

PENALIZACJA ZACHOWANIA

niestosowania się do poleceń funkcjonariuszy Policji

dr Krzysztof Gorazdowski

Akademia im. Jakuba z Paradyża
w Gorzowie Wielkopolskim

dr Monika Mocianko-Pawlak

KWP w Szczecinie

Artykuł zawiera prawnokarną analizę znamion wykroczenia stypizowanego w art. 65a Kodeksu wykroczeń. Wskazano w nim okoliczności faktyczne i prawne stanowiące podstawę do wdrożenia dyspozycji przedmiotowego przepisu w celu zapewnienia prawidłowego przebiegu podejmowanych przez Policję czynności procesowych. W opracowaniu wykorzystano informacje zawarte w dostępnych orzeczeniach sądowych wydanych w sprawach o wykroczenia z art. 65a k.w., co pozwoliło na prawidłowe określenie znamion strony podmiotowej i przedmiotowej wykroczenia, które są poddawane przez sądy różnorodnej ocenie w prowadzonych postępowaniach. Podjęto również polemikę z przeciwnikami penalizacji tego zachowania i ich głosami krytycznymi, prezentując kontrargumenty prawne w szerszej perspektywie. Przedmiotowe opracowanie ma charakter przede wszystkim edukacyjno-szkoleniowy, a jego celem jest przybliżenie genezy prawnej i celowości wprowadzenia w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 2008, 2052, 2269 i 2328) rozwiązania prawnego kryminalizującego zachowanie polegające na niestosowaniu się do poleceń funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej lub innego organu ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego wykonujących czynności służbowe.

WPROWADZENIE

W dobie zagrożeń potęgowanych czynnikami naturalnymi i quasi-naturalnymi, do których można zaliczyć epidemię COVID-19, a także innymi destruktywnymi działaniami człowieka, z których najbardziej niebezpieczne są wywołanie konfliktów zbrojnych czy podejmowanie działań o charakterze terrorystycznym, na Policji – jako jednej z głównych instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny – ciążyą dodatkowo obowiązki skoncentrowane na niwelowaniu zagrożeń oraz utrzymaniu pożądanego poziomu bezpieczeństwa. Akceptowalny poziom bezpieczeństwa jest ściśle związany z poczuciem

bezpieczeństwa w społeczeństwie, które stanowi jeden z wiodących mierników skuteczności działań Policji.

Rosnąca świadomość społeczna rzeczywistych i potencjalnych zagrożeń przy odwrotnie proporcjonalnym wzroście świadomości prawnej obywateli przyczyniają się do wywołania stanu określanego mianem dysonansu społecznego. Powszechna świadomość przynajmniej teoretycznych szans na obronę przed zagrożeniami naturalnymi, dzięki rozwojowi nauki, oraz świadomość braku możliwości samodzielnego niwelowania zagrożeń antropogenicznych przez jednostkę powinny determinować postawy społeczne skoncentrowane na współpracy z Policją. W praktyce jednak, szczególnie w okresach pojawienia się nowych zagro-

ART. 65a KODEKSU WYKROCZEŃ

żeń, jak chociażby epidemii COVID-19, potęgują się zachowania społeczne kwestionujące znaczenie oraz wagę działań podejmowanych przez organy i instytucje stojące na straży bezpieczeństwa wewnętrznego, w tym również Policję.

W tym aspekcie należy podkreślić, że zapewnienie bezpieczeństwa, a tym samym realizacja oczekiwań społecznych, uwarunkowane są nie tylko zwalczaniem czynów zabronionych, tj. przestępstw i wykroczeń. Działania właściwych organów i instytucji powinny być skoncentrowane na zapobieganiu wszystkim zachowaniom niepożądanym z punktu widzenia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Instytucją podejmującą tego rodzaju działania jest niewątpliwie Policja, gdyż zakres jej zadań nie ogranicza się wyłącznie do ujawniania i ścigania sprawców przestępstw, ale również do identyfikowania zagrożeń występujących w danym regionie i podejmowania działań prewencyjnych. Z tej przyczyny ustawodawca, wprowadzając do Kodeksu wykroczeń art. 65a w postaci zachowania sprawcy związanego z niestosowaniem się do poleceń funkcjonariuszy tej formacji oraz Straży Granicznej, objął to zachowanie penalizacją.

ZNAMIONA WYKROCZENIA Z ART. 65a K.W.

Wprowadzony do Kodeksu wykroczeń przepisami ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, z późn. zm.) – **art. 65a wszedł w życie w dniu 31 marca 2020 r. w brzmieniu:**

Artykuł 65a k.w.

Kto umyślnie, nie stosując się do wydawanych przez funkcjonariusza Policji lub Straży Granicznej, na podstawie prawa, poleceń określonego zachowania się, uniemożliwia lub istotnie utrudnia wykonanie czynności służbowych, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.

Z uzasadnienia do projektu ustawy wynika, że wprowadzona zmiana w Kodeksie wykroczeń w zakresie penalizacji braku zastosowania się do poleceń wydawanych przez funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej skoncentrowana jest na zapewnieniu skuteczności działań tych formacji nie tylko podczas zagrożenia epidemicznego, lecz także przy realizacji typowych zadań ustawowych. Określenie nowego czynu zabronionego stanowiącego wykroczenie, polegającego na uniemożliwianiu lub istotnym utrudnianiu wykonywania czynności służbowych przez funkcjonariusza Policji lub Straży Granicznej poprzez niestosowanie się do wydawanych przez funkcjonariusza poleceń ma służyć zapewnieniu prawidłowości i skuteczności interwencji podejmowanych przez funkcjonariuszy wymienionych formacji. W ocenie autorów projektu ustawy przepis ten stanowi urzeczywistnienie przysługującego funkcjonariuszom Policji prawa do wydawania poleceń, które to prawo zostało sformułowane

wprost w art. 15 ust. 1 pkt 10 ustawy o Policji, dodanym na mocy ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (druk nr 299, s. 80–81).

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 10 ustawy o Policji policjanci, wykonując czynności, o których mowa w art. 14, mają m.in. prawo wydawania osobom poleceń określonego zachowania się w granicach niezbędnych do wykonywania czynności określonych w pkt 1–5 (*legitymowania, zatrzymywania, pobierania od osób odcisków linii papilarnych lub wycięcia ze służówki policzków, pobierania odcisków linii papilarnych lub materiału biologicznego ze zwłok ludzkich o nieustalonej tożsamości, przeszukiwania osób i pomieszczeń, dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunków w portach i na dworcach oraz w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego oraz obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu lub dźwięku w trakcie interwencji w miejscach publicznych, miejscach innych niż publiczne podczas prowadzenia działań kontrterrorystycznych oraz wspierania działań jednostek organizacyjnych Policji przez służbę kontrterrorystyczną w warunkach szczególnego zagrożenia lub wymagających użycia specjalistycznych sił i środków oraz specjalistycznej taktyki działań, a także w policyjnych środkach transportu*) lub w pkt 9 (*dokonywania sprawdzenia prewencyjnego w celu ochrony przed bezprawnymi zamachami na życie lub zdrowie osób lub mienie lub w celu ochrony przed nieuprawnionymi działaniami skutkującymi zagrożeniem życia lub zdrowia lub bezpieczeństwa i porządku publicznego*) lub wykonywania innych czynności służbowych podejmowanych w zakresie i w celu realizacji ustawowych zadań Policji – np.: w granicach niezbędnych do ochrony przed zatarciem śladów przy zabezpieczaniu miejsca zdarzenia lub w celu uniknięcia bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa osób lub mienia. A zatem mogą być to wszystkie czynności wchodzące w zakres realizacji ustawowych zadań Policji, takie jak czynności administracyjno-porządkowe (np. legitymowanie, kontrola osobista, czynności podejmowane w celu uniknięcia bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa osób lub mienia) lub dochodzeniowo-śledcze (np. związane z ochroną przed zatarciem śladów przy zabezpieczaniu miejsca zdarzenia, zatrzymaniem osoby).

Pojęcie interwencji Policji zdefiniowane zostało w art. 15 ust. 7c ustawy o Policji jako włączenie się policjanta lub policjantów w tok zdarzenia mogącego naruszać normy prawne i podjęcie działań zmierzających do ustalenia charakteru, rodzaju i okoliczności powstałego zdarzenia oraz przedsięwzięć ukierunkowanych na przywrócenie naruszonego porządku prawnego.

Dokonując opisu ustawowych znamion przedmiotowego wykroczenia, należy wskazać, że jego przedmiotem ochrony obejmuje prawidłowe funkcjonowanie instytucji państwowych, czyli prawem chronione jest właściwe, niezakłócone funkcjonowanie Policji i Straży Granicznej w zakresie podejmowania czynności służbowych przez funkcjonariuszy tych służb. Wykroczenie może być popełnione przez każdą osobę fizyczną, zdolną do ponoszenia odpowiedzialności na gruncie prawa wykroczeń, a zatem przez osobę, która ukończyła 17 rok życia i jest poczytalna (tj. nie zachodzą wobec niej okoliczności, o których mowa

w art. 17 § 1 k.w.). Wykroczenie z art. 65a k.w. może być popełnione wyłącznie umyślnie, zarówno w zamiarze bezpośrednim, jak i ewentualnym, na co wskazuje treść przedmiotowego przepisu: „Kto umyślnie...”. Generalnie zachowanie sprawcy wykroczenia polega na umyślnym niestosowaniu się do wydawanych przez funkcjonariusza Policji lub Straży Granicznej poleceń określonego zachowania się, które to polecenia mają wynikać z obowiązujących przepisów prawa.

Polecenia wydawane przez funkcjonariuszy Policji, w art. 65a k.w., obejmują zarówno działanie (sposób określonego zachowania się), jak i zaniechanie (powstrzymanie się od określonego działania). Dla bytu omawianego wykroczenia polecenia te uwarunkowane są następująco – polecenie takie może być wydane tylko w granicach niezbędnych do wykonywania czynności służbowych podejmowanych w zakresie i w celu realizacji ustawowych zadań Policji. Warto podkreślić, iż Kodeks wykroczeń nie reguluje rangi aktów prawnych stanowiących podstawę do wydawania poleceń wskazanych w omawianym przepisie, co oznacza, że zastosowanie znajdują wszystkie akty prawne stanowiące źródła prawa powszechnie w Polsce obowiązującego, wymienione w art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP (J.M. Wojciechowski, w: J. Lachowski, s. 294).

Wykroczenie z art. 65a k.w. jest wykroczeniem materialnym, którego skutek może mieć postać istotnego utrudnienia wykonania czynności służbowych przez funkcjonariusza Policji lub Straży Granicznej albo uniemożliwienia wykonania czynności służbowych.

Owa istotność wskazana przez ustawodawcę w relacji do czynności sprawczej eliminuje stosowanie tego przepisu do przypadków błahych. Jako wadę takiego rozwiązania w literaturze wskazuje się ocenność tak określonego znamienia (K. Wala, s. 75–76).

W tym miejscu należy wskazać, że o ile skutek w postaci istotnego utrudnienia wykonania czynności służbowych przez funkcjonariusza Policji faktycznie ma charakter ocenny, to jednak można go zobiektywizować poprzez przyjęcie następujących kryteriów:

- 1) zaangażowania znacznych sił i środków wymaganych do skutecznego przeprowadzenia interwencji wskutek niewykonywania poleceń funkcjonariuszy Policji przez sprawcę wykroczenia,
- 2) wydłużenia czasu przeprowadzenia interwencji spowodowanego wyłącznie niewykonywaniem poleceń przez osobę, wobec której interwencja ta jest prowadzona.

Czynność określona w znamionach wykroczenia z art. 65a k.w. polega na umyślnym niestosowaniu się do poleceń określonego zachowania, które w praktyce może mieć postać braku reakcji sprawcy na wydane polecenie bądź na zachowanie się w sposób odmienny od treści polecenia wydanego na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Dopóki jednak nie wystąpi skutek w postaci uniemożliwienia lub istotnego utrudnienia wykonania czynności służbowych przez funkcjonariusza Policji, czyn taki może być oceniany jako prawnie irrelevantne usiłowanie popełnienia wykroczenia z art. 65a k.w. (J.M. Wojciechowski, w: J. Lachowski, s. 295).

Niewątpliwie wykroczenie z art. 65a k.w. może być popełnione samoistnie, np. poprzez nieopuszczenie miejsca zdarzenia wbrew wydanym poleceniom, utrudnianie interwencji prowadzonej wobec innej osoby bądź w związku

z innym wykroczeniem, którego ujawnienie wywołało interwencję Policji, utrudnioną następnie przez niewykonywanie poleceń. Niezależnie od powyższego uzasadnione wydaje się każdorazowe uprzedzanie osób niestosujących się do poleceń wydawanych przez funkcjonariuszy Policji o odpowiedzialności z art. 65a k.w. w przypadku dalszego ignorowania tych poleceń.

Nie ulega zatem wątpliwości, że z omawianym wykroczeniem będziemy mieli do czynienia tylko wtedy, gdy zachowanie wypełni wszystkie znamiona określone w ustawie karnej.

ANALIZA ORZECZEŃ SĄDOWYCH W SPRAWACH O CZYNY Z ART. 65a K.W.

Z treści wyroku Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2021 r. wydanego w sprawie o sygn. akt II KK 40/21 wynika, że pierwszą okolicznością analizowaną w sprawie o to wykroczenie jest podstawa prawna wydanego polecenia. W uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia Sąd Najwyższy przywołał art. 7 Konstytucji RP, w którym sformułowano zasadę legalizmu, stanowiącą, że kompetencja każdego organu władzy publicznej powinna opierać się na wyrażeniu sformułowanym w przepisie prawa. W ocenie sądu działania organów państwowych wykraczające poza ramy przekazanych im uprawnień pozbawione są legitymacji. W dalszej części uzasadnienia sąd wskazał, iż precyzując warunki legalnego uczynienia użytku z przyznanej funkcjonariuszowi publicznemu kompetencji do ingerencji w prawa i wolności obywatela w literaturze, wskazuje się, że:

- 1) funkcjonariusz ten musi być rzeczowo i miejscowo do niej uprawniony,
- 2) muszą zachodzić zarówno formalne, jak i merytoryczne warunki uzasadniające zainicjowanie i realizację ingerencji,
- 3) przebieg tej ingerencji musi być zgodny z procedurą prawną jej wykonywania.

Ponadto sąd przywołał również przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 lutego 2020 r. w sprawie postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień policjantów (Dz. U. poz. 192), wskazujące obowiązki funkcjonariuszy Policji podczas wykonywania m.in. czynności legitymowania. Sąd Najwyższy wskazał, iż w toku postępowania zakończonego wydaniem zaskarżonego rozstrzygnięcia nie wyjaśniono, w jaki sposób zachowanie obwinionego uniemożliwiało lub istotnie utrudniało wykonanie czynności służbowej oraz o jaką konkretnie czynność służbową (czynności służbowe) chodziło. Ponadto, w oparciu o dotychczasową linię orzeczniczą (np. wyrok SN z dnia 28 października 2011 r., sygn. akt III KK 291/11), Sąd Najwyższy podkreślił, że *sąd meriti obowiązany jest do rozstrzygnięcia, czy w stanie faktycznym przedmiotowej sprawy istniała podstawa prawna do podjęcia wobec R.W. czynności legitymowania* (https://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx?Sygnatura=II%20KK%2040/21).

W zakresie udowodnienia popełnienia czynu z art. 65a k.w., którego skutek – jak wskazano powyżej – ma charakter ocenny, przywołać można także wyrok Sądu Rejonowego w Gorzowie Wlkp. z dnia 27 kwietnia 2021 r. wydany

ART. 65a KODEKSU WYKROCZEŃ

w sprawie o sygn. akt II W 1219/20. Z uzasadnienia rozstrzygnięcia wynika, że uznanie, iż sprawca dopuścił się popełnienia wykroczenia, sąd oparł, poza zeznaniami funkcjonariuszy Policji, również na zapisie wideofonicznym dostarczonym na płycie do komendy Policji przez brata obwinionego, a mającym świadczyć o braku ze strony obwinionego zachowań przypisanych mu we wniosku w postaci niestosowania się do wydawanych przez funkcjonariuszy poleceń oraz utrudniania wykonywanych przez nich czynności. W ocenie sądu dowód ten nie zasługiwał na walor wiarygodności z uwagi na możliwość wybiórczego przedstawienia momentów zdarzenia, pokazujących obwinionego w korzystnym świetle, niemniej jednocześnie uznał, że w materiale uwidocznione są zachowania obwinionego, kiedy nie stosuje się do wydawanych przez funkcjonariuszy poleceń, co potwierdziło wersje podane przez policjantów. Tym samym zauważyć należy, że w przypadku braku obiektywnych świadków zdarzenia, niezwiązanych z żadną ze stron, głównym i obiektywnym dowodem potwierdzającym popełnienie omawianego wykroczenia mogą być przede wszystkim nagrania z kamer nasobnych funkcjonariuszy Policji. Niefrasobliwość świadka, który w sprawie dostarczył nagranie mające zanegować używanie przez obwinionego słów nieprzyzwoitych w miejscu publicznym, a *de facto* potwierdzające wyczerpanie dyspozycji art. 65a k.w., jest raczej dość rzadko spotykana w praktyce.

WĄTPLIWOŚCI INTERPRETACYJNE DOTYCZĄCE STOSOWANIA ART. 65a K.W.

Zarówno wśród funkcjonariuszy Policji, jak i w środowiskach prawniczych pojawiają się wątpliwości interpretacyjne, czy wezwanie osoby do zachowania się zgodnego z prawem na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, którego niewykonanie skutkuje możliwością użycia lub wykorzystania określonego rodzaju środków przymusu bezpośredniego przez uprawnionego, jest tożsame z wydawaniem przez uprawnionego funkcjonariusza Policji poleceń określonego zachowania się, o których mowa w treści art. 15 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 6 maja 1990 r. o Policji, które z kolei, niezrealizowane, również mogą stanowić podstawę użycia lub wykorzystania określonego rodzaju środków przymusu bezpośredniego, przy jednoczesnej możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności karnej sprawcy za wykroczenie z art. 65a k.w.

Analizując znamiona wykroczenia z art. 65a k.w., należy zaznaczyć, że nieuprawnione wydaje się kategoryczne postawienie znaku równości pomiędzy okolicznościami uzasadniającymi stosowanie środków przymusu bezpośredniego a wyczerpaniem ustawowych znamion przedmiotowego wykroczenia, chociaż nie można wykluczyć, że takie sytuacje faktycznie będą występowały. W pierwszej kolejności konieczne jest przeanalizowanie zachowania potencjalnego sprawcy omawianego wykroczenia przez pryzmat celu, który determinuje jego zachowanie. W praktyce niejednokrotnie zachowanie osoby, wobec której istnieje podstawa zastosowania środka przymusu bezpośredniego, nie będzie skoncentrowane na umyśl-

nym utrudnianiu czy uniemożliwianiu wykonania czynności służbowych funkcjonariuszom Policji, lecz może być np. spowodowane trudnością w trzeźwej ocenie sytuacji i w zrozumieniu poleceń lub może wynikać z silnego wzburzenia usprawiedliwionego okolicznościami zdarzenia.

Umyślność w niestosowaniu się do wydawanych przez funkcjonariusza Policji, na podstawie prawa, poleceń określonego zachowania się wywołuje również wątpliwość co do możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności za to wykroczenie osób znajdujących się w stanie nietrzeźwości lub stanie odurzenia powodujących wyłączenie lub ograniczenie poczytalności, które sprawca przewidywał albo mógł przewidzieć. O ile dobrowolne wprowadzenie się w taki stan nie wyłącza odpowiedzialności karnej ani nawet nie uprawnia do nadzwyczajnego złagodzenia kary (art. 17 § 3 k.w.), albowiem – nawet jeżeli prowadziłyby do wyłączenia lub znacznego ograniczenia poczytalności – to, co do zasady, będzie ono uznane za zawinione przez sprawcę (tzw. wina na przedpolu czynu zabronionego), o tyle jednak trudno zakładać celowość niewykonywania poleceń przez osobę, która nie uświadamia sobie ich treści (A. Golonka, s. 1). Przykładowo, polecenie podania danych osobowych wydane osobie, która będąc w stanie głębokiego upojenia alkoholem, zakłóca spoczynek nocny, lecz faktycznie nie jest w stanie wyartykułować swojego imienia i nazwiska, nie będzie wyczerpywać znamion tego wykroczenia. Podobnie np. polecenie okazania dokumentu tożsamości wydane osobie, która ze względu na swój stan psychofizyczny obiektywnie nie będzie w stanie go wyjąć z kieszeni czy z torby, nie wyczerpuje znamion tego wykroczenia. Trudno bowiem takim osobom przypisać zamiar skoncentrowany na istotnym utrudnieniu bądź uniemożliwieniu przeprowadzenia interwencji przez funkcjonariuszy Policji, gdyż niewykonanie polecenia funkcjonariusza Policji w opisanych sytuacjach nie posiada przymiotu celowości wywołania skutku niezbędnego dla bytu przedmiotowego wykroczenia.

Dokonując analizy znamion przedmiotowego czynu zabronionego, konieczne jest ustalenie treści uprawnień Policji wynikających m.in. z ustawy o Policji, jak również z treści innych ustaw. Funkcjonariusz Policji zobligowany jest znać katalog czynności, które może realizować przy podejmowaniu interwencji. Znajomość podstawy prawnej działania legitymizuje jego uprawnienie do podjęcia konkretnych czynności, wprawdzie – co warto podkreślić – nie ma on podczas interwencji obowiązku prowadzenia rozmów prawnych z osobami, wobec których podejmuje czynności, w szczególności co do zasadności wprowadzania przez ustawodawcę konkretnych rozwiązań prawnych, jednak każdy stan faktyczny wymaga prawidłowej interpretacji prawnej i dokonania właściwej oceny zachowania jego uczestników, co nie wyklucza dialogu. Dlatego, kwalifikując konkretny czyn jako wyczerpujący dyspozycję art. 65a k.w., każdorazowo należy brać pod uwagę okoliczności danego zdarzenia, bowiem samo niezastosowanie się do dyspozycji art. 15 ust. 1 pkt 10 ustawy o Policji bądź art. 34 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej niekoniecznie będzie mogło w każdym przypadku zostać zrównane z realizacją znamion omawianego wykroczenia.

ZNACZENIE ART. 65a K.W. I DYSKUSJE Z NIM ZWIĄZANE

W tradycyjnej prasie, jak i w mediach internetowych pojawiły się publikacje wskazujące na negatywny odbiór społeczny omawianej regulacji. Niektórzy autorzy podnoszą nawet, że: „przepis ten budzi szerokie kontrowersje nie tylko w gronie obywateli, ale i samych funkcjonariuszy” oraz że: „nie ma nawet znaczenia, czy funkcjonariusz zachowuje się całkowicie zgodnie z prawem ani czy polecenia są jakkolwiek sensowne”. Samo udowodnienie wykroczenia obywatelowi, gdy interwencja nie jest nagrywana, jest niemalże niemożliwe (P. Mering, www.bezprawnik.pl). Przywołana teza wydaje się nieuzasadniona. Po pierwsze funkcjonariusze Policji nie są automatycznie zobligowani do stosowania art. 65a k.w., w tym sensie, że dokonując oceny zachowania osoby, wobec której podejmują interwencję, mogą uznać, iż nie wyczerpuje ono znamion tego wykroczenia. Ponadto kwestia udowodnienia popełnienia tego wykroczenia nie jest bardziej problematyczna niż wielu innych wykroczeń, których nie ocenia się jako kontrowersyjne, np. z art. 140 k.w. – publiczne dopuszczenie się nieobyczajnego wybuchu czy z art. 141 k.w. – używanie słów nieprzyzwoitych w miejscu publicznym, a które przy braku niezwiązanych z uczestnikami interwencji Policji świadków skutkują podobnymi problemami dowodowymi. Podtrzymywanie stanowiska o braku znaczenia prawidłowości zachowania interweniujących funkcjonariuszy Policji, chociażby w świetle rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego w sprawie o sygn. akt II KK 40/21, jest całkowicie nieuprawnione.

Przedstawiciele środowiska sędziowskiego postulują dokonywanie oceny przedmiotowego wykroczenia z dwóch perspektyw, po pierwsze – sposobu uregulowania nowych instytucji, a po drugie – konieczności wprowadzenia zmian. Uzasadniając krytyczne stanowisko co do konieczności wprowadzenia przedmiotowego przepisu, wskazuje się, że Policja dysponuje skutecznymi środkami egzekwowania swoich poleceń bez konieczności sięgania po represje natury karnej, chociażby w formie odpowiedzialności za wykroczenie niezastosowania się do ogólnikowo sformułowanego „polecenia określonego zachowania się”, tym bardziej zagrożonego karą aresztu. Ponadto w dość krytycznej ocenie podniesiono, że wprowadzenie nowego typu wykroczenia, obowiązuje również poza okresem epidemii, jest niezrozumiałe i niecelowe, a argumentem potwierdzającym słuszność powyższej tezy ma być fakt ochrony funkcjonariuszy wynikający z art. 222–224 i k.k. (opinia Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, <https://www.iustitia.pl/component/tags/tag/opinie>). O ile słuszne jest twierdzenie, że znamiona omawianego wykroczenia powinny zostać określone i uzasadnione w sposób możliwie szczegółowy, tak aby nie pozostawiać marginesu dla ogólnych czy powszechnych sformułowań, o tyle jednak możliwe jest zniwelowanie powyższych kontrowersji poprzez dokonywanie rzeczywistej oceny sił i środków zaangażowanych w działania oraz czasu przeprowadzenia interwencji, w tym także obiektywnych warunków umożliwiających funkcjonariuszowi realizację sprawy w taki sposób, który pozwoli na uniknięcie zarzutu nieproporcjonalności. Istotne jest również, że nie każde utrudnianie wykonywania czynności funkcjonariuszom Policji, wpływające na czas trwania interwencji i w kon-

sekwencji niejednokrotnie również na czas oczekiwania na patrol Policji przez innych zgłaszających, wyczerpuje znamiona przestępstw określonych w art. 222–224 i 226 k.k. Dokumentowanie przez uczestników zdarzenia jego skutków poprzez jego nagrywanie, które nie wpływa bezpośrednio na sposób realizacji czynności służbowych, nie wymaga interwencji prawnokarnej. Nierzadko nie wyczerpuje również przesłanek uzasadniających zastosowanie środków przymusu bezpośredniego.

W krytycznej opinii środowiska sędziowskiego podniesiono również nieracjonalność przekonania ustawodawcy o możliwości zapewnienia skuteczności działania Policji dzięki wprowadzeniu wykroczenia z art. 65a k.w., wskazując, iż karanie za wykroczenia zlokalizowane w rozdziale IX Kodeksu wykroczeń następuje z reguły dawno po dokonaniu wykroczenia i z tej przyczyny art. 65a k.w.: „ponad wszelką wątpliwość nie może mieć jakiegokolwiek znaczenia dla realizacji zadań Policji”. W ocenie autorów ww. opinii dla skuteczności realizacji zadań przez funkcjonariuszy Policji kluczowe znaczenie ma odpowiednie przeszkolenie funkcjonariuszy publicznych oraz możliwość stosowania przez nich środków przymusu. Ponadto podniesiono, że funkcjonariusze Policji mają obecnie szerokie możliwości spowodowania podporządkowania się wydawanym przez nich poleceniom poprzez stosowanie takich instrumentów, jak np. zatrzymywanie osób stwarzających w oczywisty sposób bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia (art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji). Tym samym, w przywołanej wyżej opinii wskazano, że najlepszym sposobem „ureczywistnienia przysługującego funkcjonariuszom Policji prawa do wydawania poleceń” jest dobre wyszkolenie funkcjonariuszy publicznych wraz z racjonalizacją podejmowanych przez nich działań oraz z umożliwieniem im stosowania w konkretnych przypadkach środków przymusu, w tym przymusu bezpośredniego (opinia Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, <https://www.iustitia.pl/component/tags/tag/opinie>). W tym miejscu wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 11 pkt 1 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, zastosowanie tego rodzaju środków jest dopuszczalne w celu wyegzekwowania wymaganego prawem zachowania zgodnie z wydanym przez uprawnionego poleceniem. Potwierdza to, że funkcjonariusze Policji faktycznie posiadają środki umożliwiający im wyegzekwowanie wydawanych przez nich poleceń.

Odmianą kwestią jest natomiast to, że działania podejmowane przez funkcjonariuszy Policji muszą mieć charakter adekwatny do rozwoju sytuacji, a samo stosowanie środków przymusu bezpośredniego zawsze powinno stanowić ostateczność. Trudno w tym kontekście uznać, że odpowiedzialność za wykroczenie z art. 65a k.w. będzie dla osoby niewykonującej polecenia bardziej dotkliwa niż oddziaływanie poprzez zastosowanie środków przymusu bezpośredniego. Podobnie, niezależnie od sposobu utrudniania bądź uniemożliwiania przeprowadzenia czynności funkcjonariuszom Policji, sankcje przewidziane w art. 222–224 i 226 k.k. są surowsze i dalej idące (np. poprzez wpis do rejestru karnego w przypadku skazania), niż ma to miejsce w przypadku odpowiedzialności za wykroczenie. Nie sposób również nie uwzględnić sytuacji, kiedy wystarczające okaże się zastosowanie wyłącznie środków

ART. 65a KODEKSU WYKROCZEŃ

oddziaływania wychowawczego, o których mowa w art. 41 k.w., wobec sprawcy wykroczenia, który po uprzedzeniu o odpowiedzialności z art. 65a k.w. odstąpi od zachowania istotnie utrudniającego lub uniemożliwiającego wykonanie czynności służbowych funkcjonariuszom Policji i zacznie realizować wydawane przez nich, na podstawie prawa, polecenia. Dopuszczalne i niejednokrotnie stosowane w takich przypadkach jest postępowanie mandatu, w którym nałożona jest grzywna w drodze mandatu karnego. Dotychczasowa linia orzecznicza sądów w sprawach o wykroczenia pozwala przyjąć, że kara aresztu będzie w postępowaniach o czyn z art. 65a k.w. orzekana jako ostateczność.

Odnosząc się natomiast do zarzutu możliwości skutecznego działania Policji bez konieczności wprowadzania nowego typu wykroczenia, należy wskazać, że podstawowym obowiązkiem ustawodawstwa w Polsce jest stworzenie warunków gwarantujących rzeczywistą ochronę każdego człowieka przed przemocą, brutalnością i innymi zachowaniami naruszającymi dobro chronione przez prawo. Obowiązek ten wprost wynika z Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Ze względu na powierzenie Policji najpoważniejszych zadań i uprawnień, to właśnie w tej instytucji pokładane są największe nadzieje związane z osiągnięciem tego szczytnego celu (W. Kotowski, s. 142). Realizacja przez Policję zadań w zakresie bezpieczeństwa powszechnego oznacza wymóg eliminacji zagrożeń funkcjonowania władz publicznych i innych struktur życia publicznego, a także życia, zdrowia i mienia obywateli. Spełnianie zadań w zakresie bezpieczeństwa obywateli to wymóg eliminacji zamachów na życie, zdrowie i mienie, natomiast spełnianie zadań w zakresie porządku publicznego to wymóg eliminacji naruszania reguł dotyczących korzystania przez obywateli z miejsc publicznych (J. Czapska, J. Wójcikiewicz, s. 17). Należy zatem uznać, że odpowiedzialność za wykroczenie z art. 65a k.w. stanowi najlżejszy środek odpowiedzialności karnej oraz może wyeliminować zastosowanie środków przymusu bezpośredniego, zapewniając funkcjonariuszom Policji możliwość przeciwdziałania wykroczeniom przeciwko instytucji.

Dokonujące się w Polsce po 1989 r. gruntowne przemiany ustrojowe i społeczne spowodowały powstawanie nowych, coraz bardziej złożonych problemów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego. Proces kształtowania struktur demokratycznego państwa i ugruntowywania się demokratycznych mechanizmów stosunków społecznych wciąż wymaga od wielu jego organów dokonania zasadniczych przeobrażeń oraz stałego dostosowywania swojego funkcjonowania do zmieniających się warunków zewnętrznych (R. Głowacki, K. Łojek, s. 4). Niekwestionowany i słuszny jest, wyrażony w przywołanej wyżej opinii środowiska sędziowskiego, pogląd dotyczący konieczności usprawniania działań Policji poprzez zapewnienie prawidłowego przeszkolenia funkcjonariuszy tej formacji. Konieczne jednak wydaje się również zwrócenie większej uwagi na zakres edukacji społecznej, bowiem postrzeganie roli Policji w realizacji obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, pomimo kształtowania się od ponad trzydziestu lat społeczeństwa obywatelskiego, nadal cechuje się swoistym relatywizmem w ocenie tej instytucji. Inaczej odbiera-

na jest konsekwencja i nieustępliwość funkcjonariuszy Policji, gdy oceniającym jest osoba pokrzywdzona, odmiennie natomiast, gdy jest to sprawca przestępstwa lub wykroczenia. Podobnie, w zależności od roli odgrywanej w trakcie interwencji, osoby takie będą prezentowały odmienne postawy. Niewątpliwie na taki stan rzeczy ma wpływ również postawa środowisk politycznych, które od rozpoczęcia w Polsce procesów transformacyjnych do dziś również prezentują takie postawy relatywistyczne. Dla społeczeństwa obywatelskiego właściwa współpraca z Policją jest przejawem społecznej aktywności oraz świadomego uczestnictwa w życiu publicznym. W takich społeczeństwach współpraca z tą instytucją jest również postrzegana jako konieczność, bowiem ład społeczny nie jest sprawą tylko państwa i jego administracji, lecz wspólnym dobrem wolnego społeczeństwa (T. Cichorz w: P. Majer, A. Misiuk (red.), s. 71–72).

Warto także podkreślić, że każda grupa zawodowa zmagająca się z dylematami moralnymi. Ma w swoich szeregach zarówno postacie wzorcowe, godne do naśladowania, jak i osoby, które nie realizują powierzonych im zadań w sposób właściwy. W przypadku Policji praktycznie każde sprzeniewierzenie się etyce prowadzi do naruszenia prawa, a tym samym i powagi państwa. Policjant często musi umieć odnaleźć się w zawiłych moralnie sytuacjach, podejmować decyzje tam, gdzie prawo jest niezbyt ostre, a jego działania muszą być zgodne z normami prawnymi i moralnymi, stąd też ogromne znaczenie dla skuteczności i sprawności Policji ma poszanowanie etyki i prawa, a także praworządności i apolityczności (A. Hańderek, A. Ibek, w: J. Konieczny (red.), s. 35). Postawy takie powinny być również prezentowane przez członków społeczeństwa, a wobec jego reprezentantów, którzy dla własnych korzyści (np. youtuberzy) lub z bezmyślności i w poczuciu bezkarności nie czują się zobowiązani do ich realizacji, art. 65a k.w. może być dodatkowym i najmniej dolegliwym narzędziem zapewnienia skuteczności działań funkcjonariuszy Policji.

PODSUMOWANIE

W przypadku art. 65a k.w. już na etapie prac legislacyjnych podnoszono, iż skutkiem wprowadzenia tego przepisu do polskiego porządku prawnego będzie umożliwienie Policji ścigania w drodze odwetowej osób, które w dowolnym stopniu utrudniają i zmniejszają wygodę działania tych służb. Podnoszono również, że regulacje zawarte w Kodeksie karnym (art. 222–226 k.k.), jak i przepisy ustawy o Policji oraz ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej stanowią instrumenty, które zdają się pozostawać wystarczające w zakresie egzekwowania poleceń funkcjonariuszy, jak też zapewnienia im ochrony w czasie i w związku z wykonywaniem czynności służbowych.

Należy jednak zaznaczyć, że w praktyce niejednokrotnie okazuje się, że wobec negatywnych postaw części społeczeństwa prezentowanych wobec funkcjonariuszy Policji w trakcie realizowanych przez nich czynności, przy jednoczesnym braku realizacji zamion innych przestępstw, policjanci pozostają bez ochrony prawnej. Zastosowanie w takich sytuacjach środków przymusu bezpośredniego,

oczywiście tylko wtedy, gdy spełnione zostaną ustawowo określone przesłanki, niewątpliwie przez społeczeństwo oceniane będzie jako nieproporcjonalne i przesadnie dotkliwe. Wydaje się, że w takich przypadkach stosowanie art. 65a k.w. jest najłagodniejszym sposobem reakcji i wyczerpuje także wychowawczą funkcję prawa.

Nie można również zapominać, że szeroki zakres odpowiedzialności funkcjonariuszy Policji za działania niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa oraz zasadami etyki zawodowej (odpowiedzialność karna, dyscyplinarna, a niekiedy cywilna) stanowi dla społeczeństwa gwarancję wykluczenia bezkarności policjantów w przypadku realizacji negatywnych zachowań. Z powyższych względów, pomimo dość krytycznych opinii, wprowadzenie art. 65a k.w. do katalogu przepisów zapewniających skuteczność działań funkcjonariuszy Policji i chroniących powagę tej instytucji, należy ocenić z jednej strony jako konieczność, a z drugiej – jako konsekwencję nieskuteczności działań edukacyjnych prowadzonych na rzecz współdziałania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

O ile kontrowersyjny pozostaje sposób wprowadzenia art. 65a k.w. (tzw. ustawa covidowa), o tyle w dalszej perspektywie przepis ten może się okazać skutecznym środkiem realizacji stabilizacyjnej i wychowawczej funkcji prawa. Wydaje się również, że wraz z poszerzeniem zasobu opracowań w zakresie praktycznego stosowania tego przepisu niwelowane będą obecnie podnoszone wątpliwości interpretacyjne.

BIBLIOGRAFIA

- Czapska J., Wójcikiewicz J., *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Kraków, Kantor Wydawniczy ZAKAMY-CZE, Kraków 1999.
- Głowacki R., Łojek K., *Zagadnienia prawne policyjnych działań zapobiegawczych. Wybrane aspekty*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2005.
- Golonka A., *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego Izba Karna z dnia 5 czerwca 2013 r.*, III KK 443/2012, LEX nr 1331337, <https://pk.gov.pl/wp-content/uploads/2016/07/b5e72d50084303ae4bd094c40982c-c2e.pdf> [dostęp: 15.06.2022 r.].
- Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. J. Lachowski, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2021.
- Kotowski W., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012.
- Mering P., *Oto trzy kontrowersyjne wykroczenia, których istnienie budzi emocje i wątpliwości co do racjonalności ustawodawcy*, <https://bezprawnik.pl/trzy-kontrowersyjne-wykroczenia-kw/> [dostęp: 14.06.2022 r.].
- Moralne problemy bezpieczeństwa*, red. J. Konieczny, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka”, Kwartalnik Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, numer specjalny, Kraków 2008.
- Policja a społeczeństwo. Wybrane problemy*, red. P. Majer, A. Misiuk, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 1997.
- Wala K., *Ratio legis oraz analiza ustawowych znamion wykroczenia z art. 107a k.w.*, „Prokuratura i Prawo” 2021, nr 3.

Opinia Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm RP w dniu 28.03.2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw z dnia 30.03.2020 r., <https://www.iustitia.pl/component/tags/tag/opinie> [dostęp: 21.06.2022 r.].

Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2022 r. poz. 2151, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 9 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2021 r. poz. 1882, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 1416, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, z późn. zm.).

Druk nr 299. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=299> [dostęp: 28.06.2022 r.].

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lutego 2020 r. w sprawie postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień policjantów (Dz. U. poz. 192).

Summary

Penalisation of behaviour of failing to comply with instructions of police officers

The article contains an analysis of elements of a petty offence standardized in Art. 65a of the Code of Petty Offences. There have been indicated factual and legal circumstances which provide the basis for implementation of the above-mentioned provision in order to ensure the proper course of procedural actions undertaken by the Police. In the study there has been used information from available court sentences issued in cases on misdemeanours from the Art. 65a of the Code of Petty Offences. These court verdicts have allowed the proper determination of objective and subjective sides of the discussed petty offence, which are variously evaluated by the courts in conducted proceedings.

There has been undertaken the polemics with opponents of penalization of such behaviour and their critical opinions, while depicting legal counter-arguments in a broader perspective.

The present article has primarily an educational and training character and its aim is to bring closer the legal genesis and advisability of introducing into the Act from 2 May 1971 – the Code of Petty Offences (Journal of Laws 2021, items: 2008, 2052, 2269 and 2328) the solution penalizing the behaviour of failing to comply with instructions of police officers, the Border Guard or other authorities performing duties in the field of security and public order.

Tłumaczenie: Katarzyna Olbryś