

*Dr hab. Olga Sitarz, prof. UŚ**

Zasadność karnoprawnej reakcji na naruszenia obowiązków w czasie stanu klęski żywiołowej jako jednego ze stanów nadzwyczajnych

Prawo nakłada na człowieka różnorodny zakazy i nakazy. Czasem, aby wzmocnić ich oddziaływanie, normy te zaopatruje w sankcję. Dzieje się tak w przypadkach, gdy naruszenie określonego modelu postępowania jest szczególnie społecznie szkodliwe. Trybunał Konstytucyjny podkreśla wręcz, że tam, gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, powinien się również znaleźć przepis określający konsekwencję niespełnienia obowiązku. Brak stosownej sankcji powoduje, iż przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne¹.

431

Wspomniana sankcja może mieć różnorodny kształt, rozmiar i charakter. Jej „parametry” najczęściej zależą od celów, jakie prawodawca chce osiągnąć. W niniejszej publikacji chciałabym zająć się próbą oceny, czy dobór przez ustawodawcę sankcji i jej charakteru, w znaczeniu reżimu odpowiedzialności, był trafny. Przedmiotem zaś oceny będą przepisy sankcjonujące naruszenia nakazów i zakazów przewidzianych na stan klęski żywiołowej, jako jednego z przykładów stanu nadzwyczajnego. Z jednej bowiem strony ustawodawca, w określonych sytuacjach, dodatkowo ogranicza prawa człowieka, co już może budzić wątpliwości, z drugiej – właśnie te sytuacje każą dokonać diagnozy, na ile wybór środków jest właściwy.

Konstytucja RP w rozdziale XI reguluje podstawowe zasady związane ze stanami nadzwyczajnymi². W myśl art. 228 ust. 1 Konstytucji RP

* Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Karnego i Kryminologii.

¹ Zob. np. wyrok TK z dnia 21 października 2015 r., P 32/12, OTK-A 2015, nr 9, poz. 148.

² Pojęcie to do polskiej nauki prawa konstytucyjnego, zanim pojawiło się w samej Konstytucji RP, wprowadził J. Stembrowicz – por. E. Kurzępa, *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017, s. 57.

w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej. Powtórzyć zatem należy za E. Kurzępą, że stany nadzwyczajne to instytucje stanowiące swego rodzaju element bezpieczeństwa państwa, wykorzystywane przez prawodawstwa różnych państw od wielu wieków. Na przestrzeni historii wykształcił się pewien wzór rozwiązań, z których korzystano w sytuacji szczególnych zagrożeń, prowadzących lub mogących prowadzić do destabilizacji życia społeczno-politycznego³. Ostatecznie polskie prawo konstytucyjne opiera przesłanki wprowadzenia stanów nadzwyczajnych na następujących zasadach: ostateczności, legalności, proporcjonalności, celowości, tymczasowości, ochrony podstawowego systemu prawnego oraz ochrony organów przedstawicielskich⁴, które mają chronić przed dyskrecjonalnym wprowadzaniem stanów nadzwyczajnych oraz przed nadużywaniem władzy w tych stanach kryzysowych⁵. Dodać jednak należy, że pewne ogólne mechanizmy i schematy odpowiedzialności są bardzo podobne do odpowiedzialności karnej *sensu largo* przewidzianej w ustawie o stanie wyjątkowym i w dużej części w ustawie o stanie wojennym. Na marginesie odnotować wypada głosy krytyczne konstytucjonalistów odnośnie przyjętej systematyki zdarzeń nadzwyczajnych i miejsca wśród nich stanu klęski żywiołowej. Zdaniem K. Complaka konstytucjonalizacja klęski żywiołowej jako jednego z rodzajów stanu nadzwyczajnego nakazuje rozważyć zasadność przyjętej regulacji. Stan wojenny i stan wyjątkowy mają charakter polityczny. Autor przywołuje stanowisko W. Skrzydło, zdaniem którego stanu klęski żywiołowej nie wywołuje celowo człowiek; jest to zdarzenie losowe. W opinii K. Complaka, można powiedzieć, społeczeństwa żyją stale w warunkach nieprzewidywanych zdarzeń przyrodniczych. Obecnie obserwowane zmiany klimatyczne, również w Polsce, zdają się przemawiać za tym, że klęski żywiołowe będą nam coraz częściej towarzyszyć. Zjawiska wpisane w naturę rzeczy – awaria techniczna, katastrofa przyrodnicza – nie są czymś nadzwyczajnym. Państwo powinno być stale, zdaniem autora, przygotowane do stawiania im czoła⁶.

³ *Ibidem*, s. 11.

⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016, s. 458–460. Szersze omówienie tych zasad zob.: M. Miemieć, *Stany nadzwyczajne (stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej) w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, t. 106, s. 23–24.

⁵ A. Kustra, [w:] Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2015, s. 696.

⁶ K. Complak, *Komentarz do art. 232*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lex 2014.

Nie ma wątpliwości, że istotą stanów nadzwyczajnych są (czasami daleko idące) ograniczenia swobód obywatelskich dla ochrony najwyższych konstytucyjnych wartości – niepodległości państwa, nienaruszalności terytorium, ciągłości władzy oraz bezpieczeństwa obywateli. Konieczność bowiem podejmowania szybkich działań (w tym prawodawczych) wymusza wzmocnienie kompetencji egzekutywy kosztem władztwa parlamentarnego oraz ograniczenie praw podstawowych jednostek, co stanowi wręcz *signum specifum* większości współczesnych unormowań konstytucyjnych odnoszących się do stanów szczególnego zagrożenia⁷.

Akty prawa międzynarodowego dopuszczają możliwość derogacji określonych swobód obywatelskich w stanach nadzwyczajnych. Przykładowo w myśl art. 15 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności dopuszczalne jest uchylenie stosowania zobowiązań wynikających z Konwencji w przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu. W świetle orzeczeń ETPC do zaistnienia przesłanki niebezpieczeństwa publicznego umożliwiające skorzystanie z art. 15 Konwencji konieczne jest spełnienie następujących warunków: niebezpieczeństwo musi być rzeczywiste i bezpośrednie; jego skutki muszą dotyczyć cały naród; zagrożeniu musi podlegać kontynuowanie zorganizowanego życia społeczeństwa; kryzys czy niebezpieczeństwo muszą być wyjątkowe, a normalne środki i ograniczenia, służące utrzymaniu bezpieczeństwa publicznego, zdrowia i porządku, muszą się okazać całkowicie nieadekwatne⁸.

Jednym z zasadniczych skutków wprowadzenia stanu nadzwyczajnego jest zawsze ograniczenie sfery wolności i praw jednostki, przy czym ograniczenia te mogą być restrykcyjne i daleko idące. Jest to kwestia niezwykle istotna z punktu widzenia człowieka i obywatela, dlatego Konstytucja RP nie zostawia organom władz publicznych swobody w określaniu, jakie wolności i prawa mogą podlegać ograniczeniom. Odsyłając do szczegółowych regulacji w ustawach dotyczących poszczególnych stanów nadzwyczajnych, Konstytucja RP wskazuje wyraźnie, które z konstytucyjnych wolności i praw, a także w jakim zakresie mogą być ograniczone, a które w żadnym przypadku ograniczeniom nie podlegają⁹ – tzw. szczegółowe klauzule limitacyjne¹⁰. Warto podkreślić, że inaczej Konstytucja

⁷ A. Kustra, [w:] *Prawo...*, s. 693–694.

⁸ A. Kustra, [w:] *Prawo...*, s. 708. Por też M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej: Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017, s. 966.

⁹ W. Skrzydło, *Komentarz do art. 233*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lex 2013.

¹⁰ M. Radajewski, *Ochrona podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela jako zasada stanów nadzwyczajnych*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Aktualne wyzwania*

RP przewiduje ograniczenia swobód obywatelskich dla stanu wojennego i wyjątkowego, inaczej – dla stanu klęski żywiołowej. W myśl przepisu art. 233 ust. 1 Konstytucji RP ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać wolności i praw określonych w art. 30 (godność człowieka), art. 34 i art. 36 (obywatelstwo), art. 38 (ochrona życia), art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4 (humanitarne traktowanie), art. 42 (ponoszenie odpowiedzialności karnej), art. 45 (dostęp do sądu), art. 47 (dobra osobiste), art. 53 (sumienie i religia), art. 63 (petycje) oraz art. 48 i art. 72 (rodzina i dziecko). Niedopuszczalne jest przy tym ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku (ust. 2) – tzw. klauzula antydyskryminacyjna. Przepis dotyczący stanu klęski żywiołowej ma zasadniczo inną budowę. Wskazuje bowiem *expressis verbis* katalog praw i wolności obywatelskich, które – na mocy ustawy – mogą być ograniczone. Ustęp 3 art. 233 Konstytucji RP stanowi, iż ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej może ograniczać wolności i prawa określone w art. 22 (wolność działalności gospodarczej), art. 41 ust. 1, 3 i 5 (wolność osobista), art. 50 (nienaruszalność mieszkania), art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), art. 59 ust. 3 (prawo do strajku), art. 64 (prawo własności), art. 65 ust. 1 (wolność pracy), art. 66 ust. 1 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy) oraz art. 66 ust. 2 (prawo do wypoczynku)¹¹. Wymienione prawa i wolności należą do tzw. II generacji praw człowieka¹².

Wspomniane wyżej znaczenie katalogu ograniczeń swobód obywatelskich dla odpowiedzialności karnej każe przytoczyć występujące w polskim piśmiennictwie poglądy na temat oceny zakresu tych derogacji. Jak wskazuje K. Complak, z pozytywnego wyliczenia ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela – przewidzianego w art. 233 ust. 3 Konstytucji RP – można wysnuć wniosek, że to nie organy państwowe, ale osoby prywatne są głównie odpowiedzialne za usuwanie skutków katastrof naturalnych i awarii technicznych. Regulacja polska stoi w całkowitej opozycji do niemieckiego unormowania konstytucyjnego. Tam główny ciężar eliminacji skutków klęski żywiołowej ponoszą organy publiczne. Ustawa zasadnicza naszego sąsiada nie przewiduje żadnych

ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi, Wrocław 2014, s. 339.

¹¹ Krytyczną analizę prezentowanych rozwiązań przeprowadził K. Complak, *Komentarz do art. 233*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja...*

¹² E. Kurzępa, *Stany...*, s. 265.

szczególnych obowiązków jednostek w tej dziedzinie. Najlepszym rozwiązaniem byłyby dekonstytucjonalizacja tego stanu i jego zespolenie z ustawową instytucją stanu kryzysu. Mają one zbyt wiele podobieństw¹³.

Regulacje odnoszące się do ograniczenia swobód obywatelskich (podobnie jak i w pozostałym zakresie) dopełnione zostały stosownymi ustawami. Do nich przede wszystkim zaliczyć należy: ustawę z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴, ustawę z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym¹⁵ oraz ustawę z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej¹⁶. Każda z wymienionych ustaw przewiduje stosowny katalog ograniczeń swobód obywatelskich – rozdział 4 ustawy o stanie wojennym, rozdział 3 ustawy o stanie wyjątkowym oraz rozdział 3 ustawy o stanie klęski żywiołowej. Każda z ustaw zaopatrzona została w przepisy karne. Przy czym ustawa o stanie wojennym (w rozdziale 5) przewiduje odpowiedzialność za przestępstwa i wykroczenia, natomiast ustawy o stanie wyjątkowym i stanie klęski żywiołowej przewidują ją wyłącznie za wykroczenia (rozdziały 4 ustaw).

Przedmiotem niniejszej analizy będą rozwiązania legislacyjne przewidziane w ustawie o stanie klęski żywiołowej. Szczegółowy katalog ograniczeń (tzw. zakres przedmiotowy) przewidziano w art. 21 i 22 tej ustawy. W odniesieniu do tego katalogu podnosi się wątpliwości dotyczące jego konstytucyjności, wskazując, że możliwości wprowadzenia obowiązku poddania się szczepieniom ochronnym, badaniom lekarskim i przymusowemu leczeniu oraz zabiegom i kwarantannie naruszają nieetykalność (cielesną), a nie wolność osobistą, natomiast zakaz organizowania i przeprowadzania publicznych imprez masowych może naruszać prawo do uczestniczenia w zgromadzeniach¹⁷. W piśmiennictwie padają też pytania o kompletność wskazanych obowiązków i ograniczeń¹⁸. O zakresie podmiotowym stanowi przepis art. 20 u.s.k.ż., zgodnie z którym ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej stosuje się do osób fizycznych zamieszkałych lub czasowo

¹³ K. Complak, *Komentarz do art. 233*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja...*

¹⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 1932.

¹⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 1928.

¹⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 1897, dalej: u.s.k.ż.

¹⁷ Por.: J. Wilk, *Wprowadzanie ograniczeń praw i wolności w stanie klęski żywiołowej*, [w:] M. Sadowski, P. Szymaniec (red.), *Acta Erasiana. Tom 3. Prace prawnicze*, Wrocław 2012, s. 150; P. Ruczkowski, *Komentarz do art. 21*, [w:] *Komentarz do ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*, Lex 2002, oraz przywołany przez autorów M. Smaga, *Ustawa o stanie klęski żywiołowej – mity i fakty*, „Rzeczpospolita” z dnia 11 lutego 2002 r.

¹⁸ E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Lex 2014.

przebywających na obszarze, na którym został wprowadzony stan klęski żywiołowej, oraz odpowiednio do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze, na którym został wprowadzony stan klęski żywiołowej (przy czym ograniczenia w zakresie usług transportowych i pocztowych mogą wykraczać poza terytorialny zakres stanu klęski żywiołowej). Z perspektywy dalszych rozważań istotne jest również uregulowanie przewidziane w art. 26 u.s.k.ż., w myśl którego redaktorzy naczelni dzienników oraz nadawcy programów radiowych i telewizyjnych są obowiązani, na żądanie ministra, o którym mowa w art. 8 pkt 4 u.s.k.ż., wojewodów, starostów, wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) albo pełnomocników do nieodpłatnego, niezwłocznego publikowania lub zamieszczania komunikatów tych organów związanych z działaniami w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia.

De lege lata ustawodawca zdecydował się na karny reżim odpowiedzialności, statuując wykroczenia jako czyny zabronione naruszające wspomniane obowiązki. Ustawa o stanie klęski żywiołowej przewiduje w art. 27 ust. 1¹⁹ odpowiedzialność za 22 wykroczenia, które polegają na naruszeniu zakazów i nakazów określonych odpowiednio w przepisach art. 21, 24, 25 oraz 26 tej ustawy.

436

Z perspektywy tematu pracy bardzo istotne jest podkreślenie, że w literaturze przedmiotu prawa wykroczeń, oprócz funkcji właściwych dla prawa karnego (przede wszystkim ochronnej), przypisuje się jeszcze jedną funkcję – egzekucyjną, tzn. wymuszenia posłuchu dla norm o charakterze administracyjnym (funkcja sprawiedliwościowa w prawie wy-

¹⁹ Przykładowe kryminalizowane zachowania – kto w czasie stanu klęski żywiołowej:
2) wbrew zakazowi określönemu w art. 21 ust. 1 pkt 2 u.s.k.ż. prowadzi działalność gospodarczą określönego rodzaju,

5a) wbrew zakazowi określönemu w art. 21 ust. 1 pkt 4a u.s.k.ż. podwyższa ceny na towary lub usługi,

6) wbrew obowiązkowi określönemu w art. 21 ust. 1 pkt 5 i 6 u.s.k.ż. nie poddaje się badaniom lekarskim, leczeniu, szczepieniom ochronnym oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych oraz skutków skażeń chemicznych i promieniotwórczych,

12) wbrew obowiązkowi określönemu w art. 21 ust. 1 pkt 12 u.s.k.ż. nie stosuje się do nakazu ewakuacji w ustalonym czasie z określönych miejsc, obszarów lub obiektów,

13) wbrew obowiązkowi określönemu w art. 21 ust. 1 pkt 13 u.s.k.ż. nie stosuje się do nakazu albo zakazu przebywania w określönych miejscach i obiektach oraz na określönym obszarach,

20) wbrew obowiązkowi określönemu w art. 26 u.s.k.ż. nie publikuje lub nie zamieszcza komunikatów i decyzji związanych z działaniami podejmowanymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia.

kroczeń odgrywa rolę daleko mniejszą niż w prawie karnym dotyczącym przestępstw). Podobnie rzecz się ma w przypadku wykroczeń określonych w przepisie art. 27 ust. 1 u.s.k.ż. Istotą przewidzianej w nim sankcji karnej (aresztu lub grzywny) jest wymuszenie na określonych podmiotach wykonanie obowiązków niezbędnych do minimalizacji szkód (lub zapobieżenie dalszym) w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej. To właśnie waga nakazów i zakazów przewidzianych w art. 21, 24, 25 oraz 26 u.s.k.ż. oraz znaczenie wymienionych tam obowiązków dla bezpieczeństwa w sytuacji klęski żywiołowej sprawiają, że ustawodawca zdecydował się na sięgnięcie po instrumenty właściwe dla prawa karnego *sensu largo*. Dodać przy tym należy, że wzmocnieniem tej właśnie funkcji jest szczególny tryb postępowania w sprawach o wymienione wykroczenia – zgodnie z treścią art. 27 ust. 2 u.s.k.ż. rozpoznanie tych spraw następuje w postępowaniu przyspieszonym.

Silna korelacja między przepisem art. 27 ust. 1 u.s.k.ż. a katalogiem wspomnianych obowiązków uwidoczniła została w samej budowie przepisów. Przepis art. 27 ust. 1 u.s.k.ż., w poszczególnych podpunktach, posługuje się formą przepisu blankietowego (odsyłającego z odesłaniem wyraźnym). Ustalenie zatem zakresu kryminalizacji wymaga sięgnięcia do wskazanych regulacji.

Celem niniejszej publikacji nie jest analiza poszczególnych typizacji. Istotne bowiem są – jak się wydaje – pewne uwagi natury ogólnej dotyczące charakteru tej formy odpowiedzialności ujawnione w konstrukcji przepisów w połączeniu z zasadami odpowiedzialności za wykroczenia.

Analiza karnistyczna musi się zacząć od przypomnienia, iż zgodnie z przepisem art. 48 k.w. przepisy części ogólnej Kodeksu wykroczeń stosuje się do wykroczeń przewidzianych w innych ustawach, jeżeli ustawy te nie zawierają przepisów odmiennych. Ustawa o stanie klęski żywiołowej nie przewiduje w zakresie materialnego prawa wykroczeń żadnych odmiennych reguł, a to oznacza, że część ogólna Kodeksu wykroczeń, a także poglądy doktryny dotyczące tych przepisów w pełni aktualizują się przy przepisie art. 27 u.s.k.ż.

Przedmiotem ochrony wszystkich wykroczeń jest sprawne i efektywne zapobieganie skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz usuwanie ich skutków²⁰.

Nie ma wątpliwości, że najsilniej realizowane są zakładane funkcje przez typizację przewidującą odpowiedzialność za czyny z narażenia

²⁰ Por. art. 2 u.s.k.ż. – stan klęski żywiołowej może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu usunięcia.

abstrakcyjnego. Taka konstrukcja przepisu pozwala na „działanie prawa” daleko na przedpolu naruszenia określonego dobra. Tak jest i w przypadku wykroczeń przewidzianych w przepisie art. 27 u.s.k.ż. Istotą tych typizacji nie jest spowodowanie określonego uszczerbku, ani nawet niebezpieczeństwa konkretnej szkody. Zdaniem ustawodawcy wyliczone w przepisie zachowania są na tyle potencjalnie niebezpieczne, że wymagają karnoprawnej reakcji (na poziomie wykroczeń), a zastosowana odpowiednio wcześniej karnoprawna reakcja wymusi na obwinionym określone zachowanie się (pożądane w sytuacji klęski żywiołowej).

Znakomita większość analizowanych wykroczeń ma charakter wykroczeń z zaniechania – odpowiedzialności podlega zachowanie polegające na niewypełnieniu nałożonych obowiązków (np. niepoddawanie się badaniom lekarskim czy niewykonywanie określonych świadczeń osobistych). Wykroczenia z działania są daleko mniejszą grupą w tym przepisie; polegają na naruszeniu określonych zakazów (np. prowadzenie działalności gospodarczej czy podwyższanie cen na towary).

438 Przy ustalaniu strony podmiotowej wykroczeń należy sięgnąć po przepis art. 5 k.w. Zgodnie z jego brzmieniem wykroczenie można popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie, chyba że ustawa przewiduje odpowiedzialność tylko za wykroczenie umyślne. To prawda, że w treści przepisu art. 27 ust. 1 u.s.k.ż. ustawodawca nie pomieścił klasycznej klauzuli (karalności) umyślności. Należy jednak pamiętać, że ograniczenie odpowiedzialności wyłącznie do zachowań umyślnych może nastąpić w inny sposób – przez posłużenie się takim znamieniem czynnościowym, które (pojęciowo) wyklucza zachowanie nieumyślne. Zatem analiza strony podmiotowej wszystkich wykroczeń skatalogowanych w przepisie art. 27 ust. 1 u.s.k.ż. musi być dokonywana bardzo wnikliwie. Przykładowo przepis art. 27 ust. 1 pkt 1 u.s.k.ż. przewiduje odpowiedzialność za prowadzenie działalności gospodarczej wbrew zakazowi określonemu w art. 21 ust. 1 pkt 1 u.s.k.ż. Nie budzi chyba wątpliwości konstatacja, że z istoty prowadzenia działalności gospodarczej wynika jej umyślność, zatem to wykroczenie ma charakter wyłącznie umyślny (gdyż klauzula karalności za umyślność – dorozumiana – została zawarta w sformułowaniu „prowadzenie działalności gospodarczej”). Podobną analizę przeprowadzić należy odnośnie do pozostałych 21 typizacji. Lektura treści przepisu art. 27 ust. 1 u.s.k.ż. pozwala na sformułowanie tezy, że znakomita większość pomieszczonych w nim wykroczeń ma charakter umyślny.

Cechą charakterystyczną dla omawianych wykroczeń jest ich indywidualny (zasadniczo) charakter ze względu na podmiot. To ograniczenie podmiotowe ma podwójny charakter. Po pierwsze, wynika ze wspomnianego wcześniej przepisu art. 20 u.s.k.ż., który przewiduje, iż

ograniczenia wolności praw człowieka i obywatela stosuje się do osób fizycznych zamieszkałych lub przebywających na obszarze kłęski żywiłowej. Po drugie – obowiązki, których naruszenie stanowią wykroczenia, w znakomitej większości mają zindywidualizowany charakter, co sprawia, że uchybiać im mogą wyłącznie określone osoby.

Decyzja ustawodawcy, iż odpowiedzialność za zachowania opisane w przepisie art. 27 ust. 1 u.s.k.ż. ma charakter odpowiedzialności „wykroczeniowej”, ma konsekwencje przy ustalaniu odpowiedzialności za tzw. formy stadialne i zjawiskowe. Ponownie więc należy przytoczyć przepisy Kodeksu wykroczeń. Zgodnie z art. 11 § 2 k.w. odpowiedzialność za usiłowanie zachodzi, gdy ustawa tak stanowi, natomiast wedle przepisu art. 14 § 1 k.w. odpowiedzialność za podżeganie i pomocnictwo zachodzi wtedy, gdy ustawa tak stanowi i tylko w razie dokonania przez sprawcę czynu zabronionego. Przepisy ustawy o stanie kłęski żywiłowej nie przewidują klauzuli karalności za formy stadialne, jak też za pomocnictwo i podżeganie. Należy zatem przyjąć, że te postaci czynów nie podlegają odpowiedzialności karnej. Trzeba przy tym podkreślić, że wobec braku w prawie wykroczeń zasad odpowiedzialności za sprawstwo kierownicze i poleceniowe również i te formy stają się bezkarne. Wydaje się, że jest to o tyle niedogodne rozwiązanie, że typizacje przewidziane w art. 28 ust. 1 u.s.k.ż. jak najbardziej mogą być realizowane w formie wieloosobowej. Ten sam problem tyczy współsprawstwa, przy czym znaczenie praktyczne będzie miał brak takiej regulacji odnośnie do współsprawstwa właściwego.

439

Czyny przewidziane w przepisie art. 28 ust. 1 u.s.k.ż. zagrożone są karą aresztu (od 5 do 30 dni) lub grzywny (od 20 do 5000 zł). Dużym uchybieniem, mającym charakter wady systemowej, jest niemożność nałożenia na sprawcę jakiegokolwiek środka karnego, albowiem w myśl art. 28 § 2 k.w. środki karne można orzec, jeżeli są one przewidziane w przepisie szczególnym.

Skuteczność omawianych rozwiązań, zwłaszcza w zakresie egzekucji, ma poprawić szczególny tryb postępowania w przedmiotowych sprawach. Ustawodawca zdecydował, że właściwe będzie postępowanie przyspieszone. Jego zasady zostały uregulowane w rozdziale 15 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia²¹, a poszczególne przepisy – skracające podstawowe terminy – w realny sposób powodują szybszy przebieg postępowania. Niepokój może budzić jedynie treść art. 92 § 1 pkt 4 k.p.s.w., zgodnie z którym w razie przerwania rozprawy na okres

²¹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2019 r. poz. 1120 ze zm.), dalej: k.p.s.w.

dłuższy niż 3 dni sprawę rozpoznaje się w postępowaniu zwyczajnym. Prawdopodobne jest bowiem, że skomplikowane stany faktyczne, a przy tym utrudnienia związane z kłeską żywiolową, nie pozwolą dotrzymać 3-dniowego terminu przerwy, co spowoduje, że całe postępowanie rozpoznawane będzie w postępowaniu zwyczajnym (przy dłuższych terminach przewidzianych dla określonych czynności procesowych).

Dokonując ogólnej oceny wyboru reżimu wykroczeniowego dla prawnego wartościowania zachowań naruszających szczególne obowiązki w czasie kłeski żywiolowej, należy podkreślić, iż ogólne wady prawa wykroczeń przekładają się na skuteczność przepisów wykroczeniowych ustawy o stanie kłeski żywiolowej. Niemożność ukarania osób współdziałających oraz brak możliwości nałożenia środka karnego poważnie osłabiają oddziaływanie tej ustawy. Z istoty prawa wykroczeń wynika też, że podmiotem odpowiedzialnym nie może być żadna instytucja czy osoba prawna. Wydaje się także, że przewidziane postępowanie przyspieszone w tych sprawach nie pozwoli na satysfakcjonujące wyegzekwowanie obowiązków (zakazów lub nakazów) w czasie kłeski żywiolowej.

440 Alternatywą dla omówionych rozwiązań mogą być środki karnoadministracyjne. Rozważyć zatem należy możliwość konwersji rzeczowego wykroczenia w delikt administracyjny. Istotne przy tym wydają się cechy postępowania administracyjnego, skoro sankcja zasadniczo jest taka sama (grzywna, która występuje w prawie wykroczeń, i kara pieniężna, w prawie administracyjnym, wobec niezwykle rzadkich przypadków orzekania kary aresztu w prawie wykroczeń).

Jak wskazuje się w piśmiennictwie, odpowiedzialność deliktowa w administracji to stosunek administracyjnoprawny wiążący sankcję z naruszeniem prawa administracyjnego lub obowiązków nałożonych na określony podmiot przez administrację publiczną²². To oznacza, że nie ma przeszkód istotowych do wspomnianej konwersji. A przy tym istotne jest, że

granica pomiędzy deliktem administracyjnym i będącą jego konsekwencją karą administracyjną a wykroczeniem jest płynna, a określenie jej zależy w wielu sytuacjach od uznania władzy ustawodawczej. [...] brak jest jasnego, czytelnego i uniwersalnego kryterium materialnego, decydującego o rozróżnieniu sytuacji, w których dane zjawisko lub czyn będą (powinny być) kwalifikowane jako podlegające już to penalizacji, już to karze administracyjnej (pieniężnej)²³.

²² M. Mozgawa, M. Kulik, *Wybrane zagadnienia z zakresu wzajemnego stosunku odpowiedzialności karnej i administracyjnej*, „Ius Novum” 2016, nr 3, s. 38–39.

²³ Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2011 r., P 90/08, OTK-A 2011, nr 3, poz. 21.

Pierwszoplanowe znaczenie ma jednak inna teza TK, w myśl której o środkach represyjnych orzekać mogą nie tylko sądy karne. Zdaniem Trybunału to, jaki sąd orzeka w konkretnych sprawach, jest kwestią wyboru o charakterze ustrojowo-organizacyjnym. Umocowanie organów administracji do wymierzania administracyjnych kar pieniężnych mieści się w ramach porządku konstytucyjnego i nie stanowi niedopuszczalnej ingerencji administracji w kompetencje wymiaru sprawiedliwości²⁴. Innymi słowy, kary pieniężne mogą wynikać z decyzji administracyjnych poddanych kontroli sądownictwa administracyjnego, przy odpowiednio ukształtowanej procedurze sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności²⁵.

Trybunał wskazywał, że w prawie publicznym kara pieniężna jest stosowana w celu zmobilizowania podmiotów, na których ciążyą obowiązki niepieniężne, do terminowego i prawidłowego wykonania tych obowiązków²⁶. W doktrynie stwierdza się wręcz, że administracyjne kary pieniężne pełnią funkcję subsydiarnego środka represji w stosunku do środków o charakterze penalnym²⁷. Szerzej o funkcjach prawa w postępowaniu administracyjnym pisze B. Adamiak, wskazując na różnorodne typologie i podziały. Do nich zalicza się podział na dwie podstawowe funkcje prawa w administracji – funkcję ochrony interesów indywidualnych i społecznych oraz zabezpieczenie jednolitego i sprawnego działania organów administracji²⁸.

441

W świetle powyższych rozważań bardzo trafne wydaje się pytanie, które zadają M. Mozgawa i M. Kulik – czy może nie jest tak, iż mamy do czynienia nie tylko ze zjawiskiem naturalnym, ale wręcz pożądanym? Może ustawodawca – pytają autorzy – zastępuje sankcje administracyjne karnymi, bo lepiej funkcjonują w praktyce²⁹. Warto więc zasygnalizować najważniejsze, z perspektywy tematu, cechy postępowania administracyjnego, które w literaturze przedmiotu traktowane są jako jego zasady. Niewątpliwie, obok m.in. zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, praworządności i prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), pogłębiania zaufania (art. 8 k.p.a.) czy trwałości decyzji administracyjnej (art. 16 § 1 k.p.a.), do najważniejszych zali-

²⁴ Wyrok TK z dnia 15 października 2013 r., P 26/11, OTK-A 2013, nr 7, poz. 99.

²⁵ Wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., P 12/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 50.

²⁶ Wyrok TK z dnia 1 marca 1994 r., U 7/93, OTK 1994, cz. 1, poz. 5.

²⁷ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 94.

²⁸ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 21–23.

²⁹ M. Mozgawa, M. Kulik, *Wybrane...*, s. 51.

czyć należy zasadę szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a. oraz m.in. art. 35 k.p.a.)³⁰.

W. Radecki, widząc potencjalną możliwość wspomnianej konwersji, wskazał na kilka jej efektów: zwiększenie dolegliwości sankcji finansowych, dopuszczenie odpowiedzialności podmiotów innych niż osoby fizyczne, wyeliminowanie konieczności wykazywania winy, zastąpienie orzecznictwa sądów powszechnych kontrolą sprawowaną pod względem legalności przez sądy administracyjne³¹. Zdaniem M. Mozgawy i M. Kulika również zasady wymiaru kary ulegają radykalnemu uproszczeniu w postępowaniu administracyjnym³². Odmienne też kształtują się skutki orzeczenia kary grzywny i kary pieniężnej, zwłaszcza w świetle przygotowywanego projektu rejestracji wszystkich kar za wykroczenia³³.

Ostatecznie W. Radecki deklaruje zrozumienie dla decyzji polskiego ustawodawcy, który wybiera reżim administracyjnoprawny (zamiast karnego, w szerokim tego słowa znaczeniu) dla zwiększenia skuteczności swoich działań³⁴. Jak w innym miejscu autor zaznaczał, prostota postępowania administracyjnego, jego szybkość i brak ograniczeń, jakie istnieją w postępowaniu wiążącym się z przypisaniem odpowiedzialności karnej, powodują, że osiągnięcie określonych celów środkami prawa administracyjnego jawić się może jako kuszące³⁵. Na argumenty wskazujące za wyborem odpowiedzialności administracyjnej powołuje się też M. Wincenciak³⁶.

442

Czy zatem naruszenie obowiązków nałożonych w czasie klęski żywiołowej może stać się deliktem administracyjnym? Wydaje się, że tak. Przede wszystkim wskazane zasady i funkcje odpowiedzialności administracyjnej są zbieżne z oczekiwaniami posłuchu obywatela w stanie nadzwyczajnym. Ponadto konieczna jest możliwość sankcjonowania szerszego kręgu podmiotów (fizycznych i prawnych). Argumentem mogą się stać także cechy samego wykroczenia z art. 27 u.s.k.ż. Jest to czyn formal-

³⁰ Więcej M. Grzywacz, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2019, s. 12–13.

³¹ W. Radecki, [w:] P. Daniluk (red.), *Reforma prawa wykroczeń. Tom I*, Warszawa 2019, s. 45.

³² M. Mozgawa, M. Kulik, *Wybrane...*, s. 46–48.

³³ A. Łukaszewicz, *Będzie rejestr drobnych przestępców i surowsze kary dla sprawców wykroczeń*, „Rzeczpospolita” z dnia 14 marca 2018 r., <https://www.rp.pl/Prawo-karne/303149-978-Bedzie-rejestr-drobnych-przestepcow-i-surowsze-kary-dla-sprawcow-wykroczen.html> (dostęp: 11.07.2019).

³⁴ W. Radecki, [w:] *Reforma...*, s. 45.

³⁵ W. Radecki, *Zastępowanie odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną na przykładzie prawnej ochrony środowiska*, [w:] A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger (red.), *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu*, Lublin 2011, s. 546.

³⁶ M. Wincenciak, *Sankcje...*, s. 100–106.

ny, (zasadniczo) z zaniechania, co jest konstrukcją typową dla deliktu administracyjnego³⁷. Dodatkowym uzasadnieniem przemawiającym na korzyść reżimu odpowiedzialności administracyjnej jest niedawna istotna nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego³⁸, na mocy której w tym akcie prawnym znalazł się nowy dział IVa (art. 189a–189k k.p.a.), po części usuwający systemowe wady postępowania w sprawach nakładania kar pieniężnych, a także zapewniający minimum gwarancji dla podmiotów, wobec których kary pieniężne zostały nałożone lub wymierzone (zwłaszcza w świetle art. 189d oraz 189e k.p.a.)³⁹⁴⁰.

Reasumując, należy przyznać, że instytucja stanów nadzwyczajnych (w tym stanu klęski żywiołowej), chociaż należy do prawa konstytucyjnego (a po części i administracyjnego), nie może – zdaniem ustawodawcy – obejść się bez instrumentarium w postaci kary. To prawda, że bezpieczeństwo obywateli w sytuacji poważnego zagrożenia wymaga przy podejmowaniu właściwych środków niemal bezwzględnego posłuszeństwa, co zapewnić może – przynajmniej w założeniu – właściwa prawna reakcja. Jeśli więc przyjąć, że TK, że główną funkcją sankcji karnej jest represja, a sankcji administracyjnej szeroko rozumiana restytucja i prewencja⁴¹ (uznając to jednak za pewne uproszczenie), to przyznać należy, iż wybór reżimu wykroczeniowego dla odpowiedzialności za uchybienia obowiązkom w przypadku ogłoszenia klęski żywiołowej nie był rozwiązaniem najtrafniejszym.

443

³⁷ M. Mozgawa, M. Kulik, *Wybrane...*, s. 46.

³⁸ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935).

³⁹ Art. 189d. Wymierzając administracyjną karę pieniężną, organ administracji publicznej bierze pod uwagę: 1) wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania tego naruszenia; 2) częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszenia zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara; 3) uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe; 4) stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa; 5) działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa; 6) wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła; 7) w przypadku osoby fizycznej – warunki osobiste strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana.

Art. 189e. W przypadku gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, strona nie podlega ukaraniu.

⁴⁰ Por. przykładowo podnoszone zarzuty – K. Czichy, *O niestosowaniu gwarancji karnych do administracyjnych kar pieniężnych*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 12.

⁴¹ Por. przykładowo wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2.

Literatura

- Adamiak B., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne*, Warszawa 2018.
- Complak K., *Komentarz do art. 232, 233*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lex 2014.
- Czichy K., *O niestosowaniu gwarancji karnych do administracyjnych kar pieniężnych*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 12.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016.
- Grzywacz M., [w:] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne*, Warszawa 2019.
- Kurzępa E., *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017.
- Kustra A., [w:] Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2015.
- Łukaszewicz A., *Będzie rejestr drobnych przestępców i surowsze kary dla sprawców wykroczeń*, „Rzeczpospolita” z dnia 14 marca 2018 r., <https://www.rp.pl/Prawo-karne/303149978-Bedzie-rejestr-drobnych-przestepcow-i-surowsze-kary-dla-sprawcow-wykroczen.html> (dostęp: 30.01.2020).
- Miemiec M., *Stany nadzwyczajne (stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej) w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, t. 106.
- 444 Mozgawa M., Kulik M., *Wybrane zagadnienia z zakresu wzajemnego stosunku odpowiedzialności karnej i administracyjnej*, „Ius Novum” 2016, nr 3.
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej: Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017.
- Radajewski M., *Ochrona podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela jako zasada stanów nadzwyczajnych*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, Wrocław 2014.
- Radecki W., [w:] P. Daniluk (red.), *Reforma prawa wykroczeń. Tom I*, Warszawa 2019.
- Radecki W., *Zastępowanie odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną na przykładzie prawnej ochrony środowiska*, [w:] A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger (red.), *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu*, Lublin 2011.
- Ruczkowski P., *Komentarz do ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*, Lex 2002.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lex 2013.
- Smaga M., *Ustawa o stanie klęski żywiołowej – mity i fakty*, „Rzeczpospolita” z dnia 11 lutego 2002 r.
- Szewczyk E., Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny*, Lex 2014.

Wilk J., *Wprowadzanie ograniczeń praw i wolności w stanie klęski żywiołowej*, [w:] M. Sadowski, P. Szymaniec (red.), *Acta Erasiana. Tom 3. Prace prawnicze*, Wrocław 2012.

Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 1 marca 1994 r., U 7/93, OTK 1994, cz. 1, poz. 5.

Wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., P 12/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 50.

Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2.

Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2011 r., P 90/08, OTK-A 2011, nr 3, poz. 21.

Wyrok TK z dnia 15 października 2013 r., P 26/11, OTK-A 2013, nr 7, poz. 99.

Wyrok TK z dnia 21 października 2015 r., P 32/12, OTK-A 2015, nr 9, poz. 148.

Akty prawne

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2019 r. poz. 1120 ze zm.).

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1897).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1928).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1932).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935).