



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 25-11-2020 r.

Adam Bodnar

VII.613.112.2020.ST

**Pan
Nadinspektor Paweł Dobrodziej
Komendant Stołeczny Policji
ePUAP**

Szanowny Panie Komendancie,

pragnę podziękować za pismo Pana Komendanta z dnia 23 listopada 2020 r. (sygn. I-KIII-5115/4283/20) zawierające wyjaśnienia w sprawie działań podejmowanych przez Policję w nocy z dnia 22 na 23 października 2020 r. wobec uczestników zgromadzenia spontanicznego wyrażających protest w związku z wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny w dniu 22 października 2020 r. wyroku (sygn. akt K 1/20) dotyczącego warunków przerywania ciąży.

Wyjaśnienia te niestety wskazują, w mojej ocenie, na to, że istotna część tych działań Policji była podejmowana z naruszeniem prawa.

Z otrzymanych wyjaśnień wynika, że „wylegitymowano 134 osoby, z czego w 121 przypadkach podstawą faktyczną legitymowania było popełnienie wykroczenia z art. 54 kw w zw. z § 28 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.” Ponadto „wobec 84 osób, które dopuściły się popełnienia czynu zabronionego o znamionach wykroczenia określonego w art. 54 kw w zw. z § 28 cytowanego rozporządzenia sporządzono wnioski o ukaranie do sądu”, zaś „wobec 9 osób zastosowano środek oddziaływania wychowawczego z art. 41 kw w postaci pouczenia.”

Zastosowana w opisanych sprawach przez funkcjonariuszy Policji kwalifikacja prawna czynów popełnionych przez osoby protestujące w nocy 22/23 października 2020 r. nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym prawie, należy zaś w tym miejscu przypomnieć, że organy władzy publicznej, w tym Policja, zobowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP).

Zgodnie z treścią art. 54 kw, powołanego jako uzasadnienie podejmowanych przez funkcjonariuszy Policji czynności, kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscu publicznym, podlega karze grzywny do 500 złotych lub karze nagany. Stąd też czynności podejmowane przez funkcjonariuszy Policji miałyby swoje uzasadnienie tylko wówczas, gdyby powoływane jako związkowe przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 1758 ze zm.) były przepisami porządkowymi, o których mowa w art. 54 k. w. Tak jednak nie jest. Przepisy wskazanego rozporządzenia, w tym § 28 ust. 1, zostały wydane w celu wykonania ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1845 ze zm.). Zakres przedmiotowy tej ustawy wyznacza jej art. 1. W szczególności z art. 1 pkt 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi wynika, że ustawa ta określa zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Z jej art. 1 pkt 3 wynika natomiast, że określa ona również uprawnienia i obowiązki osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Już z tych powołanych powyżej przepisów art. 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi wynika w sposób wyraźny, że wszelkie akty wykonawcze wydawane na podstawie przepisów tej ustawy służą realizacji ustawowego celu w postaci zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Celem tych przepisów jest więc ochrona zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji RP) i w ramach tak określonego celu realizacja konstytucyjnego obowiązku zwalczania chorób epidemicznych (art. 68 ust. 4 Konstytucji RP). Nie stanowią one więc w sposób oczywisty przepisów porządkowych w rozumieniu art. 54 k. w. W przypadku bowiem przepisów porządkowych przedmiot ochrony stanowi porządek i spokój w miejscach publicznych, celem przepisów

omawianego rozporządzenia Rady Ministrów jest zaś, co trzeba po raz kolejny podkreślić, ochrona zdrowia realizowana poprzez zwalczanie epidemii.

W świetle aktualnie obowiązującego ustawodawstwa wydanymi z upoważnienia ustawy przepisami porządkowymi, o których mówi art. 54 k. w. są przepisy porządkowe wydawane na podstawie: art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.), art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.), art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1464 ze zm.), art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 8 ze zm.), art. 59 ust. 8 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1043 ze zm.). Nie są nimi natomiast z całą pewnością przepisy wydawane na podstawie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Jak wskazał w kontekście art. 54 kw Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 lipca 2003 r. (sygn. akt P 10/02, OTK z 2003 r., Nr 6/A, poz. 62), „w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że analizowany przepis ma na celu ochronę porządku i spokoju w miejscach publicznych. Zawiera on odesłanie do przepisów porządkowych wydawanych w celu zapewnienia porządku i spokoju publicznego. W konsekwencji, w razie naruszenia przepisów, które mają inny przedmiot ochrony, nie jest możliwe zastosowanie zaskarżonego przepisu.”

Nie oznacza to, że naruszenie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii nie może stanowić wykroczenia stypizowanego w Kodeksie wykroczeń. Z całą mocą należy jednak podkreślić, że będzie to wówczas wykroczenie przeciwko zdrowiu ujęte w katalogu wykroczeń zawartych w Rozdziale XIII Kodeksu wykroczeń – wykroczenia przeciwko zdrowiu.

W szczególności z art. 116 § 1 k. w. wynika, iż kto, wiedząc o tym, że:

1) jest chory na gruźlicę, chorobę weneryczną lub inną chorobę zakaźną albo podejrzany o tę chorobę,

2) styka z chorym na chorobę określoną w punkcie 1 lub podejrzanym o to, że jest chory na gruźlicę lub inną chorobę zakaźną,

3) jest nosicielem zarazków choroby określonej w punkcie 1 lub podejrzanym o nosicielstwo

- nie przestrzega nakazów lub zakazów zawartych w przepisach o zapobieganiu tym chorobom lub o ich zwalczaniu albo nie przestrzega wskazań lub zarządzeń leczniczych wydanych na podstawie tych przepisów przez organy służby zdrowia, podlega karze grzywny albo karze nagany.

W art. 116 § 1 kw ustawodawca stypizował więc wykroczenie polegające na nieprzestrzeganiu nakazów lub zakazów związanych ze zwalczaniem chorób zakaźnych przez osobę zobowiązaną do ich przestrzegania. Strona przedmiotowa tego wykroczenia polega na nieprzestrzeganiu nakazów lub zakazów zawartych w przepisach o zapobieganiu chorobom zakaźnym lub o ich zwalczaniu. W związku z tym zwraca się uwagę (por. „Kodeks wykroczeń. Komentarz” pod red. T. Bojarskiego, LEX/el. 2020, komentarz do art. 116), że „nakazy i zakazy związane ze zwalczaniem i zapobieganiem szerzeniu się chorób zakaźnych, których nieprzestrzeganie prowadzi do realizacji znamion wykroczenia stypizowanego w art. 116 k. w., mogą wynikać także z rozporządzeń wydawanych przez odpowiednie organy w związku z wystąpieniem stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii.”

Natomiast podmiot wykroczenia określonego w art. 116 § k. w. to osoba: 1) chora na chorobę zakaźną lub podejrzana o taką chorobę, 2) stykająca się z osobami chorymi na choroby zakaźne lub podejrzanymi o nie, 3) będąca nosicielem zarazków chorób zakaźnych oraz podejrzana o nosicielstwo.

Przy spełnieniu powyższych warunków naruszenie zakazów i nakazów zawartych w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii stanowi wykroczenie stypizowane w Kodeksie wykroczeń, a konkretnie w art. 116 § 1 k. w. Z pewnością natomiast naruszenia tych zakazów i nakazów nie stanowi wykroczenia określonego w art. 54 k. w., rozporządzenie to nie ma bowiem charakteru przepisów porządkowych wydanych z upoważnienia ustawy.

Przedstawione uwagi prowadzą zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich do wniosku, że **działania funkcjonariuszy Policji podejmowane wobec uczestników zgromadzenia spontanicznego w nocy z dnia 22 na 23 października 2020 r. polegające na ich legitymowaniu, zatrzymywaniu, nakładaniu mandatów w związku z popełnieniem wykroczenia z art. 54 k. w. w zw. z § 28 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii zostały oparte na nie znajdującym uzasadnienia w obowiązującym prawie przekonaniu, iż zachowania tych uczestników wyczerpują znamiona wykroczenia opisanego w tych przepisach. Działania te doprowadziły w efekcie do naruszenia sfery wolności osobistej wskazanych osób (art. 41 ust. 1 Konstytucji RP), doprowadziły też do ukarania mandatami osób, które nie dopuściły się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia (art. 42 ust. 1 Konstytucji RP).**

W związku z powyższym, stwierdzając naruszenie konstytucyjnych praw jednostki określonych w art. 41 ust. 1 i art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, kieruję niniejsze wystąpienie do Pana Komendanta stosownie do art. 14 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627) z prośbą o podjęcie czynności zmierzających do usunięcia wskazanych naruszeń prawa, w tym o wycofanie skierowanych do sądu wniosków o ukaranie, które nie znajdują oparcia w obowiązującym prawie.

Z wyrazami szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/