



Sygn. akt II KK 64/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 marca 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jarosław Matras (przewodniczący)

SSN Jerzy Grubba

SSN Przemysław Kalinowski (sprawozdawca)

Protokolant Klaudia Binienda

w sprawie P. Z.

ukaranego z art. 54 k.w. w zw. 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. 566 ze zm.)

po rozpoznaniu w Izbie Karnej na posiedzeniu w trybie art. 535 § 5 k.p.k.

w dniu 16 marca 2021 r.,

kasacji, wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich na korzyść ukaranego od wyroku Sądu Rejonowego w R.

z dnia 1 czerwca 2020 r., sygn. akt II W (...)

**1. uchyla zaskarżony wyrok i uniewinnia P. Z. od
popelnienia zarzuczonego mu czynu;**

2. kosztami postępowania w sprawie obciąża Skarb Państwa

UZASADNIENIE

P. Z. został obwiniony o to, że w dniu 11 kwietnia 2020 r. około godziny 01:00 w miejscowości K., ul. W. nie stosował się do zakazu przemieszczania się na

obszarze Rzeczypospolitej Polskiej osób przebywających na tym obszarze w związku z ogłoszonym stanem epidemii w ten sposób, że bez uzasadnienia opuścił miejsce zamieszkania w innym celu niż zaspokajanie niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego i przebywał wspólnie z D. K. oraz M. K., to jest o popełnienie wykroczenia z art. 54 k.w. w związku z § 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii i za to, wyrokiem nakazowym Sądu Rejonowego w R. z dnia 1 czerwca 2020 r., sygn. akt II W (...), uznany winnym i ukarany karą 100 złotych grzywny.

Wobec braku złożenia przez obwinionego sprzeciwu, wyrok uprawomocnił się dnia 17 czerwca 2020 r.

Obecnie, Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł kasację od prawomocnego wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w R. z dnia 1 czerwca 2020 r., sygn. akt II W (...). Autor nadzwyczajnego środka zaskarżenia zarzucił rażące i mające istotny wpływ na treść kwestionowanego orzeczenia naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest art. 54 k.w. w zw. 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. z 2020 r., poz. 566 z późn. zm.), przez jego niewłaściwe zastosowanie w sytuacji, gdy czyn przypisany P. Z. nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia.

W konkluzji kasacji skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i uniewinnienie obwinionego od popełnienia przypisanego mu czynu.

Sąd Najwyższy zważył co następuje.

Kasacja wniesiona w tej sprawie przez Rzecznika Praw Obywatelskich okazała się oczywiście zasadna, co przemawiało za jej rozpoznaniem i uwzględnieniem na posiedzeniu w trybie art. 535 § 5 k.p.k., choć na wstępie odnotować trzeba, że zarówno sąd *meriti*, jak i Rzecznik Praw Obywatelskich, opisując kwalifikację prawną czynu mającego stanowić wykroczenie przypisane P. Z. nie uwzględnili zmiany aktu prawnego, którego przepisy miały stanowić wypełnienie normy art. 54 k.w. W wyroku nakazowym Sądu Rejonowego w R. oraz w kasacji Rzecznika Praw Obywatelskich, jako naruszony w dniu 11 kwietnia 2020 r.

przepis porządkowy, przywołano § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Tymczasem, przedmiotowy akt prawny został uchylony przez § 20 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. 2020.658 z dnia 10 kwietnia 2020 r.), które weszło w życie z dniem jego ogłoszenia (§ 21). Zagadnienie to ma znaczenie jedynie natury porządkowej, jako że ten ostatni akt prawny – w odniesieniu do zakazu przemieszczania się – zawierał podobne rozwiązanie, jak jego uchylony poprzednik.

W tej sytuacji, pomimo niedostrzeżenia tej swoistej „aktualizacji” przepisów porządkowych, w ocenie Sądu Najwyższego, w pełni należało podzielić przekonanie skarżącego, że przypisanie P. Z. popełnienia wykroczenia przeciwko porządkowi publicznemu z art. 54 k.w. nastąpiło z rażącą obrazą prawa mającą istotny wpływ na treść orzeczenia. Uzasadniając to stanowisko przypomnieć trzeba, że Kodeks wykroczeń w art. 54 stanowi, iż kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany.

Analiza treści powołanego przepisu przekonuje, że ma on charakter przepisu blankietowego zupełnego (sama jego treść nie określa znamion czynu zabronionego) i dynamicznego (zawiera odesłanie do każdorazowo aktualnej treści przepisów sankcjonowanych).

W tej sytuacji, to przepisy porządkowe o zachowaniu się w miejscach publicznych stanowią normę zabezpieczoną sankcją przewidzianą w art. 54 k.w. Jednak wspomniane przepisy dla skutecznego przyjęcia ich za podstawę do ponoszenia odpowiedzialności z art. 54 k.w., muszą mieć normatywne zakotwiczenie w upoważnieniu ustawowym. Czyn zakwalifikowany w niniejszej sprawie jako wykroczenie z art. 54 k. w. został powiązany 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 (jak już zaznaczono wyżej, powinno nosić datę 10 kwietnia 2020 r.), w którym

wprowadzono zakaz przemieszczania się osób przebywających na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem przemieszczania się danej osoby w celu:

1. wykonywania czynności zawodowych lub zadań służbowych, lub pozarolniczej działalności gospodarczej, lub prowadzenia działalności rolniczej lub prac w gospodarstwie rolnym, oraz zakupu towarów i usług z tym związanych;
2. zaspokajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego, w tym uzyskania opieki zdrowotnej lub psychologicznej tej osoby, osoby jej najbliższej w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950 i 2128 oraz z 2020 r. poz. 568), a jeżeli osoba przemieszczająca się pozostaje we wspólnym pożyciu z inną osobą - także osoby najbliższej osobie pozostającej we wspólnym pożyciu, oraz zakupu towarów i usług z tym związanych;
3. wykonywania ochotniczo i bez wynagrodzenia świadczeń na rzecz przeciwdziałania skutkom COVID-19, w tym w ramach wolontariatu;
4. sprawowania lub uczestniczenia w sprawowaniu kultu religijnego, w tym czynności lub obrzędów religijnych.

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 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r., poz. 1239 i 1495 oraz z 2020 r., poz. 284, 322, 374 i 567).

W powołanym przepisie art. 46b pkt 12 w/w ustawy przewidziano możliwość wprowadzenia nakazu **określonego sposobu przemieszczania się** (podkreślenie SN), a z kolei w art. 46b pkt 1 w drodze odesłania do art. 46 ust. 4 pkt 1 wskazano, że możliwe jest czasowe ograniczenie **określonego sposobu przemieszczania się** (podkreślenie SN). Żaden z tych przepisów nie upoważniał natomiast władzy wykonawczej do wprowadzenia powszechnego zakazu przemieszczenia się (wyjątki są jedynie odstępstwem od ogólnej reguły powszechnego zakazu). Jest bowiem oczywiste, że wprowadzenie generalnego zakazu przemieszczania się stanowi uregulowanie znacznie dalej idące i głębiej ingerujące w wolność obywatela, niż (wynikający z ustawowego upoważnienia) nakaz lub zakaz

określonego sposobu przemieszczania 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 w rozporządzeniu jest niepomrotnie szerszy niż delegacja ustawowa, która mu na to zezwalała.

Przypomnieć też trzeba, że wprawdzie sposób pociągania do odpowiedzialności o charakterze represyjnym, wynikający z rozwiązania zastosowanego w art. 54 k.w., nie został zakwestionowany w świetle art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, ale jednoznacznie zobligowano sądy orzekające w oparciu o tę normę blankietową do każdorazowego przeprowadzania kontroli, czy regulacje wypełniające jej treść konkretnymi zapisami, zostały prawidłowo skonstruowane i wprowadzone do obowiązującego 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). Badanie przeprowadzane w odniesieniu do tej materii musi obejmować zarówno zagadnienie istnienia podstawy prawnej do wydania odpowiednich przepisów porządkowych, które określają ramy normy sankcjonowanej, jak i ustalenie, czy zakres tej regulacji mieści się w granicach upoważnienia ustawowego.

Stosownie do art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu, a organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji innemu organowi. Oznacza to, że rozporządzanie musi być wydane na podstawie wyraźnego szczegółowego upoważnienia, mieścić się w zakresie określonym w upoważnieniu i w granicach tego upoważnienia oraz nie może być sprzeczne z normami Konstytucji, aktem na podstawie którego zostało wydane i innymi aktami, które regulują materię będącą przedmiotem rozporządzenia. Naruszenie tych warunków wszystkich razem lub choćby jednego z nich powoduje niezgodność rozporządzenia z ustawą, a tym samym nie może być źródłem obowiązku dla

obywateli i w konsekwencji podstawą do ukarania za niestosowanie się do tego obowiązku.

W rozważaniach uzasadniających trafność zarzutu kasacyjnego podniesionego w tej sprawie, nie można pominąć treści art. 52 Konstytucji RP, który reguluje wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej, stanowiącą przejaw ogólnej wolności osobistej obywateli; przy czym wolność ta może podlegać ograniczeniom określonym w ustawie (por. art. 52 ust. 3). Z kolei art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, 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, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Kwestie te mają istotne znaczenie w niniejszej sprawie, albowiem warunkiem formalnym zgodnego z Konstytucją ograniczania praw osobistych jest wprowadzenie takich ograniczeń tylko w drodze ustawowej. W ten sposób Konstytucja RP wyraźnie zastrzega wyłączność ustawy przy ograniczaniu konstytucyjnych praw obywateli.

Jest przy tym oczywiste, że nakładanie - obowiązujących *erga omnes* - 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, a zatem wprowadzenie powszechnych nakazów i zakazów dotyczących podstawowych praw i wolności obywatelskich może nastąpić tylko w przypadku wprowadzenia jednego z trzech stanów nadzwyczajnych, co dotychczas nie miało miejsca. Zgodnie bowiem z art. 228 ust. 1 Konstytucji R.P., w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej, przy czym biorąc również pod uwagę ust. 3 powoływanego art. 228 Konstytucji RP - zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych - powinna określać ustawa. Skoro pomimo zaistnienia przesłanek do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, władza

wykonawcza nie zdecydowała się na wprowadzenie tego stanu, wprowadzając jedynie stan epidemii, a wcześniej stan zagrożenia epidemiologicznego, przy czym żaden z tych stanów nie może być uznany za stan nadzwyczajny w rozumieniu art. 228 Konstytucji, zatem ograniczenia wynikające z wprowadzenia takiego stanu nie mogą naruszać podstawowych praw i wolności.

W realiach tej sprawy podkreślić trzeba, że w opisie czynu przypisanego obwinionemu P. Z. wprost przyjęto, iż „*nie stosował się do zakazu przemieszczania się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej osób przebywających na tym obszarze...*”, który to zakaz wynikał z § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu pandemii (powinno być z dnia 10 kwietnia 2020 r.). Tymczasem, swoboda poruszania się jest zasadniczym przejawem wolności człowieka gwarantowanym w art. 52 ust. 1 Konstytucji RP.

Oczywiście, wolność ta nie ma charakteru nieograniczonego oraz bezwarunkowego i – jak już wyżej zauważono – może podlegać ograniczeniom określonym w ustawie (art. 52 ust. 3 Konstytucji RP), przy czym restrykcje w tym zakresie mogą być ustanawiane tylko w sytuacjach określonych w art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji RP. Z kolei, w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP można sformułować trzy kumulatywnie występujące przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw lub wolności obywatelskich. Pierwsza ma charakter formalny i wymaga wprowadzenia określonych ograniczeń w formie ustawy (wyłączone są więc regulacje podustawowe). Drugą można określić, jako przesłankę materialną – pozwala na wprowadzenie tylko takich ograniczeń, które nie naruszają istoty danej wolności lub prawa podmiotowego. Trzecia natomiast, wytycza granice dopuszczalnego ograniczenia, tj. uznaje za akceptowalne takie ograniczenie, które jest konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób (por. P. Wiliński, *Proces karny w świetle Konstytucji*, Warszawa 2011, s. 272-273 i cyt. tam orzecznictwo TK; a także wyrok TK z dnia 11 listopada 1998 r., K 39/97).

W odniesieniu do obowiązku przestrzegania nakazu zachowania ustawowej formy wprowadzania ograniczeń naruszających sferę wolności obywatelskich, w

wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r. (P 11/98, OTK 2000, z. 1, poz. 3) zwrócono też uwagę na to, że „skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane „tylko” w ustawie, to kryje się w tym 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 zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń.”

Także w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 34/99, OTK 2000, z. 5, poz. 142) podkreślono, 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 (wyroki TK: z dnia 19 maja 1998 r., U 5/97; z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98 i z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98; z dnia 13 lipca 2011 r., K 10/09, OTK-A 2011, z. 6, poz. 56; z dnia 19 lipca 2011 r., P 9/09, OTK-A 2011, z. 6, poz. 59).

W świetle powyższych uwag, ułomność rozwiązania, w odniesieniu do którego przepis art. 54 k.w. miałby stanowić normę sankcjonującą, jest w omawianej sytuacji oczywista. Ustawa 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.), mająca stanowić normatywne oparcie dla Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu pandemii nie zawiera przepisu przewidującego możliwość powszechnego ograniczenia swobodnego przemieszczania się obywateli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W zakresie

istotnym dla wolności przemieszczania się (art. 52 ust. 1 Konstytucji RP) zamieszczono w niej jedynie upoważnienie przewidujące, że w rozporządzeniu, o jakim mowa w art. 46a ustawy, można ustanowić „*czasowe ograniczenie określonego sposobu poruszania się*” (art. 46b pkt 1 w zw. z art. 46 ust. 4 pkt 1) oraz „*nakaz określonego przemieszczania się*” (art. 46b pkt 12), a ponadto „*nakaz lub zakaz przybywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach*” (art. 46b pkt 10).

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że akty prawne rangi niższej niż ustawa nie mogą wpływać na wolność przemieszczania się obywateli, którą gwarantuje w art. 52 ust. 1 Konstytucja RP. W tej sytuacji rozporządzenie 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), podobnie jak i będące jego „prawnym następcą”, rozporządzenie z dnia 10 kwietnia 2020 r. (zawierające analogiczne rozwiązanie w omawianej materii) w zakresie, w jakim praktycznie wykluczało 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 zakresem normy sankcjonowanej art. 54 k.w. i stanowić podstawy do ponoszenia odpowiedzialności karnej na podstawie tego przepisu.

Tym samym, już z tego powodu, wyłączona była odpowiedzialność karna P. Z. za zarzucany mu czyn.

Podkreślić też trzeba, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego od dawna ugruntowany jest pogląd o obowiązku badania zgodności z Konstytucją RP przepisów rangi podustawowej uzupełniających tę normę blankietową, ciężącym na sądach stosujących rozwiązanie zawarte w art. 54 k.w. W wyroku z dnia 9 czerwca 2005 r., V KK 41/05 (OSNKW 2005, z. 9, poz. 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.” (por. także np. wyroki 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).

Trafnie też autor kasacji wywiódł, że nawet przyjęcie przepisów 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, jako źródła upoważnienia do wydania wspomnianego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. (powinno być z dnia 10 kwietnia 2020 r.), nie dawało podstawy do tak szerokiego określenia zakresu przewidzianych w nim ograniczeń. Stosownie do treści art. 46a tej 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 podmioty wymienione w ustawie, 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. Przepis art. 46b z kolei umożliwiał określenie w rozporządzeniu różnych ograniczeń, obowiązków, zakazów i nakazów, przy czym w odniesieniu do swobody (wolności) poruszania się, delegacja ta ograniczała się do: czasowego ograniczenia określonego sposobu poruszania się (art. 46b pkt 1 w zw. z art. 46 ust. 4), nakazu określonego sposobu przemieszczania się (art. 46b pkt 12), a także nakazu lub zakazu przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach (art. 46b pkt 10). W zakresie wszystkich tych elementów wyznacznikiem istotnym dla rozporządzenia wykonawczego było, po pierwsze: „określone miejsce, obiekt, określony obszar”, a po drugie, określony sposób poruszania się (ale nie jego zakaz).

Podzielić trzeba więc wyrażany w piśmiennictwie pogląd, że brak jest we wspomnianej ustawie delegacji upoważniających władzę wykonawczą do ustanowienia takich ograniczeń, które w istocie prowadzą do całkowitego i powszechnego wyłączenia swobody poruszania się (przemieszczania) obywateli (por. np. 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. 14-15).

Należy zatem przyznać rację skarżącemu, który uzasadniając podniesiony w kasacji zarzut stwierdził, że wynikający z § 5 rozporządzenia z 31 marca 2020 r., zakaz przemieszczania się - od dnia 1 kwietnia 2020 r. do 11 kwietnia 2020 r. - osób przebywających na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej – w sposób oczywisty przekraczał zakres delegacji ustawowej, na której oparte zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r.

Podsumowanie powyższych uwag prowadzi do wniosku, 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 zachowania ram upoważnienia do ich wydania, zamieszczonego w ustawie.**

Autor kasacji zauważył finalnie, że w dacie czynu nie obowiązywały już przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. przewidujące powszechny zakaz przemieszczania się, które zostały uchylone z dniem 10 kwietnia 2020 r. W rzeczywistości bowiem w dacie czynu obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii - Dz.U. z 2020 r. poz. 658, które w § 5 przewidywało analogiczne w swojej treści unormowanie, co rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. Natomiast takiego zakazu nie przewidywały już 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. z 2020 r., poz. 964 ze zm.) obowiązujące w dacie orzekania w tej sprawie przez Sąd Rejonowy w R.. Stąd też – zdaniem autora kasacji – również z tego powodu, ze względu na treść art. 2 k.w., ukaranie obwinionego w niniejszej sprawie nie było możliwe.

Skoro jednak – w świetle powyżej przedstawionych zapatrywań – zachowanie zarzucone obwinionemu nie mogło stanowić czynu zabronionego w rozumieniu art. 1 § 1 k.w., to uznać należy, że nie mógł mieć do tego czynu zastosowania art. 2 k.w., zarówno w formule określonej w § 1, jak i § 2. Ocena zachowania na płaszczyźnie art. 2 k.w. byłaby bowiem tylko wtedy celowa, gdyby uznać, że zachowanie obwinionego w dacie jego popełnienia było jednak czynem zabronionym jako wykroczenie z art. 54 k.w.

Z tych wszystkich względów należało uchylić zaskarżony wyrok i uniewinnić obwinionego P. Z. od zarzucanego mu czynu. Konsekwencją takiego rozstrzygnięcia było obciążenie Skarbu Państwa kosztami postępowania w tej sprawie.