



Sygn. akt II KK 40/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 marca 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Wiesław Koziulewicz (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Piotr Mirek

SSN Paweł Wiliński

Protokolant Klaudia Binienda

w sprawie **R. W.**

ukaranego z art. 54 k.w. i innych.

po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 26 marca 2021 r.,

kasacji wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich na korzyść

od wyroku Sądu Rejonowego w Ł.

z dnia 24 czerwca 2021 r., sygn. VI W (...)

**uchyla zaskarżony wyrok i R. W. uniewinnia od dokonania
zarzucanego mu czynu zakwalifikowanego z art. 54 k.w. w zw. z §
17 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w
sprawie ustanowienia określonych ograniczeń i zakazów w
związku z wystąpieniem stanu epidemii (czyn opisany w pkt 1
zaskarżonego wyroku), a w zakresie czynów zarzucanych,
opisanych pod pkt 2 i 3 części wstępnej zaskarżonego wyroku,
sprawę przekazuje Sądowi Rejonowemu w Ł. do ponownego
rozpoznania.**

UZASADNIENIE

We wniosku o ukaranie, złożonym do Sądu Rejonowego w Ł., przez Komendanta IV Komisariatu Policji Komendy Miejskiej Policji w Ł., zarzucono R. W., że:

- I. w dniu 5 kwietnia 2020 r. w Ł., przy Al. (...), będąc w parku im. (...), naruszył zakaz zawarty w przepisach porządkowych o zachowaniu się w miejscach publicznych, tj. popełnienie czynu z art. 54 k.w. w zw. z § 17 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii,
- II. w dniu 5 kwietnia 2020 r. w Ł., przy Al. (...), w parku im. (...) podczas legitymowania przez funkcjonariusza Policji nie okazał dokumentu stwierdzającego jego tożsamość, w postaci dowodu osobistego, mimo iż posiadał go przy sobie, tj. popełnienia czynu z art. 65 § 2 k.w.,
- III. w dniu 5 kwietnia 2020 r. w Ł., przy Al. (...), w parku im. (...) umyślnie nie stosował się do wydawanych przez funkcjonariusza Policji poleceń, czym istotnie utrudniał wykonanie czynności służbowych, tj. popełnienia czynu z art. 65a k.w.

Sąd Rejonowy w Ł. wyrokiem nakazowym z dnia 24 czerwca 2021 r., sygn. akt VI W (...), w zakresie zarzucanych czynów, uznał obwinionego R. W. za winnego tego, że:

- I. w dniu 5 kwietnia 2020 r. w Ł., przy Al. (...), będąc w parku im. (...), naruszył zakaz zawarty w przepisach porządkowych o zachowaniu się w miejscach publicznych, czym wyczerpał dyspozycję art. 54 k.w. w zw. z § 17 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii,
- II. w dniu 5 kwietnia 2020 r. w Ł., przy Al. (...)w parku im. (...) podczas legitymowania przez funkcjonariusza Policji nie okazał dokumentu stwierdzającego jego tożsamość w postaci dowodu osobistego, mimo iż posiadał go przy sobie, i umyślnie nie stosował się do innych, wydawanych przez funkcjonariusza Policji poleceń, istotnie utrudniając wykonanie czynności służbowych, czym wyczerpał dyspozycję art. 65a 2 k.w. w zw. z art. 9 § 1 k.w. i

za to na podstawie art. 65a k.w. w zw. z art. 9 § 2 k.w. wymierzył łącznie karę 500 złotych grzywny,

III. zwolnił obwinionego od kosztów sądowych i przejął je na rachunek Skarbu Państwa.

Od powyższego wyroku nakazowego kasację złożył Rzecznik Praw Obywatelskich. Zaskarżył ten wyrok w całości na korzyść ukaranego R. W.

Zarzucił:

1) w zakresie uznania R. W. za winnego popełnienia wykroczenia z art. 54 k.w. w zw. z § 17 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (pkt I wyroku), rażące i mające istotny wpływ na treść wyroku naruszenie prawa materialnego, tj. art. 54 k.w., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, w sytuacji, gdy czyn mu przypisany nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia;

2) w zakresie uznania R. W. za winnego popełnienia wykroczenia opisanego w pkt II wyroku – rażące i mające istotny wpływ na jego treść naruszenie prawa procesowego, tj. art. 93 § 2 k.p.w., polegające na przyjęciu, że okoliczności przypisanego mu czynu i jego wina nie budzą wątpliwości, co w konsekwencji doprowadziło do wydania wyroku nakazowego, podczas gdy w świetle dowodów dołączonych do wniosku o ukaranie, zarówno wina, jak i okoliczności czynu zarzucanego obwinionemu budziły wątpliwości, co powinno skutkować skierowaniem sprawy do rozpoznania na rozprawie i wyjaśnieniem wszystkich istotnych dla merytorycznego rozstrzygnięcia okoliczności.

Podnosząc te zarzuty, **wniósł** o uchylenie zaskarżonego wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w Ł. :

1) uniewinnienie R. W. od popełnienia wykroczenia z art. 54 k.w. w zw. z § 17 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii;

2) w pozostałym zakresie przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Rejonowemu w Ł.

Sąd Najwyższy zważył co następuje.

Kasacja Rzecznika Praw Obywatelskich zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie należy podkreślić, że z art. 68 ust. 4 Konstytucji RP wynika obowiązek władz publicznych zwalczania chorób epidemicznych. Nie budzi też żadnych wątpliwości stwierdzenie, że walka z epidemią wymaga ustanowienia pewnych ograniczeń wolności i praw człowieka, gdyż bez ich wprowadzenia władze publiczne nie będą skuteczne w działaniach mających na celu zwalczanie epidemii oraz zapewnienie właściwej ochrony zdrowia osobom zakażonym. Rozumiano to też w przeszłości. Przykładowo u progu II Rzeczypospolitej Polskiej Naczelnik Państwa Józef Piłsudski w dekrecie z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie zwalczania chorób zakaźnych oraz innych chorób, występujących nagminnie (Dz. U. R.P. z 1919, Nr 14, poz. 184), upoważnił odpowiednie władze administracyjne, w przypadku pojawienia się w obrębie miasta lub gminy choroby zakaźnej, do wprowadzenia na żądanie władz sanitarnych, np. czasowego ograniczenia komunikacji, czasowego ograniczenia handlu obwoźnego, zamknięcia zakładów przemysłowych w miejscowościach zarażonych lub znajdujących się w warunkach sprzyjających zarażeniu, zakazania czasowo odbywania targów, jarmarków, odpustów, pielgrzymek i innych zgromadzeń publicznych. Art. 21 tego dekretu głosił, cyt. „Winni uchybienia przepisom dekretu niniejszego oraz przepisom właściwych rozporządzeń wykonawczych, wydanych w myśl dekretu niniejszego, ulegną karze przewidzianej w Kodeksie Karnym. W przypadkach wykroczeń mniejszej wagi prezydenci, burmistrzowie, wójtowie gmin, na wniosek lekarza powiatowego lub miejscowych władz sanitarnych mają prawo nakładania na winnych kar pieniężnych do wysokości 100 Mk.”

W III Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 5 grudnia 2008 r. uchwalono ustawę o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2008 r., Nr 234, poz. 1570). W tej ustawie między innymi określono zasady postępowania w razie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii. Za epidemię uznano zaś wystąpienie na danym obszarze zakażeń lub zachorowań na chorobę zakaźną w liczbie wyraźnie większej niż we wcześniejszym okresie albo wystąpienie zakażeń lub chorób zakaźnych dotychczas niewystępujących (por. art. 2 ust. 9). Stan zagrożenia epidemicznego zdefiniowano jako sytuację prawną

wprowadzoną na danym obszarze w związku z ryzykiem wystąpienia epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań zapobiegawczych. Z kolei stan epidemii to sytuacja prawna wprowadzona na danym obszarze w związku z wystąpieniem epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii (por. art. 2 ust. 23 i ust. 22). Do dnia 26 marca 2021 r., tj. daty wydania wyroku w niniejszej sprawie, powyższa ustawa była już nowelizowana dwadzieścia jeden razy. Ustawa ta w rozdziale 9 zawiera przepisy karne.

Nadto w dniu 2 marca 2020 r. uchwalono ustawę o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID – 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842). Podnosi się, że wirus SARS – CoV -2, wywołujący chorobę układu oddechowego COVID – 19, rozprzestrzenia się drogą kropelkową, a jednym z uznanych sposobów ochrony przed tą chorobą, jest wczesne i możliwie powszechne doprowadzenie do znaczącej redukcji liczby bliskich kontaktów międzyludzkich, czyli wprowadzenie tzw. dystansowania społecznego (por. W. Brzostowski, A. Giżejowska, M. Gładoch, Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID – 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Komentarz, Legalis 2020).

Wskazać też trzeba, że masowe wystąpienie chorób zakaźnych u ludzi jest, w świetle polskiego ustawodawstwa, uznawane za katastrofę naturalną uprawniającą do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze, na którym wystąpiła klęska żywiołowa, a także na obszarze, na którym wystąpiły lub mogą wystąpić skutki tej klęski (por. art. 3 ust. 2 pkt. 2 i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, tekst jednolity Dz. U. z dnia 10 października 2017 r., poz. 1897). Stan klęski żywiołowej jest jednym z trzech stanów nadzwyczajnych przewidzianych w Konstytucji R.P. (por. art. 228 i art. 232). Art. 233 ust. 3 Konstytucji R.P. stanowi, że ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej może ograniczać wolności i prawa określone w art. 22 (wolność działalności gospodarczej), art. 41 ust. 1, 3 i 5 (wolność osobista), art. 50 (nienaruszalność mieszkania), art. 52 ust.1 (wolność

poruszania się i pobytu na terytorium R.P.), art. 59 ust. 3 (prawo do strajku), art. 64 (prawo własności), art. 65 ust. 1 (wolność pracy), art. 66 ust. 1 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy) oraz art. 66 ust. 2 (prawo do wypoczynku). W doktrynie podnosi się, że stan klęski żywiołowej został wyodrębniony na gruncie polskiego porządku prawnego jako ostatni spośród trzech stanów nadzwyczajnych. Ani w okresie II Rzeczypospolitej Polskiej, ani w okresie PRL, zarówno ustawodawstwo zwykłe, jak i konstytucyjne nie znało takiej instytucji. Sposób zaś określenia okoliczności wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, cyt. „pozostawia pole do pewnych nadużyć i dokonania wykładni przepisów ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. zgodnie z aktualnymi potrzebami politycznymi i społecznymi nastrojami” (E. Kurzępa, *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017, s. 122).

Po naszkicowaniu stanu prawnego, co do zwalczania chorób epidemicznych, Sąd Najwyższy odniesie się do zarzutów kasacji Rzecznika Praw Obywatelskich.

W zakresie zarzutu odnośnie czynu przypisanego w pkt. I zaskarżonego wyroku.

Bezspornym jest, iż przepis art. 54 k.w. należy do grupy tzw. ustawowych przepisów blankietowych właściwych, które odwołują się do przepisów zawartych w aktach normatywnych niższego rzędu. Przedmiotem odniesienia ustawowego przepisu blankietowego właściwego jest przepis wydany przez organy innej władzy. W ustawowych przepisach blankietowych właściwych ustawodawca ogranicza się, obok określenia rodzaju i zakresu sankcji, wyłącznie do zakreślenia jedynie pewnych (zrębowych), niekiedy zmiennych, ram opisu czynu zabronionego, zaś o całokształcie zespołu znamion charakteryzujących dany typ czynu, a zatem w istocie o granicach kryminalizacji decyduje organ innej władzy, właściwy do wydania aktu normatywnego uzupełniającego blankiet zawarty w ustawie karnej (J. Długosz, *Ustawowa wyłączność i określoność w prawie karnym*, Warszawa 2016, s. 185–197). Podkreśla się, że w obszarze prawa represyjnego specyfika ustawowych przepisów blankietowych właściwych polega nie tylko na tym, iż norma prawa karnego powstaje z dwóch lub więcej przepisów składających się na jej treść, ale przede wszystkim na tym, że przepis lub przepisy uzupełniające mają pochodzić od

władzy wykonawczej, a nie od władzy ustawodawczej (por. B. Koch, Z problematyki przepisów blankietowych w prawie karnym, *Acta Universitatis Nicolai Copernici, Prawo XVI–Nauki Humanistyczno–Społeczne* 1978, z. 98. s. 68–69). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02, OTK–A 2003, Nr 6, poz. 62 stwierdził, że przepis art. 54 k.w., w zakresie w jakim przewiduje wymierzenie kary grzywny za naruszenie przepisów porządkowych, stanowiących przez organy samorządu terytorialnego, jest zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP. W doktrynie podkreśla się, że odesłanie z art. 54 k.w. dotyczy wszystkich przepisów porządkowych wydawanych przez różne organy. Nie muszą być to tylko przepisy prawa miejscowego wydawane przez organy samorządu terytorialnego (por. art. 94 Konstytucji RP), mogą to być również rozporządzenia, wydawane przez upoważnione do tego w Konstytucji RP centralne organy państwowe (por. art. 92 Konstytucji RP). Chodzi tu o rozporządzenia wydawane na podstawie delegacji ustawowej (por. np. P. Kozłowska–Kalisz, w: M. Mozgawa (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 197–198). M. Bojarski zauważa, że ustawodawca dając określonym organom upoważnienie ustawowe, zazwyczaj posługuje się określeniami, „przepisy porządkowe” lub „zarządzenia porządkowe”. Nie zawsze jednak ustawa zawiera któreś z tych określeń. Może to spowodować powstanie wątpliwości, czy wydany akt normatywny należy do kategorii „przepisów porządkowych”. Pewną wskazówką mógłby tu być przedmiot ochrony przepisu art. 54 k.w. Dobrem chronionym jest tutaj przede wszystkim ład i porządek publiczny. Jeżeli zatem przepisy porządkowe mają inny przedmiot niż ochrona porządku i spokoju w miejscu publicznym, to ich naruszenie nie powoduje odpowiedzialności z art. 54 k.w. (por. M. Bojarski, w: M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 492). W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że rozporządzenie, będące przeciwieństwem źródłem prawa o charakterze powszechnie obowiązującym (por. art. 87 ust. 1 Konstytucji RP), może wyjątkowo – z mocy ustawy – wkraczać w zagadnienia stanowiące zasadniczy przedmiot regulacji ustawowej, które nie zostały w niej unormowane, a są niezbędne dla realizacji norm ustawy (por. np. K. Działocha, *Ustawa a inne akty normatywne*, w: J. Trzeciński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994, s. 62 – 64). Jednocześnie pamiętać należy, iż w wyroku z dnia 17 marca

2015 r., sygn. akt K 31/13, OTK – A 2015, Nr 3, poz. 31, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że zadaniem rozporządzenia jest wykonanie (doprecyzowanie) przepisów ustawy, a nie modyfikowanie jej treści. W powołanym wyżej wyroku z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02, Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd, że przepis art. 54 k.w. zawiera odesłanie do przepisów porządkowych wydawanych w celu zapewnienia porządku i spokoju publicznego. W konsekwencji, w razie naruszenia przepisów, które mają inny przedmiot ochrony, nie jest możliwe zastosowanie unormowania z art. 54 k.w. Trafnie zatem wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich w uzasadnieniu kasacji, że skoro przepisy porządkowe, o których mowa w art. 54 k.w., mają mieć właśnie za zadanie ochronę porządku i spokoju publicznego, to tym samym w polu penalizacji tego przepisu nie mieszczą się regulacje odnoszące się do innych sfer życia, np. do ochrony zdrowia publicznego. Przypomnieć trzeba, że przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, zostały wydane w celu wykonania ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 ze zm.). Art. 46a tej ustawy stanowi, że Rada Ministrów może 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 określić:

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. W myśl art. 46b, w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a, można ustanowić:

1) ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4 (czyli:

a) czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się, b) czasowe ograniczenie lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych, c) czasowe ograniczenie

funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy, d) zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności, e) obowiązek wykonania określonych zabiegów sanitarnych, jeżeli wykonanie ich wiąże się z funkcjonowaniem określonych obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych lub innych obiektów, f) nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczania środków transportu do działań przeciwepidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi, g) obowiązek przeprowadzenia szczepień ochronnych oraz grupy osób podlegających tym szczepieniom, rodzaj przeprowadzanych szczepień ochronnych – uwzględniając drogi szerzenia się zakażeń oraz sytuację epidemiczną na obszarze, na którym ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii);

- 2) czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców;
- 3) czasową reglamentację zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły;
- 4) obowiązek poddania się badaniom lekarskim oraz stosowania innych środków profilaktycznych i zabiegów przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie;
- 5) obowiązek poddania się kwarantannie;
- 6) miejsce kwarantanny;
- 7) zakaz opuszczania miejsca kwarantanny;
- 8) czasowe ograniczenie korzystania z lokali lub terenów oraz obowiązek ich zabezpieczenia;
- 9) nakaz ewakuacji w określonym 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.

Nie budzi wątpliwości, iż celem przepisów rozporządzenia Rady Ministrów wydanego w wykonaniu delegacji ustawowej, ujętej w omówionych art. 46a oraz art.

46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, jest ochrona zdrowia. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03, OTK – A 2004, Nr 1, poz. 1, podkreślił, że treścią prawa do ochrony zdrowia z art. 68 ust. 1 Konstytucji RP nie jest jakiś „abstrakcyjnie określony stan zdrowia poszczególnych jednostek”, ale możliwość korzystania z systemu ochrony zdrowia, funkcjonalnie nakierowanego na zwalczanie i zapobieganie chorobom, urazom i niepełnosprawnościom. Art. 68 ust. 4 Konstytucji RP nakłada zaś na władze publiczne obowiązek zwalczania chorób epidemicznych, co dotyczy zarówno działań prewencyjnych, profilaktyki, dbałości o higienę, jak i kontroli zakażeń oraz leczenia tych chorób. Przepisy te w oczywisty sposób nie stanowią w związku z tym przepisów porządkowych w rozumieniu art. 54 k.w. W przypadku tych ostatnich przedmiot ochrony stanowi bowiem porządek i spokój w miejscach publicznych, a nie ochrona zdrowia poprzez zwalczanie epidemii.

Na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1-6 i 8-12 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, które w § 17 ust. 1 stanowiło, że w okresie od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 11 kwietnia 2020 r. zakazuje się korzystania z pełniących funkcje publiczne i pokrytych roślinnością terenów zieleni, w szczególności: parków, zieleńców, promenad, bulwarów, ogrodów botanicznych, zoologicznych, jordanowskich i zabytkowych, a także plaż. Rozporządzenie to nie zawierało jednak żadnej sankcji za naruszenie tego zakazu. Tymczasem odpowiedzialności za wykroczenie podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary - art. 1 § 1 k.w. Wyżej wskazano dlaczego to rozporządzenie nie może być uznane za przepisy porządkowe, o jakich mowa w dyspozycji art. 54 k.w. (wykraczało poza dopuszczalny w tym przepisie zakres ochrony określonych w nim dóbr prawnych). Dodatkowo należy podnieść, iż rozporządzenie Rady Ministrów może stanowić m.in. przepisy porządkowe, o ile w sposób wyraźny i skonkretyzowany dokonano takiego zastrzeżenia w treści takiego rozporządzenia. Przyjmuje się, że przy tworzeniu

przepisów o charakterze porządkowym, mających wypełnić swą treścią dyspozycję art. 54 k.w., wystarczające jest ogólne odesłanie do odpowiedzialności przewidzianej w tym przepisie, ale zarazem takie odesłanie uznaje się za minimum wymagań w tym zakresie. Sprawca musi bowiem wiedzieć co go czeka za złamanie zakazów przewidzianych w przepisach porządkowych (por.m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02 oraz wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 9 czerwca 2005 r., sygn. V KK 41/05, OSNKW 2005/9/83 i z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. V KKN 293/01, LEX 51576). Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, powyższych postanowień ani odesłań nie zawierało. Nie odsyłało ono bowiem w swej treści do konkretnego przepisu kodeksu wykroczeń i nie określało wobec sprawcy prawnomaterialnych konsekwencji naruszenia przez niego zawartych w nim przepisów. Przepis § 17 tego rozporządzenia stanowił jedynie, że zakazuje się korzystania między innymi z parków, bez podania, czy i jaka sankcja grozi za złamanie tego zakazu.

Dodatkowo zauważyć należy, że w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, wprowadzono w dniu 1 kwietnia 2020 r. rozdział 8a, w którym przewidziano odpowiedzialność administracyjną za niestosowanie się do określonych nakazów, zakazów lub ograniczeń, statuując kary pieniężne. Powyższe może wskazywać, że ustawodawca za niezastosowanie się do obowiązków przewidzianych w rozporządzeniu, wprowadził tylko odpowiedzialność administracyjną, nie zaś odpowiedzialność wykroczeniową.

Trafnie nadto Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że cyt. „w dniu 24 czerwca 2020 r., tj. w dacie orzekania przez sąd, nie obowiązywały już przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r., zaś obowiązujące w dniu orzekania rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 1066 ze zm.) nie przewidywało zakazu przebywania w parku. Już choćby z tego powodu, przez wzgląd na treść art. 2 k.w., ukaranie R. W. nie było możliwe. ”

Wskazać też należy, iż możliwość przebywania w miejscach publicznych,

jakimi są między innymi parki miejskie, niewątpliwie wchodzi w zakres wolności człowieka oraz prawa do przemieszczania się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, i związku z tym jest chroniona przez art. 31 ust. 1 i 52 ust. 1 Konstytucji RP. Z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynika zaś, że 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. Zastosowana zaś przez ustawodawcę w ustawie 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, technika nowelizacji ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, nie polegała na wprowadzeniu ograniczeń w zakresie korzystania z praw i wolności człowieka poprzez przyjęcie stosownych rozwiązań ustawowych zawierających takie ograniczenia, wraz z możliwością uregulowania szczegółowych zagadnień natury technicznej na poziomie rozporządzenia, lecz wyposażyła wprost organ władzy wykonawczej – Radę Ministrów, w kompetencję do wprowadzania takich ograniczeń. Nietrudno zauważyć, że ujęte w art. 46 ust. 4 i art. 46b ograniczenia, nakazy i zakazy stanowią, w zakresie ograniczeń wolności i praw człowieka, w zasadzie powtórzenie unormowania art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. 2017, poz. 1897). Pamiętać jednak trzeba, że przepisy art. 21 ust.1 tej ustawy wskazują na czym mogą polegać niezbędne ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Natomiast art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej pozwala Radzie Ministrów określić w rozporządzeniu, w zakresie ujętym art. 21 i 22, rodzaje niezbędnych ograniczeń praw i wolności. Jednakże na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania, ogłoszono stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS - CoV – 2, natomiast nie wprowadzono stanu klęski żywiołowej z uwagi na masowe występowanie choroby zakaźnej (por. art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej). Powyższe oznacza zatem dla ustawodawcy

nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zakres tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań pozostawiających organom władzy wykonawczej swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń. Tylko unormowania, które nie stanowią podstawowych elementów składających się na ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności mogą być treścią rozporządzenia. Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jasno wynika, że nakładanie ograniczeń w zakresie podstawowych wolności i praw człowieka i obywatela musi odbywać się na podstawie prawidłowo stanowionego prawa, w szczególności zgodnie z podstawowymi zasadami wyrażonymi w Konstytucji RP. W uzasadnieniu wyroku z dnia 18 marca 2021 r., sygn. akt II KK 74/21, Sąd Najwyższy przypomniał, że ustawa z dnia 5 grudnia 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 wolności przemieszczania się, którą gwarantuje art. 52 ust. 1 Konstytucji RP.

Co do zarzutu kasacji odnośnie czynu przypisanego z pkt. II wyroku.

Drugie z wykroczeń, przypisanych R. W., polegało na tym, że podczas legitymowania przez funkcjonariusza Policji nie okazał dokumentu stwierdzającego tożsamość w postaci dowodu osobistego, mimo że posiadał go przy sobie i umyślnie nie stosował się do innych wydawanych przez funkcjonariuszy Policji poleceń, istotnie utrudniając wykonanie czynności służbowych. Jako kwalifikację tego czynu, Sąd Rejonowy w Ł. wskazał art. 65a k.w. w zw. z art. 9 § 1 k.w., pomijając przepis art. 65 § 2 k.w., statuujący odpowiedzialność za nieudzielenie właściwemu organowi państwowemu lub instytucji upoważnionej z mocy ustawy do legitymowania, wiadomości lub dokumentów co do tożsamości własnej lub innej osoby, swego obywatelstwa, zawodu, miejsca zatrudnienia lub zamieszkania. Jednakże, z opisu czynu przypisanego, jak i wskazania w kwalifikacji prawnej art. 9 § 1 k.w., należy przyjąć,

że przepis art. 65 § 2 k.w. nie został wymieniony przez ten Sąd w wyniku przeoczenia.

Sąd Rejonowy w Ł. uznał za możliwe orzekanie w niniejszej sprawie w postępowaniu nakazowym. Zgodnie z przepisem art. 93 § 2 k.p.w., orzekanie w postępowaniu nakazowym może nastąpić, jeżeli okoliczności czynu i wina obwinionego nie budzą wątpliwości. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 grudnia 2018 r., sygn. III KK 648/18, cyt. „Brak wątpliwości, o których mowa w art. 93 § 2 k.p.w., oznacza, że nie ma ich zarówno odnośnie co do sprawstwa danego czynu, jak i winy obwinionego, z uwzględnieniem zarówno jego wyjaśnień oraz innych dowodów przeprowadzonych w toku czynności wyjaśniających. Poza sporem jest, że postępowanie nakazowe to instytucja prawa procesowego, której stosowanie zastrzeżono do najbardziej oczywistych przypadków, gdzie materiał dowodowy jest tak jednoznaczny, że nie nasuwa żadnych istotnych wątpliwości co do winy i okoliczności popełnienia zarzucanego czynu”. Tymczasem, w realiach przedmiotowej sprawy, jak słusznie podnosi Rzecznik Praw Obywatelskich, zarówno wina oraz okoliczności popełnienia przez R. W. zarzucanych mu wykroczeń, zakwalifikowanych z art. 65 § 2 k.w. i 65a k.w., budziły istotne wątpliwości.

Z dokumentów znajdujących się w aktach sprawy wynika, że R. W. w dniu 5 kwietnia 2020 r., czytał książkę siedząc na ławce w parku im. (...) w Ł. Zostało to zauważone przez funkcjonariuszy Policji. Od dnia 1 kwietnia 2020 r. obowiązywał zaś zakaz z § 17 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, czyli cyt. „zakaz korzystania z pełniących funkcje publiczne i pokrytych roślinnością terenów zieleni, w szczególności: parków, zieleńców, promenad, bulwarów, ogrodów botanicznych, zoologicznych, jordanowskich i zabytkowych, a także plaż.” W tym miejscu należy przypomnieć, że w art. 7 Konstytucji RP sformułowano zasadę legalizmu, oznaczającą, iż kompetencja (realizująca ją działalność) każdego organu władzy publicznej powinna opierać się na wyraźnie sformułowanym przepisie prawa. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień.

Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień pozbawione są zaś legitymacji (por. B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57 – 58). W literaturze omawiając działania funkcjonariuszy publicznych, które ingerują w prawa i wolności obywatela, podkreśla się, iż wynika to z konieczności zapewnienia w państwie stanu praworządności. Precyzując warunki legalnego uczynienia użytku z przyznanej funkcjonariuszowi publicznemu kompetencji do takiej ingerencji 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 przepisaną prawną procedurą jej wykonywania (por. Ł. Pohl, Prawo karne. Wykład części ogólnej, Warszawa 2013, s. 258 – 230). Z praktyki działania Policji wynika, że czynność legitymowania osób jest najczęściej wykonywaną czynnością służbową. Jest to czynność administracyjno – porządkowa (por. art. 15 ust. 1 pkt 1 oraz art. 14 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji). Celem jej jest ustalenie lub potwierdzenie tożsamości oraz innych danych osoby na podstawie posiadanych przez nią dokumentów, czyli stwierdzenie faktycznej zgodności co do tej osoby i personaliami jej przypisanymi w legalnym dokumencie. Policjant ma zatem prawo legitymować osoby, gdy ustalenie ich tożsamości, w ocenie funkcjonariusza, niezbędne jest do wykonania czynności służbowych, np. w celu identyfikacji osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia, ustalenia świadków zdarzenia powodującego naruszenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego, poszukiwania osób zaginionych lub ukrywających się przed wymiarem sprawiedliwości, czy w przebywających w pobliżu obiektów chronionych. Zgodnie z treścią rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 lutego 2020 r. w sprawie postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień policjantów (Dz. U. z dnia 6 lutego 2020 r., poz. 192), wykonując czynność legitymowania funkcjonariusz Policji jest obowiązany: a) podać swój stopień, imię i nazwisko w sposób umożliwiający odnotowanie tych danych, b) policjant nieumundurowany podaje stopień, imię i nazwisko, ponadto okazuje legitymację służbową, a na żądanie osoby, wobec której podjęto czynność legitymowania, umożliwia jej odnotowanie danych z legitymacji, c) podać podstawę prawną oraz przyczynę podjęcia czynności służbowej, d) po zakończeniu czynności

legitymowania poinformować osobę, wobec której tę czynność podjęto, o przewidzianym w art. 15 ust. 7 ustawy o Policji, prawie do złożenia zażalenia do właściwego miejscowo prokuratora na sposób jej przeprowadzenia. Jak to już wyżej podniesiono, zachowanie R. W. w dniu 5 kwietnia 2020 r. polegające na czytaniu książki w parku (...) w Ł., nie stanowiło wykroczenia. Żądanie opuszczenia przez niego miejsca publicznego, jakim jest park miejski, stanowiło naruszenie wolności, chronionych konstytucyjnie i mogło wywoływać sprzeciw obywatela odnośnie jego zasadności.

W tym stanie rzeczy, Sąd Rejonowy w Ł. powinien rozważyć, czy odmowa wykonania poleceń funkcjonariuszy Policji, stanowiła w istocie wykroczenie z art. 65a k.k. Wskazany wyżej przepis stanowi bowiem, że odpowiedzialności za wykroczenie podlega ten, kto nie stosuje się do wydawanych przez funkcjonariusza Policji lub Straży Granicznej, na podstawie prawa, poleceń określonego zachowania się. I chociaż, jak się wydaje, funkcjonariusze Policji, działali w usprawiedliwionym przeświadczeniu o istnieniu, zagrożonego karą (z art. 54 k.w.), zakazu przebywania w parkach, wynikającego z § 17 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r., to Sąd Rejonowy w Ł. powinien dokonać ustalenia co do istnienia rzeczywistej podstawy prawnej polecenia opuszczenia parku. Nie można w tym aspekcie pominąć implikacji związanych z unormowaniem „Rozdziału 8a. Kary pieniężne”, wprowadzonym z dniem 1 kwietnia 2020 r., do ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Z tym dniem, w tej ustawie, pojawiła się również odpowiedzialność administracyjna, która spełnia kryteria odpowiedzialności represyjnej. Należy także podkreślić, że wykroczenie z art. 65a k.w. ma charakter skutkowy. Zaniechanie spełnienia polecenia służbowego funkcjonariusza Policji ma stanowić uniemożliwienie lub istotne utrudnienie wykonania czynności służbowej. W okolicznościach przedmiotowej sprawy nie wyjaśniono natomiast, w jaki sposób zachowanie R. W. uniemożliwiało lub istotnie utrudniało wykonanie czynności służbowej, oraz o jaką konkretnie czynność służbową (czynności służbowe) chodziło.

Z kolei, jeśli chodzi o kwestię odmowy okazania dokumentu tożsamości, czyli wykroczenia z art. 65 § 2 k.w., to trafnie podnosi Rzecznik Praw Obywatelskich,

powołując się przy tym na stanowisko Sądu Najwyższego, że w doktrynie prawa wykroczeń prezentowane są poglądy, iż w przypadku, w którym funkcjonariusz organu państwowego lub upoważnionej do legitymowania instytucji, żąda podania wskazanych w tym przepisie danych osobowych w sytuacji, gdy nie ma do tego podstawy prawnej, obywatel może odmówić podania danych osobowych bez konsekwencji prawnych (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2011 r., sygn. akt III KK 291/11). W związku z tym, Sąd *meriti* obowiązany jest do rozstrzygnięcia, czy w stanie faktycznym przedmiotowej sprawy istniała podstawa prawna do podjęcia wobec R. W. czynności legitymowania. Należy także zauważyć, że jak to wynika z zeznań funkcjonariusza Policji – P. K., obwiniony R. W. odmówił okazania dowodu osobistego, z uwagi na podjęcie czynności przez funkcjonariuszy z nieumundurowanego patrolu Policji, natomiast po przyjeździe na miejsce drugiego patrolu (umundurowanego), okazał dowód osobisty i podał swoje dane osobowe. Również ta okoliczność budzi wątpliwości, w aspekcie przypisania winy R.W., ostatecznie spełnił on bowiem żądanie organu upoważnionego do legitymowania.

Kierując się przedstawionymi motywami Sąd Najwyższy, z mocy art. 537 § 2 k.p.k. i art. 535 § 5 k.p.k., orzekł jak w wyroku.