



Sygn. akt II KK 255/21

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 29 czerwca 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Andrzej Stęпка

Protokolant Klaudia Binienda

po rozpoznaniu w dniu 29 czerwca 2021 r. na posiedzeniu w trybie art. 535 § 5 k.p.k.

**w sprawie R. F.** ukaranego z art. 116 § 1 pkt 3 k.w.

kasacji Rzecznika Praw Obywatelskich wniesionej na korzyść ukaranego od prawomocnego wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w M. z dnia 16 czerwca 2020 r., sygn. akt II W (...),

**uchyla zaskarżony wyrok nakazowy Sądu Rejonowego w M.  
i uniewinnia R.F. od przypisanego mu czynu, a kosztami  
sądowymi w sprawie obciąża Skarb Państwa.**

### UZASADNIENIE

R. F. został obwiniony o to, że w dniu 10 kwietnia 2020 r., około godz. 11:41 w M., przy ul. (...) m. (...), wiedząc o tym, że po powrocie z za granicy jest poddany kwarantannie w miejscu w/w, nie stosował się do nakazów i zakazów obowiązujących w czasie epidemii, to jest, został obwiniony o wykroczenie z art. 116 § 1 pkt 3 k.w. w zw. z § 2 ust. 2 pkt 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Wyrokiem nakazowym Sądu Rejonowego w M. z dnia 16 czerwca 2020 r., sygn. akt II W (...), obwiniony R. F. został ukarany karą nagany za ten czyn, nadto zwolniono obwinionego od ponoszenia kosztów sądowych, obciążając nimi Skarb Państwa.

Wyrok nie zawiera uzasadnienia. Wobec niezłożenia przez obwinionego sprzeciwu, wyrok uprawomocnił się w dniu 29 lipca 2020 r.

Kasację od powyższego wyroku nakazowego wniósł na podstawie art. 110 § 1 k.p.w. Rzecznik Praw Obywatelskich, który zaskarżył to orzeczenie w całości na korzyść ukaranego R. F. Powołując się na przepis art. 111 k.p.w. wyrokowi temu zarzucił rażące i mające istotny wpływ na jego treść naruszenie prawa materialnego, to jest, art. 116 § 1 pkt 3 k.w. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie w sytuacji, gdy czyn przypisany ukaranemu nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia.

W konkluzji Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w M. i uniewinnienie R. F. od popełnienia przypisanego mu wykroczenia.

### **Sąd Najwyższy zważył, co następuje.**

Kasacja Rzecznika Praw Obywatelskich okazała się zasadna – i to w sposób oczywisty, a więc uzasadniający rozpoznanie jej na posiedzeniu w trybie art. 535 § 5 k.p.k. i uwzględnienie w całości.

Oskarżony D. Ś. został uznany za winnego popełnienia wykroczenia z art. 116 § 1 pkt 3 k.w. w zw. z art. § 2 ust. 2 pkt 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Przepis art. 116 § 1 pkt 3 k.w. stanowi - „Kto, wiedząc o tym, że: 1) jest chory na gruźlicę, chorobę weneryczną lub inną chorobę zakaźną albo podejrzany o tę chorobę, 2) styka się z chorym na chorobę określoną w pkt 1 lub z podejrzany o to, że jest chory na gruźlicę lub inną chorobę zakaźną, 3) jest nosicielem choroby określonej w pkt 1 lub podejrzany o nosicielstwo - nie przestrzega zakazów, nakazów, ograniczeń lub obowiązków określonych w przepisach o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi lub w przepisach o Państwowej Inspekcji Sanitarnej albo nie przestrzega decyzji wydanych na

podstawie tych przepisów przez organy inspekcji sanitarnej, podlega karze grzywny albo karze nagany”. Zachowanie zabronione polega więc na zaniechaniu w postaci niestosowania się do nakazów lub zakazów zawartych w przepisach dotyczących zwalczania chorób zakaźnych lub do wskazań czy zarządzeń leczniczych wydawanych na podstawie tych przepisów przez organy służby zdrowia. Jest to przestępstwo bezskutkowe polegające na narażeniu dobra prawnego na abstrakcyjne niebezpieczeństwo – bowiem do jego dokonania nie jest konieczne wystąpienie rzeczywistego stanu zagrożenia rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej.

Legalna wykładnia znamion tego wykroczenia: „choroba zakaźna” czy „nosiciel” – została zawarta w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2020 r., poz. 1845 t.j. – dalej: u.z.z.z.). Choroba zakaźna została zdefiniowana w art. 2 pkt 3 jako choroba wywołana przez biologiczny czynnik chorobotwórczy, a w art. 2 pkt 4 zdefiniowano chorobę szczególnie niebezpieczną i wysoce zakaźną – jako chorobę zakaźną łatwo rozprzestrzeniającą się, o wysokiej śmiertelności, powodującą szczególne zagrożenie dla zdrowia publicznego i wymagającą specjalnych metod zwalczania, w tym cholera, dżuma, ospa prawdziwa, wirusowe gorączki krwotoczne (wykaz chorób zakaźnych znajduje się w załączniku do ustawy – i nie figuruje tam COVID-19, także pod nazwą SARS-CoV-2).

Jeśli chodzi o kolejne znamię wykroczenia stypizowanego w art. 116 § 1 ust. 3 k.w., to art. 2 w pkt 17 u.z.z.z. definiuje „nosiciela choroby” jako osobę bez objawów choroby zakaźnej, w której organizmie bytują biologiczne czynniki chorobotwórcze, stanowiącą potencjalne źródło zakażenia innych osób. „Podejrzany o nosicielstwo” jest, zgodnie z art. 2 pkt 20 ustawy - osoba, u której występują objawy kliniczne lub odchylenia od stanu prawidłowego w badaniach dodatkowych, mogące wskazywać na chorobę zakaźną.

Ta sama ustawa definiuje również pojęcie „kwarantanna”, użyte w art. 5 ust. 1 pkt 1(f) – stanowiąc w art. 2 pkt 12, że kwarantanna to odosobnienie osoby zdrowej, która była narażona na zakażenie, w celu zapobieżenia szerzeniu się chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych.

Ustawa ta zawiera także listę podstawowych nakazów i zakazów związanych z zapobieganiem szerzeniu się chorób zakaźnych. Zgodnie z jej art. 5 ust. 1 osoby przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są obowiązane na zasadach określonych w ustawie do: 1) poddawania się: a) zabiegom sanitarnym, b) szczepieniom ochronnym, c) poekspozycyjnemu profilaktycznemu stosowaniu leków, d) badaniom sanitarno-epidemiologicznym, w tym również postępowaniu mającemu na celu pobranie lub dostarczenie materiału do tych badań, e) nadzorowi epidemiologicznemu, f) kwarantannie, g) leczeniu, h) hospitalizacji, i) izolacji, j) izolacji w warunkach domowych; 2) zaniechania wykonywania prac, przy wykonywaniu których istnieje możliwość przeniesienia zakażenia lub choroby zakaźnej na inne osoby - jeżeli są osobami zakażonymi, chorymi na chorobę zakaźną lub nosicielami; 3) stosowania się do nakazów i zakazów organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej służących zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych; 4) udzielania danych i informacji: a) organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Wojskowej Inspekcji Sanitarnej, Inspekcji Weterynaryjnej, Wojskowej Inspekcji Weterynaryjnej, Inspekcji Ochrony Środowiska, jednostkom, o których mowa w art. 30 ust. 1, oraz ośrodkom referencyjnym i instytutom badawczym - niezbędnym do prowadzenia nadzoru epidemiologicznego nad zakażeniami i chorobami zakaźnymi i zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych, b) właściwym państwowym inspektorom sanitarnym - niezbędnym do prowadzenia nadzoru epidemiologicznego nad niepożądanymi odczynami poszczepiennymi, c) organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej - niezbędnym do sprawowania nadzoru nad realizacją obowiązków, o których mowa w pkt 1 - 3.

Z kolei z powołanego w sentencji wyroku § 2 ust. 2 pkt 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 658), wynika, że w okresie, o którym mowa w ust. 1 (do dnia 26 kwietnia 2020 r.), osoba przekraczająca granicę państwową, w celu udania się do swojego miejsca zamieszkania lub pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest obowiązana: 2) odbyć, po przekroczeniu granicy państwowej, obowiązkową kwarantannę, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 34 ust. 5

ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, trwającą 14 dni licząc od dnia następującego po przekroczeniu tej granicy, wraz z osobami wspólnie zamieszkującymi lub gospodarującymi.

Ponieważ nie zostało w niniejszej sprawie sporządzone uzasadnienie wyroku nakazowego, nie można zapoznać się z motywami, które stały za uznaniem przez Sąd Rejonowy w M., że obwiniony wypełnił swoim zachowaniem znamiona przypisanego mu wykroczenia. Z pewnością jednak nie można się zgodzić co do tego, że była to prawidłowa subsumcja. Sąd Rejonowy w M. dopuścił się bowiem rażącego naruszenia prawa materialnego, tj. art. 116 § 1 pkt 3 k.w., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie w sytuacji, gdy czyn przypisany ukaranemu nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia.

Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł w tej sytuacji dwie przyczyny, które powodowały, iż niemożliwym było ukaranie R. F. za popełniony przez niego czyn: zarówno natury wykładniczej, jak i konstytucyjnej. Wskazał, że prawidłowa wykładnia przepisu art. 116 § 1 pkt 3 k.w. musiała prowadzić do wniosku, że ukarany nie był w rozumieniu tego przepisu „nosicielem choroby”, ani „podejrzany o nosicielstwo” – bowiem na poziomie ustawowym nie spełniał warunków tego stanu określonych w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Należało uznać ten argument za trafny i stwierdzić, że słusznie podnosi skarżący, iż sam powrót do kraju zza granicy nie może być uznany za równoznaczny z podejrzeniem o nosicielstwo w rozumieniu w/w ustawy, bowiem prowadziłyby to do zastosowania wykładni rozszerzającej i zastosowania normy prawnokarnej z art. 116 § 1 pkt 3 k.w. na osoby, wobec których nie tylko nie udowodniono, ale nawet nie uprawdopodobniono w żaden sposób, że miały styczność ze źródłem zakażenia. W tym zaś przypadku rozszerzające interpretowanie normy o charakterze penalnym jest niedopuszczalne, jako niezgodne z wynikającą z Konstytucji RP zasadą *nullum crimen sine lege*. Samo przekroczenie przez obwinionego granicy państwowej i objęcie z tego powodu kwarantanną nie mogło zostać uznane za czyniące z R. F. osoby podejrzanej o nosicielstwo choroby zakaźnej, wobec której zastosowanie może mieć przepis art. 116 § 1 pkt 3 k.w.

Zauważyć należy przy tym, że zdziwienie mogą budzić podstawy do wydania w tej sprawie wyroku nakazowego przez Sąd Rejonowy w M. Z art. 93 § 2 k.p.w. wynika, że orzekanie w postępowaniu nakazowym może nastąpić, jeżeli okoliczności czynu i wina obwinionego nie budzą wątpliwości. Tymczasem w aktach niniejszej sprawy brak podstawowych dowodów koniecznych do ustalenia stanu faktycznego. Mianowicie nie wiadomo, na jakiej podstawie Sąd Rejonowy przyjął, iż w chwili wylegitymowania przez funkcjonariuszy Policji R. F. był zobowiązany do bycia poddanym kwarantannie. W aktach sprawy brak zarówno dowodu mogącego potwierdzić, że był on „w dniu 10 kwietnia 2020 r., około godz. 11:41” zobowiązany do odbywania kwarantanny, jak i dowodu, że w ogóle przekraczał on granicę państwową w rozumieniu § 2 ust. 2 pkt 2 w/w Rozporządzenia. Dowód, na którym oparł się Sąd czyniąc ustalenia faktyczne to „notatka urzędowa” (zob. 14v), z której wynika, że „na telefon służbowy otrzymano anonimową informację, iż osoba poddana kwarantannie” oddaliła się z miejsca zamieszkania. Taki dowód należy ocenić jako daleki od wspomnianego w art. 93 § 2 k.p.w. standardu „niebudzenia wątpliwości”.

Podobne zastrzeżenia może wzbudzać zastosowana przez Sąd Rejonowy w M. kwalifikacja prawna. Sąd ten przyjął, że obwiniony był objęty kwarantanną od 29 marca do 11 kwietnia 2020 r., która została na niego nałożona na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r., poz. 491). Zgodnie § 2 ust. 2 pkt 2 tego rozporządzenia osoba przekraczająca granicę państwową w celu udania się do swojego miejsca zamieszkania lub pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, była obowiązana odbyć po przekroczeniu granicy państwowej obowiązkową kwarantannę, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 34 ust. 5 u.z.z.z. trwającą 14 dni, licząc od dnia następującego po przekroczeniu tej granicy. Przedmiotowe rozporządzenie zgodnie z paragrafem 1 obowiązywało „w okresie od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania” – gdyż jak stanowił, „na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej ogłasza się stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2”. Należy zastanowić się zatem, kiedy ustał obowiązek poddawania się kwarantannie dla obwinionego – i czy nie z dniem, gdy przedmiotowe rozporządzenie straciło moc. Chociaż z § 13

rozporządzenia wynikało, że przepisy § 3 stosuje się do obowiązkowej kwarantanny, o której mowa w § 2 ust. 2 pkt 2, która rozpoczęła się po dniu 15 marca 2020 r. – to jednak paragraf 3 dotyczy jedynie „Obowiązku poinformowania pracodawcy o odbywaniu obowiązkowej kwarantanny po przekroczeniu granicy państwowej; oświadczenia osoby odbywającej obowiązkową kwarantannę składane w celu wypłaty wynagrodzenia lub świadczenia pieniężnego z tytułu choroby”.

Wiążące wydaje się natomiast oparcie się w tej mierze na Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 31 marca 2020 r. zmieniającym Rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r., poz. 565), które w § 2 stanowiło, że „Decyzje, polecenia, wytyczne i zalecenia wydane przed dniem 1 kwietnia 2020 r. w związku z ogłoszeniem stanu epidemii na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii zachowują ważność i mogą być zmieniane na podstawie przepisów dotychczasowych”.

Z powyższego zaś wynika, że Sąd Rejonowy w M. błędnie przyjął jako podstawę ukarania § 2 ust. 2 pkt 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r., skoro kwarantanna na obwinionego została nałożona na podstawie § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii - i na tej podstawie obowiązywała aż do jej zakończenia. Taki też stan prawny jako znajdujący zastosowanie w niniejszej sprawie prawidłowo podaje Rzecznik Praw Obywatelskich.

Ten problem nie wyczerpuje jednak całokształtu zarzutów skierowanych przez skarżącego pod kątem niniejszego wyroku nakazowego – ani całokształtu problemów prawnych wynikających z jego wydania, związanych także z wydaniem go na podstawie przepisów o randze podstawowej.

Drugim zarzutem, który podnosi Rzecznik Praw Obywatelskich, było to, że w rozporządzeniu z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, które zostało wydane w oparciu o art. 46 ust. 2 i 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Minister Zdrowia ustanowił w sposób samoistny obowiązek odbycia 14 - dniowej kwarantanny adresowany do osób, które przekroczyły granicę państwową

w celu udania się do swojego miejsca zamieszkania lub pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (§ 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia). Zdaniem Rzecznika, wydając rozporządzenie Minister Zdrowia naruszył też w sposób rażący art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. f powyższej ustawy, który wymaga, aby osoby przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej były poddawane kwarantannie na zasadach określonych w ustawie, a nie w rozporządzeniu.

Taki zarzut prowadził do konieczności dokonania analizy stanu prawnego, na podstawie którego doszło do ukarania obwinionego, a więc § 2 ust. 2 pkt 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii – bowiem przepis ten stał się podstawą skazania obwinionego zastosowaną w zbiegu z art. 116 § 1 pkt 3 k.w. Z tego przepisu – jak wydawał się przyjmować Sąd Rejonowy w M. – wypływał obowiązek poddania się kwarantannie przez obwinionego. W tym kontekście należało więc rozważyć skuteczność nałożenia obowiązku poddania się kwarantannie przez osoby powracające do kraju z zagranicy na mocy rozporządzenia, w szczególności w zakresie, w jakim ograniczało wolność przemieszczania się obywateli na terenie całego kraju nakazując im obowiązkowe odbycie kwarantanny po przekroczeniu granicy państwowej.

Podstawa do zastosowania kwarantanny wynika przede wszystkim z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. f) ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, który stanowi, że osoby przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są obowiązane na zasadach określonych w ustawie do poddawania się kwarantannie. Zupełnie jednak inne brzmienie mają art. 46a i 46b w/w ustawy. Przepisy te zostały wprowadzone w związku z zagrożeniem zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 374 z późn. zm., obecnie Dz. U. z 2020 r., poz. 1845 t.j.) – która weszła w życie w dniu 8 marca 2020 r.

Art. 46a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (w brzmieniu aktualnym) stanowi, że „W przypadku wystąpienia



stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, na podstawie danych przekazanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Głównego Inspektora Sanitarnego oraz wojewodów:

- 1) zagrożony obszar wraz ze wskazaniem rodzaju strefy, na którym wystąpił stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego,
- 2) rodzaj stosowanych rozwiązań - w zakresie określonym w art. 46b -  
- mając na względzie zakres stosowanych rozwiązań oraz uwzględniając bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego”.

Z kolei zgodnie z art. 46b pkt 5 ustawy stanowi, że w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a, można ustanowić:

- 1) ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4;
- 2) czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców;
- 3) czasową reglamentację zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły;
- 4) obowiązek poddania się badaniom lekarskim przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie;
- 4a) obowiązek stosowania określonych środków profilaktycznych i zabiegów;
- 5) obowiązek poddania się kwarantannie;
- 6) miejsce kwarantanny;
- 7) (uchylony);
- 8) czasowe ograniczenie korzystania z lokali lub terenów oraz obowiązek ich zabezpieczenia;
- 9) nakaz ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, terenów i obiektów;
- 10) nakaz lub zakaz przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach;

11) zakaz opuszczania strefy zero przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie;

12) nakaz określonego sposobu przemieszczania się;

13) nakaz zakrywania ust i nosa, w określonych okolicznościach, miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach, wraz ze sposobem realizacji tego nakazu.

Właśnie na podstawie art. 46 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zostało wydane rozporządzenie z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, na mocy którego Minister Zdrowia ustanowił w sposób samoistny obowiązek odbycia 14-dniowej kwarantanny adresowany do osób, które przekroczyły granicę państwową w celu udania się do swojego miejsca zamieszkania lub pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (w § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia).

Jednocześnie nie można tracić z pola widzenia tego, że ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi wprowadza ustawowe kryteria poddania się kwarantannie – jednak w innym przepisie niż te dodane w 2020 r. Zgodnie z art. 34 ust. 1 i 2 ustawy - „W celu zapobiegania szerzeniu się zakażeń i chorób zakaźnych, osoby chore na chorobę zakaźną albo osoby podejrzane o zachorowanie na chorobę zakaźną mogą podlegać obowiązkowej hospitalizacji, izolacji lub izolacji w warunkach domowych”, zaś „Osoby, które były narażone na chorobę zakaźną lub pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, a nie wykazują objawów chorobowych, podlegają obowiązkowej kwarantannie lub nadzorowi epidemiologicznemu, jeżeli tak postanowią organy inspekcji sanitarnej przez okres nie dłuższy niż 21 dni, licząc od dnia następującego po ostatnim dniu odpowiednio narażenia albo styczności”.

Ustawowy obowiązek poddania się kwarantannie powstaje więc na podstawie przepisów u.z.z.z. jedynie w tym - wspomnianym w art. 34 ust. 1 i 2 przypadku - ale już brak ustawowej podstawy, by zastosować kwarantannę wobec osoby, tylko na tej podstawie, że przebywała za granicą. W związku z tym należało dojść do wniosku, że w przedmiotowej sprawie kwarantanna została nałożona na

obwinionego w istocie na podstawie § 2 ust. 2 pkt 2 w/w rozporządzenia Ministra Zdrowia. Stwierdzić trzeba, że przyjęcie, iż kryterium obowiązku poddania się kwarantannie jest okoliczność przekroczenia granicy państwowej, stanowiło naruszenie przepisów powołanej ustawy, a w rezultacie także art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. W efekcie takich regulacji, kwarantanną objęte zostały osoby, które nie spełniały ustawowych przesłanek podlegania temu obowiązkowi, w tym ukarany w tej sprawie R. F.

Konieczność nakładania wszelkich ograniczeń praw i wolności jednostki wynikających z Konstytucji i aktów prawa międzynarodowego wyłącznie na mocy ustawy, nie może ulegać wątpliwości. Jest to istotna gwarancja zachowania tych praw przez jednostki i poszanowania ich przez organy państwowe. Co więcej, w danym przypadku taki obowiązek podkreślony został w treści samej ustawy ustanawiającej instytucję prawną kwarantanny – chociaż norma art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. f zdaje się znajdować wyjątek w treści art. 46b pkt 5. Jest to jednak wyjątek jedynie pozorny.

Kwestia karania na podstawie przepisów w/w rozporządzenia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, które zostało wydane w oparciu o art. 46 ust. 2 i 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (jak również późniejszego, lecz tożsamego co do pola regulacji rozporządzenia z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii), była już przedmiotem rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy – jak również Wojewódzkie Sądy Administracyjne na terenie całej Polski - i można stwierdzić, że istnieje już ustalona i jednolita linia orzecznicza w tej kwestii.

W szczególności należy wskazać, że w wyroku z dnia 16 marca 2021 r., w sprawie o sygn. akt II KK (...), Sąd Najwyższy stwierdził - „Ustawa z 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, nie zawiera unormowań określających możliwość i warunki ograniczenia konstytucyjnej wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zatem akty prawne rangi niższej niż ustawa nie mogą limitować tej wolności przemieszczania się, którą gwarantuje w art. 52 ust. 1 Konstytucja RP. Jest zatem oczywiste, że

rozporządzenie z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r., poz. 658), w zakresie, w jakim ograniczało wolność przemieszczania się obywateli na terenie całego kraju (§ 5), naruszało regulację art. 52 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, co oznacza, iż nie mogło ono tworzyć podstawy prawnej do wypełnienia blankietu normy sankcjonowanej art. 54 k.w. i prowadzić do ukarania na podstawie tego przepisu” (OSNK 2021, z. 4, poz. 19).

Z kolei w wyroku z dnia 16 marca 2021 r., w sprawie II KK 97/21 (LEX nr 3147689), Sąd Najwyższy uznał, że „Rozporządzenie z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r., poz. 658), w zakresie, w jakim ograniczało wolność przemieszczania się obywateli na terenie całego kraju (§ 5), naruszało regulację art. 52 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, co oznacza, iż nie mogło ono tworzyć podstawy prawnej do wypełnienia blankietu normy sankcjonowanej art. 54 k.w. i prowadzić do ukarania na podstawie tego przepisu.” Uzasadniając takie przekonanie, Sąd Najwyższy przeprowadził analizę prawną w oparciu o art. 54 k.w. i wskazał, że wyraźnie zobowiązano sądy stosujące przepis art. 54 k.w. do badania, czy przepisy stanowiące wypełnienie blankietu zostały prawidłowo skonstruowane i wprowadzone do porządku prawnego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK-A 2003, z. 6, poz. 62 - pkt 3 i 4 uzasadnienia). Dlatego też sądy, stosując art. 54 k.w., mają obowiązek badać, czy przepisy porządkowe, do których odsyła przepis, są zgodne z Konstytucją.

Sąd powołał się przy tym na wyrok z dnia 9 czerwca 2005 r., w sprawie V KK 41/05 (OSNKW 2005, z. 9, poz. 83), w którym Sąd Najwyższy stwierdził: „Z art. 178 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że <<sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom>>, wynikają dla sądów uprawnienia do samodzielnej oceny i ustalenia zgodności podustawowych aktów normatywnych z ustawami, przy rozpoznawaniu także spraw karnych, a w razie stwierdzenia ich niezgodności z ustawami, odmowy ich zastosowania w konkretnej sprawie” (podobnie wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 1993 r., III KRN 100/93, OSNKW 1993, z. 9 - 10, poz. 62; z dnia 4 grudnia 2001 r., V KKN 293/01,

*LEX nr 51576*). W rezultacie, w cytowanym wyroku Sąd Najwyższy stwierdził ostatecznie: „Kierując się zatem tymi przesłankami stwierdzić należy, że ograniczenie wolności poruszania się (art. 52 ust. 1 Konstytucji RP) musi mieć oparcie w zapisie rangi ustawowej i jednocześnie, dla skuteczności takiego ograniczenia, konieczne jest spełnienie dwóch pozostałych (wskazanych powyżej) warunków”.

W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2021 r., w sprawie II KK 64/21 (OSNK 2021, z. 4, poz. 18), przyjęto z kolei, że: „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”.

We wszystkich tych rozstrzygnięciach dotyczących ustawodawstwa tzw. „covidowego”, Sąd Najwyższy opierał się na stabilnym i ugruntowanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który m.in. w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 34/99, OTK 2000, z. 5, poz. 142), podkreślił, że "Ustawodawca nie może przekazywać do unormowania w drodze rozporządzenia spraw o istotnym znaczeniu dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji. Wymienione sprawy muszą być regulowane bezpośrednio w ustawie." Z tego wywodzi się, że brak zachowania ustawowej formy dla ograniczeń wolności i praw zagwarantowanych w Konstytucji RP prowadzić musi do dyskwalifikacji danego unormowania, jako sprzecznego z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Sąd Najwyższy w powołanych wyrokach stwierdzał na tej podstawie, że chociaż wskazane rozporządzenie zostało wydane z powołaniem się na podstawę w postaci upoważnienia ustawowego zawartego w art. 46a i art. 46b pkt 1-6 i 8-12 u.z.z.z., to jednak żaden z tych przepisów nie upoważniał władzy wykonawczej do wprowadzenia powszechnego zakazu przemieszczenia się. Nawet gdyby więc przyjąć, że powołana ustawa zawierała upoważnienie do wydania rozporządzenia określającego sposoby przemieszczania się obywateli, to i tak

rzeczywisty zakres rozwiązania przyjętego we wskazanym rozporządzeniu jest niepomernie szerszy niż delegacja ustawowa, która mu na to zezwalała.

Całkowicie zbieżne z powyżej cytowanymi orzeczeniami Sądu Najwyższego są wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, które z racji wykonywanej kontroli nad decyzjami administracyjnymi, wcześniej zetknęły się z potrzebą skontrolowania nakładania sankcji administracyjnej na podstawie prawnej w postaci rozporządzeń „covidowych”. Sądy te oceniły zgodnie, że zawarcie całokształtu ograniczeń praw i wolności jednostki związanych z przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 w rozporządzeniu byłoby możliwe jedynie w przypadku ogłoszenia jednego z trzech stanów nadzwyczajnych, np. stanu klęski żywiołowej (art. 228 ust. 1 i 2 oraz art. 232 Konstytucji RP, a także art. 5 ust. 1 i 2, art. 21 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. w sprawie klęski żywiołowej; t.j.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1897). Zważyły przy tym Sądy, że katalog konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych jest zamknięty, co jest równoznaczne z zakazem ustanawiania w drodze ustawowej innych stanów nadzwyczajnych niż wymienione w art. 228 ust. 1 (*por. wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Gdańsku, z dnia 28 stycznia 2021 r., III SA/Gd 703/20, LEX nr 3120833; w Warszawie, z dnia 26 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1479/20, LEX nr 3123329; w Krakowie, z dnia 26 stycznia 2021 r., III SA/Kr 924/20, LEX nr 3124234*). Wojewódzkie Sądy Administracyjne stwierdziły tych wyrokach, że Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (podobnie jak rozporządzenia z 20 marca 2020 r., oraz z 10 kwietnia 2020 r.) naruszają zarówno przepisy upoważniające do ich wydania (tj. art. 46a i art. 46b pkt 1-6 i 8-12 u.z.z.z.), jak również art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. W tym zakresie nie wykonuje ono ustawy, lecz uzupełnia ją o treści, których w tej ustawie nie ma. Zawarte w art. 46a u.z.z.z. stwierdzenie, że wydając rozporządzenie Rada Ministrów powinna mieć „na względzie zakres stosowanych rozwiązań” i „bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego” – nie spełnia konstytucyjnych wymogów. Upoważnienie to nie zawiera w istocie wytycznych dotyczących treści wydawanego na tej podstawie rozporządzenia. Nie spełnia więc ono warunków wymaganych przez art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Tym samym dopuszczenie (przez

ustawodawcę) oraz wprowadzenie (przez Radę Ministrów lub Ministra Zdrowia) ograniczenia wolności przemieszczania się aktem podustawowym jest niedopuszczalne konstytucyjnie i prowadzi w rzeczywistości do samodzielnego uregulowania w rozporządzeniu całego kompleksu zagadnień; do tego takich, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek.

Warte podkreślenia są również przedstawione w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych argumenty dotyczące tego, że zaistniała sytuacja epidemiologiczna mieściła się w katalogu zdarzeń, które uprawniały do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej w oparciu o ustawę z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1897, t.j.), która stanowi w art. 2, że stan ten może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom m.in. katastrof naturalnych noszących znamiona klęski żywiołowej. Pojęcie klęski żywiołowej zostało zdefiniowane w art. 3 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 tej ustawy, m.in. jako katastrofa naturalna, której skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, przez co z kolei rozumie się zdarzenie związane z działaniem sił natury, w tym z wystąpieniem chorób zakaźnych ludzi. Niemniej jednak stan ten nie został wprowadzony. Wprowadzono natomiast stan epidemii, a wcześniej stan zagrożenia epidemicznego, który nie może być uznany za stan nadzwyczajny w rozumieniu art. 228 Konstytucji RP (*zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 28 stycznia 2021 r., III SA/Gd 703/20, LEX nr 3120833*). Jednocześnie opisane w art. 46 ust. 4, art. 46a i art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, ograniczenia, nakazy i zakazy, stanowią powtórzenie ograniczeń wolności i praw człowieka określonych w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej. W związku z tym podjęte działania legislacyjne stworzyły taki stan prawny w zakresie ograniczenia wolności i praw człowieka, który w istocie odpowiada regulacjom obowiązującym w stanie klęski żywiołowej, choć stan ten nie został wprowadzony. W sytuacji jednak, gdy nie doszło do wprowadzenia któregokolwiek z wymienionych w Konstytucji RP stanów nadzwyczajnych, żaden organ państwowy nie powinien wkraczać w materię stanowiącą istotę wolności przemieszczania się.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy rozpocząć od tego, że nie można negować faktu, iż celem przepisów rozporządzenia Rady Ministrów (jak również rozporządzenia Ministra Zdrowia) wydanych w wykonaniu delegacji ustawowej, ujętej w omówionych art. 46a oraz art. 46b u.z.z.z., była ochrona zdrowia. Jednak należy podkreślić, że żadne względy praktyczne albo pragmatyczne, jak też celowość wprowadzanych rozwiązań, nie uzasadniają wykroczenia poza granice upoważnienia ustawowego. Tak więc chociaż oceniane zakazy, nakazy i ograniczenia można uznać za uzasadnione z punktu widzenia walki z pandemią, to tryb ich wprowadzenia doprowadził do naruszenia podstawowych standardów konstytucyjnych i praw w zakresie wolności przemieszczania się.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r., poz. 491), ingerując w istotę konstytucyjnych wolności i praw (wolność poruszania się) naruszało przede wszystkim art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 31 ust. 2 i 3 Konstytucji, każdy (a więc i organ administracji publicznej), jest zobowiązany szanować wolności i prawa innych. Wprowadzenie w drodze wskazanego rozporządzenia obowiązku poddania się kwarantannie stanowiło wprowadzenie do porządku prawnego jednej z form ograniczenia chronionej konstytucyjnie wolności poruszania się obywateli. Tego rodzaju wolność została zagwarantowana wprost postanowieniami art. 52 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z których wynika, że każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu, zaś zgodnie z art. 52 ust. 2, każdy może też swobodnie opuścić terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – „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”. Warunkiem formalnym zgodnego z Konstytucją ograniczania praw obywateli jest więc ustanawianie ich tylko w ustawie, zgodnie z



konstytucyjną zasadą, że wszelkie istotne kwestie związane z ograniczeniem praw powinny być rozstrzygnięte w ustawie. Ograniczenia te nie mogą także naruszać istoty wolności i praw (na co wskazywał Trybunał Konstytucyjny w licznych orzeczeniach, w tym w wyrokach: z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt P 24/05, OTK-A 2006/7/87; z dnia 19 maja 1998 r., U 5/97, OTK 1998/4/46; z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999/1/2; z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000/1/3; z dnia 13 lipca 2011 r., K 10/09, OTK-A 2011/6/56; z dnia 19 lipca 2011 r., P 9/09, OTK-A 2011/6/59). Z orzecznictwa Trybunału wynika również, że naruszenie istoty wolności konstytucyjnej następuje wówczas, gdy wprowadzone ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść danej wolności i uniemożliwiają realizację przez tę wolność funkcji, jakie ma ona spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach konstytucyjnych. Reasumując, niedopuszczalne prawnie jest przeniesienie przez ustawodawcę na organ władzy wykonawczej stanowienia przepisów, ograniczających wolności i prawa obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, gwarantowanych ustawą zasadniczą.

W perspektywie niniejszej sprawy analiza wymaga również kwestia zakresu przedmiotowego rozporządzenia i zakresu delegacji ustawowej. Według art. 92 Konstytucji RP 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 (ust. 1). Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji, o których mowa w ust. 1, innemu organowi (ust. 2).

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika niezbiecie, że w rozporządzeniu powinny być zatem zamieszczane jedynie przepisy o charakterze technicznym, niemające zasadniczego znaczenia z punktu widzenia praw lub wolności jednostki. Uzależnienie dopuszczalności ograniczeń wolności i praw od ich ustanowienia "tylko w ustawie" jest czymś więcej, niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla unormowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element idei państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro

ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane "tylko" w ustawie, oznacza to nakaz kompletności unormowania ustawowego, które powinno w sposób samodzielny określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności tak, aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń (tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98). Co więcej, do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane tylko takie sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka zagwarantowanych w Konstytucji (*por. wyrok TK z 19 maja 2009 r., sygn. K 47/07, OTK-A 2009/5/68; wyrok z 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK-A 2002/1/3*).

W kontekście więc art. 92 Konstytucji RP należy podkreślić, że – co do zasady – rozporządzenie wydane z powołaniem się na ustawowe upoważnienie nie może wykraczać poza zakres tego upoważnienia, jego językowe znaczenie ani pozostawać w sprzeczności z treścią ustawowego upoważnienia. Natomiast musi mieścić się ściśle w ramach podmiotowych i przedmiotowych brzmienia delegacji ustawowej. W przeciwnym razie rozporządzenie, chociaż formalnie wchodzi do systemu prawa, to jednak w istocie rzeczy jest pozbawione mocy obowiązującej w tym znaczeniu, że organ nie może na jego podstawie władczo kształtować sytuacji prawnej obywateli poprzez między innymi nakładanie obowiązków. W takiej sytuacji regulacje zawarte w rozporządzeniu wydanym przy wykorzystaniu delegacji ustawowej, które nie mają jednoznacznego, ścisłego odniesienia do treści tej delegacji, nie mogą być stosowane.

Oceniając przepisy art. 46b u.z.z.z. zawierające upoważnienie ustawowe dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia z perspektywy art. 92 ust. 1 Konstytucji RP należało stwierdzić, że wykraczały one poza zakres ustawowego upoważnienia, bowiem nie mieściło się w ramach podmiotowych i przedmiotowych delegacji ustawowej, która nie zawiera jakichkolwiek wytycznych. Przez "wytyczne" należy rozumieć merytoryczne wskazówki dotyczące treści norm prawnych, które mają

znaleźć się w rozporządzeniu. Jeśli natomiast ustawodawca decyduje się, tak jak w tym przypadku, na przekazanie do uregulowania w rozporządzeniu szeregu zagadnień, to równocześnie powinien określić odrębnie wytyczne dla każdego z tych zagadnień (*por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99, OTK 1999/6/120; z dnia 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 12/11, OTK-A 2012/4/37*). Tymczasem w upoważnieniu zawartym w art. 46b pkt 2 - 12 u.z.z.z., nie ma wytycznych w zakresie regulowania nakazów, zakazów, ograniczeń i obowiązków - oprócz ogólnego wskazania, że wydając rozporządzenie Rada Ministrów powinna mieć „na względzie zakres stosowanych rozwiązań” i „bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego”. Takie ogólne i niesprecyzowane „wytyczne” nie spełniają wymogu konstytucyjnego wynikającego z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Upoważnienie, o którym mowa w art. 46a, zawiera wyłącznie odesłanie do ograniczeń, obowiązków i nakazów określonych w art. 46 ust. 4, a więc jedynie do określonego zakresu tego przepisu i nie obejmuje warunków wprowadzenia tych ograniczeń, obowiązków i nakazów (*co podkreślono w szczególności w wyroku WSA w Warszawie z dnia 26 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1479/20, LEX nr 3123329 oraz w wyroku WSA w Szczecinie z dnia 11 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Sz 765/20, LEX nr 3109069*). Rozporządzenie to więc nie wykonuje ustawy, lecz uzupełnia ją o treści, których w tej ustawie nie ma – jednocześnie swoją treścią ingerując w istotę konstytucyjnych wolności i praw.

Przepisy rozporządzenia nie spełniają również tego warunku, że tylko unormowania, które nie stanowią podstawowych elementów składających się na ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności, mogą być treścią rozporządzenia. Należy w tym miejscu powołać się na tezę wyrażoną w wyroku WSA w W., który podniósł - „Zdecydowanie błędne okazuje się przekonanie niektórych urzędników państwowych oraz polityków, o tym, że wystarczy wpisać do ustawy o zapobieganiu chorobom zakaźnym przepis upoważniający do wydania aktu wykonawczego do ustawy (przepis blankietowy lub kompetencyjny). Taki zabieg legislacyjny nie prowadzi bowiem do spełnienia konstytucyjnego warunku skutecznego, ustawowego ustanowienia ograniczenia wolności konstytucyjnej” (*zob. wyrok z dnia 13 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1635/20, LEX nr 3124046*). Tak dokonana ocena

prawna pozwoliła Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w W. na odmowę zastosowania wskazanego rozporządzenia w zakresie, w jakim ogranicza prawa i wolności konstytucyjne - i w konsekwencji na uznanie, że wydanie zaskarżonych decyzji organów obu instancji nastąpiło bez skutecznej i legalnej podstawy prawnej.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, stanowiące podstawę do zdekodowania normy nakazującej obywatelowi poddanie się kwarantannie po przekroczeniu granicy Rzeczypospolitej Polskiej, zostało wydane z naruszeniem wskazanych powyżej zasad - naruszało bowiem regulację art. 52 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, co oznacza, iż nie mogło ono tworzyć podstawy prawnej do wypełnienia blankietu normy sankcjonowanej art. 116 § 1 pkt 3 k.w. i prowadzić do ukarania na podstawie tego przepisu – bowiem nie da się zrekonstruować normy nakazującej poddanie się kwarantannie z określonych regulacji w sposób nienaruszający standardów konstytucyjnych. Doszło również do wadliwego i naruszającego art. 92 ust. 1 Konstytucji upoważnienia zawartego w art. 46b pkt 12 ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, niezawierającego żadnych wytycznych dotyczących treści aktu (*zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1635/20, LEX nr 3124046*). W takiej zaś sytuacji w/w rozporządzenie w zakresie, w jakim ograniczało prawa i wolności konstytucyjne, nie może być uznane przez sąd za skuteczną i legalną podstawę prawną ograniczenia tych praw i wolności obywateli, a w konsekwencji ukarania obywatela.

W tej zaś sytuacji nie ulega wątpliwości, że doszło do wskazanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich rażącego naruszenia prawa materialnego, tj. art. 116 § 1 pkt 3 k.w., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie w sytuacji, gdy czyn przypisany ukaranemu nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia, jak również doszło do rażącego naruszenia prawa wobec powołania w podstawie prawnej wyroku Sądu Rejonowego paragrafu 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii.

W rezultacie Sąd Najwyższy uwzględniając kasację Rzecznika Praw Obywatelskich wniesioną na korzyść ukaranego, na mocy art. 537 § 2 k.p.k. i art. 535 § 5 k.p.k. uchylił zaskarżony wyrok nakazowy Sądu Rejonowego w M. i uniewinnił R. F. od przypisanego mu czynu. W konsekwencji zasadne stało się obciążenie kosztami postępowania w sprawie Skarb Państwa.