

INTERPRETACJA ◇ NAUKA

Jeśli nie ma stanu nadzwyczajnego... to sankcje epidemiczne łamią Konstytucję

przez Dogmaty Karnisty | 8 kwietnia 2020

Za wejście do parku minimum 10.000 zł. Za chodzenie bez celu nawet 30.000 zł. Tak nadzwyczajnie wysokich sankcji nie przewidują nawet ustawy o stanach nadzwyczajnych.

Prof. Andrzej Zoll na studiach prawniczych zawsze kazał nam przynosić na wykład Konstytucję. Bo prawo to system naczyń połączonych: jeden system, który powinien dążyć do maksymalnej, wewnętrznej spójności. Prawo karne wkracza najdotkliwiej w prawa i wolności człowieka – łatwo może przeobrazić się w narzędzie tyranii.

W państwie demokratycznym nie może być prawa karnego i żadnej kary “poza” standardem określonym w Konstytucji; przepis “poza” tym standardem powinien zostać usunięty z systemu prawnego. Dlatego karniści – być może zabrzmiało to nieco teologicznie – powinni cały czas spoglądać “w górę”. Tam w górze jest po prostu Konstytucja i określone przez nią **standardy sprawiedliwej sankcji**.

Jak w tym świetle prezentują się nowe kary pieniężne, wprowadzone do systemu prawnego wraz z regulacjami służącymi zwalczaniu epidemii koronawirusa? Przyglądam się temu problemowi w niniejszej analizie.

Autorzy obowiązujących regulacji przyjmują, że nie są to przepisy stanu nadzwyczajnego. Nie ma stanu nadzwyczajnego w sensie art. 228 Konstytucji, a ustawa o chorobach zakaźnych i nowe restrykcje przewidziane za złamanie zakazów to zwyczajne – a nie nadzwyczajne – środki konstytucyjne. Pogląd taki wyrażają też zresztą niektórzy Czytelnicy Dogmatów, o czym świadczą dyskusje toczące się na Facebooku.

I tak właśnie przyjmuję na potrzeby niniejszej analizy: sytuacja jest “zwyczajna”, stan epidemii nie jest stanem nadzwyczajnym w rozumieniu art. 228 Konstytucji. Założenie to prowadzi jednak do mocno nieciekawych wniosków...

Ocena konstytucyjności danej regulacji to proces złożony. W niniejszej analizie staram się zwrócić uwagę na jeden aspekt sprawy: **proporcjonalność sankcji przewidzianych dla stanu epidemii** – sytuacji zwyczajnego funkcjonowania państwa, biorąc pod uwagę spójność systemu prawnego, w którym wciąż możliwy do

wprowadzenia jest jeden ze stanów nadzwyczajnych.

Represje stanu epidemii

W związku z rozprzestrzenianiem się koronawirusa ustanowiono szereg nakazów, zakazów i ograniczeń odnoszących się do zachowania osób fizycznych. Dokumentuje je [rozporządzenie Rady Ministrów z 31.03.2020](#). Równolegle weszły w życie wysokie kary pieniężne za złamanie restrykcji z rozporządzenia. Kluczowe są tu dwa przepisy:

- art. 15zzzn ust. 1 [ustawy z 2.03.2020 o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych](#),
- art. 48a [ustawy z 5.12. 2008 o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi](#).

Artykuł 15zzzn ust. 1 dotyczy naruszenia zasad kwarantanny lub izolacji osoby zakażonej i przewiduje karę pieniężną w wysokości do 30.000 zł.

Art. 15zzzn. 1. W razie stwierdzenia naruszenia obowiązku hospitalizacji, kwarantanny lub izolacji w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem lub zwalczaniem COVID-19, nałożonego przez właściwy organ lub wynikającego z przepisów prawa, państwowy powiatowy inspektor sanitarny nakłada na osobę naruszającą taki obowiązek, w drodze decyzji, administracyjną karę pieniężną w kwocie do 30.000 zł.

Z kolei art. 48a kataloguje cały szereg typów czynów zakazanych pod groźbą kary pieniężnej, przewidując **kary od 5000 lub 10.000 zł do 30.000 zł** w zależności od rodzaju naruszenia prawa.

Wszystkie punkty, z których złożony jest art. 48a, to multi-blankiety zewnętrzne, odsyłające do przepisów ustawy – na ich podstawie wydano rozporządzenie określające, co nam dokładnie wolno, a czego nie wolno robić (czy tak dokładnie, to właśnie niestety nie wiadomo).

Idziemy od przepisu przewidującego karę do delegacji ustawowej, a od niej do treści rozporządzenia, z którego dowiadujemy się, na czym polega restrykcja stanu epidemii.

Art. 48a. 1. Kto w stanie zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii nie stosuje się do ustanowionych na podstawie art. 46 lub art. 46b nakazów, zakazów lub ograniczeń, o których mowa w:

1) art. 46 ust. 4 pkt 1 lub w art. 46 b pkt 5 i 9–12, podlega karze pieniężnej w wysokości od 5000zł do 30000 zł;

2) art. 46 ust. 4 pkt 2 lub w art. 46b pkt 3, podlega karze pieniężnej w wysokości od 10000 zł do 30000 zł;

3) art. 46 ust. 4 pkt 3–5 lub w art. 46b pkt 2 i 8, podlega karze pieniężnej w wysokości od 10000 zł do 30000 zł;

4) art. 46 ust. 4 pkt 6, podlega karze pieniężnej w wysokości od 5000 zł do 10000 zł;

5) art. 46 ust. 4 pkt 7 lub w art. 46b pkt 4, podlega karze pieniężnej w wysokości od 5000 zł do 10000 zł.

2. Kto w stanie zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii nie wykonuje decyzji, o których mowa w art. 47 ust. 4, podlega karze pieniężnej w wysokości od 5000 zł do 30000 zł.

Same cyferki niewiele nam powiedzą, ale dziś nie o zachowaniach, a o sankcjach. Jak widać, przewidziane są tu bardzo wysokie kary pieniężne. W większości przypadków górną granicą kary jest **30.000 zł**.

Różnice w sankcjach

Przejdźmy do stanów nadzwyczajnych. Ustawy o “stanie klęski żywiołowej” oraz “stanie wyjątkowym” (określenia ściśle) zawierają przepisy karne, pozwalające sankcjonować naruszenia zakazów wydanych w obu tych stanach nadzwyczajnych. W przypadku **ustawy o stanie klęski żywiołowej** jest to art. 27, zawierający całą wyliczankę penalizowanych wykroczeń.

I tak, przykładowo, zgodnie z tym przepisem kto nie stosuje się do nakazu albo zakazu określonego sposobu przemieszczania się, narusza wprowadzone ograniczenia organizując lub przeprowadzając

impresę masową albo strajk czy też nie stosuje się do nakazu albo zakazu przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach, **podlega karze aresztu albo grzywny do 5000 zł.**

Analogiczne kary (areszt lub grzywna) przewiduje art. 23 [ustawy o stanie wyjątkowym](#).

Wynika z tego, że poziom represyjności kar pieniężnych w stanie epidemii jest kilkakrotnie wyższy od represji przewidzianych w stanie wyjątkowym i stanie klęski żywiołowej. Przykładowe różnice ilustruje poniższa tabela:

Czyn	Stan epidemii	Stan klęski żywiołowej lub stan wyjątkowy
naruszenie określonego sposobu przemieszczania się	kara pieniężna 5000-30.000 zł	areszt / grzywna do 5000 zł
	kara pieniężna 10.000- 30.000 zł	areszt / grzywna do 5000 zł
udział w imprezie lub zgromadzeniu	kara pieniężna 10.000- 30.000 zł	areszt / grzywna do 5000 zł
	kara pieniężna 10.000- 30.000 zł	areszt / grzywna do 5000 zł

Nadzwyczajny rozdźwięk

Porównanie omówionych regulacji prowadzi do kilku obserwacji. Przyjrzyjmy się najpierw “nadzwyczajnym” wykroczeniom:

- sankcje stanu nadzwyczajnego zostały wpisane w ogólne mechanizmy odpowiedzialności karnej; są to wykroczenia i stosują się do nich **“zwyczajne” zasady wymierzania kary;**
- sankcje stanu nadzwyczajnego są **typowo o wiele niższe** od kar przewidzianych w stanie epidemii;
- w stanie klęski żywiołowej i stanie wyjątkowym grzywnę w wysokości do 5000 zł lub areszt zastosować może **tylko sąd;**
- zgodnie z ogólnymi zasadami prawa wykroczeń, za naruszenie prawa Policja może nas ukarać mandatem w wysokości **do 500 zł;**
- mandatu za wykroczenie **możemy nie przyjąć**, a wówczas sprawa trafia do sądu;
- w obu stanach nadzwyczajnych mamy do czynienia z postępowaniem wykroczeniowym, a więc **“pełnoprawną” odpowiedzialnością karną**. Oznacza to, że o **winie** decyduje sąd ze wszystkimi gwarancjami odpowiedzialności indywidualnej za czyn społecznie szkodliwy.

Inaczej wygląda forma represji dedykowana aktualnie dla walki z koronawirusem:

- w stanie epidemii surowe kary pieniężne nakłada **urzędnik**, zazwyczaj powiatowy inspektor sanitarny;
- urzędnik może wymierzyć karę **do 30.000 zł** za każde pojedyncze naruszenie prawa;
- w stanie epidemii koronawirusa decyzje mają rygor **natychmiastowej wykonalności;**
- przysługuje odwołanie do sądu, ale po wyczerpaniu ścieżki administracyjnej, co **nie blokuje wykonania kary** (konieczności zapłacenia);
- zgodnie z poglądami doktryny, odpowiedzialność zmierzająca do nałożenia kary pieniężnej ma charakter **zobiektywizowany** bez konieczności przypisania sprawcy indywidualnej winy i bez gwarancji procesowych znanych procesowi karnemu (nie jest to odpowiedzialność **“karna”**).

Wyraźnie widać, że **restrykcje przewidziane dla stanu epidemii są istotnie bardziej nadzwyczajne** niż analogiczne rozwiązania ustalone przez ustawodawcę dla dwóch konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych. Są one o wiele bardziej dolegliwe także z uwagi na rygor natychmiastowej wykonalności.

Represje epidemiczne to także **pozasądowy tryb karania** obywatela bardzo dolegliwymi – wielokrotnie wyższymi niż w przypadku wykroczeń – karami pieniężnymi.

Wróg jest identyczny...

Ocena konstytucyjności omawianych regulacji karnych powinna uwzględniać kilka istotnych kontekstów.

Mówimy o regulacjach o istotnie zbieżnym celu. Zarówno w stanie klęski żywiołowej, jak i w stanie epidemii wprowadzane są obostrzenia zapobiegające np. szerzeniu się choroby zakaźnej wśród ludzi, chroniące zdrowie i życie obywateli. **Chodzi o ochronę identycznych dóbr prawnych w sensie art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

Dla stanu klęski żywiołowej i stanu epidemii niewątpliwie **wspólny jest “wróg”** – choroba zakaźna, koronawirus, żywioł, który trudno okiełznać.

Zbieżny jest także cel przepisów o karach. To cel prewencyjny, aby powstrzymać obywatela przed określonym postępowaniem, a także adekwatna – dolegliwa – represja za określone naruszenie prawa.

Mówimy rzecz jasna o **identycznym typie czynów zakazanych prawnie**, na przykład przemieszczaniu się czy gromadzeniu w miejscach publicznych. Wszystkie omawiane ustawy posługują się w zasadzie identycznymi określeniami. Jednak ten sam czyn, który w stanie nadzwyczajnym zagrożony jest karą do 5000 zł, w “zwyczajnym” stanie epidemii obwarowany jest sankcją co najmniej 5000 zł!

Wreszcie należy uwzględnić, że szczególnie w stanie nadzwyczajnym, dla sprawnego podejmowania działań ratujących państwo i obywateli, **zwiększa się rola przepisów karnych i restrykcji wymuszających posłuszeństwo wobec ustanowionych zakazów**. Z konstytucyjnego założenia, w stanie nadzwyczajnym wolno ustawodawcy nieco więcej niż w okresie stabilizacji państwa (art. 228 ust. 5 Konstytucji), w zakresie ograniczeń praw i wolności obywatela. Dotyczy to także, a może przede wszystkim, ustawowych granic kary za czyny zabronione na mocy ustaw o stanach nadzwyczajnych.

Parametry te podsumowuje poniższa tabela:

Parametr	Stan faktyczny
Dobro prawne	Życie człowieka, zdrowie, bezpieczeństwo
Wróg	COVID-19, powikłania
Cel kar	#zostańwdomu, dolegliwość indywidualna
Typ czynu	Przemieszczanie się, gromadzenie, przebywanie w określonych miejscach itp.
Standard	Nadzwyczajne represje w nadzwyczajnej sytuacji

...a sankcje postawione na głowie

Pora na wnioski.

Najprościej mówiąc: **jeżeli nie ma stanu nadzwyczajnego, to sankcje przewidziane za naruszenie restrykcji stanu epidemii są niezgodne z Konstytucją**. (Inna sprawa, czy są one w pełni zgodne z Konstytucją, jeśli przyjmiemy, że mamy do czynienia z konstytucyjnym stanem nadzwyczajnym – to wymagałoby odrębnej

analizy).

W okresie zwyczajnego funkcjonowania państwa, groźba 30.000 zł kary za chodzenie bez celu NIE MA RACJI BYTU!

Sankcje ustalone dla naruszeń prawa w aktualnym stanie epidemii – z uwagi na ich wysokość i rygory natychmiastowej wykonalności, ukształtowane nowelizacjami z marca 2020 r. – **nie spełniają standardu sankcji proporcjonalnej, celowej i koniecznej dla zapewnienia ochrony konstytucyjnych dóbr prawych w warunkach zwyczajnego funkcjonowania państwa**, w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Po pierwsze, **nie są to sankcje proporcjonalne**.

W *stricte* konstytucyjnych stanach nadzwyczajnych, analogiczne restrykcje przewidziane za te same typy czynów są wyraźnie mniej dolegliwe – a powinno być odwrotnie. Jest więc to nieproporcjonalność restrykcji w ramach stanu “zwyczajnego” względem kar właściwych dla sytuacji nadzwyczajnej.

Nieproporcjonalność omawianych kar wynika również z ich niezróżnicowania w obrębie stanu epidemii. Zgodnie z przywoływanym art. 15zzzn ust. 1. ustawy, kara grożąca osobie naruszającej zasady kwarantanny lub izolacji (czyli zakażona) wynosi do 30.000 zł. Dokładnie taka sama kara grozi osobie w pełni zdrowej, która wejdzie samotnie do pustego parku, bądź przemieszcza się samochodem w celu rekreacyjnym nie stwarzając dla nikogo żadnego zagrożenia epidemicznego. Błąd polega więc także na braku uadekwatnienia granic grożącej kary względem realnego zagrożenia ze strony sprawcy czynu.

Po drugie, **nie są to sankcje celowe** dla ochrony istotnych wartości konstytucyjnych.

Nie wykazano, że osiągnięcie celów ochronnych wymaga sankcjonowania naruszeń prawa karami do 30.000 zł za każde pojedyncze naruszenie. Ponadto identyczne cele realizowane są o

wiele mniej dolegliwymi środkami represji nawet w ustawach o stanie klęski żywiołowej i stanie wyjątkowym, mimo że ustawodawcy “wolno” wtedy więcej.

Po trzecie, **nie są to sankcje konieczne** w zwyczajnym trybie funkcjonowania państwa.

Dla osiągnięcia celu podyktowanego ochroną państwa lub zdrowia obywateli, w stanie nadzwyczajnym ustawodawca może ograniczać prawa i wolności jednostki w szerszym zakresie niż dozwala mu się to czynić w czasie zwyczajnego funkcjonowania państwa (art 228 ust. 5 Konstytucji). O szerokości wspomnianego zakresu świadczy także struktura sankcji karnych.

Aktualnie proporcje te zostały odwrócone – mówiąc wprost, sytuacja jest postawiona na głowie.

Zachwiała się równowaga między istotnie dolegliwszymi represjami “zwykłego” trybu funkcjonowania państwa względem sankcji “nadzwyczajnych”, przewidzianych za identyczne czyny chroniące identyczne dobra prawne i karane w identycznym celu. **Odmienności te nie mają żadnego merytorycznego uzasadnienia.**

Tak wysokie sankcje w stanie “zwyczajnym” nie są również konieczne dla osiągnięcia celu prewencyjno-represyjnego, skoro nie znają ich nawet ustawy o stanach nadzwyczajnych. Porównanie jest miarodajne, bo przepisy karne zawarte w tych ustawach spełniają identyczne funkcje prawa karnego co przepisy o karach pieniężnych z regulacji dotyczących COVID-19.

Spójrzmy też na to od innej strony: nie może być tak, że po “formalnym” wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej sprawcom tych samych naruszeń prawa zaczną grozić kilkukrotnie niższe sankcje w porównaniu do aktualnych restrykcji. Jeśli tamte są rzeczywiście “nadzwyczajne”, to te, które grożą nam obecnie, są nadzwyczajnie nieproporcjonalne.

Zwyczajna sytuacja uzasadnia sięganie po zwyczajne środki ochrony praw i wolności człowieka, w tym po zwyczajne sankcje przewidziane dla danych czynów w stanie zwyczajnego funkcjonowania państwa. Jeżeli aktualny stan epidemii nie jest sytuacją nadzwyczajną, to nie ma żadnych podstaw, by represjonować nas sankcjami o nadzwyczajnym rozmiarze.

Jeśli stan epidemii jest z perspektywy prawnej “zwyczajnym” trybem funkcjonowania państwa, to **aktualnie obowiązujące kary pieniężne łamią konstytucyjną zasadę proporcjonalnej, racjonalnej, celowej i koniecznej represji. Nie można nas karać tak surowymi karami z rygiorem natychmiastowej wykonalności.**

“ *W stanie wyjątkowym i s. klęski żywiołowej za łamanie zakazów – mandat do 500 zł, albo grzywna do 5000 lub areszt, orzeka sąd. W aktualnym stanie epidemii – kary minimum 5000 do 30.000 zł, mogą się wielokrotnie sumować, nakłada urzędnik. I to niby nie jest stan nadzwyczajny!?*
— *Mikołaj Małecki (@MikolajMalecki) April 7, 2020*

Ustawodawca może oczywiście “naprawić” sytuację i znowelizować wszystkie przepisy karne przewidziane dla stanów nadzwyczajnych, np. zastępując je jednolicie surowymi karami pieniężnymi. Wówczas dyskusja o proporcjonalności sankcji oparta będzie na nieco innych argumentach, w szczególności uwzględniających zakres możliwych w stanie nadzwyczajnym ograniczeń praw i wolności człowieka, do których nie ma podstaw poza stanami nadzwyczajnymi.

Jak zneutralizować nadwyżkę?

Niekonstytucyjność sankcji grozących za naruszenie rozporządzenia Rady Ministrów ma charakter zakresowy – częściowy. Z przeprowadzonych analiz wynika, że kary pieniężne nakładane szczególnie na osoby fizyczne są nieproporcjonalne **co do ich wysokości**, znacząco wyższej od analogicznych regulacji właściwych dla stanów nadzwyczajnych, zakłócając w ten sposób logikę konstytucyjnych ograniczeń praw i wolności człowieka.

Niekonstytucyjność tę należy “naprawiać” w toku stosowania przepisów na jeden z następujących sposobów*:

- w przypadku dolnej granicy ulokowanej na poziomie minimum 10.000 zł należy wykluczyć możliwość ukarania obywatela administracyjną karą pieniężną. W tym przypadku karę wywindowano do pułapu bezwzględnej niekonstytucyjności; nie da się jej zastąpić karą niższą od dolnej granicy zagrożenia wskazanego w przepisie, nie narażając się na zarzut wymierzenia kary w wysokości nieprzewidzianej w ustawie. Policjant stwierdzający dane naruszenie nie powinien kierować sprawy do sanepidu. Jeśli znajdą ku temu podstawy, można nałożyć na osobę łamiącą dany zakaz wyłącznie mandat karny w drodze postępowania wykroczeniowego lub skierować sprawę do sądu celem wymierzenia kary za wykroczenie (o ile, rzecz jasna, spełnione będą w danej sytuacji znamiona wykroczenia, np. art. 54 k.w.);
- w przypadku sankcji ulokowanej na poziomie minimum 5000 zł, w ostateczności należy wymierzać najniższą możliwą karę pieniężną, a w razie zaistnienia okoliczności łagodzących – odstępować od jej wymierzenia;
- gdyby doszło do postępowania administracyjnego, należy kumulować naruszenia różnych zakazów w jednej sankcji, analogicznie do mechanizmu eliminacji sankcji znanemu z prawa wykroczeń (eliminacyjny zbieg przepisów z art. 9 Kodeksu wykroczeń). Należy stosować najłagodniejsze z możliwych kar przewidzianych w przepisie typizującym.

W razie wątpliwości należy uznać, że kara pieniężna jest niemożliwa do zastosowania z uwagi na jej sprzeczność z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Otwarta jest droga do wymierzenia kary na zasadach ogólnych, na podstawie Kodeksu wykroczeń – o ile oczywiście będą do tego podstawy, bo ktoś dopuścił się rzeczywiście czynu zabronionego pod groźbą kary.

W ten sposób niekonstytucyjna nadwyżka represji zredukowana zostanie do proporcjonalnego poziomu, z uwzględnieniem faktu, iż

mają to być – jak założyliśmy – “zwyczajne” środki konstytucyjne zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa obywateli.

*Nieco inaczej należałoby podejść do omawianego zagadnienia w razie uznania, że wraz z ogłoszeniem rozporządzenia Rady Ministrów z 31.03.2020 r. został wprowadzony stan nadzwyczajny w rozumieniu art. 228 i 232 Konstytucji. Badanie proporcjonalności sankcji musiałoby opierać się wówczas na nieco innych przesłankach i mogłoby zakończyć się nieco innymi wnioskami.

Podsumowanie

Przeanalizowaliśmy powyżej kwestię sankcji przewidzianych za typowe zachowania, które mogą być zakazane w celu walki z wirusem (zakaz zgromadzeń, odstępy między osobami itp).

Prześledziliśmy wysokość kar grożących za nie w stanie epidemii.

Przyjrzeliliśmy się też restrykcjom stanów nadzwyczajnych.

Porównaliśmy je, dostrzegając istotne dysproporcje.

Następnie zbadaliśmy, czy nieproporcjonalność ta znajduje uzasadnienie w standardzie Konstytucyjnym. Wszystko wskazuje na to, że nie. Dlatego niekonstytucyjną nadwyżkę represji należy zredukować w rozsądnym stosowaniu prawa.

Rozważania te, rzecz jasna, nie są zachętą do naruszania zakazów epidemicznych. Chodzi o ochronę prawną przed niesprawiedliwą karą. Jeśli ktoś zostanie obciążony zbyt dotkliwą karą, wbrew obowiązującym przepisom, sytuację taką powinien naprawić sąd.

Poza rozważaniami znajdował się inny, też istotny temat – czy określone zakazy lub ograniczenia, wydane na podstawie rozporządzenia, mieszczą się w standardzie Konstytucji i delegacji ustawowej do ich wydania w tej właśnie formie. Jest to temat na odrębną analizę. (Dużo zależy tu od początkowego założenia – czy sytuacja w Polsce jest stanem nadzwyczajnym, czy nie).

Nie rozważaliśmy również zupełnie odrębnej kwestii – charakteru

prawnego i standardów orzekania administracyjnych kar pieniężnych
in genere.

Dziękuję za śledzenie Dogmatów i zapraszam na Facebooka!

KARA PIENIĘŻNA

KORONAWIRUS