S., Zając D., Zontek W., Wróbel W., *Stanowisko w sprawie uchwalonych w Sejmie dnia 28 marca 2020 r. ustaw o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19*, Instytut Prawa Karnego Fundacja, Kraków, 30 marca 2020 r.

Bielski M., Duško Ł., Szurman M., *Uchylenie niektórych zakazów a ukaranie w związku z odmową przyjęcia mandatu karnego. Co o tym mówi prawo?*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 18 maja 2020 r.

- Bielski M., *Stosowanie zasady lex mitior agit do tzw. ustaw czasowych. Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego – Izba Karna z dnia 9 marca 2022 r., I KZP 12/21*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2022, nr 11.
- Bojarski T., w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. T. Bojarski, Warszawa 2016.
- Bunikowski D., *Niekonstytucyjny zakaz przemieszczania się w czasie pandemii*, „Konstytucyjny.pl” z 19 maja 2020 r., < <http://konstytucyjny.pl/dawid-bunikowski-niekonstytucyjny-zakaz-przemieszczania-sie-w-czasie-pandemii/> >.
- Grzęda E., Garwol M., *Orzekanie o administracyjnych karach pieniężnych w związku z naruszeniem tzw. ustaw i rozporządzeń covidowych a odpowiedzialność za wykroczenie (w perspektywie zasady ne bis in idem)*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2020, nr 2.
- Iwanek T., *Uchylenie zakazu przemieszczania się osób w związku ze stanem epidemii COVID-19 a odpowiedzialność karna za wykroczenie*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2020, nr 2.
- Jankowski W., w: *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. T. Grzegorzczak, Warszawa 2013.
- Koronawirus. Noszenie maseczek zasadne, ale taki nakaz powinien wynikać z ustawy – nie z rozporządzenia*, informacja na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich z 21 maja 2020 r., < <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-nakaz-zakrywania-ust-nosa-niezgodny-z-zasadami-tworzenia-prawa> >.
- Koronawirus. Rozporządzenie rządu z 31 marca o ograniczeniach poruszania się – krytyczna ocena RPO*, informacja na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich z 3 kwietnia 2020 r., < <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rozporzadzenie-rzadu-z-31-marca-krytyczna-ocena-rpo%C2%A0> >.
- Koronawirus. RPO do sądu: całkowity zakaz zgromadzeń – niekonstytucyjny*, informacja na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich z 15 maja 2020 r., < <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-do-wsa-calkowity-zakaz-zgromadzen-niekonstytucyjny> >.
- Koronawirus. RPO: rozporządzenia Ministra Zdrowia bez podstawy w specustawie o COVID-19. To łamanie Konstytucji*, informacja na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich z 27 marca 2020 r., < <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-rozporzadzenia-MZ-niezgodne-z-ustawa> >.
- Kotowski W., *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Kozłowska-Kalisz P., w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Mozgawa, LEX 2021.
- Kozłowska-Kalisz P., w: *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2009.
- Krajnik S., w: *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. J. Lachowski, Warszawa 2021.
- Kulik M., Wąsek A., w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Filar, LEX 2016.
- Kunicka-Michalska B., w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2021.
- Kunicka-Michalska B., *Zasady odpowiedzialności karnej. Komentarz do art. 1–7 Kodeksu karnego*, Warszawa 2006.
- Lachowski J., w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzosek, Warszawa 2020.

- Małecki M., Dudek P.M., *Uchylenie rozporządzeń epidemicznych nie zniosło karalności czynów*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 9 czerwca 2020 r.
- Małecki M., Kwiatkowski D., *Restrykcje stanu epidemii*, Kraków 2020.
- Małecki M., *Nowe zakazy w związku z koronawirusem i wielotysięczne kary za ich złamanie (Od 1.04.2020)*, „Dogmaty Karnisty” z 1 kwietnia 2020 r., < <https://www.dogmatykarnisty.pl/2020/04/nowe-zakazy-w-zwiazku-z-koronawirusem> >.
- Małecki M., *Obowiązek zasłaniania ust i nosa przez wszystkich nie ma podstawy prawnej*, „Dogmaty Karnisty” z 4 maja 2020 r., < <https://www.dogmatykarnisty.pl/2020/05/obowiazek-zaslania-ust-i-nosa/> >.
- Małecki M., *Zgodnie z Konstytucją nie można zakazać pokojowych zgromadzeń*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 25 maja 2020 r., < <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1478858,zgromadzenia-stan-epidemii-czy-mozna-organizowac-zgromadzenia.html> >.
- Michalska-Warias A., w: *Kodeks wykroczeń. Komentarz aktualizowany*, red. T. Bojarski, LEX/el. 2022.
- Sobczak K., *„Na ulicach już bez obowiązkowych maseczek i bez limitów w sklepach”*, „Prawo.pl” z 27 maja 2020 r., < <https://www.prawo.pl/prawo/obowiazek-noszenia-maseczek-w-miejscach-otwartych-juz-nie,500575.html> >.
- Ukarany za brak maseczki i niezachowanie dystansu. Kolejna kasacja Rzecznika*, informacja na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich z 28 czerwca 2020 r., < <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/ukarany-brak-maseczki-niezachowanie-dystansu-kolejna-kasacja-rpo> >.
- Wilk J., *Prawo do przemieszczania się w stanie epidemii – brak podstaw prawnych dla wprowadzania zakazu przemieszczania się*, LEX/el. 2020.
- Wilk L., w: *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, red. L. Wilk, J. Zagrodnik, Legalis 2021.
- Wróbel W., *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Kraków 2003.
- Zientek J., *Konsekwencje zmiany przepisów wykonawczych wypełniających treść normy blankietowej w Kodeksie karnym skarbowym*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 4.
- Zoll A., w: *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz do art. 1–52*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2016.
- Zoll A., w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Zoll, W. Wróbel, LEX 2022.
- Żółtek S., w: *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1–116*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Legalis 2021.
- Żółtek S., w: *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2017.

Opracowanie jest rezultatem projektu badawczego *Nowy model prawa wykroczeń. Analiza teoretyczna, normatywna i empiryczna* finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki w ramach grantu OPUS 14, nr 2017/27/B/HS5/02137

Nowy model prawa wykroczeń. Teoria, praktyka, przyszłość

Prezentowana monografia to kompleksowe spojrzenie na prawo wykroczeń w Polsce. Wypracowanie nowych założeń modelowych w zakresie prawa wykroczeń możliwe jest po wszechstronnej analizie jego miejsca w systemie prawa represyjnego oraz spojrzeniu na praktykę stosowania przepisów.

Autorzy analizują prawo wykroczeń z trzech perspektyw. Pierwsza to teoretyczne spojrzenie na prawo wykroczeń jako takie, aspekty normatywne prawa wykroczeń oraz istotne instytucje Kodeksu wykroczeń. Druga to prezentacja wyników badań aktowych dotyczących różnorodnych typów wykroczeń wraz z krytyczną analizą problemów, jakie rodzą w praktyce wymiaru sprawiedliwości. Trzecia to krytyczne spojrzenie na przyszłość prawa wykroczeń w aspekcie modelowym, w kontekście rozwoju nowych technologii, szczególnych przepisów wymagających aktualizacji oraz wykroczeń, które jawią się jako żywe skamieniałości.

Prawo, którego zadaniem jest kształtowanie rzeczywistości społecznej, musi brać pod uwagę aktualny stan stosunków społecznych, otoczenie kulturowe i cywilizacyjne norm prawnych, a także stan dyskusji naukowej o jakości tworzenia i stosowania prawa represyjnego w państwie praworządym. Przedstawione w książce rozważania, zgrupowane pod hasłami: *Teoria – Praktyka – Przyszłość*, wyznaczają kierunki i ramy nowego modelu prawa wykroczeń w Polsce.

sklep.kipk.pl

sklep@kipk.pl

Facebook: KIPKfundacja

Instagram: kipkPRESS



Krakowski
Instytut
Prawa
Karnego
Fundacja

ISBN EBOOK: 978-83-959655-9-3