



Sygn. akt V KK 71/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 listopada 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Wiesław Kozielowicz (przewodniczący)

SSN Antoni Bojańczyk (sprawozdawca)

SSN Marek Motuk

w sprawie **P. K.**,

ukaranego z art. 54 k.w. w zw. z § 18 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 658) zmienionego na mocy § 1 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 673) wydanego 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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 284, 322, 374 i 567) po rozpoznaniu w dniu 16 listopada 2022 r. w Izbie Karnej, na posiedzeniu bez udziału stron (art. 535 § 5 k.p.k.), kasacji wniesionej na korzyść ukaranego przez Rzecznika Praw Obywatelskich od wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w Wieluniu z dnia 7 sierpnia 2020 r., sygn. akt II W 189/20

**1. uchyla zaskarżony wyrok i uniewinnia P. K. od popełnienia
przypisanego mu wykroczenia;**

2. kosztami postępowania w sprawie o wykroczenie obciąża Skarb Państwa.

UZASADNIENIE

P. K. został obwiniony o to, że w dniu 25 kwietnia 2020 r. o godz. 22:40 w O. na ul. [...], pow. [...], woj. [...], kierując pojazdem marki P. o nr rej [...] przewożąc pasażerów: D. S., D. W. i K. K., którzy z nim nie zamieszkiwali i nie gospodarowali wspólnie, nie zastosował się do obowiązku zakrywania przy pomocy odzieży lub jej części, maski, maseczki albo kasku ochronnego, ust i nosa, zawartego w § 18 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, tj. o wykroczenie z art. 54 k.w.

Sąd Rejonowy w Wieluniu, wyrokiem nakazowym z dnia 7 sierpnia 2020 r., sygn. akt II W 189/20, uznał P. K. za winnego popełnienia zarzucanego mu czynu przyjmując, iż wyczerpuje on dyspozycję art. 54 k.w. w zw. z § 18 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 658) zmienionego na mocy § 1 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 673) wydanego 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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 284, 322, 374 i 567) i za to na podstawie art. 54 k.w. w zw. z art. 24 § 1 i 3 k.w. wymierzył mu karę grzywny w wysokości 100 (stu) złotych oraz zasądził od obwinionego na rzecz Skarbu Państwa kwotę 30 (trzydzieści) złotych tytułem opłaty sądowej oraz kwotę 70 (siedemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu wydatków poniesionych w postępowaniu.

Powyższe orzeczenie nie zostało zaskarżone i stało się prawomocne w dniu 26 sierpnia 2020 r.

Kasację od powołanego wyroku na podstawie art. 110 § 1 k.p.w. wywiódł Rzecznik Praw Obywatelskich i zaskarżył to orzeczenie w całości na korzyść

ukaranego. Zarzucając - w zakresie uznania obwinionego winnym popełnienia czynu z art. 54 k.w. w zw. z § 18 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 658) - rażące i mające istotny wpływ na jego treść naruszenie prawa materialnego, tj. art. 54 k.w., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, albowiem czyn ten nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia, wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i uniewinnienie obwinionego od popełnienia przypisanego mu wykroczenia.

Sąd Najwyższy zważył co następuje.

Kasacja Rzecznika Praw Obywatelskich okazała się zasadna w stopniu oczywistym, co uzasadniało jej rozpoznanie i uwzględnienie na posiedzeniu w trybie przewidzianym w przepisie art. 535 § 5 k.p.k. w zw. z art. 112 k.p.w.

Autor kasacji słusznie wskazuje, że Sąd Rejonowy w Wieluniu wydając zaskarżony wyrok w sposób rażący naruszył wskazane w *petitum* zarzutu przepisy art. 54 k.w. w zw. z § 18 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 658). Trafnie też dostrzega, że sąd pierwszej instancji w komparycji wyroku nakazowego wskazał rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, zaś w sentencji uznał, że czyn obwinionego wyczerpuje dyspozycję art. 54 k.w. w zw. z § 18 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, mimo, iż w dacie popełnienia czynu (tj. 25 kwietnia 2020 r.) rozporządzenie wykonawcze z dnia 10 kwietnia 2020 r. nie obowiązywało (derogowane zostało przez § 20 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii).

Zgodnie z art. 54 k.w. odpowiedzialność za wykroczenie powinna ponieść osoba, która wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych. Wskazany przepis ma

charakter blankietowy, co oznacza, że dla zdekodowania treści znamion wykroczenia konieczne jest sięgnięcie do treści innych przepisów. Nie chodzi jednak o jakiegokolwiek przepisy rangi podstawowej, regulujące zachowania jednostki, ale wyłącznie takie, które posiadając charakter porządkowy, są nakierowane na zapewnienie spokoju w miejscu publicznym. Wskazał na to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, podnosząc, że wymieniony przepis 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 jego zastosowanie.

Przepis § 18 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, dalej cyt. jako: Rozporządzenie w sprawie ograniczeń, nakazów i zakazów w stanie epidemii, który ustanawiał epizodycznie w okresie (Dz. U. z 2020 r. poz. 697), który ustanawiał epizodycznie w okresie od dnia 19 kwietnia 2020 r. do dnia 26 kwietnia 2020 r. zakaz przemieszczania się osób przebywających na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej (wyjątki w ust. 2 pkt 1-9) jest przepisem wydanym formalnie we właściwym trybie przez upoważniony do tego organ na podstawie 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 dalej cyt. jako: ustawa o zapobieganiu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi), nie może być wątpliwości (por. delegację ustawową dla Rady Ministrów określoną w przepisach art. 46a i 46b pkt 1-6 i 8-12 ustawy). Warunek *f o r m a l n y*, o którym mowa w art. 54 k.w. (czy jest to przepis wydany z upoważnienia mającego charakter ustawowy) jest zatem niewątpliwie spełniony. Powstaje jednak pytanie czy od strony *m a t e r i a l n e j* można potraktować ten przepis jako uzupełniający i dookreślający zrębowe znamiona określone w wykroczeniu blankietowym stypizowanym w przepisie art. 54 k.w. i uznać naruszenie tego przepisu jako aktualizujące kwestię odpowiedzialności wykroczeniowej przewidzianej w art. 54 k.w. Nie każdy wszak przepis aktu niższej rangi (aktu wykonawczego) może dopełniać przepis blankietowy art. 54 k.w. Wyłącznie *o k r e ś l o n a* kategoria przepisów może dopełnić blankiet z art. 54 k.w.

i stanowić podstawę dla przypisania odpowiedzialności wykroczeniowej w oparciu o przepis art. 54 k.w. Odpowiedź na to pytanie zależy od ustalenia, czy § 18 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia w sprawie ograniczeń, nakazów i zakazów w stanie epidemii stanowi przepis "p o r z ą d k o w y", o którym mowa art. 54 k.w.

Trzeba powiedzieć, że wykładnia literalna nie pozwala na udzielenie satysfakcjonującej odpowiedzi na to pytanie. Samo bowiem "przemieszczanie" się, o którym mowa w Rozporządzeniu w sprawie ograniczeń, nakazów i zakazów w stanie epidemii po określonym obszarze (w tym przypadku – przemieszczanie się po obszarze Rzeczypospolitej Polskiej), niewątpliwie zawiera w sobie moment pozwalający na uznanie takiego zachowania za "zachowanie się w miejscach publicznych", o którym mowa w przepisie art. 54 k.w. W tym przypadku zachowanie to przybiera postać przemieszczania się, które z reguły będzie następowało w miejscach publicznych z uwagi na sposób określenia obszaru tego przemieszczania przez organ wykonawczy. Rzecz sprowadza się więc do ustalenia, czy Rozporządzenie w sprawie ograniczeń, nakazów i zakazów w stanie epidemii jest aktem, który zawiera przepisy o charakterze "porządkowym" w rozumieniu Kodeksu wykroczeń. Na to pytanie trzeba udzielić – przy odwołaniu się do wykładni systemowej – odpowiedzi negatywnej.

Na sprawę należy spojrzeć nie tylko przez pryzmat znamienia użytego w art. 54 k.w. ("przepisy porządkowe o zachowaniu się w miejscach publicznych").

Kluczem do ustalenia, czy określony akt normatywny może stanowić uzupełnienie blankietu z art. 54 k.w. jest spojrzenie na całe zagadnienie z perspektywy dobra prawnego stanowiącego – z jednej strony – przedmiot ochrony przepisów Rozdziału VIII Kodeksu wykroczeń ("porządek i spokój publiczny"), z drugiej zaś – z adekwatnym uwzględnieniem materii stanowiącej przedmiot regulacji w akcie wykonawczym. Nie może być bowiem wątpliwości co do tego, że ten ostatni akt normatywny (jeśli ma współtworzyć podstawę odpowiedzialności wykroczeniowej na zasadzie uzupełnienia blankietu wprowadzonego przez ustawodawcę do Kodeksu wykroczeń) musi być ściśle skorelowany z rodzajowym przedmiotem ochrony danej jednostki systemowej Kodeksu wykroczeń: w tym przypadku z ochroną dobra prawnego w postaci porządku i spokoju publicznego. Jest však rzeczą bezdyskusyjną, że nie wszystkie przepisy porządkowe można

podciągnąć pod blankiet przepisu art. 54 k.w. oraz pod pojęcie "wydanych z upoważnienia ustawy przepisów porządkowych o zachowaniu się w miejscach publicznych". Chodzi tu wyłącznie o te przepisy "porządkowe", co do których nie ma wątpliwości, że ich wyraźną funkcją jest ochrona porządku i spokoju publicznego, nie zaś innych dóbr prawnych, w tym – także – ewentualnie korzystających z karnoprawnej ochrony przewidzianej przez przepisy pomieszczone w innych rozdziałach Części szczególnej Kodeksu wykroczeń. Jak bowiem przyjmuje się w orzecznictwie najwyższej instancji sądowej cyt.: "w razie naruszenia przepisów, które mają inny przedmiot ochrony (niż porządek publiczny), nie jest możliwe zastosowanie unormowania z art. 54 k.w." (tak wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2021 r., sygn. II KK 40/21, nie publ.). Dokonanie ustaleń, o których mowa wyżej, nie jest możliwe w izolacji i bez dokładnej analizy aktu "macierzystego", tj. od ustawy zawierającej delegację dla organu do wydania określonego aktu wykonawczego i ustalenia *ratio* tego aktu normatywnego, w szczególności zaś tego, jakie dobro prawne jest przedmiotem ustawy ramowej na podstawie której wydawane są akty wykonawcze.

Zasadniczą sprawą jest próba dokonania ustaleń odnoszących się do tego, co ustawodawca rozumie pod pojęciem "porządku publicznego". Nie będzie większej przesady w twierdzeniu, że "porządek prawny" jako określenie dobra prawnego (trzeba pamiętać, że pojęciem tym operuje również powszechne prawo karne – Kodeks karny, zapewne w identycznym sensie, jeśli uwzględni się chronologię prac legislacyjnych) należy do najbardziej mglistych i mało precyzyjnych w obszarze prawa penalnego, tym samym charakteryzując się wyraźnie ograniczonym walorem praktycznym, jako punkt oparcia przy wykładni przepisów penalnych – szczególnie zaś przy wykładni przepisu art. 54 k.w., który nie precyzuje tego, jakie przepisy mają charakter "porządkowy" (tj. jakie przepisy mają na celu ochronę porządku publicznego). Nie sposób oprzeć się wrażeniu, że wprowadzenie do systemu prawa penalnego dobra prawnie chronionego w postaci porządku prawnego od samego początku dotknięte było nieusuwalną wadą konstrukcyjną, która rychło doprowadziła do traktowania tej figury normatywnej w kategoriach *malum necessarium*, pojęcia, którego istnienie w prawie jest niezbędne z uwagi na trudności w stworzeniu wyczerpującego katalogu dóbr

prawnych o jasno zarysowanych granicach, jednak jego precyzyjne zdefiniowanie uchyla się spod jakichkolwiek prób. Już u zarania prac nad nową, unifikacyjną ustawą materialnego prawa wykroczeń dała znać o sobie niekonsekwencja w operowaniu tym pojęciem, świadcząca o tym, że twórcy Prawa wykroczeń z 1932 r. (*Projekt przygotowawczy ustawy o wykroczeniach przyjęty przez Podkomisję przygotowawczą Sekcji Prawa Karnego Komisji Kodyfikacyjnej R.P. z uzasadnieniem* [referent E. St. Rappaport, koreferent A. Mogilnicki], Warszawa 1929-1930, s. 14-15) chyba nie do końca byli w stanie ustalić funkcję tego pojęcia dla (i w) projektowanej ustawy (-ie). Z jednej bowiem strony wprowadzają do tekstu projektu ustawy o s o b n y rozdział poświęcony ochronie właśnie porządkowi publicznemu (w projekcie Prawa wykroczeń Rozdział IV – Wykroczenia przeciwko porządkowi publicznemu), z drugiej zaś potraktowali porządek prawny jako o g ó l n y przedmiot ochrony w s z y s t k i c h przepisów wykroczeniowych ujętych w kodyfikacji wykroczeniowej (o czym wyraźnie świadczą następujące fragmenty uzasadnienia: "[...] odpowiednie kodyfikacyjne wyodrębnienie kilkudziesięciu przepisów karzących, o charakterze wykroczeń ogólnych przeciwko porządkowi publicznemu (...)"; cele zaś odrębnej ustawy wykroczeniowej definiowano w kontekście następującej uwagi: "Konieczne jest przecież, aby to szare codzienne życie, zwłaszcza w wielkich środowiskach miejskich, układało się w ramy sprawnego biegu, aby umożliwiało ono zabezpieczenie owego ogólnego porządku publicznego (...]").

Podobne problemy ze ścisłym zdefiniowaniem porządku publicznego i jego zdecydowanie zbyt szerokim charakterem miał także projekt kodeksu karnego z 1932 r. Uzasadnienie projektu kodeksu dostrzegało, że pojęcie to ma tak rozciągliwie kontury, że można je odnieść do wszystkich innych przestępstw stypizowanych w ustawie karnej i w związku z tym najlepiej nadaje się do spięcia klamrą tych typów czynów zabronionych, którym nie jest łatwo przypisać wyraźny przedmiot ochrony: "grupa przestępstw przeciwko porządkowi publicznemu obejmuje w Projekcie szereg stanów faktycznych bardzo rozmaitych, a łączących się ze sobą tylko ogólną cechą skierowania działań przestępnych przeciwko interesowi ładu społecznego. Można (...) powiedzieć, że i w innych rozdziałach przedewszystkiem głównym przedmiotem ochrony jest ład publiczny. W tamtych

jednak rozdziałach mamy do czynienia ze ściślejszym sprecyzowaniem tej lub innej dziedziny organizacji życia zbiorowego, która przez zamach przestępnym zostaje dotknięta. W rozdziale XXIV (Przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu) zgrupowano takie stany faktyczne, które z jakiegokolwiek powodu nie nadawały się do umieszczenia w innych rozdziałach. Stąd wynika pewna przypadkowość w ugrupowaniu przestępstw i pewna rozbieżność materij, zawartych w rozdziale XXIV" (Projekt kodeksu karnego [] uzasadnienie części szczególnej, Komisja Kodyfikacyjna R.P., , t. V, z. 4, Warszawa 1930, s. 80).

Zaprezentowana po trzech dekadach obowiązywania regulacji karnych nawiązujących do ochrony porządku publicznego drobiazgowa analiza pojęcia porządku publicznego (Lech Falandysz, *Wykroczenia zakłócenia porządku publicznego lub wywołania zgorszenia w stanie nietrzeźwości*, Warszawa 1968) nie tylko potwierdziła, ale zdecydowanie pogłębiła zasadnicze wątpliwości co do możliwości precyzyjnego zdefiniowania dobra prawnego i jego adekwatności do stawianych prawu represyjnemu wymogów ścisłości terminologicznej. Pisze Falandysz w kontekście zarówno przepisów karnych, jak i wykroczeniowych odwołujących się do tej figury normatywnej: "decydująca o użyteczności pojęcia (porządku publicznego) i związana z jego nieokreślonością 'funkcjonalność' na gruncie prawa karnego wywołać musi zastrzeżenia, gdyż pozostaje w sprzeczności z właściwym rozumieniem zasady nullum crimen, nulla poena sine lege". I dalej: "skoro funkcja (porządku publicznego) polegać ma na połączeniu różnych przestępstw wspólną grupową podstawą, zakres pojęcia staje się niezmiernie szeroki, a treść niejasna i uboga." (tamże , s. 25-26).

Ten mało optymistyczny stan nie uległ żadnym zmianom po upływie kolejnych kilkudziesięciu lat od ukazania się pracy L. Falandysza – jurysprudencji nie udało się dokonać żadnego postępu i przeprowadzić ustaleń umożliwiających bardziej precyzyjne zarysowanie konturów porządku publicznego, o czym mogą świadczyć następujące wypowiedzi doktryny z przełomu wieków. "Porządek prawny traktowany jako dobro prawne nie daje jasnego wyobrażenia o wartości, która się pod tą nazwą kryje" (M. Cieślak, *Prawo karne* , Warszawa 1994, s. 277); "Pojęcie to nie jest jednoznaczne a w doktrynie i orzecznictwie przypisuje się im różne znaczenia (...) porządek publiczny narusza nie tylko popełnienie wykroczeń

określonych w rozdziale VIII, ale także licznych wykroczeń zawartych w innych rozdziałach kodeksu wykroczeń lub i przepisach ustaw szczególnych. Tyle tylko, że w myśl stanowiska ustawy inne dobra prawne, wskazywane z reguły w tytułach rozdziałów lub w nazwach ustaw szczególnych, są głównymi przedmiotami ochrony, a porządek publiczny (...) występuje jako dalszy, a więc uboczny przedmiot ochrony" (A. Gubiński (w:) T. Grzegorzczuk i A. Gubiński, *Prawo wykroczeń*, Warszawa 1996, s. 211); "Przez pojęcie porządku publicznego rozumie się uporządkowany odpowiednimi przepisami, wolny od zakłóceń bieg życia zbiorowego" (A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2004, s. 118).

Wyrazem dalece idącego pesymizmu co do użyteczności definicyjnej oraz wartości porządku publicznego jako figury normatywnej prawa karnego jest wreszcie stanowisko projektodawców obowiązującego dziś Kodeksu karnego, którzy objaśniając funkcje i charakter prawny rozdziału poświęconego przestępstwom przeciwko porządkowi publicznemu z pewną bezradnością skonstatowali wprost, że cyt. "w rozdziale tym, podobnie jak w k.k., znalazły się przestępstwa, które trudno jest przyporządkować ze względu na przedmiot ochrony do innych rozdziałów. Jest to więc rozdział zawierający 'inne przestępstwa' "(*Komisja ds. Reformy Prawa Karnego. Uzasadnienie do projektu Kodeksu karnego*, wkładka do zeszytu 3/1994 "Państwa i Prawa", s. 81). Nie bez racji wreszcie wskazuje się – akcentując trudności definicyjne i konieczność intuicyjnego rozumienia terminu – na to, że porządek publiczny może być traktowany jako nadrzędne czy meta-dobro prawne, obejmujące wszystkie inne rodzaje dóbr prawnych ("[...] szerokie rozumienie porządku publicznego wskazuje w rozumieniu prawa karnego na to, iż każdy czyn zabroniony ten ogólny porządek narusza", T. Bojarski, *Prawo wykroczeń. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 150).

Trudne, a nawet wręcz niemożliwe do jednoznacznego zdefiniowania dobro prawne, wymienione w Rozdziałach VIII Kodeksu wykroczeń i XXXII Kodeksu karnego odznacza się tak dalece posuniętą nieuchwytnością i rozciągliwością normatywną, że – jak przekonują powyższe wypowiedzi kodyfikatorów i doktryny – pozwala ono na swobodne umieszczenie w tych częściach kodeksów represyjnych przepisów nie pasujących do innych jednostek redakcyjnych, grupujących

przestępstwa zorientowane przede wszystkim na ochronę dóbr prawnych o zdecydowanie bardziej sprecyzowanych konturach normatywnych. Wskazuje się na to nie bez racji w doktrynie, słusznie podkreślając (na gruncie Kodeksu karnego), że "jeżeli przez porządek publiczny rozumieć pewien ład i spokój panujący w miejscach publicznych, to tak określone dobro jest przedmiotem ochrony art. 254-257 k.k. i 260-261 k.k. (pozostałe zaś przepisy z tego rozdziału) łączy nie wspólny przedmiot ochrony, lecz fakt, że nie pasowały one do żadnego z poprzednich rozdziałów części szczególnej" (L. Gardocki, Prawo karne, Warszawa, s. 290-291). W powyższej obserwacji może jednak tkwić klucz do odpowiedzi na nurtujące tu pytanie o możliwość zakwalifikowania przepisu § 18 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ograniczeń, nakazów i zakazów w stanie epidemii jako przepisu uzupełniającego blankiet z art. 54 k.w.

Odwoływanie się więc do rodzajowego przedmiotu ochrony wskazanego w intytulacji Rozdziału VIII Kodeksu wykroczeń jako punktu odniesienia dla ustalenia, czy dane przepisy określonego aktu wykonawczego są zorientowane na ochronę porządku prawnego i – w konsekwencji – mogą być włączone do konstrukcji znamion wykroczenia typu blankietowego, o którym mowa w przepisie art. 54 k.w. przez uznanie, że *in concreto* chodzi o przepisy ("porządkowe") zorientowane na ochronę porządku publicznego i stać się podstawą przypisania sprawcy odpowiedzialności wykroczeniowej oraz jego ukarania, należy traktować z daleko idącą wstrzeźliwością, jako wysoce niepewną metodę wykładni. Z uwagi bowiem na immanentną mglistość definicyjną tego dobra prawnego nader łatwo o kwalifikację danego aktu normatywnego, jako mającego na celu zagwarantowanie (szeroko rozumianego) porządku publicznego. Jest to zatem nader ułomny instrument interpretacyjny w procesie konstruowania znamion przepisu stanowiącego punkt oparcia dla przyjęcia odpowiedzialności o charakterze penalnym. Wydaje się zatem, że w razie ujawnienia się zasadniczych wątpliwości co do tego, czy dany akt wykonawczy można potraktować jako podporządkowany przede wszystkim ochronie porządku publicznego (a tak jest w przypadku rozporządzenia w sprawie ograniczeń, nakazów i zakazów w stanie epidemii) należy w pierwszej kolejności podjąć próbę zidentyfikowania istnienia ewentualnego innego (głównego) dobra prawnego, które ma być przezeń chronione.

Analiza przedmiotowa przepisów ustawy o zapobieganiu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, na podstawie której zostało wydane Rozporządzenie w sprawie ograniczeń, nakazów i zakazów w stanie epidemii prowadzi do bezspornego wniosku, że nie tylko sama ustawa ramowa, ale także akt wykonawczy wydany na podstawie zawartego w niej upoważnienia ustawowego są zorientowane bezpośrednio na ochronę zdrowia lub zdrowia p u b l i c z n e g o (por. w tym zakresie rozważania na s. 8-10 uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2021 r., sygn. II KK 40/21). Zatem to właśnie to dobro prawne wysuwa się na plan pierwszy jako główny przedmiot regulacji, zarówno ustawy o zapobieganiu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi jak i wydanego na podstawie tej ustawy Rozporządzenia w sprawie ograniczeń, nakazów i zakazów w stanie epidemii i – jednocześnie – wyraźnie sprzeciwia się potraktowaniu przepisów rozporządzenia jako przepisów "porządkowych", mających na celu zagwarantowanie dobra prawnego stanowiącego przedmiot ochrony Rozdziału VIII Kodeksu wykroczeń, skoro Kodeks wykroczeń zawiera odrębną jednostkę systemową, nakierowaną wyraźnie na ochronę głównego przedmiotu ochrony obu tych aktów normatywnych, tj. zdrowia (Rozdział XIII). Nie jest więc porządek publiczny p r y n c y p a l n y m przedmiotem ochrony przepisów ani ustawy o zapobieganiu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, ani Rozporządzenia w sprawie ograniczeń, nakazów i zakazów w stanie epidemii. Mógłby on być dobrem chronionym prawnie, gdyby zachowanie "godziło w ten porządek i nic więcej, a więc gdy porządek rzeczywiście (stawałby się) wartością samodzielną, a nie połączoną z jakąś inną" (T. Bojarski, tamże).

Skoro sama ustawa szczególna (ustawa o zapobieganiu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi) nie przewidywała (zob. Rozdział 9 ustawy) w sposób wyraźny odpowiedzialności (ani karnej, ani wykroczeniowej) za naruszenie zakazów określonych w § 5 Rozporządzenia w sprawie ograniczeń, nakazów i zakazów w stanie epidemii, to ewentualnych podstaw dla tego typu odpowiedzialności należałoby poszukiwać wśród przepisów Kodeksu wykroczeń przewidujących ochronę zdrowia (Rozdział XIII). Przepis taki mógłby nawiązywać – na przykład – do wykraczania czy naruszania przez sprawcę przepisów o zapobieganiu chorob (w tym chorób zakaźnych) lub ich zwalczaniu, a to nie pozostawiałoby wówczas żadnych wątpliwości co do tego, że również naruszenie przepisu § 18 ust. 1 pkt 1

Rozporządzenia w sprawie ograniczeń, nakazów i zakazów w stanie epidemii mogłoby ewentualnie stanowić podstawę pociągnięcia sprawcy naruszenia do odpowiedzialności wykroczeniowej.

W rzeczy samej: taki właśnie stan prawny obowiązywał onegdaj w Polsce.

Na gruncie dawnego Kodeksu karnego rosyjskiego (utrzymanego w mocy na terenie byłego zaboru rosyjskiego przed przeprowadzeniem prac kodyfikacyjnych i wprowadzeniem unitarnej, powszechnej kodyfikacji polskiego prawa karnego w roku 1932) szeroko pojęte prawo karne przewidywało mechanizm odpowiedzialności karnej za zachowania sprzyjające szerzeniu się chorób zakaźnych oparty właśnie na przepisach o charakterze blankietowym. I tak, art. 207 Kodeksu karnego obowiązującego tymczasowo w Rzeczypospolitej Polskiej na ziemiach b. zaboru rosyjskiego przewidywał: *(1) Winny niezachowania wydanych w drodze ustawy lub rozporządzenia przepisów, dotyczących środków zabezpieczenia zdrowia powszechnego ulegnie karze aresztu do trzech miesięcy lub grzywny do dwunastu tysięcy marek polskich, (2) Jeżeli niezachowanie przepisów dotyczyć będzie środków zabezpieczenia zdrowia publicznego od chorób zakaźnych, winny ulegnie karze aresztu lub grzywny do dwudziestu tysięcy marek polskich, (3) Jeżeli niezachowanie przepisów nastąpi w miejscowości na którą rozciągnięto trybem, przez ustawę przepisany, moc przepisów wyjątkowych, wydanych na wypadek lub podczas ukazania się chorób zakaźnych, zaliczonych przez ustawę do wyjątkowo niebezpiecznych, winny pogwałcenia przepisów powyższych, jeżeli nie ustalono innej odpowiedzialności za ich niewykonanie, ulegnie karze: więzienia na czas jednego roku do sześciu lat lub więzienia na czas jednego roku* (szerzej o relacji tych norm do przepisu karnego ustawy szczególnej, tj. art. 25 ustawy z dnia 25 lipca 1919r. w przedmiocie zwalczania chorób zakaźnych, Dz. U. N. 67, poz. 402 zob. W. Makowski, *Kodeks karny obowiązujący tymczasowo w Rzeczypospolitej Polskiej na ziemiach b. zaboru rosyjskiego*, Warszawa 1921, s. 277-278). Także na gruncie rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 11 lipca 1932 r. – Prawo o wykroczeniach (Dz. U. RP Nr 60, poz. 572 z późn. zm.), przepis art. 51 Prawa wykroczeń przewidywał odpowiedzialność za wykraczanie przez sprawcę przeciwko przepisom o zapobieganiu chorób lub ich zwalczaniu, zaś przedstawiciele doktryny nie mieli wątpliwości co do tego, że

blankiet mógł zostać uzupełniony przez przepisy ustawy z dnia 21 lutego 1935 r. o zapobieganiu chorobom zakaźnym i ich zwalczaniu (Dz. U. Nr 27, poz. 198 z późn. zm.) oraz wydanych na podstawie tej ustawy rozporządzeń (M. Siewierski, *Kodeks karny i prawo o wykroczeniach*, Warszawa 1958, s. 505-506).

Rzecz jednak w tym, że ani tempore delicti, ani tempore iudicandi nie istniał we właściwej partii Kodeksu wykroczeń, tj. w Rozdziale XIII *Wykroczenia przeciwko zdrowiu* podobny przepis blankietowy, ewentualnie pozwalający na pociągnięcie sprawcy do odpowiedzialności wykroczeniowej za naruszenie przepisu § 18 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia w sprawie ograniczeń, nakazów i zakazów w stanie epidemii.

Dopiero pod tych datach, nowelizacją, która weszła w życie z dniem 29 listopada 2020 r. (ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19, Dz. U. z 2020 r. poz. 2112), ustawodawca wprowadził ponownie do prawa wykroczeń odpowiednik normatywny art. 51 Prawa wykroczeń (art. 116 § 1a k.w.). Niezależnie więc od ewentualnych wątpliwości odnoszących się do tego, czy ten nowy przepis może stanowić podstawę pociągnięcia do odpowiedzialności za naruszenia rozporządzenia ograniczającego swobodę przemieszczania się (por. w tym zakresie zastrzeżenia wyartykułowane w uzasadnieniu wyroku sygn. II KK 40/21, w którym wskazano na to, że na u s t a w o d a w c y spoczywa obowiązek (nakaz) cyt. "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, w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń"), z oczywistych względów nowelizacja kodeksu wykroczeń, która miała miejsce jesienią 2020 r. nie może zmienić tego, że naruszenie przez P. K. przepisu § 18 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia w sprawie ograniczeń, nakazów i zakazów w stanie epidemii w dniu 25 kwietnia 2020 r. przez to, że o godz. 22:40 w O. na ul. [...], pow. [...], woj. [...], kierując pojazdem marki P. o nr rej [...] przewoził pasażerów: D. S., D. W. i K. K., którzy z nim nie zamieszkiwali i nie gospodarowali wspólnie, nie zastosował się do

obowiązku zakrywania przy pomocy odzieży lub jej części, maski, maseczki albo kasku ochronnego, ust i nosa, nie stanowiło naruszenia przepisu dopełniającego (przepisu o charakterze "porządkowym") znamiona blankietowe w rozumieniu dyspozycji art. 54 k.w.

Stwierdzenie braku korelacji pomiędzy przepisami ustawy o zapobieganiu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, a art. 54 k.w. prowadzi do wniosku o niemożności uznania § 18 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia w sprawie ograniczeń, nakazów i zakazów w stanie epidemii za przepis dopełniający przepis blankietowy art. 54 k.w., tym samym przesądzając o niedopuszczalności zakwalifikowania czynu zarzuconego i przypisanego obwinionemu P. K. jako wykroczenia z art. 54 k.w. w zw. z § 18 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia w sprawie ograniczeń, nakazów i zakazów w stanie epidemii, prowadząc tym finalnie do konkluzji, że zasadnie podnosi autor nadzwyczajnego środka zaskarżenia, iż zaskarżone orzeczenie dotknięte było rażącym naruszeniem prawa, które miało istotny wpływ na jego treść.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok Sądu Rejonowego w Wieluniu i uniewinnił P. K. od popełnienia przypisanego mu wykroczenia, o kosztach postępowania w sprawie o wykroczenie orzekając na podstawie art. 119 § 2 pkt 2 k.p.w.

l.n

ał