



Sygn. akt II KK 47/21

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 12 maja 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Małgorzata Gierszon (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Jacek Błaszczyk

SSN Marek Pietruszyński

Protokolant Klaudia Binienda

w sprawie **M. S.**,

ukaranego za wykroczenie z art.54 k.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 po rozpoznaniu w Izbie Karnej na posiedzeniu w trybie art. 535 § 5 k.p.k. w dniu 12 maja 2021 r.

kasacji wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich od wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w R. z dnia 3 czerwca 2020 r. , sygn. akt II W (...)

- 1. uchyla zaskarżony wyrok i uniewinnia M. S. od popełnienia zarzucanego mu czynu;**
- 2. obciąża Skarb Państwa kosztami postępowania.**

### UZASADNIENIE

M. S. został obwiniony o to, że w dniu 18 kwietnia 2020 r. około 19:20 w miejscowości K. ul. (...), 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 w ten sposób, że przewoził w pojeździe dwie osoby nieletnie, o wykroczenie 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 (Dz.U. 2020 poz. 658).

Sąd Rejonowy w R., wyrokiem z dnia 3 czerwca 2020 r., w sprawie II W (...), uznał obwinionego M. S. za winnego popełnienia zarzuconego mu wykroczenia wypełniającego dyspozycję art. 54 k.w. w związku z § 5 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. 2020 poz. 658 ze zm., zwanego dalej rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r.) i za to, na podstawie art. 54 k.w., wymierzył mu karę nagany. Ponadto Sąd *meriti* zwolnił obwinionego od opłaty i obowiązku zwrotu wydatków postępowania, które w całości przejął na rachunek Skarbu Państwa. Na skutek niezłożenia przez obwinionego sprzeciwu, wyrok uprawomocnił się dnia 26 czerwca 2020 r.

Wyrok Sądu Rejonowego w R. został zaskarżony w całości - na podstawie art. 110 § 1 k.p.s.w. - kasacją na korzyść ukaranego M. S. przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który zarzucił temu orzeczeniu:

- rażące i mające istotny wpływ na jego treść naruszenia przepisów prawa materialnego, to jest art. 54 k.w. w zw. z § 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie w sytuacji, gdy czyn przypisany M. S. nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia i wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz uniewinnienie M.S. od popełnienia przypisanego mu wykroczenia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Kasacja Rzecznika Praw Obywatelskich jest **oczywiście zasadna**.

W uzasadnieniu kasacji skarżący powołał szereg argumentów mających przemawiać za trafnością podniesionego i przytoczonego wyżej zarzutu. Przede wszystkim Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował ustawowe umocowanie regulacji zawartej w § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r., jak również dopuszczalność sformułowanego w tym przepisie ograniczenia wolności poruszania się z perspektywy art. 31 ust. 3, art. 52 i art. 228 Konstytucji. Znaczenie tego argumentu ma związek z charakterem art. 54 k.w.

Sformułowane w nim wykroczenie, którego popełnienie zostało przypisane M.S., polega na naruszeniu przepisów porządkowych o zachowaniu się w miejscach publicznych wydanych z upoważnienia ustawy. Przepis ten ma charakter blankietowy, co oznacza, że nie określa w sposób wyczerpujący znamion typu czynu zabronionego, a dla jego rekonstrukcji odsyła do przepisów zamieszczonych w innym akcie normatywnym (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK-A 2003/6/62). Z punktu widzenia podniesionych w kasacji argumentów mających świadczyć o tym, że czyn przypisany M.S. nie wyczerpywał znamion wykroczenia, znaczenie ma podział przepisów blankietowych na przepisy mające charakter blankietu zupełnego oraz niezupełnego, jak również blankietu statycznego oraz blankietu dynamicznego. Kryterium podziału na blankiet zupełny i niezupełny, inaczej - blankiet całkowity i częściowy stanowi zakres wynikającego z przepisu blankietowego odesłania. W przepisie blankietowym zupełnym cały opis czynu zabronionego wynika z przepisów uzupełniających blankiet, natomiast blankiet niezupełny określa samodzielnie część znamion typu czynu zabronionego. Odnosząc się do drugiego z podziałów, to przepis blankietowy o charakterze statycznym, odsyła do przepisu odniesienia, który ma określony kształt w chwili wydania przepisu blankietowego. Z kolei przepis blankietowy dynamiczny zawiera odesłanie do przepisów odniesienia w ich każdorazowo obowiązującej treści. Ta treść może ulegać zatem zmianie w czasie obowiązywania przepisu blankietowego. Gdy te przepisy mają charakter wykonawczy, jak ma to miejsce w przypadku art. 54 k.w., prawodawca w sposób faktyczny przekazuje swoje kompetencje do formułowania materii, która zgodnie z art. 42 ust. 1 Konstytucji powinna być

zawarta w ustawie. Dlatego przepisy o takim charakterze budzą wątpliwości z perspektywy naruszenia zasady *nullum crimen sine lege* (zob. R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona przestępstwa*, Łódź 1995, s. 121, 123-124) i dlatego wymagają szczególnej dbałości prawodawcy o zachowanie wymogów wynikających z tej zasady.

Te wątpliwości zostały podniesione co do art. 54 k.w., który ma charakter przepisu blankietowego zupełnego i dynamicznego. W wyroku z dnia 8 lipca 2003 r., w sprawie P 10/02, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 54 k.w. jest zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji, ale w jego uzasadnieniu sformułował „nieprzekraczalne granice w zakresie posługiwania się odesłaniami o charakterze dynamicznym do aktów podustawowych”. Spośród wymienionych przez Trybunał Konstytucyjny wymogów w badanej sprawie szczególne znaczenie ma wymóg zawarcia w ustawie jednoznacznego wyrażenia woli penalizacji zachowań zakazanych przez przepisy podustawowe, wydawane na jej podstawie. Poza tym, odesłanie nie może obejmować przepisów, które są wydawane na podstawie ustaw, jeżeli zakres upoważnień ustawowych do ich wydania narusza konstytucyjne zasady stanowienia aktów podustawowych. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do wymogów wiążących się ze stosowaniem art. 54 k.w.: *„Sądy, stosując ten przepis, powinny zawsze badać, czy organ stanowiący przepisy porządkowe działał na podstawie ustawy i w granicach upoważnień ustawowych. Wymierzanie kary na podstawie art. 54 jest możliwe tylko wtedy, gdy naruszone przepisy porządkowe nie wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego. (...) Sądy, stosując art. 54 kodeksu wykroczeń, mają również obowiązek badać, czy przepisy porządkowe, do których odsyła analizowany przepis, są zgodne z Konstytucją, a w szczególności, czy zostały one ustanowione zgodnie z konstytucyjnymi zasadami stanowienia aktów podustawowych.”*

Podkreślić należy, że powyższe zalecenia dotyczące oceny przez sądy zgodności z Konstytucją przepisów rozporządzenia znalazły potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego wydanym na gruncie art. 54 k.w. W wyroku z dnia 9 czerwca 2005 r., V KK 41/05 (OSNKW 2005/9/83), Sąd Najwyższy stwierdził, że: *«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.>> (zob. również wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 1993 r., III KRN 100/93, OSNKW 1993, z. 9-10, poz. 62; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 2001 r., V KKN 293/01, Lex nr 51576).*

Mając powyższe na uwadze dokonać należy oceny z perspektywy tych kryteriów sformułowanego w § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. zakazu przemieszczania się osób przebywających na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Jako podstawa prawna wydania tego rozporządzenia wymienione zostały 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 (Dz.U. z 2019 r., poz. 1239 ze zm.). Zgodnie z art. 46a nadmienionej ustawy, 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, 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 zagrożony obszar wraz ze wskazaniem rodzaju strefy, na którym wystąpił stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego, jak również rodzaj stosowanych rozwiązań w zakresie określonym w art. 46b. Z kolei art. 46b tej ustawy w kształcie obowiązującym w chwili wydania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. stanowił, czego może dotyczyć wydane rozporządzenie. Wymienione w rozporządzeniu jako postawa jego wydania jednostki redakcyjne tego przepisu dotyczyły ustanowienia: ograniczeń, obowiązków i nakazów, o których mowa w art. 46 ust. 4 tej ustawy; czasowego ograniczenia określonych zakresów działalności przedsiębiorców; czasowej reglamentacji zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły; obowiązku poddania się badaniom lekarskim oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie; obowiązku poddania się kwarantannie; miejsca kwarantanny; czasowego korzystania z lokali lub terenów oraz obowiązku ich zabezpieczenia; nakazu ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, terenów i

obiektów; nakazu lub zakazu przerwania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach; zakazu opuszczania strefy zero przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie oraz nakazu określonego sposobu przemieszczania się. Odnosząc tę materię do zawartego w § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. zakazu przemieszczania się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, związek zachodzi jedynie między tym zakazem a „nakazem określonego sposobu przemieszczania się”. Poza tym, w art. 46 ust. 4 pkt 1 nadmienionej ustawy, do którego odwołanie znalazło się w art. 46b pkt 1 ustawy, prawodawca przewidział możliwość ustanowienia w rozporządzeniu „czasowego ograniczenia określonego sposobu poruszania się”.

Brzmienie wymienionych przepisów nie pozwala jednak na wniosek, że stanowią one wystarczające umocowanie ustawowe do wprowadzenia w przepisie rozporządzenia zakazu przemieszczania się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Wprowadzenie takiego zakazu wykracza poza upoważnienie do „ograniczenia”, które - zgodnie z wymienionymi przepisami - nie dotyczy nawet samego „poruszania się” albo „przemieszczania się”, a jedynie „określonego sposobu poruszania się”. Dlatego należy przyznać rację skarżącemu, który uzasadniając podniesiony w kasacji zarzut stwierdził, że wynikający z § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. zakaz przemieszczania się osób przebywających na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej przekracza zakres delegacji ustawowej, na której oparte zostało wymienione rozporządzenie.

Dodać należy, że § 5 tego rozporządzenia przewidywał wprawdzie wyjątki od sformułowanego w nim zakazu przemieszczania się, które to wyjątki dotyczyły m.in. wykonywania czynności zawodowych lub służbowych, zaspokajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego, wykonywania ochotniczo i bez wynagrodzenia świadczeń na rzecz przeciwdziałania skutkom COVID-19 oraz sprawowania lub uczestniczenia w sprawowaniu kultu religijnego. Nie zmieniały one jednak charakteru tej regulacji sprowadzającej się do generalnego zakazu poruszania się na całym terytorium państwa, a nie jedynie wprowadzenia ograniczeń określonego sposobu poruszania się na tym terytorium albo chociażby wyjątków dotyczących swobody poruszania się (zob. więcej na ten temat F. Morawski, Zakaz przemieszczania się w związku z pandemią COVID-19 w świetle konstytucyjnego prawa do poruszania się, Przegląd Prawa Publicznego

2020, nr 9, s. 7-17). Tym samym w badanej sprawie doszło do naruszenia art. 54 k.w., w którym sformułowano wymóg, aby przepisy porządkowe były „wydane z upoważnienia ustawy”

Powyższe spostrzeżenia mają znaczenie nie tylko dla dopuszczalności wypełnienia sformułowanego w art. 54 k.w. blankietu przepisami rozporządzenia, a w konsekwencji możliwości ukarania za naruszenie wynikającego z § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. jak za wykroczenie, ale także dla samego obowiązywania tego zakazu. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenie może zostać wydane tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Rozporządzenie nie może przekształcić się w akt prawny o charakterze samoistnym. Ta okoliczność została również dostrzeżona w orzecznictwie sądów administracyjnych w odniesieniu do zakazu przemieszczania się przewidzianego w § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. oraz w § 5 wcześniej obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów 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. 566 ze zm.; zob. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 listopada 2020 r., II SA/Lu 448/20, Lex nr 3116757; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 17 listopada 2020 r., II SA/Ke 709/20, Lex 3114261). W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się również brak określenia w art. 46a i 46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń chorób zakaźnych wytycznych dotyczących wydanych na podstawie tych przepisów aktów wykonawczych (zob. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 27 października 2020 r., II SA/Op 219/20, Lex nr 3093916; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 stycznia 2021 r., III SA/Gl 420/20, Lex nr 3121496). Stanowi to kolejny argument przemawiający za stwierdzeniem, że nie spełniają one wynikającego z art. 92 Konstytucji warunku ich wydania na podstawie upoważnienia ustawowego zawierającego wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego (zob. więcej na temat sposobu rozumienia tego wymogu - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 1999 r., K 12/99, OTK 1999, nr 6, poz. 120).

Pamiętać przy tym należy, że kontrola ustawowego umocowania do wydania regulacji zawartej w § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. dotyczy jednej z podstawowych praw i wolności człowieka - swobody poruszania się. Ograniczenie wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zagwarantowanej w art. 52 Konstytucji spełniać powinno wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednym z nich jest wyłączność ustawowej formy wprowadzenia tych ograniczeń. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że charakter wolności, która jest ograniczana ma wpływ na stopień, w jakim przestrzegany powinien być wymóg ustawowej określoności. Cytując fragment uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2012 r., K 10/11 (OTK-A 2012/5/51): *„Innymi słowy - możliwe jest też sformułowanie ogólniejszej zasady konstytucyjnej: im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych.”* (zob. również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 2007 r., U 5/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 3).

Dlatego nawet gdyby wymienione w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. przepisy ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń chorób zakaźnych stanowiące podstawę prawną jego wydania pozwalały na stwierdzenie, że sformułowany w § 5 tego rozporządzenia zakaz przemieszczania się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej mieści się w zakresie określonego w nich upoważnienia do wydania rozporządzenia, to takie rozporządzenie zasługiwałoby na ocenę jako niezgodne z art. 31 ust. 3 i art. 52 Konstytucji. W rozporządzeniu nie może być bowiem regulowana materia, którą może stanowić jedynie materię ustawową (zob. m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2011 r., K 10/09, OTK-A 2011, nr 6, poz. 56; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2011 r., P 9/09, OTK-A 2011, nr 6, poz. 59).

Uzasadniając trafność podniesionego w kasacji zarzutu Rzecznik Praw Obywatelskich odniósł się również do przedmiotu ochrony wykroczenia z art. 54 k.w. Stwierdził, że przedmiotem ochrony wykroczenia z art. 54 k.w. jest porządek i



spokój w miejsca publicznych. Tymczasem ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi dotyczy ochrony zdrowia publicznego. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r., w którym znalazło się odwołanie do przepisów tej ustawy jako podstawy jego wydania, jak wynika z jego tytułu dotyczy ograniczeń, nakazów i zakazów mających związek z wystąpieniem stanu epidemii.

Odnosząc się do tego argumentu podkreślić należy znaczenie dla stwierdzenia, że wypełnione zostały znamiona czynu zabronionego, zagrożenia lub naruszenia dobra stanowiącego jego przedmiot ochrony. Dla jego rekonstrukcji znaczenie ma nie tylko tytułu rozdziału Kodeksu wykroczeń, w który umieszczono art. 54 k.w. (Wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu), ale także opis znamion zawartego w nim typu wykroczenia. W związku z tym zauważyć należy, że określając charakter przepisów porządkowych prawodawca odwołuje się nie tylko do porządku i spokoju publicznego, ale również do ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz bezpieczeństwa publicznego (zob. m.in. art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. 2020 poz. 713, zob. również M. Karpiuk, Przepisy porządkowe jako szczególny rodzaj prawa miejscowego, *Studia Iuridica Lublinensia*, vol. XXIV, 2015, s. 21-34).

W znamionach wykroczenia z art. 54 k.w. zawarto jednak sformułowanie świadczące o tym, że na podstawie tego przepisu karalne jest jedynie zachowanie naruszające przepisy porządkowe „o zachowaniu się w miejscach publicznych”. Przepis art. 54 k.w. nie stanowi zatem podstawy do karania każdego naruszenia przepisów porządkowych. Pomimo tego, że przepisy porządkowe mogą dotyczyć również ochrony życia, zdrowia lub bezpieczeństwa publicznego, to art. 54 k.w. stanowi podstawę do karania tylko za naruszenie tych przepisów porządkowych, które wydane zostały w celu ochrony porządku i spokoju publicznego. Dodać należy, że takie stanowisko akcentowane było już w przeszłości w orzecznictwie Sądu Najwyższego dotyczącym art. 54 k.w. Jako przykład przywołać można wyrok z dnia 18 lutego 1993 r., II KRN 11/93 (niepubl.) w którego uzasadnieniu Sąd Najwyższy stwierdził, że tego kryterium nie spełniają przepisy porządkowe dotyczące np. pobierania i egzekwowania opłat targowych. Do tego argumentu

odwołują się również sądy powszechne (zob. m.in. wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 24 września 2020 r., VII Ka 559/20, LEX nr 3102350).

W badanej sprawie zwrócić należy uwagę na jeszcze jedną okoliczność, do której nie odniósł się skarżący, ale mieści się ona w sformułowanym w kasacji zarzucie. W przepisach ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi ustawodawca nie wyraził woli penalizacji zachowań zakazanych przez wydane na ich podstawie przepisy podustawowe jako wykroczeń. Ten zaś warunek wymieniony został w uzasadnieniu nadmienionego wcześniej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, toteż trafnie zwracają na niego uwagę sądy powszechne (zob. m.in wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z dnia 16 października 2020 r., V W 2757/20, Lex nr 3101995). Wymóg określenia prawnomaterialnych konsekwencji naruszenia określonych zakazów lub nakazów poprzez odesłanie do art. 54 k.w. ma znaczenie z punktu widzenia gwarancji wynikających z zasady *nullum crimen sine lege certa* oraz zasady zaufania obywatela do państwa stanowiącej składową zasadą państwa prawa.

W końcowej części uzasadnienia kasacji Rzecznik Praw Obywatelskich powołał się również na argument, zgodnie z którym w dacie orzekania przez sąd nie obowiązywały już przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. przewidujące powszechny zakaz przemieszczania się. Takiego zakazu nie przewidywały również obowiązujące w dacie orzekania przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 964 ze zm.). Dlatego ze względu na treść art. 2 k.w. nie było możliwe wymierzenie sprawcy czynu kary nagany.

Odnosząc się do tego argumentu, doprecyzować należy, że zgodnie z art. 2 § 1 k.w., jeżeli w czasie orzekania obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia wykroczenia, stosuje się ustawę nową. Stosowanie ustawy obowiązującej poprzednio dopuszczalne jest tylko wówczas, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. Zasada ta określana mianem *lex mitior agit* wywodzona jest z art. 2 Konstytucji wyrażającego zasadę demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31

stycznia 2005 r., P 9/04, OTK-A 2005, nr 1, poz. 9). Znajduje ona również umocowanie w art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. 1977, nr 38, poz. 167), art. 7 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm.) oraz z art. 49 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U.U.E.C.2007.303.1 z dnia 14.12.2007). Funkcjonowanie tej zasady opiera się na domniemaniu, że nowe prawo w większym stopniu odpowiada aktualnym potrzebom społecznym oraz preferencjom aksjologicznym. Zawiera ono rozwiązania bardziej nowoczesne, doskonalsze w porównaniu z wcześniej obowiązującą ustawą oraz lepiej dopasowane do aktualnych preferencji aksjologicznych. Jednocześnie zmiana prawa nie może prowadzić do negatywnych następstw dla sprawcy czynu popełnionego w czasie obowiązywania ustawy dawnej (zob. więcej na ten temat W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalnej w prawie karnym*, Kraków 2003, s. 474-481; T. Bojarski, w: *System Prawa Karnego*, tom II, *Źródła Prawa Karnego*, pod red. T. Bojarskiego, Warszawa 2011, s. 525-526).

Przechodząc do zakresu zastosowania art. 2 § 1 k.w., to dotyczy on nie tylko zmiany ustawy, która prowadzi - przykładowo - do obniżenia kary grożącej z tytułu popełnienia określonego czynu, ale także zmiany polegającej na uchyleniu karalności określonego czynu (całkowita depenalizacja czynu). Przyznać należy, że nie zachodzi wówczas kolizja norm prawnokarnych, gdyż na gruncie nowej ustawy czyn nie wypełnia znamion wykroczenia (zob. Rozważania W. Wróbla dotyczące art. 4 § 1 k.k. - W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalnej w prawie karnym*, Kraków 2003, s. 507. Na marginesie zaznaczyć należy, że podstawę do przenoszenia wniosków dotyczących art. 4 § 1 k.k. na płaszczyznę prawa wykroczeń stanowi akceptowane w nauce prawa założenie, że prawo wykroczeń stanowi składową prawa karnego sensu largo. Zob. więcej na ten temat A. Marek, w: *System Prawa Karnego tom I, Zagadnienia ogólne*, pod red. A. Marka, Warszawa 2010, s. 34).

Jeśli jednak potraktować ten przepis jako dotyczący zmiany ustawy, która na gruncie reguł prawa intertemporalnego traktowana jest jako zmiana treści normy sankcjonującej nadającej kompetencję organowi wymiaru sprawiedliwości do pociągnięcia sprawcy czynu zabronionego pod groźbą kary do odpowiedzialności karnej, to nie ma wątpliwości, że jednym z jej rodzajów jest depenalizacja czynu (zob. A. Zoll, w: A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 77; W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalnej w prawie karnym*, Kraków 2003, s. 37). Można również dodać, że w razie całkowitej depenalizacji czynu nadmieniona wcześniej

kolizja norm odnosi się do normy nadającej kompetencję organowi wymiaru sprawiedliwości do pociągnięcia sprawcy czynu zabronionego pod groźbą kary do odpowiedzialności za wykroczenie i normy odbierającej taką kompetencję. Poza tym, rozumienie zawartej w art. 2 § 1 k.w. zasady *lex mitior agit* jako zobowiązującej do stosowania ustawy łagodniejszej, czyli takiej, która prowadzi do łagodniejszych skutków dla sprawcy, sprawia, że obejmuje ona również depenalizację całkowitą czynu (zob. T. Iwanek, Uchylenie zakazu przemieszczania się osób w związku ze stanem epidemii COVID-19 a odpowiedzialność karna za wykroczenie, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* 2020, nr 2, s. 84; P. Gensikowski, Komentarz do art. 2 k.w., w: *Kodeks wykroczeń, Komentarz 2019*, wyd. 2, pod red. P. Daniluka, Legalis, teza II.C.1. Zob. również w odniesieniu do art. 2 § 2 k.k.s. statuującego zasadę *lex mitior agit* dotyczącą odpowiedzialności za przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe - P. Kaczmarek, G. Łabuda, T. Razowski, *Retroaktywność prawa karnego skarbowego - wybrana problematyka (artykuł dyskusyjny)*, *Prokuratura i Prawo* 2005, nr 5, s. 100). Za takim rozumieniem art. 2 § 1 k.w. przemawia także treść jego § 2, zgodnie z którym ukaranie uważa się za niebyłe, jeżeli według nowej ustawy czyn objęty orzeczeniem nie jest już zabroniony pod groźbą kary.

Dla stwierdzenia konsekwencji zastosowania art. 2 § 1 k.w. do zmiany prawa polegającej na zniesieniu wynikającego z § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. zakazu przemieszczania się osób przebywających na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem przemieszczania się w określonym w tej regulacji prawnej celu, konieczne jest uwzględnienie przy tym blankietowego charakteru art. 54 k.w. oraz tego, że przepisy wymienionego rozporządzenia miały charakter regulacji czasowej, a jednocześnie epizodycznej.

Odnośnie do pierwszego z nadmienionych zagadnień, podkreślić należy, że zmiana ustawy, do której odnosi się zasada *lex mitior agit*, to nie tylko zmiana przepisu blankietowego. Dotyczy ona również zmiany przepisów, które „uzupełniają” przepis blankietowy. Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie zajmuje stanowisko, zgodnie z którym termin „ustawa” użyty w art. 4 § 1 k.k., co rzutuje na sposób rozumienia tego pojęcia na gruncie art. 2 § 1 k.w., oznacza każdą zmianę stanu prawnego. Skoro przepisy wypełniające blankiet mają wpływ na kształt znamion typu czynu zabronionego, to ich zmiana prowadzi do zmiany opisu typu czynu zabronionego i mają do niej zastosowanie przepisy intertemporalnej (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2013 r., III KK 16/13, Lex nr 1356230).

W badanej sprawie w chwili orzekania przez Sąd Rejonowy w R. nie obowiązywał już przepis zakazujący przemieszczania się osób przebywających na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r., które obowiązywało w chwili popełnienia przez ukaranego przypisanego mu wykroczenia, zostało uchylone przez art. 20 rozporządzenia 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 ze zm.). W § 5 tego rozporządzenia również przewidziany został zakaz przemieszczania się osób przebywających na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, ale przepis ten stanowił, że nadmieniony zakaz obowiązuje do dnia 19 kwietnia 2020 r. W kolejnym rozporządzeniu z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 792 ze zm.), w którego art. 21 uchylono nadmienione wcześniej rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r., nie przewidziano takiego zakazu. Nie ustanowiono go również w obowiązującym w chwili orzekania przez Sąd Rejonowy w R. rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 964 ze zm.). Tym samym, skoro doszło do zmiany przepisów rozporządzenia mających wypełnić przepis blankietowy art. 54 k.w., to doszło do „zmiany ustawy” w rozumieniu art. 2 § 1 k.w. W badanej sprawie ta zmiana prowadziła do całkowitej depenalizacji czynu.

Przechodząc do zagadnienia regulacji o charakterze czasowym i epizodycznym, to w odniesieniu do ich zmiany polegającej na całkowitej depenalizacji czynu niektórzy przedstawiciele nauki prawa wyrażają stanowisko, zgodnie z którym charakter tych regulacji wyklucza zastosowanie zasady *lex mitior agit* (tak na gruncie art. 4 k.k. w odniesieniu do sezonowej zmiany przepisów dotyczących taryf celnych A. Zoll, w: A. Zoll (red.), Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz, Warszawa 2007, s. 78). To stanowisko opiera się na założeniu, że w związku z utratą mocy prawnej przepisów zawartych w tego typu ustawach nie zmienia się ocena zachowań popełnionych w czasie ich obowiązywania. „Odpada bowiem racja stojąca u podstaw tej dyrektywy, jaką jest wydanie orzeczenia na podstawie regulacji odpowiadającej aktualnym preferencjom aksjologicznym i kryminalno politycznym ustawodawcy” (cyt. W. Wróbel, Zmiana normatywna i zasady intertemporalnej w prawie karnym, Kraków 2003, s. 574).

Odnosząc się do tych argumentu, zgodzić należy się z twierdzeniem, że w sytuacji, gdy mamy do czynienia z ustawą wydaną w odpowiedzi na szczególną sytuację społeczną,

istnieją racje przemawiające za stosowaniem tych ustaw do czynów popełnionych w czasie ich obowiązywania nawet po utracie ich mocy obowiązującej. Wobec treści art. 2 § 1 k.w. i braku wprowadzenia przez prawodawcę wyjątków od przewidzianej w nim zasady *lex mitior agit*, argumenty odwołujące się do potrzeby karania takich zachowań, mogą jednak stanowić jedynie postulaty *de lege ferenda*. Przesądza o tym konieczność przestrzegania funkcji gwarancyjnej prawa karnego i ochrony tych wszystkich wcześniej wymienionych wartości, których ochrona uzasadnia obowiązywanie zasady *lex mitior agit*. Za takim stanowiskiem przemawia również argument historyczny oparty na rozumowaniu *a contrario*. Powoływany w rozważaniach dotyczących stosowania zasady *lex mitior agit* do czynów popełnionych w czasie obowiązywania ustaw epizodycznych art. 2 Kodeksu karnego z 1932 r. przewidywał bowiem w § 3 klauzulę stabilizacyjną, zgodnie z którą ustawę, wydaną z powodu wyjątkowych stosunków faktycznych, stosuje się do czynów popełnionych w czasie jej mocy obowiązującej, choćby nawet straciła moc z powodu zmiany tych stosunków.

Podsumowując, aby przepisy ustawy o charakterze czasowym lub epizodycznym mogły znaleźć zastosowanie po ich uchyleniu do czynów popełnionych w czasie ich obowiązywania, konieczne byłoby wprowadzenie przez prawodawcę odpowiedniego przepisu przejściowego mającego funkcję tzw. klauzuli stabilizującej zapewniającej pożądaną przez prawodawcę ocenę czynu popełnionego w czasie obowiązywania zakazu lub nakazu wynikającego ze szczególnej sytuacji istniejącej w chwili jego obowiązywania. Brak takiej klauzuli sprawia, że powinien znaleźć zastosowanie art. 2 § 1 k.w. (zob. T. Iwanek, Uchylenie zakazu przemieszczania się osób w związku ze stanem epidemii COVID-19 a odpowiedzialność karna za wykroczenie, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* 2020, nr 2, s. 94; zob. również wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 24 września 2020 r., VII Ka 559/20, LEX nr 3102350).

Wszystkie te przywołane okoliczności skutkowały uznaniem kasacji Rzecznika Praw Obywatelskich za oczywiście zasadną.

Zauważyć należy, iż tożsame stanowisko Sąd Najwyższy już dotychczas wielokrotnie prezentował (por. wyroki z dnia: 16 marca 2021 r. w sprawach: II KK 64/21, II KK 74/21, II KK 97/21; 24 marca 2021 r. II KK 66/21, 14 kwietnia 2021 r., II KK 122/21 oraz 29 kwietnia 2021 r., II KK 135/21).

Na zakończenie podkreślić należy, że wyrażenie stanowiska co do trafności podniesionego w kasacji zarzutu, a w konsekwencji braku podstaw do ukarania za

czyn polegający na naruszeniu zakazu poruszania się na obszarze Rzeczypospolitej jako za wykroczenie, nie oznacza kwestionowania przez Sąd Najwyższy potrzeby podejmowania przez prawodawcę środków służących ochronie życia i zdrowia obywateli w trakcie pandemii. Realizacja tego celu, ocenianego pozytywnie, sama w sobie nie usprawiedliwia jednak uchybień prawodawcy związanych z ustanowieniem w formie rozporządzenia generalnego zakazu poruszania na obszarze terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które wpływają na brak możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności za naruszenie tego zakazu jako za wykroczenie z art. 54 k.w.

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.