

Łukasz Buczek

## ODPOWIEDZIALNOŚĆ WYKROCZENIOWA DUCHOWNEGO ZA ZORGANIZOWANIE W RAMACH DZIAŁALNOŚCI KOŚCIOŁA LUB ZWIĄZKU WYZNANIOWEGO ZGROMADZENIA W SPOSÓB NIEZGODNY Z RYGORAMI SANITARNYMI NARZUCONYMI PRZEZ PAŃSTWO

### WPROWADZENIE

Sytuacja związana z rozprzestrzenianiem się na terytorium Polski koronawirusa SARS-CoV-2 począwszy od pierwszego kwartału 2020 r. stała się olbrzymim wyzwaniem dla polskiej służby zdrowia<sup>1</sup>. Pierwszorzędna w tym czasie była walka o życie i zdrowie ludności. Nie bez znaczenia jednak pozostawała walka organów władzy o utrzymanie stabilności funkcjonowania aparatu państwa i zapewnienie takich ram prawnych, które, nie tracąc na efektywności, dawałyby oparcie dla kolejnych kroków w zwalczaniu epidemii. Tworzenie prawa w czasach próby może przysparzać zarówno trudności w zakresie jakości wprowadzanych wzorców postępowania, jak i doprowadzać do tworzenia rozstrzygnięć jawnie sprzecznych z wolą

---

MGR ŁUKASZ BUCZEK – Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Szczeciński; adres do korespondencji: ul. Narutowicza 17A, 70-240 Szczecin, Polska; e-mail: lukasz.buczek@yahoo.com; <https://orcid.org/0000-0002-7902-7526>

<sup>1</sup> Por. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-najwazniejsze-problemy-systemu-ochrony-zdrowia> [dostęp: 22.07.2021].

większości społeczeństwa. Tak trudne okresy są rozkwitem stosowania przede wszystkim norm prawa represyjnego – to do nich sięga władza chcąc zapewnić sobie możliwość realizacji założonych planów, jak i danie posłuchu wprowadzanym obowiązkom. Z taką sytuacją mamy do czynienia także i współcześnie. Pewne regulacje prawa represyjnego zyskują w ostatnim czasie na znaczeniu i są weryfikowane przez władzę pod kątem możliwości ich wykorzystania w obecnych realiach. I to im – w pewnym zakresie – poświęcone zostało niniejsze opracowanie.

W ramach artykułu, przy pomocy analizy dogmatycznoprawnej, zweryfikowana zostanie prawna możliwość wyciągnięcia względem duchownego odpowiedzialności wykroczeniowej za zorganizowanie w ramach działalności kościoła lub związku wyznaniowego zgromadzenia (uroczystości religijnej) w sposób niezgodny z rygorami sanitarnymi narzuconymi przez państwo. Doświadczenia ostatnich miesięcy wskazują, że nie jest to jedynie problem natury akademickiej<sup>2</sup>. Brak przy tym opracowania, które ujmowałoby kwestię możliwości poniesienia odpowiedzialności przez osobę duchowną za taki czyn w sposób kompleksowy<sup>3</sup>. W pierwszej kolejności przeanalizowane zostaną rozwiązania ustawodawcze, jakimi państwo starało się ograniczać wolność wyznawania religii. To zaś jest istotne dla dalszego etapu opracowania, tj. przeanalizowania możliwości wyciągnięcia wobec osoby duchownej odpowiedzialności za czyn z art. 54 *Kodeksu wykroczeń*<sup>4</sup> oraz kolejnej kwestii, czyli odpowiedzialności za czyn opisany w art. 116 § 1a k.w.<sup>5</sup> Już teraz jednak podkreślić trzeba, iż normy szeroko

---

<sup>2</sup> Zob. [https://www.rmf24.pl/raporty/raport-koronawirus-z-chin/polska/news-czesc-ksiezy-nie-przestrzega-obostrzen-i-wpuszcza-do-kosciol,nId,4426635#crp\\_state=1](https://www.rmf24.pl/raporty/raport-koronawirus-z-chin/polska/news-czesc-ksiezy-nie-przestrzega-obostrzen-i-wpuszcza-do-kosciol,nId,4426635#crp_state=1) [dostęp: 22.07.2021]; <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-10-19/lezajsk-proboszcz-niewinny-za-zbyt-duza-liczbe-osob-w-kosciele/> [dostęp: 22.07.2021]; <https://radio.lublin.pl/2021/04/czterokrotnie-przekroczony-limit-osob-w-kosciele-proboszcz-ukarany-mandatem/> [dostęp: 22.07.2021].

<sup>3</sup> Zob. jednak istotnej wagi opracowanie co do regulacji ograniczających wolność religijną w okresie trwającej pandemii: Dyda i Olszówka 2020; Maroń 2020; Tenże 2021.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. *Kodeks wykroczeń*, Dz. U. z 2021 r., poz. 281 z późn. zm. [dalej: k.w.]. Przepis ten stanowi: „Kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany”.

<sup>5</sup> „Kto nie przestrzega zakazów, nakazów, ograniczeń lub obowiązków określonych w przepisach o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, podlega karze grzywny albo karze nagany”. Wprowadzony został do systemu prawnego z dniem 29 listopada 2020 r. na mocy ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie

rozumianego prawa karnego, jako istotnie uderzające w prawa i wolności osoby karanej, znajdować mogą zastosowanie jedynie w sytuacjach wyjątkowych – gdy żadne inne prawne środki nie są w stanie zapewnić prawidłowego z punktu widzenia państwa sposobu postępowania – i jako takie winny być interpretowane zawężająco.

### 1. KWESTIA ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA WYKROCZENIE, O JAKIM MOWA W ART. 54 KODEKSU WYKROCZEŃ

W polskim systemie prawnym wiodącą rolę dla kwestii możliwości organizowania zgromadzeń zajmuje ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. *Prawo o zgromadzeniach*<sup>6</sup>. Ustawa ta reguluje zasady i tryb organizowania, odbywania oraz rozwiązywania zgromadzeń, acz, co istotne, jej regulacje nie znajdują zastosowania do zgromadzeń odbywanych w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 2 pkt 2 p.z.). Obecnie na terytorium Polski działa 15 kościołów i związków wyznaniowych, których stosunki z państwem uregulowano w osobnych aktach normatywnych [Rzetecka-Gil 2019] – w przypadku Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej jest to Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie 28 lipca 1993 r.<sup>7</sup> oraz ustawa z dnia 17 maja 1989 r. *o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>8</sup>. Pozycje pozostałych kościołów oraz związków wyznaniowych reguluje ustawa z dnia 17 maja 1989 r. *o gwarancjach wolności sumienia i wyznania*<sup>9</sup>. Nie można przy tym zapominać, iż nadto w Konstytucji RP<sup>10</sup> ustrojodawca zapewnił każdemu wolność sumienia i religii, a w tym wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie,

---

*niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19*, Dz. U. poz. 2112.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 631 z późn. zm. [dalej: p.z.].

<sup>7</sup> Dz. U. z 1998 r., Nr 51, poz. 318.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 380 z późn. zm.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 1153.

<sup>10</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie<sup>11</sup>.

Na obecnym etapie rozwoju polskiego państwa prawnego nie ulega wątpliwości, iż wolność człowieka podlega możliwie kompleksowej ochronie prawnej, na co zresztą wskazuje art. 31 ust. 1 Konstytucji RP<sup>12</sup>. Ustrojodawca w cytowanym artykule określa sytuacje, w których wolność może być ograniczana i sposób, w jaki państwo może tego dokonać. Kwestią w tym zakresie pierwszorzędną jest to, że ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnej wolności może być ustanowione tylko w ustawie. Dopuszczalne jest uszczegóławianie pewnych kwestii w drodze aktów normatywnych niższego rzędu, w tym rozporządzeń, jednak upoważnienie do ich wydania musi znajdować się w akcie rangi ustawy i to w ustawie powinny znajdować się wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danej wolności. Ograniczenie wolności nie może przy tym prowadzić do naruszenia istoty tej wolności i musi być konieczne dla zrealizowania jednego z celów enumeratywnie wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, tj. dla bezpieczeństwa demokratycznego państwa prawnego lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób<sup>13</sup>.

Miniony rok przyniósł szereg rozwiązań normatywnych, za pomocą których prawodawca starał się ograniczać wolność wyznawania religii. Ich kompleksowe omówienie istotnie przekracza ramy niniejszego opracowania<sup>14</sup>, jednakże warto prześledzić tendencje, w jaką popadł ustawodawca wprowadzając poszczególne rozwiązania. Najistotniejsze do zauważenia jest przede wszystkim to, iż swoboda organizowania zgromadzeń w ramach wolności wyznawania religii była przez prawodawcę ograniczana w ramach rozporządzeń Ministra Zdrowia oraz rozporządzeń Rady Ministrów – w przypadku których jako podstawę prawną wydania danego aktu wykonawczego wskazywano przepisy ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o *zapobie-*

---

<sup>11</sup> Szerzej zob. Sarnecki 2016; Florczak-Wątor 2021.

<sup>12</sup> „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

<sup>13</sup> Zob. zwłaszcza Tuleja 2021.

<sup>14</sup> Szerzej zob. Maroń 2021.

ganiu oraz zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi<sup>15</sup>. Początkowo, do 28 maja 2020 r., prawodawca wyraźnie rozróżniał możliwość sprawowania kultu religijnego od możliwości organizowania zgromadzeń w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych<sup>16</sup> – przy czym możliwość sprawowania kultu religijnego spotykała się z ograniczeniami, a organizowanie zgromadzeń było zakazane. Począwszy zaś od rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. *w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii*<sup>17</sup>, które zasadniczo weszło w życie w dniu 30 maja 2020 r., prawodawca przyjął konwencję, w ramach której zrównał rozwiązania normatywne w zakresie organizowania przez kościoły i związki wyznaniowe zgromadzeń z rozwiązaniami w zakresie form sprawowania kultu religijnego. Przyjął więc, iż zgromadzeniami są także takie spotkania organizowane przez kościoły lub związki wyznaniowe, w trakcie których dochodzi do sprawowania kultu religijnego, np. do odprawiania Mszy świętej. W konsekwencji tego, uprzednio przyjmowane rozwiązanie prowadziło do sytuacji, w której ogólny zakaz organizowania przez kościoły i związki wyznaniowe zgromadzeń dotyczył jedynie takich zgromadzeń, które nie przybierały postaci sprawowania kultu religijnego.

Przyjęta konwencja w zakresie stanowienia prawa stała się taką, iż prawodawca wprowadzał ogólny zakaz organizowania jakichkolwiek zgro-

<sup>15</sup> Dz. U. z 2020 r., poz. 1845 z późn. zm.

<sup>16</sup> Por. rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. *w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii*, Dz. U. poz. 491; rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 24 marca 2020 r. *zmieniające rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii*, Dz. U. poz. 522; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. *w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii*, Dz. U. poz. 566; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. *w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii*, Dz. U. poz. 658; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2020 r. *zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii*, Dz. U. poz. 673; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. *w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii*, Dz. U. poz. 697; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. *w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii*, Dz. U. poz. 792; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. *w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii*, Dz. U. poz. 878.

<sup>17</sup> Dz. U. poz. 964.

madzeń, od którego wprowadzał wyjątki, jak np. dopuszczenie do organizowania zgromadzeń przez kościoły i związki wyznaniowe, przy czym wyjątki te obwarowane zostały określonymi przesłankami warunkującymi możliwość zorganizowania zgromadzenia. Nie każde zatem zgromadzenie organizowane przez kościół lub przez związek wyznaniowy stało się dopuszczalnym (wyjątkiem od ogólnego zakazu organizowania zgromadzeń), a jedynie takie, w przypadku którego dochowano warunku ograniczenia liczebności uczestników zgromadzenia, czy minimalnego dystansu pomiędzy nimi, a w konsekwencji tego zorganizowanie zgromadzenia niespełniającego warunków ustanowionych przez prawodawcę poczytywać *prima facie* należałoby jako zorganizowanie zabronionego zgromadzenia.

To zaś na myśl od razu przywodzi treść art. 54 k.w., który zakazuje pod groźbą kary wykraczania przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych. Przepis ten w istocie nie precyzuje, jakie zachowanie jest przez prawo zabronione, albowiem ustawodawca redagując go stworzył dynamiczny blankiet zupełny, a zatem treść, która odsyła w sposób ogólny do przepisów umieszczonych w innych aktach prawnych. Z *Kodeksu wykroczeń* wynika jedynie tyle, że w sytuacji zachowania się w sposób niezgodny z treścią przepisów porządkowych wydanych z upoważnienia ustawowego na sprawcę może być wymierzona kara grzywny do 500 zł albo kara nagany<sup>18</sup>. W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślono jednak, iż stosowanie przepisu represyjnego zawierającego blankiet zupełny jest możliwe jedynie wówczas, gdy ustawa przewiduje kary o niewielkim stopniu dolegliwości oraz gdy ustawa w przepisie zawierającym blankiet zupełny odsyła do przepisów stanowionych przez organy posiadające demokratyczną legitymację opartą na powszechnych i bezpośrednich wyborach.

Na kanwie wydarzeń związanych ze stanem epidemii w Polsce zapadły trzy bardzo ważne orzeczenia Sądu Najwyższego, których to treść – jako wyraźny wskaźnik orzecznicy dla sądów powszechnych<sup>19</sup> – warto przytoczyć *in extenso*. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż zapadłe judykaty będą mieć wyraźne odzwierciedlenie w sposobie interpretowania przepisów prawa wydawanych w związku ze stanem epidemii, a tym samym będą mieć także wpływ na treść decyzji podejmowanych przez organy wymiaru spra-

<sup>18</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02, Lex nr 80205; Michalska-Warias 2021.

<sup>19</sup> Zob. zwłaszcza Zbrojewski 2014.

wiedliwości. Co prawda żadne z tych orzeczeń nie dotyka wprost problematyki możliwości ograniczenia przez prawodawcę zgromadzeń organizowanych w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych w czasie stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego, czy też kwestii odpowiedzialności karnej lub wykroczeniowej za zorganizowanie w sposób niezgodny z wymogami ministerialnymi tego rodzaju zgromadzenia, to – jak pokażą dalsze rozważania – treść przytaczanych orzeczeń ma istotne znaczenie dla prawidłowego rozpoznania zakresu, w jakim prawodawca może ingerować w niezależność kościołów i innych związków wyznaniowych i ich prawo do organizowania zgromadzeń.

W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2021 r.<sup>20</sup> podkreślono: „Stosownie do art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu, a organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji innemu organowi. Oznacza to, że rozporządzenie musi być wydane na podstawie wyraźnego szczegółowego upoważnienia, mieścić się w zakresie określonym w upoważnieniu i w granicach tego upoważnienia oraz nie może być sprzeczne z normami Konstytucji, aktem na podstawie którego zostało wydane i innymi aktami, które regulują materię będącą przedmiotem rozporządzenia. Naruszenie tych warunków wszystkich razem lub choćby jednego z nich powoduje niezgodność rozporządzenia z ustawą, a tym samym nie może być źródłem obowiązku dla obywateli i w konsekwencji podstawą do ukarania za niestosowanie się do tego obowiązku”. Przechodząc do kwestii natury szczegółowej Sąd Najwyższy w orzeczeniu tym wskazał, że rozporządzenie z dnia 31 marca 2020 r.

<sup>20</sup> Sygn. akt II KK 64/21, Lex nr 3147759. W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy mierzył się z kasacją Rzecznika Prawa Obywatelskich od wyroku jednego z sądów rejonowych, który to ukarał P.Z. za to, że w dniu 11 kwietnia 2020 r. około godziny 01:00 w miejscowości K., ul. W. nie stosował się do zakazu przemieszczania się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej osób przebywających na tym obszarze w związku z ogłoszonym stanem epidemii w ten sposób, że bez uzasadnienia opuścił miejsce zamieszkania w innym celu niż zaspokajanie niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego i przebywał wspólnie z D.K. oraz M.K., to jest o popełnienie wykroczenia z art. 54 k.w. w związku z § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. *w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii*.

w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, podobnie jak kolejne rozporządzenie w tym przedmiocie, w zakresie, w jakim praktycznie wykluczało wolność przemieszczania się obywateli na terenie całego kraju, naruszało regulację art. 52 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji RP. W takiej zaś sytuacji, zdaniem Sądu Najwyższego, nie mogło tworzyć podstawy prawnej do wypełnienia zakresem normy sankcjonowanej art. 54 k.w. i stanowić podstawy do ponoszenia odpowiedzialności wykroczeniowej na podstawie tego przepisu. Sąd Najwyższy zaakcentował przy tym: „Przypisanie przez sąd czynu zabronionego, którego znamiona określają łącznie: blankietowy przepis ustawy karnej oraz uzupełniające go przepisy innych aktów normatywnych, wymaga przeprowadzenia kontroli weryfikującej dopuszczalność normowania określonej materii uregulowaniami rangi podustawowej, zgodność z Konstytucją RP treści takich przepisów wypełniających blankiet oraz zachowanie ram upoważnienia do ich wydania, zamieszczonego w ustawie”.

W wyroku z dnia 16 marca 2021 r.<sup>21</sup> Sąd Najwyższy zajął jednoznaczne stanowisko co do tego, iż rozporządzenie z dnia 10 kwietnia 2020 r. w zakresie, w jakim ograniczało wolność przemieszczania się obywateli na terenie całego kraju, naruszało regulację art. 52 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, w świetle czego zdaniem Sądu Najwyższego nie mogło ono tworzyć podstawy prawnej do wypełnienia blankietu normy sankcjonowanej art. 54 k.w. i prowadzić do ukarania na podstawie tego przepisu. Sąd Najwyższy podkreślił przy tym, że przemieszczanie się stanowi element wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i jest zapewniona konstytucyjnie. Może podlegać ograniczeniom, jednak ograniczenia te mogą być ustanawiane jedynie w warunkach określonych w art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji RP. Przeprowadzona analiza stanu prawnego doprowadziła Sąd Najwyższy do stwierdzenia, iż ustawa *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* nie zawierała podstawy prawnej do ograniczenia konstytucyjnej wolności poruszania się po

---

<sup>21</sup> Sygn. akt II KK 97/21, Lex nr 3147689. W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy rozpatrywał kasację Rzecznika Praw Obywatelskich od wyroku jednego z sądów rejonowych, który to ukarał Ł.S. za to, że w dniu 11 kwietnia 2020 r. około godziny 13.50 w miejscowości P. naruszył zakaz przemieszczania się w czasie epidemii bez niezbędnej potrzeby, tj. jest o popełnienie wykroczenia z art. 54 k.w. w związku z § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. *w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii*.



terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem akty prawne rangi niższej niż ustawa nie mogły tej wolności ograniczać. Rada Ministrów zatem – wydając rozporządzenie z dnia 10 kwietnia 2020 r. – wykroczyła poza delegację ustawową.

Przedmiotem ostatniego z przybliżanych orzeczeń, tj. wyroku Sądu Najwyższego z dnia 1 lipca 2021 r.<sup>22</sup>, była przede wszystkim kwestia możliwości uregulowania w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, w stanie prawnym na dzień 24 października 2020 r., obowiązku zakrycia ust i nosa w miejscu publicznym oraz zakazu organizowania zgromadzenia liczącego powyżej 5 osób. W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy podkreślił, iż Rada Ministrów, opierając się o upoważnienie ustawowe zawarte w art. 46b pkt 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi mogła uregulować wyłącznie obowiązek stosowania środków profilaktycznych przez osoby chore lub podejrzane o zachorowanie. Ustanowiony zaś przez Radę Ministrów w rozporządzeniu z dnia 9 października 2020 r.<sup>23</sup> powszechny, obowiązujący *erga omnes* obowiązek zakrywania ust i nosa w przestrzeni publicznej – a zatem obowiązujący także osoby inne niż chore czy podejrzane o zachorowanie – został wydany z przekroczeniem granic delegacji ustawowej i jako taki nie może rodzić odpowiedzialności wykroczeniowej na podstawie art. 54 k.w. Sąd Najwyższy podkreślił przy tym, iż w § 28 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 9 października 2020 r., zmienionym rozporządzeniem z dnia 23 października 2020 r.<sup>24</sup>, prawodawca zasadniczo zakazał do odwołania organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 p.z. – jednak, zdaniem Sądu Najwyższego, i ten przepis został wydany z przekroczeniem delegacji ustawowej, a zatem nie mógł stanowić normy wypełniającej normę blankietową z art. 54 k.w. Upoważnienie do wprowadzenia w rozporządzeniu zakazu organizowania zgromadzeń miało bowiem, zdaniem prawodawcy, wynikać z art. 46b pkt 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi, zgodnie z którym Rada Ministrów może ustanowić ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4 tej ustawy. Jak wskazuje jednak Sąd Najwyższy:

<sup>22</sup> Sygn. akt IV KK 238/21, Lex nr 3194268.

<sup>23</sup> Rozporządzenie 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.

<sup>24</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U. poz. 1871.

„Przepis art. 46 ust. 4 pkt 4 powołanej ustawy zawiera natomiast delegację do uregulowania w drodze rozporządzenia zakazu organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności, a więc [...] wykracza poza zakres przedmiotowy obejmujący zgodnie z art. 46b pkt 1 ustawy wyłącznie ograniczenia, obowiązki i nakazy. [...] skoro organ wykonawczy może ustanowić jedynie ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4 tej ustawy – to *a contrario* nie posiada kompetencji do ustanawiania zakazów. Zakaz ten został zatem wprowadzony bez należytej podstawy prawnej – w drodze rozporządzenia – zamiast ustawy oraz wbrew regulacjom zawartym w art. 57 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Mając to wszystko na uwadze wysunąć można wniosek, iż osoba duchowna organizująca zgromadzenie w ramach działalności kościoła lub związku wyznaniowego w sposób niezgodny z wymogami określonymi w rozporządzeniach Ministra Zdrowia lub rozporządzeniach Rady Ministrów (opartych na delegacji ustawowej zawartej w art. 46 lub art. 46a i art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi), nie popełnia wykroczenia, o jakim mowa w art. 54 k.w. Popęlnienie wskazanego wykroczenia jest możliwe jedynie wówczas, gdy przekroczone przez sprawcę sposób zachowania się był sposobem zachowania się uregulowanym w oparciu o upoważnienie ustawowe. Jeśli zaś sposób określonego zachowania się został wprowadzony w formie rozporządzenia z przekroczeniem delegacji ustawowej, to jest on w istocie wzorcem zachowania się, za którego przekroczenie nie grozi sankcja określona w art. 54 k.w. Przywołane stanowisko znajduje potwierdzenie w przytoczonych orzeczeniach Sądu Najwyższego, w świetle których wyraźnie podkreśla się, iż sąd powszechny badający daną sprawę o czyn z art. 54 k.w. ma za zadanie ustalić, czy określone normy zostały wprowadzone do systemu prawnego z upoważnienia ustawy, czy też nie. Ponadto, co również istotne, podkreśla się wyraźnie konieczność weryfikowania nakładanych przez prawodawcę obowiązków przez wzgląd na zasadę proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Obowiązki, ograniczenia, nakazy lub zakazy nakładane w drodze rozporządzeń, które nie spełniają wymogów zawartych w przywołanym przepisie Konstytucji RP, nie mogą rodzić odpowiedzialności represyjnej w państwie prawnym.

Analiza aktów wykonawczych wydawanych przez Ministra Zdrowia oraz przez Radę Ministrów wskazuje, że przez żaden okres ich obowiązywania od 20 marca 2020 r. aż po dzień dzisiejszy nie istniały – określające

wymogi co do możliwości organizowania zgromadzeń religijnych, w tym w formie sprawowania kultu religijnego – obowiązki kierowane do osób duchownych, za których przekroczenie mogłaby zostać wymierzona kara określona w art. 54 k.w. Już samo to, że wskazane akty wykonawcze wydawane były przez podmioty nieposiadające legitymacji do stanowienia prawa z powszechnych i bezpośrednich wyborów uniemożliwia dopełnienie blankietu zupełnego z art. 54 k.w. normami określającymi sposób organizowania przywołanych form zgromadzeń religijnych. Ponadto, co słusznie podkreślono w przywołanym wyroku Sądu Najwyższego z dnia 1 lipca 2021 r. (sygn. akt IV KK 238/21), Rada Ministrów nie miała – i nie ma nadal – upoważnienia ustawowego do wprowadzenia zakazu zgromadzeń. Jest uprawniona jedynie do przyjmowania „ograniczeń, obowiązków i nakazów” określonych w art. 46 ust. 4 ustawy o *zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*. Przyjęta zaś przez Radę Ministrów od dnia 29 maja 2020 r. tendencja prawodawcza – wprowadzenie ogólnego zakazu zgromadzeń, od którego wprowadzono, obwarowane wymogami sanitarnymi, wyjątki – skutkuje sytuacją, w której zorganizowanie jakiegokolwiek zgromadzenia w ramach działalności kościoła lub związku wyznaniowego nie jest w stanie dopełnić normy sankcjonowanej z art. 54 k.w., nawet jeśli osoba duchowna organizująca zgromadzenie nie zapewni przestrzegania wymogu co do liczebności wiernych, zakrywania ust i nosa czy tym podobnych. Skoro bowiem ogólny zakaz zgromadzeń jest prawnie niedopuszczalny, to wyjątki od niego nie mogą istnieć, a tym samym zostać obwarowane innymi obowiązkami; niedochowanie tak wyznaczonym rygorom nie może rodzić odpowiedzialności represyjnej opisanej w art. 54 k.w.

## 2. KWESTIA ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA WYKROCZENIE, O JAKIM MOWA W ART. 116 § 1A KODEKSU WYKROCZEŃ

Nie można jednak zapominać, iż art. 54 k.w. nie jest jedynym przepisem natury represyjnej, który może być rozważany pod kątem subsumpcji zachowania duchownego, organizującego w sposób niezgodny z wymogami sanitarnymi zgromadzenie w ramach działalności kościoła lub związku wyznaniowego. W systemie prawnym na uwagę zasługuje zwłaszcza wpro-

wadzony z dniem 29 listopada 2020 r.<sup>25</sup> art. 116 § 1a k.w. nakazujący wymierzyć karę grzywny albo karę nagany osobie, która nie przestrzega zakazów, nakazów, ograniczeń lub obowiązków określonych w przepisach ustawy o *zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*. Przepis ten jest kolejnym przykładem przepisu blankietowego. Różni go jednak od art. 54 k.w. to, iż nie odsyła on w sposób ogólny do treści norm określających pożądane przez ustawodawcę zachowanie, a odsyła do norm wyszczególnionych z systemu prawnego – mają być to normy zawarte w przepisach o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, określające zakazy, nakazy, ograniczenia lub obowiązki. To spostrzeżenie ma istotne znaczenie pod kątem tego, jakie przepisy mogą dopełnić omawiany przepis blankietowy – wydaje się bowiem, iż w tym przypadku nie jest konieczny (podkreślany przy art. 54 k.w.) wymóg, aby były to przepisy wydane przez podmioty posiadające legitymację do stanowienia prawa z powszechnych i bezpośrednich wyborów. Innymi słowy, treść art. 116 § 1a k.w. dopełniać mogą także te przepisy, które wydane zostały przez ministrów, Radę Ministrów czy inne podmioty upoważnione do wydawania aktów wykonawczych na podstawie ustawy o *zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*.

Powyższe spostrzeżenie nabiera istotnego znaczenia na obecnym etapie rozwoju pandemii koronawirusa i związanym z tym stanem prawnym. Otóż aktualne na dzień sporządzania niniejszego opracowania obostrzenia w zakresie organizowania zgromadzeń przełamały dotychczasową tendencję prawodawczą – nie jest już bowiem tak, że prawodawca w drodze rozporządzenia zakazał w sposób ogólny organizowania zgromadzeń, od czego wprowadził określone (oraz obostrzone warunkami sanitarnymi) wyjątki<sup>26</sup>. Prawodawca – być może zamierzenie, w związku z przytoczonymi orzeczeniami Sądu Najwyższego – jedynie ograniczył w okresie od dnia 26 czerwca 2021 r. do dnia 31 sierpnia 2021 r. możliwość organizowania zgroma-

---

<sup>25</sup> Na mocy ustawy nowelizującej z dnia 28 października 2020 r. o *zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19*.

<sup>26</sup> Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U. poz. 861, znowelizowane w zakresie § 26 m.in. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2021 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U. poz. 1054.

dzeń, a od rodzaju organizowanego zgromadzenia uzależnił zakres wprowadzonych ograniczeń. W przypadku zgromadzeń organizowanych w ramach działalności kościołów lub innych związków wyznaniowych wskazał, że uczestnicy znajdujący się na zewnątrz muszą przebywać w odległości nie mniejszej niż 1,5 m od siebie, a jeśli znajdują się w budynkach i innych obiektach kultu religijnego, również muszą zachowywać od siebie odległość nie mniejszą niż 1,5 m, a przy tym liczebność osób nie może przekraczać 75% obłożenia budynku lub innego obiektu religijnego, oprócz osób sprawujących kult religijny lub osób dokonujących pochowania lub zatrudnionych przez zakład lub dom pogrzebowy w przypadku pogrzebu. Ponadto, uczestnicy zgromadzenia znajdujący się wewnątrz budynku lub obiektu religijnego muszą realizować nakaz zakrywania ust i nosa, z wyłączeniem osób sprawujących kult religijny.

Taki sposób uregulowania kwestii możliwości organizowania zgromadzeń, w tym w ramach działalności kościołów lub innych związków wyznaniowych, poczytywać zaś trzeba nie za wprowadzenie ogólnego zakazu ich organizowania (do czego Rada Ministrów, jak wskazywano, nie ma upoważnienia ustawowego), a za wprowadzenie ograniczeń w zakresie tego, jak organizowane zgromadzenia mają wyglądać.

Zorganizowanie zgromadzenia (w tym także w ramach działalności kościoła lub związku wyznaniowego, choćby w formie sprawowania kultu religijnego) w sposób niezgodny z obowiązującymi w tym zakresie od dnia 26 czerwca 2021 r. do dnia 31 sierpnia 2021 r. poczytywać należy jako zrealizowanie znamion strony przedmiotowej czynu stypizowanego jako wykroczenie w art. 116 § 1a k.w. Co więcej, zgodnie z ogólną zasadą prawa wykroczeń zawartą w art. 5 k.w. wykroczenie można popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie, chyba że ustawa przewiduje odpowiedzialność tylko za wykroczenie umyślne. W przypadku analizowanego typu wykroczenia z art. 116 § 1a k.w. ustawa w żadnym miejscu nie wyłącza odpowiedzialności za wykroczenie za nieumyślne jego popełnienie, co oznacza, że osoba organizująca w ramach działalności kościoła lub związku wyznaniowego zgromadzenie w sposób niezgodny z obowiązującymi w tym zakresie od dnia 26 czerwca 2021 r. do dnia 31 sierpnia 2021 r. ograniczeniami, będzie uznana sprawcą czynu zabronionego z art. 116 § 1a k.w. zarówno wówczas, gdy przewidując popełnienie czynu zabronionego będzie chciała jego popełnienia (zamiar bezpośredni – art. 6 § 1 k.w.) albo będzie się na jego popełnienie godzić (zamiar ewentualny – art. 6 § 1 k.w.), jak

i wówczas, gdy popełni go na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że przewidując jego popełnienie nie będzie chciała go popełnić (art. 6 § 2 k.w. – świadoma nieumyślność), jak i wówczas, gdy nawet nie będzie przewidywała możliwości jego popełnienia, mimo że popełnienie go winna przewidzieć (art. 6 § 2 k.w. – nieświadoma nieumyślność). Tak szeroko zakrojone znamiona czynu zabronionego z art. 116 § 1a k.w. oznaczają, że jedynie taka osoba organizująca zgromadzenie w sposób niezgodny z ograniczeniami, która nie przewidywała możliwości popełnienia w danych realiach wykroczenia i nie mogła go przewidzieć, nie będzie mogła zostać uznana za sprawcę wykroczenia, co należy przypuszczać, że będzie należeć do rzadkości.

#### PODSUMOWANIE

Podsumowując niniejsze rozważania wypada uwypuklić wnioski, jakie zostały wypracowane po analizie rozwiązań normatywnych okresu pandemii koronawirusa.

Kształt przyjmowanych przez prawodawcę rozwiązań normatywnych doprowadził do uznania, iż osoba duchowna organizująca zgromadzenia w ramach działalności kościoła lub związku wyznaniowego nie przestrzegając w tym zakresie ustalonych wymogów sanitarnych nie może być uznana za sprawcę wykroczenia z art. 54 k.w. Wniosek w tym zakresie znajduje swe uzasadnienie w kilku argumentach: 1) sprawcą wykroczenia z art. 54 k.w. może być jedynie taka osoba, która zachowuje się w sposób niezgodny z przepisami wydanymi przez organ władzy wybrany w bezpośrednich i powszechnych wyborach, a takim organem nie jest Minister Zdrowia czy Rada Ministrów; 2) sprawcą wykroczenia z art. 54 k.w. może być jedynie taka osoba, która zachowuje się w sposób niezgodny przepisami porządkowymi wydanymi na podstawie upoważnienia ustawowego, zaś ani Minister Zdrowia, ani Rada Ministrów nie mają w obecnym stanie prawnym upoważnienia do wprowadzenia w okresie pandemii zakazu zgromadzeń (co starały się forsować w formie rozporządzeń, wprowadzając od tak przyjętego zakazu wyłączenia, obwarowane określonymi obowiązkami); 3) ograniczenia prawa i wolności w państwie prawnym muszą być proporcjonalne, a więc spełniać wymóg określony w art. 31 ust. 3 Konsty-

tucji RP, gdzie za takie nie sposób uznać ograniczania wolności zgromadzeń w formie rozporządzenia.

Wprowadzony z dniem 29 listopada 2020 r. art. 116 § 1a k.w. może zostać uznany za adekwatny typ czynu zabronionego do oceny zachowania duchownego, organizującego zgromadzenie w ramach działalności kościoła lub związku wyznaniowego w sposób niezgodny z ustalonymi przez państwo wymogami sanitarnymi, jednak ku temu muszą być spełnione określone przesłanki: 1) naruszone przez duchownego przepisy uregulowane w drodze rozporządzenia muszą opierać się o upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi; a w konsekwencji 2) nie mogą mieć postaci zakazu zgromadzeń, a mogą mieć postać ograniczenia prawa do zgromadzeń; 3) w obecnych realiach prawnych mogą dotyczyć okresu od dnia 26 czerwca 2021 r. do dnia 31 sierpnia 2021 r., ale niewykluczone, że prawodawca przyszłe przepisy wykonawcze będzie, mając na uwadze treść wydawanych rozstrzygnięć sądowych, regulować właśnie jako „ograniczenia”, a nie jako „zakazy” i także wówczas art. 116 § 1a k.w. będzie mógł znaleźć zastosowanie; 4) duchowny realizujący znamiona przedmiotowe typu czynu zabronionego z art. 116 § 1a k.w. musi żywić stosunek intelektualno-woluntatywny co najmniej w postaci nieświadomej nieumyślności, aby mógł zostać pociągnięty do odpowiedzialności za swoje zachowanie, a więc wykluczone jest wyciąganie względem niego odpowiedzialności w sytuacji, gdy nie przewidywał możliwości popełnienia czynu zabronionego i w realiach danej sytuacji nie mógł jej przewidzieć.

#### PIŚMIENNICTWO

- Dyda, Konrad, i Marcin Olszówka. 2020. „Analiza konstytucjonalności ograniczeń w korzystaniu z wolności religii podczas pandemii koronawirusa w Polsce.” *Studia z Prawa Wyznaniowego* 23:441-69.
- Florczak-Wątor, Monika. 2021. „Komentarz do art. 53.” W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, red. Piotr Tuleja. Lex.
- Maroń, Grzegorz. 2020. „Ograniczanie wolności religijnej w pierwszym okresie pandemii COVID-19 w świetle orzecznictwa amerykańskich sądów.” *Studia z Prawa Wyznaniowego* 23:123-51.
- Maroń, Grzegorz. 2021. „Polskie prawodawstwo ograniczające wolność religijną w okresie pandemii koronawirusa SARS-CoV-2 a standardy państwa prawa – wybrane zagadnienia.” *Przegląd Prawa Publicznego* 1:33-49.

- Michalska-Warias, Aneta. 2021. „Komentarz do art. 54.” W *Kodeks wykroczeń. Komentarz aktualizowany*, red. Tadeusz Bojarski. Lex.
- Rzetecka-Gil, Agnieszka. 2019. *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*. Lex.
- Sarnecki, Paweł. 2016. „Komentarz do art. 53.” W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, wyd. 2, red. Lech Garlicki, i Marek Zubik. Lex.
- Tuleja, Piotr. 2021. „Komentarz do art. 31.” W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, red. Piotr Tuleja. Lex.
- Zbrojewska, Monika. 2014. *Rola i stanowisko prawne Sądu Najwyższego w procesie karnym*. Warszawa: Wydawnictwo Ekonomik – Jacek Musiałkiewicz.

**Odpowiedzialność wykroczeniowa duchownego za zorganizowanie  
w ramach działalności kościoła lub związku wyznaniowego  
zgromadzenia w sposób niezgodny z rygorami sanitarnymi  
narzuconymi przez państwo**

Abstrakt

Przedmiotem opracowania jest rozważenie kwestii odpowiedzialności wykroczeniowej duchownego za zorganizowanie w ramach działalności kościoła lub związku wyznaniowego zgromadzenia w sposób niezgodny z rygorami narzuconymi przez państwo. W tym celu autor, bazując na metodzie dogmatycznoprawnej, analizuje wydane w trakcie stanu epidemii rozwiązania normatywne i ocenia ich konstytucyjną poprawność, by następnie poddać pod rozagę możliwość zastosowania art. 54 i art. 116 § 1a *Kodeksu wykroczeń*. Przeprowadzone analizy doprowadziły do stwierdzenia, iż prawodawca tworzył w początkowym etapie epidemii prawo w sposób daleki od doskonałego, w tym przekraczając przysługujące mu uprawnienia. Tym samym ograniczone – ale nie niemożliwe – jest wyciągnięcie odpowiedzialności wykroczeniowej w analizowanym zakresie.

**Słowa kluczowe:** epidemia; prawo do zgromadzeń; wolność wyznawania religii; kościół; związki wyznaniowe

**Liability of a Clergyman for the Offence of Organizing an Assembly  
within the Framework of the Activity of a Church or Religious Association  
in a Manner Inconsistent with the Sanitary Rules Imposed by the State**

Abstract

The subject of the study is to consider the issue of a clergyman's liability for the offence of organizing an assembly within the framework of the activity of a church or religious association in a manner inconsistent with the sanitary rules imposed by the state. For this purpose, the author, based on the dogmatic-legal method, analyzes the normative solutions issued during the state of the epidemic and evaluates their constitutionality, and then submits to consideration the possibility of applying Article 54 and Article 116 § 1a of the Code of Administrative Offences. The analyses carried out led to the conclusion that the legislator created laws in the early stages of the epidemic in



a far from perfect manner, including the arrogation of powers. Thus, it is limited – but not impossible – to draw liability for an offence to the extent analyzed.

**Keywords:** epidemic; right to assembly; freedom of religion; church; religious associations

**Information about Author:** ŁUKASZ BUCZEK, MA – Faculty of Law and Administration, University of Szczecin; correspondence address: ul. Narutowicza 17A, 70-240 Szczecin, Poland; e-mail: lukasz.buczek@yahoo.com; <https://orcid.org/0000-0002-7902-7526>