

Tomasz Iwanek¹

Uchylenie zakazu przemieszczania się osób w związku ze stanem epidemii COVID-19 a odpowiedzialność karna za wykroczenie

Revoke of the Prohibition on Free Movement in the Context
of the COVID-19 Epidemic and Criminal Liability for Petty Offenses

1. Próba ograniczenia skutków i przeciwdziałania epidemii wirusa SARS-Cov-2 w 2020 r. polegała między innymi na wprowadzeniu przez polskiego ustawodawcę szeregu obostrzeń prowadzących do ograniczenia praw i wolności obywatelskich, w tym: swobody przemieszczania się osób dorosłych i małoletnich, swobody gromadzenia się, a także ograniczenia transportu, korzystania z komunikacji publicznej oraz podejmowania pracy zawodowej. Podstawą prawną zakazów i obowiązków były przepisy rangi podstawowej wydane w związku ze stanem zagrożenia epidemicznego, a potem stanem epidemii. Na podstawie art. 46 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi² od 14 marca 2020 r. ogłoszono w Polsce stan zagrożenia epidemicznego³, a następnie od 20 marca 2020 r. stan epidemii⁴. W rozporządzeniach Ministra Zdrowia ogłaszających stan zagrożenia epidemicznego i stan epidemii zawarto właśnie szereg zakazów, ograniczeń i obowiązków obywatelskich, których przestrzeganie zabezpieczone zostało sankcją.

¹ Tomasz Iwanek – dr, asesor sądowy w Sądzie Rejonowym w Pszczynie / Ph.D., assessor in District Court in Pszczyna.

² Dz.U. 2019, poz. 1239, tekst jedn. ze zm.

³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz.U. 2020, poz. 433.

⁴ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 491.

W zakresie prawa karnego *sensu largo* dominującym sposobem egzekucji tych obowiązków było prowadzenie postępowań w sprawach o wykroczenia przy przyjęciu kwalifikacji prawnej z art. 54 k.w.⁵ lub art. 116 k.w., przy czym prowadzono też postępowania karne w kierunku czynów z art. 161 k.k.⁶ i art. 165 k.k.⁷ Od pewnego momentu toczyły się równoległe postępowania administracyjne dotyczące tych samych kategorii czynów. Wiele spraw wykroczeniowych zakończyło się jeszcze na etapie postępowania mandatowego, prowadzonego zgodnie z art. 95 i n. k.p.w.⁸; jednak w przypadku odstąpienia od trybu mandatowego lub nieprzyjęcia mandatu karnego, kierowano do sądów powszechnych wnioski o ukaranie.

Tymczasem orzekanie w sprawach czynów popełnionych w marcu i kwietniu 2020 r. (w okresie obowiązywania większości zakazów epidemicznych) mogło następować co do zasady dopiero od dnia 16 maja 2020 r., tj. od dnia wejścia w życie nowelizacji ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁹, uchylającej art. 15z z tej ustawy, w którym zawarto zakaz prowadzenia rozpraw i posiedzeń jawnych.

Przykładem ograniczenia wprowadzonego w związku z epidemią koronawirusa był, funkcjonujący od dnia 25 marca 2020 r., generalny zakaz przemieszczania się osób z wyjątkiem przemieszczania się w celu zaspokajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego, wykonywania czynności zawodowych, wolontariatu w ramach przeciwdziałania epidemii czy obrzędów religijnych. Zakaz obowiązywał do dnia 19 kwietnia 2020 r. Poszczególne rozporządzenia wprowadzające obowiązki i zakazy były sukcesywnie uchylane, przy czym zakaz przemieszczania się osób uchylono z dniem 2 maja 2020 r.

⁵ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, Dz.U. 2018, poz. 618, tekst jedn. ze zm., dalej: Kodeks wykroczeń, k.w.

⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. 2018, poz. 1600, tekst jedn. ze zm., dalej: Kodeks karny, k.k.

⁷ Za narażenie życia i zdrowia innych osób grożą surowe kary – #zostanwdomu, < www.policja.pl/pol/aktualnosci/186622,Za-narazenie-zycia-i-zdrowia-innych-osob-groza-surowe-kary-zostanwdomu.html >.

⁸ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz.U. 2018, poz. 475, tekst jedn. ze zm., dalej: Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, k.p.w.

⁹ Dz.U. 2020, poz. 374 ze zm.

Tymczasem, jak wskazano wyżej, orzekanie w sprawach o naruszenie zakazów następować mogło dopiero od dnia 16 maja 2020 r., a więc po 19 kwietnia 2020 r. i po 2 maja 2020 r. W dacie orzekania nie tylko więc zakaz przemieszczania się nie obowiązywał, lecz także jego podstawa prawna została derogowana¹⁰.

Wprowadzenie przez ustawodawcę określonych zakazów i nakazów zachowania się w trakcie pandemii jawi się jako uzasadnione i konieczne dla ochrony porządku oraz zdrowia publicznego. Jednakże stan prawny regulujący te obostrzenia podlegał licznym modyfikacjom. Zmiana przepisów zarysowana powyżej daje asumpt do podjęcia próby zrekonstruowania zasad prawa intertemporalnego w odniesieniu do zmiany przepisów rangi podustawowej w prawie karnym, a także do omówienia zagadnienia zmiany normatywnej w kontekście przepisów karnych o charakterze blankietowym. Celem niniejszego opracowania nie jest próba sformułowania wyłącznie właściwej metodyki postępowania w określonym stanie faktycznym, lecz raczej przeprowadzenie analizy dogmatycznej i osiągnięcie celu dogmatycznego przy przyjęciu zestawu założeń modelowych, w tym dotyczących rozumienia pojęcia ustawy czasowej oraz charakteru zmiany normatywnej. Rozważania te aspirują do refleksji o charakterze ogólnym, dotyczącej zasad prawa intertemporalnego w prawie wykroczeń. Trafna okazała się bowiem intuicja badawcza tych przedstawicieli doktryny, którzy wskazywali, że dynamika zmian ustawodawczych w zakresie prawa karnego *sensu largo* będzie coraz większa, co spowoduje konieczność szerszego odwoływania się do reguł prawa intertemporalnego.

¹⁰ Problem ten dotychczas tylko zasygnalizowano; por. Ł. Duśko, M. Szurman, M. Bielski, *Uchylenie...* Autorzy postulowali, iż wobec zniesienia części zakazów epidemicznych doszło do dekryminalizacji wykroczeń polegających na naruszaniu tych restrykcji. Powołano pogląd orzecznictwa, iż zmiana regulacji budujących pełną treść przepisu karnego, wypełniających blankiet ustawy w kontekście wykroczenia z art. 54 k.w., jest równocześnie zmianą ustawy wymagającą uwzględnienia przez sąd karny na etapie wyrokowania, co prowadzić powinno do uniewinnienia każdej osoby, która od 25 marca do 19 kwietnia przemieszczała się z naruszeniem obowiązujących wówczas zakazów i odmówiła przyjęcia mandatu karnego. Niedługo potem ukazał się tekst polemiczny do powyższego – P.M. Dudek, M. Małecki, *Uchylenie...* W tym artykule podnoszono z kolei, iż do ustaw czasowych zasada intertemporalna z art. 2 k.w. nie ma zastosowania, dodając, iż mechaniczne trzymanie się ustawy nowej pozbawiałoby restrykcje epidemiczne siły oddziaływania ogólnoprewencyjnego. W konkluzji stwierdzono, że dla regulacji z określonym czasem obowiązywania reakcja karna nie powinna być zdeterminowana zasadą wyboru ustawy nowej.

Zakaz przemieszczania się osób, jako jedno z wielu ograniczeń wprowadzonych w podobnym trybie, jest zarazem przykładem reprezentatywnym w zakresie już dokonanych i dopiero spodziewanych zmian przepisów, jak i zagadnieniem zasługującym na odrębną analizę. Należy się spodziewać, że wraz ze zmianami sytuacji epidemicznej pozostałe zakazy i ograniczenia także będą w przyszłości uchylane lub zmieniane. Procesy zmiany obostrzeń już postępują, choćby w odniesieniu do całkowicie uchylonego z dniem 19 kwietnia 2020 r. zakazu korzystania z pełniących funkcje publiczne i pokrytych roślinnością terenów zieleni, parków, zieleńców, promenad, bulwarów, ogrodów botanicznych, zoologicznych, jordanowskich i zabytkowych, a także plaż¹¹. Zmiana normatywna dokonała się też wobec obowiązku zakrywania ust i nosa przy pomocy maseczki lub innego elementu ochronnego, wprowadzonego od dnia 16 kwietnia 2020 r., gdzie z dniem 20 czerwca 2020 r. zniesiono bezwarunkowy nakaz zasłaniania twarzy i zastąpiono go nakazem warunkowym, uzależnionym od zachowania odległości od innej osoby¹². Z kolei szczególne, indywidualne, znaczenie zakazu przemieszczania się osób wynika z jego istotności i precedensowego charakteru.

Wyraźnie podkreślić trzeba, że artykuł ten nie stanowi sugestii co do sposobu postępowania w konkretnych sprawach, gdyż każdy z przypadków musi być rozpatrywany odrębnie, całościowo i z należyтым zbadaniem wszystkich okoliczności prawnych i faktycznych. Nie jest też możliwe przedstawienie w formie jednego artykułu całości zagadnień i wyzwań interpretacyjnych związanych ze stosowaniem prawa w zakresie wprowadzonych w 2020 r. ograniczeń i obostrzeń epidemicznych, gdyż są one zbyt liczne i wymagają co najmniej kilku różnych refleksji. Omówiono więc tylko jedno z zagadnień, do tego w jeden z możliwych sposobów, wynikający z zestawu przyjętych założeń, przedstawiając w efekcie jedno z kilku rysujących się ujęć problemu. Z racji wybranego

¹¹ Wprowadzonego na mocy § 17 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii i uchylonego w całości na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r.

¹² Wprowadzonego na mocy § 18 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii i uchylony oraz zastąpionego przez § 19 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2020 r.

tematu oraz ram artykułu wszystkie inne zagadnienia muszą zostać wyłączone z rozważań i będą ewentualnie tylko sygnalizowane.

Dodatkowo artykuł opiera się na założeniu wstępnym, iż z dniem 24 marca 2020 r. doszło do **penalizacji** przemieszczania się (kreacja normy sankcjonowanej i sankcjonującej), a przy tym obowiązki zawarte w analizowanych rozporządzeniach mogą być rozpatrywane jako naruszenia „przepisów porządkowych”, a zatem mogą co do zasady realizować znamiona strony przedmiotowej wykroczenia z art. 54 k.w. Kwestie te zostaną skrótowo zasygnalizowane w dalszej części artykułu. Poczytanie powyższego założenia umożliwia prowadzenie dalszych rozważań i dokonanie zestawienia poglądów doktryny i orzecznictwa, ale nie jest rozstrzygające i nie jest jedynym możliwym ujęciem tematu.

W końcu zastrzec trzeba, że problemy związane ze stosowaniem art. 116 k.w. wydają się na tyle odrębne i mniej kontrowersyjne niż stosowanie art. 54 k.w., iż nie zostały objęte analizą. Wykroczenie określone w art. 116 k.w. ma bowiem swoisty charakter i dotyczy, w zakresie szerszego zagadnienia przemieszczania się osób, tylko tych sytuacji, w których osoba została poddana określonym obowiązkom na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹³. Decyzję w trybie art. 33 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy wydaje właściwy inspektor sanitarny wobec osoby zakażonej lub chorej na chorobę zakaźną, osoby podejrzanej o zakażenie lub chorobę zakaźną lub osoby, która miała styczność ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego. Obowiązki nałożone w drodze decyzji mogą obejmować m.in. pozostawanie w kwarantannie, której elementem jest przebywanie w odosobnieniu. Jakkolwiek przepisy ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi ulegały w marcu i kwietniu 2020 r. zmianom wpływającym pośrednio na stosowanie art. 116 k.w., to jednak zmiany te nie były na tyle fundamentalne (i nie zostały następnie uchylone), aby wywołać poważne trudności ze stosowaniem właściwych przepisów.

2. Liczne i dokonane w krótkim czasie zmiany stanu prawnego, związane z zakazem przemieszczania się osób w kontekście wykroczenia z art. 54 k.w., aktualizują zagadnienie „zmiany normatywnej” na gruncie

¹³ Dz.U. 2019, poz. 1239, tekst jedn. ze zm.

prawa karnego *sensu largo*. Problematyka ta rozważana była przede wszystkim w stosunku do prawa karnego materialnego i większość dorobku literatury oraz orzecznictwa dotyczy właśnie reguł wyrażonych w art. 4 k.k., nie zaś analogicznych rozwiązań funkcjonujących w prawie wykroczeń na mocy art. 2 k.w. Przyjąć trzeba, że prawo wykroczeń to co do zasady ten sam *genus* prawa, co prawo karne materialne i stanowi ono gałąź prawa karnego *sensu largo*¹⁴. Także rozważania doktryny i orzecznictwa z zakresu prawa konstytucyjnego, dotyczące zasad intertemporalnych prawa karnego, znajdują pełne zastosowanie do prawa wykroczeń¹⁵. Skoro zatem prawo wykroczeń stanowi część prawa karnego, nie powinno być kontrowersyjnym, aby zagadnienie zmiany normatywnej w zakresie prawa wykroczeń rozważać także z zastosowaniem wskazań i analiz z zakresu prawa karnego materialnego.

Piśmiennictwo posługuje się szeregiem pojęć odnoszących się do zmian ustawowych (prawnych) w zakresie karalności czynów zabronionych, mówiąc między innymi o kryminalizacji, penalizacji i typizacji, a także dekryminalizacji, depenalizacji i detypizacji¹⁶. Niezależnie jednak od przyjętej konwencji pojęciowej zmiana normatywna w zakresie prawa karnego materialnego może polegać na wprowadzeniu, uchyleniu lub modyfikacji treści normy prawnokarnej, przy czym zgodzić się trzeba, że depenalizacja oznacza wyłączenie określonej kategorii zachowań z zakresu czynów karalnych, a depenalizacja całkowita oznacza usunięcie danego zachowania z katalogu przestępstw oraz wykroczeń¹⁷. Utrata mocy obowiązującej normy prawnej następuje co do zasady wskutek derogacji przepisu lub przepisów wyrażających tę normę. Derogacja może przybrać jedną z kilku form, jednak z punktu widzenia analizowanego zagadnienia istotne są tylko dwie z nich: derogacja polegająca na uchyleniu aktu normatywnego przez organ wyposażony w kompetencję normotwórczą (derogacja formalna) oraz ustanie obowiązywania mocą swych własnych postanowień (ustawa czasowa)¹⁸. Wskazuje się przy tym trafnie, że depenalizacja nie jest zawsze tożsama z derogacją¹⁹.

¹⁴ A. Marek, *Pojęcie...*, s. 34.

¹⁵ P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 321–322.

¹⁶ Por. O. Sitarz, *Zmiana...*, s. 7–24.

¹⁷ W. Wróbel, *Zmiana...*, s. 68–70, 288.

¹⁸ Zob. W. Wróbel, *Zmiana...*, s. 41; T. Bojarski, *Zasady...*, s. 526–527.

¹⁹ Zob. W. Wróbel, *Zmiana...*, s. 75.

Dla depenalizacji konieczne jest bowiem całkowite usunięcie normy prawnej z danego systemu, nie zaś tylko usunięcie jednego z przepisów stanowiących podstawę do rekonstrukcji takiej normy.

Analizując charakter dokonanej przez ustawodawcę derogacji formalnej i to, czy prowadzi ona także do depenalizacji całkowitej lub częściowej, uwzględnić należy formę tej derogacji (rodzaj aktu prawnego zawierającego klauzulę derogacyjną w odniesieniu do aktu prawnego wprowadzającego penalizację w poszanowaniu zasady hierarchii źródeł prawa), sposób sformułowania przepisu dokonującego derogacji (stanowczość, zakres, jednoznaczność, wyjątki lub ograniczenia), wprowadzenie (lub nie) klauzuli stabilizującej karalność mimo uchylenia przepisów uprzednio obowiązujących, okoliczności faktyczne i aksjologiczne dokonania tego aktu oraz kontekst funkcji gwarancyjnej prawa karnego *sensu largo*. W odniesieniu do derogacji wynikającej z upływu czasu wszystkie elementy regulować powinien sam przepis, tworzący daną normę czasową.

3. Zakaz przemieszczania się osób w związku ze stanem epidemii wprowadzony został do polskiego porządku prawnego na podstawie przepisów dwóch rozporządzeń Ministra Zdrowia, wydanych na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ustawie o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Pierwszym przepisem, który dotyczył tego zagadnienia, był § 3a ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii²⁰, zmienionego następnie na mocy § 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 24 marca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii²¹. Zgodnie z § 3 rozporządzenia zmieniającego, rozporządzenie to weszło w życie z dniem ogłoszenia, a więc w dniu 24 marca 2020 r.

Przepis § 3a ust. 1 obowiązywał ostatecznie od dnia 24 marca 2020 r. do dnia 31 marca 2020 r. i stanowił:

1. W okresie od dnia 25 marca 2020 r. do dnia 11 kwietnia 2020 r. zakazuje się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej przemieszczania się osób przebywających na tym obszarze, z wyjątkiem przemieszczania się danej osoby w celu:

²⁰ Dz.U. 2020, poz. 491.

²¹ Dz.U. 2020, poz. 522.

- 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), 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.

Dodatkowe regulacje co do sposobu przemieszczania się zamieszczono w § 3a ust. 2 rozporządzenia.

Przepis § 3a ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. został uchylony z dniem 31 marca 2020 r. na mocy § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 31 marca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii²². Po uchyleniu większości przepisów merytorycznych rozporządzenia z dnia 20 marca 2020 r. zakaz przemieszczania się nie został jednak usunięty z polskiego porządku prawnego. Analogiczny przepis i zakaz wprowadzony został w § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii²³.

Zakaz przemieszczania się oparty o rozporządzenia Rady Ministrów obowiązywał ostatecznie od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 19 kwietnia 2020 r. Przepis § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. stanowił:

W okresie od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 11 kwietnia 2020 r. zakazuje się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej przemieszczania się osób przebywających na tym obszarze, 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;

²² Dz.U. 2020, poz. 565.

²³ Dz.U. 2020, poz. 566.

- 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), 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;
- 5) wykonywania czynności związanych z realizacją zadań określonych w ustawie z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2020 r. poz. 67 i 148) i ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2018 r. poz. 1967 oraz z 2020 r. poz. 148 i 285) oraz zakupu towarów i usług z nimi związanych.

Dodatkowe ograniczenia zawierał § 18 ust. 1–3 wyżej wymienionego rozporządzenia, wprowadzający w okresie od 31 marca 2020 r. do odwołania zasady przemieszczania się w postaci nakazu przemieszczania się pieszo w określonej odległości od siebie za wyjątkiem sprawowania opieki nad dzieckiem do 13 roku życia lub osobą z orzeczeniem niepełnosprawności (ust. 1 pkt 1), przewożenia pasażerów w liczbie nie większej od połowy liczby miejsc w jednostkach transportu (ust. 1 pkt 2), zakaz możliwości poruszania się osób do ukończenia przez nie 18 roku życia bez opieki osoby dorosłej (ust. 2) i zakaz korzystania z rowerów miejskich dostępnych publicznie (ust. 3).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. zostało następnie zastąpione przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii²⁴, które w § 20 uchylało *in extenso* rozporządzenie z dnia 31 marca 2020 r., a zgodnie z § 21 wchodziło w życie w dniu 10 kwietnia 2020 r. i modyfikowało zakaz przemieszczania się poprzez wprowadzenie nowego § 5 o brzmieniu:

Do dnia 19 kwietnia 2020 r. zakazuje się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej przemieszczania się osób przebywających na tym obszarze, z wyjątkiem przemieszczania się danej osoby w celu:

²⁴ Dz.U. 2020, poz. 658.

- 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.

Zmiana nastąpiła także w zakresie dawnego § 18, który przesunięto do § 17 i ograniczono czasowo nakazy co do poruszania się do dnia 19 kwietnia 2020 r.

Analogiczne rozwiązanie przyjęto w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii²⁵, przy czym § 5 i § 17 nie uległy wtedy istotnej zmianie poza przedłużeniem okresu obowiązywania zakazu poruszania się osób małoletnich oraz korzystania z rowerów miejskich. Wskazano też w § 5 rozporządzenia, iż zakaz przemieszczania się obowiązuje do dnia 19 kwietnia 2020 r.

W tej sytuacji przyjąć trzeba, że od dnia 20 kwietnia 2020 r. przemieszczanie się osób bez ograniczeń ponownie stało się dopuszczalne, przy czym w tamtym czasie przepis zakazujący przemieszczania się przed 20 kwietnia 2020 r. w dalszym ciągu obowiązywał.

W końcu, rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii²⁶ całkowicie uchylony został z dniem wejścia w życie tego rozporządzenia, tj. 2 maja 2020 r., zakaz przemieszczania się osób uprzednio określony w § 3a ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w brzmieniu obowiązującym od dnia 24 marca 2020 r. oraz § 5 rozporządzeń Rady Ministrów z dnia 31 marca, 10 kwietnia i 19 kwietnia 2020 r. Pozostawiono

²⁵ Dz.U. 2020, poz. 697.

²⁶ Dz.U. 2020, poz. 792.

tylko regulacje § 17, tj. zasady przemieszczania się, zmieniając zasady poruszania się osób małoletnich, stanowiąc, iż do ukończenia 13 roku życia muszą one pozostawać pod opieką, natomiast osoby pomiędzy 13 a 18 rokiem życia mogły poruszać się już bez szczególnych dodatkowych ograniczeń.

Analizując zmieniający się stan prawny, wyróżnić można następujące punkty czasowe, istotne dla stosowania reguł intertemporalnych:

- a) w dniu 24 marca 2020 r. wprowadzono normę zakazującą przemieszczania się osób, obowiązującą od dnia 25 marca 2020 r.,
- b) z dniem 31 marca, 10 kwietnia i 19 kwietnia 2020 r. wchodziły w życie kolejne akty normatywne uchylające w całości poprzednio obowiązujące rozporządzenia, ale jednocześnie wprowadzające jedno-brzmiające zakazy przemieszczania się,
- c) w dniu 20 kwietnia 2020 r. ustał zakaz przemieszczania się określony w § 5 rozporządzeń Rady Ministrów z 10 kwietnia i 19 kwietnia,
- d) w dniu 2 maja 2020 r. zakaz przemieszczania się został usunięty w całości z rozporządzeń wydanych na podstawie ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

W zakresie treści zakazu (poziom normy sankcjonowanej) dokonano jednej istotnej zmiany. W okresie od 31 marca 2020 r. (wejście w życie rozporządzenia Rady Ministrów z 31 marca 2020 r.) do dnia 10 kwietnia 2020 r. (uchylenie rozporządzenia z 31 marca 2020 r. i wejście w życie rozporządzenia Rady Ministrów z 10 kwietnia 2020 r.) obowiązywał dodatkowy, piąty wyjątek od zakazu przemieszczania się osób, związany z wykonywaniem czynności generalnie dotyczących polowania oraz zakupu usług z nimi związanych (§ 5 pkt 5). Oznacza to, że zakres zakazu w tym okresie był węższy niż w pozostałych.

Początek obowiązywania zakazu przemieszczania się nie powinien budzić wątpliwości (pkt a) i ten moment początkowy należy ustalić na dzień 25 marca 2020 r.

Pewnych trudności mogłoby następczo następczo sukcesywne uchylenie zakazów pierwotnie ustanowionych i ich ponowienie w innym akcie prawnym (pkt b), jednak wydaje się, że taki zabieg ustawodawczy powinien być zakwalifikowany jako stabilizacja penalizacji²⁷. Wszak zasadnicza treść zakazu (zakres normowania, zakres zastosowania) pozostała

²⁷ A. Zoll, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 4 k.k., teza 21.

niezmienna, negatywna ocena takiego czynu i jednoznaczny wyraz jego niedopuszczalności nie zmieniły się, podobnie jak poziom regulacji. Zmiana ta w większości przypadków objętych zakresem normowania miała tylko taki skutek, że w razie formułowania kwalifikacji prawnej czynu konieczne byłoby podanie innej daty rozporządzenia oraz zmiana pozycji Dziennika Ustaw.

Ustanie w dniu 20 kwietnia 2020 r. (pkt c) obowiązywania zakazu przemieszczania się otwiera problem obowiązywania tzw. ustawy czasowej. Istotne wydaje się podkreślenie, że żadne z rozporządzeń nie regulowało (nie mogło bowiem regulować) kwestii ewentualnej dalszej karalności czynów popełnionych przed dniem 20 kwietnia 2020 r., a zagadnienia tego wprost nie dotyczył żaden przepis rangi ustawowej. Przepisy te zatem wyraźnie nie normowały zasad wszczęcia, prowadzenia, kontynuowania postępowania lub wykonania orzeczenia w odniesieniu do czynów popełnionych w czasie ich obowiązywania²⁸. Brakuje w tym zakresie odpowiedniego przepisu przejściowego lub klauzuli stabilizującej w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Brak jest także takiego przepisu w kilkakrotnie zmienianej 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 kryzysowych²⁹, która wszak w art. 25 pkt 4 nowelizowała właśnie ustawę o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi i wprowadzała do niej m.in. art. 46b zawierający delegację ustawową dla Rady Ministrów do wydania przepisów dotyczących czasowego ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się.

Kluczowa zmiana normatywna w zakresie uchylenia zakazu przemieszczania się (pkt d) miała charakter zmiany merytorycznej normy prawnej, w istocie stanowiącej normę sankcjonowaną, która polegała na jej całkowitym usunięciu z zespołu norm prawa karnego *sensu largo*. Usunięcia z polskiego porządku prawnego przepisu zakazującego przemieszczania się dokonał § 21 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r., zgodnie z którym: „Traci moc rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r.”. Bezspornym wydaje się, że w ten sposób

²⁸ M. Kulik, A. Wąsek, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 4 k.k., teza 9.

²⁹ Dz.U. 2020, poz. 374 ze zm.

dokonano derogacji formalnej, ustalenia wymaga jednak to, jaki zakres i skutki wywiera taka derogacja na kanwie prawa karnego. Ustalenia te prowadzone będą w dalszej części artykułu.

4. Liczne zmiany stanu prawnego polegające na wprowadzeniu, sukcesywnym uchylaniu i ponownym wprowadzaniu (stabilizacji) zakazu, a także upływie czasu stosowania i w końcu na generalnym uchyleniu zakazu wymagają omówienia. Przy założeniu, iż analiza ta prowadzona jest na potrzeby prawa wykroczeń, podstawą dla tych rozważań będą właściwe przepisy kodeksowe (art. 2 k.w. i analogiczny art. 4 k.k.), przepisy Konstytucji³⁰ oraz prawa międzynarodowego. Zmiany normatywne, które nastąpiły w odniesieniu do zakazu przemieszczania się, analizować należy z punktu widzenia zagadnienia reguł retroaktywności prawa karnego, a więc ewentualnego ustalenia obowiązywania prawa na okres wcześniejszy niż data wejścia w życie tego prawa³¹.

Zakaz retroakcji prawa penalnego (*lex retro non agit*) umieszczono tak w Kodeksie karnym (art. 4 k.k.), Kodeksie wykroczeń (art. 2 k.w.), jak i Kodeksie karnym skarbowym³² (art. 2 k.k.s.), w każdym z nich funkcjonuje także zasada *lex mitior poenali retro agit*. Polskie kodeksy karne z 1969 r.³³ oraz 1932 r.³⁴ również zawierały (odpowiednio w art. 2) uregulowania związane z zasadą *lex retro non agit*. Jak się wydaje, zasada *lex poenalis retro non agit* do rozważanego w tym artykule zagadnienia nie znajdzie zastosowania wprost, gdyż nie mamy do czynienia z prostym przypadkiem działania ustawy karnej „wstecz” do czynów popełnionych przed datą jej wejścia w życie. Analiza zatem powinna skupić się na zasadzie *lex mitior poenali retro agit* i skutkach ewentualnej depenalizacji pewnej kategorii zachowań, a zatem wpływu i skutku zmiany oceny prawnej określonych czynów. Podkreślić przy tym trzeba, że reguły intertemporalne tak w prawie karnym *sensu stricto*, jak i w prawie wykroczeń, znajdują silne oparcie w przepisach Konstytucji RP, prawa międzynarodowego publicznego i prawa europejskiego.

³⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP, Konstytucja.

³¹ W. Wróbel, *Z zagadnień...*, s. 4.

³² Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, Dz.U. 2018, poz. 1958, tekst jedn. ze zm., dalej: Kodeks karny skarbowy, k.k.s.

³³ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny, Dz.U. 1969, nr 13, poz. 94 ze zm.

³⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny, Dz.U. 1932, nr 60, poz. 571 ze zm.

Zasadę *lex poenalis retro non agit* wywodzi się wprost z treści art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, natomiast zasadę *lex mitior poenali retro agit* interpretuje się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji³⁵. Wydaje się, że trafnym tropem jest poszukiwanie umocowania zakazu retroakcji prawa karnego w konstytucyjnej zasadzie ochrony zaufania³⁶. Dalszą podstawą obowiązywania w polskim porządku prawnym tej zasady są art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 7 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W szczególności art. 15 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych³⁷ konstytuuje, bezpośrednio skuteczną w polskim prawie, zasadę *lex mitior poenali retro agit*. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 1 zd. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych: „Jeżeli po popełnieniu przestępstwa ustanowiona zostanie przez ustawę kara łagodniejsza za takie przestępstwo, przestępca będzie miał prawo z tego korzystać”. Oznacza to dopuszczenie do retroaktywnego stosowania ustawy karnej bardziej korzystnej dla sprawcy. Zasada wyrażona w Pakcie tyczy się *expressis verbis* „przestępstw”, jednak pojęcie to należy odczytywać szerzej niż jego konwencjonalne znaczenie przyjęte w polskim prawie karnym i odnosić do każdego typu prawa „penalnego”, przy czym nie budzi wątpliwości w literaturze, że powinno ono być także odnoszone do wykroczeń³⁸.

Analogicznie do regulacji Paktu zasadę *lex mitior retro agit* sformułowano w art. 7 ust. 1 zd. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka³⁹. Na gruncie art. 7 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka od pewnego czasu przyjmuje się, że z przepisu tego wynika nakaz stosowania przez sądy łagodniejszego prawa karnego w razie jego zmiany przed wydaniem wyroku⁴⁰. Argumentacja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

³⁵ P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 238–243, 254–257; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2005 r., P 9/04, pkt. VI.1, VI.4; S. Żółtek, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 4 k.k., teza II.A.1.

³⁶ M. Budyn-Kulik, M. Kulik, *Wybrane...*, s. 187–188, 191.

³⁷ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167.

³⁸ W. Sobczak, w: *Międzynarodowy...*, komentarz do art. 15 MPPOiP, teza 2.

³⁹ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm.

⁴⁰ Wyrok ETPCz z dnia 17 września 2009 r. w sprawie *Scoppola v. Włochy* (nr 2), Wielka Izba, no. 10249/03, § 108–109.

w tym zakresie wskazywała, iż zasada *lex mitior* wynika z ogólniejszej zasady rządów prawa i przewidywalności kar. Zasadę *lex mitior* formułuje także art. 49 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁴¹. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał ją za zasadę ogólną prawa Unii Europejskiej, wspólną dla tradycji konstytucyjnych państw członkowskich⁴². Podsumowując, wypada zauważyć, że omawiana zasada jest rozumiana jako jedna z naczelných zasad porządku prawnego, element szerszego zagadnienia rządów prawa i jednolicie uznawana jest za kluczową dla odpowiedzialności karnej. Wypada przy tym zgodzić się z poglądem, iż naczelna zasada gwarancyjna prawa karnego znajduje wyraz m.in. właśnie w zasadzie *lex mitior poenali retro agit*⁴³.

Na gruncie prawa wykroczeń reguły intertemporalne oraz zakaz retroakcji określa art. 2 k.w. Zgodnie z § 1 tego przepisu, jeżeli w czasie orzekania obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia wykroczenia, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest względniejsza dla sprawcy. Zgodnie zaś z § 2, jeżeli według nowej ustawy czyn objęty orzeczeniem nie jest już zabroniony pod groźbą kary, ukaranie uważa się za niebyłe. Podobnie jak na gruncie prawa karnego i prawa karnego skarbowego, prawo wykroczeń formułuje zatem zasadę pierwszeństwa stosowania ustawy nowej oraz zasadę *lex mitior retro agit*⁴⁴.

W odniesieniu do art. 4 k.k. i art. 2 k.w. powszechnie akceptuje się w doktrynie i orzecznictwie, że pojęcie „ustawy” rozumiane jest jako całokształt obowiązującego w danym czasie porządku prawnego analizowanego kompleksowo, ustawa względniejsza to ustawa korzystniejsza dla sprawcy w realiach konkretnego przypadku i zindywidualizowana do konkretnej osoby⁴⁵. W szczególności przyjmuje się trafnie, że na gruncie

⁴¹ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (2012/C 326/02) z dnia 26 października 2012 r., Dz.Urz.UE.C Nr 326.

⁴² Por. m.in. wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 3 maja 2005 r. w sprawach połączonych C-387/02, C-391/02 i C-403/02 *Berlusconi i in.*, Zb.Orz. s. I-3565, pkt 66–68.

⁴³ S. Żółtek, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 4 k.k., teza I.B.1.

⁴⁴ P. Gensikowski, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 2 k.w., teza III.A.5–6.

⁴⁵ T. Bojarski, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 2 k.w., teza 3; S. Żółtek, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 4 k.k., teza IV.D.b., teza IV.E.a.; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 2009 r., III KK 349/08; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 28 grudnia 2017 r., II AKa 492/17; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2008 r., IV KK 407/07; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 2019 r., IV KK 211/18.

art. 2 k.w. sformułowanie „ustawa” obejmuje także akty podstawowe oraz wszelkie regulacje prawne, które mają znaczenie dla ustalenia odpowiedzialności za wykroczenie⁴⁶. Pod pojęciem zaś ustawy względniejszej rozumie się nie tylko ustawę łagodniejszą w zakresie kary grożącej za popełnienie danego czynu zabronionego, ale raczej ustawę holistycznie generującą dla sprawcy bardziej łagodne skutki prawne, co w sposób oczywisty obejmuje depenalizację całkowitą⁴⁷.

5. Zakładane na potrzeby tego opracowania zaakceptowanie prawidłowości kwalifikacji prawnej naruszenia zakazów przemieszczania się osób w oparciu o przepis art. 54 k.w. prowadzi do następujących ustaleń. Zgodnie z art. 54 k.w. karze za wykroczenie podlega ten, kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych. Przedmiotem ochrony w zakresie tego przepisu jest porządek i spokój w miejscach publicznych (porządek publiczny), a także zasady zachowania się w takich miejscach, przy tym jest to wykroczenie zasadniczo powszechne (w zależności od treści przepisów porządkowych), bezskutkowe i o charakterze blankietowym zupełnym, skonstruowanym w formie odesłania dynamicznego (odesłanie zryczałtowane)⁴⁸. Czynność sprawcza polega na **wykracaniu** przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy **przepisom porządkowym** o zachowaniu się w miejscach publicznych, a więc postępowaniu wbrew wyrażonym w nim nakazom lub zakazom⁴⁹. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przepisy porządkowe mogą być aktami prawa miejscowego lub rozporządzeniami⁵⁰. Każdorazowo konieczne jest jednak badanie, czy przepisy porządkowe, o których mowa w tym przepisie, zostały wydane przez właściwy organ, we właściwym zakresie i na podstawie upoważnienia ustawowego oraz w jego granicach, przy czym przyjmuje się, że odpowiednie przepisy porządkowe powinny

⁴⁶ P. Gensikowski, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 2 k.w., teza III.A.1.-2.

⁴⁷ P. Kaczmarek, G. Łabuda, T. Razowski, *Retroaktywność...*, s. 100.

⁴⁸ A. Michalska-Warias, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 54 k.w., tezy 1–2; W. Jankowski, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 54 k.w., tezy 1–2, 6; P. Kozłowska-Kalisz, w: *Kodeks...*, 2009, komentarz do art. 54 k.w., tezy 1–3, 5; M. Budyn-Kulik, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 54 k.w., tezy I.1., II.2., III.1., IV.1.

⁴⁹ A. Michalska-Warias, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 54 k.w., tezy I.1., II.2., III.1., IV.1.

⁵⁰ Por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, t. 4.

zawierać odesłanie do art. 54 k.w. (sygnalizowano problem z tzw. do-
rozumianym odesłaniem)⁵¹.

Sąd Najwyższy podnosił przy tym, że wystarczające jest „ogólne ode-
słanie” w przepisach porządkowych do odpowiedzialności przewidzianej
w art. 54 k.w., ale nie było kwestionowanym, iż odesłanie takie musi
się tam znajdować i określać wobec osoby je naruszającej prawnomate-
rialne konsekwencje naruszenia tych przepisów⁵². W ustawach zawie-
rających delegację ustawową do wydawania przepisów porządkowych
zawierano dodatkową klauzulę wskazującą, iż przepisy te mogą prze-
widywać, że za ich naruszenie będą wymierzane kary grzywny w trybie
i na zasadach określonych w prawie wykroczeń. Takim odesłaniem po-
sługuje się m.in. art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o woje-
wodzie i administracji rządowej w województwie⁵³, art. 40 ust. 4 ustawy
z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵⁴ lub art. 41 ust. 2 usta-
wy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵⁵. Tymczasem
ustawa o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi
wprost nie formułuje odesłania tego typu, co oznacza, iż dla skuteczne-
go stosowania tego przepisu musiałoby ono zostać wyinterpretowane.

Aby zrekonstruować kompletną normę sankcjonowaną właściwą
dla zakazu przemieszczania się osób w oparciu o regulację zrębową
art. 54 k.w., konieczne jest więc założenie, że przepisy rozporządzeń
Ministra Zdrowia i Rady Ministrów stanowią w istocie „przepisy po-
rządkowe” dotyczące zasad zachowania się w czasie epidemii, a zatem
należy przyjąć, iż przeciwdziałanie epidemii mieści się w zakresie szer-
szego pojęcia zapewniania porządku publicznego, podlegającego regu-
lacji w drodze przepisów porządkowych. Pewnego argumentu za takim
twierdzeniem może dostarczyć przywołanie art. 40 ust. 3 ustawy o samo-
rządzie gminnym, zgodnie z którym rada gminy może wydawać prze-
pisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia

⁵¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 1993 r., III KRN 100/93; wyrok Sądu
Najwyższego z dnia 9 czerwca 2005 r., V KK 41/05; wyrok Sądu Najwyższego z dnia
20 października 2009 r., III KK 244/09; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 sierpnia
2009 r., III KK 230/09; uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca
2003 r., P 10/02, t. 4.

⁵² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2005 r., V KK 41/05.

⁵³ Dz.U. 2019, poz. 146, tekst jedn. ze zm.

⁵⁴ Dz.U. 2020, poz. 713, tekst jedn. ze zm.

⁵⁵ Dz.U. 2020, poz. 920, tekst jedn. ze zm.

obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego⁵⁶. Skoro więc przepisy porządkowe mogą dotyczyć kwestii życia i zdrowia obywateli, to wydaje się zasadnym przyjęcie, że mogą także, przynajmniej teoretycznie, dotyczyć ochrony zdrowia obywateli poprzez działania antyepidemiczne (*argumentum a simili*).

Nadto konieczne będzie przyjęcie, że mimo braku wyraźnego odesłania do art. 54 k.w. w przepisach wyżej wymienionych rozporządzeń, odesłanie takie w istocie występuje i ma charakter dorozumiany. W tym względzie można przykładowo argumentować, iż z zasady spójności porządku prawnego i postulatu skuteczności tworzonych norm prawnych można taki wniosek wysnuć, szczególnie, iż wydaje się, że brak jest innego przepisu prawa karnego *sensu largo*, który mógłby stanowić podstawę ukarania zachowań wykraczających przeciwko zakazom i nakazom zachowania się w trakcie epidemii. W tym zakresie konieczne byłoby więc uznanie, że znamiona art. 54 k.w. są na tyle elastyczne, w tym z uwagi na ich blankietową konstrukcję, iż na taki zabieg mogą pozwolić⁵⁷. Dla rozporządzenia Ministra Zdrowia w brzmieniu od dnia 24 marca 2020 r. delegację ustawową stanowił art. 46 ust. 4 pkt 1 ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, zgodnie z którym można ustanowić **czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się**. Z kolei dla rozporządzeń Rady Ministrów z 31 marca, 10 kwietnia i 19 kwietnia 2020 r. delegację ustawową stanowił art. 46b pkt 1 w zw. 46 ust. 4 pkt 4 wyżej wspomnianej ustawy, a więc zakresowa treść delegacji ustawowej co do zakazu przemieszczania się dla rozporządzeń wydanych przez Ministra Zdrowia i Radę Ministrów była jednakowa.

Dla problemu zmiany normatywnej bardzo duże znaczenie ma konstrukcja blankietowa znamion art. 54 k.w. Przyjąć należy, że jest to przepis zawierający pluralną normę merytoryczną, która dotyczy dużego i dynamicznego zbioru zachowań nakazanych i zakazanych, tworzącą w efekcie wykroczenie wieloodmianowe⁵⁸. Stanowisko orzecznictwa

⁵⁶ Na temat zakresu tej delegacji ustawowej zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 2001 r., V KKN 293/01.

⁵⁷ Ciekawym wątkiem badawczym byłoby także rozważenie, czy siła wyższa (*force majeure*) może stanowić wystarczający argument dla wypełnienia luki interpretacyjnej w prawie karnym *sensu largo*.

⁵⁸ Por. m.in. Ł. Pohl, *Zakres...*, s. 89–90 i przywołane tam poglądy doktryny.

i doktryny w stosunku do zmiany przepisów wypełniających blankiet karny i konieczności objęcia takich zmian zakresem stosowania zasady *lex mitior retro agit* jest zasadniczo jednolite. Podnosi się, że skoro przepisy wypełniające blankiet tworzą razem z przepisami kodeksowymi normę prawa karnego, to zmiana jednego elementu normy jest zmianą treści całej normy⁵⁹. Na potwierdzenie tego poglądu orzecznictwo odwołuje się także do funkcji gwarancyjnej prawa karnego⁶⁰. Stanowisko, że zmiana przepisów wypełniających dany blankiet aktualizuje stosowanie zasady *lex mitior*, jest ugruntowane i uznaje się, że nawet czasowe uchylenie zakazów lub nakazów wynikających z przepisów wypełniających blankiet musi skutkować uniewinnieniem sprawcy, bowiem stan prawny, w którym zakazy lub nakazy nie obowiązywały, jest dla niego najwzględniejszy⁶¹.

Istnieje pogląd częściowo odmienny, w ramach którego postuluje się, że nie każde uchylenie normy sankcjonowanej ustanowionej poza ustawą karną i wypełniającej blankiet karny prowadzi do uchylenia bezprawności czynów, które przed tą zmianą bezprawnymi były. Dodaje się, że zmiana norm merytorycznych zakazu / nakazu, a więc w zakresie normy sankcjonowanej, znajdujących się poza przepisem karnym, nie powoduje automatycznie aktualizacji zasady *lex mitior*. Warunkiem jest jednak, przyjmując w dozwolonym uproszczeniu, by dana klasa zachowań w dalszym ciągu była oceniana nagannie i by naruszenie zmienionej regulacji prawnej rodziło negatywne skutki dla ich sprawców. Podnoszono przy tym, że zmiana normy sankcjonowanej nie prowadzi automatycznie do zmiany normy sankcjonującej, bowiem dokonuje się tylko zmiany kryteriów oceny bezprawności i zalecano w tym względzie ostrożność. Ustalenie, czy depenalizacja nastąpiła, miało być dokonywane w oparciu o kryteria takie, jak badanie przyczyn, dla których doszło

⁵⁹ Por. m.in. P. Kaczmarek, G. Łabuda, T. Razowski, *Retroaktywność...*, s. 98–99; J. Zientek, *Konsekwencje...*, s. 134; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 r., V KKN 346/99.

⁶⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2005 r., P 9/04; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 października 1988 r., KZP 11/88.

⁶¹ A. Zoll, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 4 k.k., teza 1.2.7.; J. Zientek, *Konsekwencje...*, s. 134–138; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 1973 r., VI KZP 5/73; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 r., V KKN 346/99; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2013 r., III KK 16/13; wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 28 września 2017 r., II AKa 36/17.

do zmiany regulacji prawnej, opis bezprawia i karygodność, zmiana jednych obowiązków na inne, trwałość indywidualnokonkretnych skutków obowiązywania zmienionej regulacji⁶².

6. Derogacja § 3a ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia oraz § 5 rozporządzeń Rady Ministrów nastąpiła w dwóch punktach czasowych i na dwóch podstawach normatywnych:

- 1) na skutek wyraźnie zaznaczonego w treści przepisów upływu czasu obowiązywania zakazu oznaczonego jako „do dnia 19 kwietnia 2020 r.,” tj. derogacja polegająca na ustaniu obowiązywania mocą własnych postanowień aktu normatywnego (ustawa czasowa),
- 2) na skutek uchylecia przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. z dniem 2 maja 2020 r., tj. derogacja będąca wynikiem uchylecia przepisu, a także uchylecia normy prawnej w całości (derogacja formalna).

Zdarzenie z pkt. 1 dotyczy obowiązywania ustawy czasowej. Niekiedy rozróżnia się w doktrynie „ustawy czasowe” i „ustawy epizodyczne”, a więc odpowiednio ustawy wydane na czas z góry oznaczony (określające wprost końcowy moment swojego obowiązywania) lub wydane z powodu wyjątkowych stosunków faktycznych⁶³. Analizując pod tym kątem treść przepisów rozporządzeń Ministra Zdrowia i Rady Ministrów przyjąć trzeba, iż bez wątplenia miały one charakter regulacji czasowych (ustaw czasowych), gdyż zarówno § 3a ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia oraz § 5 rozporządzeń Rady Ministrów przewidywały wyraźną, określoną w datach, cezurę obowiązywania. Jest to ważna wskazówka interpretacyjna, nie jest jednak jedyna. Daty te były następujące:

- a) § 3a ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w brzmieniu obowiązującym od dnia 24 marca 2020 r. miał obowiązywać od 25 marca 2020 r. do 11 kwietnia 2020 r.,
- b) § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. obowiązywał od 1 kwietnia 2020 r. do 11 kwietnia 2020 r.,
- c) § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. obowiązywał do dnia 19 kwietnia 2020 r.,

⁶² W. Wróbel, *Zmiana...*, s. 297–304, 580–589.

⁶³ A. Wąsek, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 4 k.k., teza 9; W. Wróbel, *Zmiana...*, s. 570–576.

d) § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. obowiązywał także do dnia 19 kwietnia 2020 r.

Poglądy doktryny dotyczące ustaw czasowych nie są jednorodne, ale możliwe jest wyróżnienie spośród nich poglądu przeważającego. W literaturze wyrażano w przeszłości zapatrywanie o ograniczeniu stosowania zasad prawa intertemporalnego do ustaw czasowych lub epizodycznych, które oparte było o treść art. 2 § 3 k.k. z 1932 r., zgodnie z którym to przepisem ustawę wydaną z powodu wyjątkowych stanów faktycznych stosuje się do czynów popełnionych w czasie jej mocy obowiązującej, choćby nawet straciła moc z powodu zmiany tych stosunków. L. Peiper twierdził, iż dla ustawy epizodycznej, tj. ustawy szczególnej wydanej na czas wojny, epidemii, kryzysu lub trudności komunikacyjnych, a więc ustawy mającej w istocie przejściowy charakter, nie stosuje się zasady *lex mitior retro agit*, gdyż mimo ustania stosunków faktycznych ponownie może być wydana właściwa dla nich ustawa czasowa, a stosowanie zasady *lex mitior* do ustaw epizodycznych byłoby zachętą do nieposłuszeństwa wobec ustaw wyjątkowych⁶⁴. O ograniczeniu stosowania zasady *lex mitior* wobec ustaw czasowych wspomina się też aktualnie, z odwołaniem do przytoczonego poglądu L. Peipera⁶⁵.

Na poziomie oczekiwania od porządku prawnego skuteczności i stabilności pogląd ten nie budzi kontrowersji. Jednak art. 4 k.k. z 1997 r. różni się istotnie co do treści od art. 2 k.k. z 1932 r. Dlatego też w piśmiennictwie uznaje się w większości, że ustawa czasowa lub epizodyczna może stanowić wyjątek od zasady stosowania ustawy względniejszej, ale wtedy, gdy zawiera klauzulę, która stanowi, że jej przepisy będą miały zastosowanie do wszystkich czynów popełnionych w okresie jej obowiązywania⁶⁶. Twierdzi się także, że ustawa czasowa może zawierać taką „klauzulę stabilizującą” penalizację, która wyłączałaby zasady określone w art. 4 k.k. (a zatem także art. 2 k.w.), jeżeli jednak ustawa czasowa nie zawiera takich rozwiązań i nie przewidziano w niej przepisów nakazujących jej stosowanie po ustaniu wyjątkowych okoliczności faktycznych, to zgodnie z funkcją gwarancyjną prawa karnego nie ma podstaw do

⁶⁴ L. Peiper, *Komentarz...*, s. 54.

⁶⁵ W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie...*, s. 136.

⁶⁶ A. Zoll, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 4 k.k., teza 45; P. Kozłowska-Kalisz, w: *Kodeks...*, 2009, komentarz do art. 2 k.w., teza 9; P. Kozłowska-Kalisz, w: *Kodeks...*, 2020, komentarz do art. 4 k.w., teza 15.

dalszego stosowania ustawy czasowej, a po jej uchyleniu aktualizuje się obowiązek zastosowania reguł z art. 4 k.k. lub art. 2 k.w.⁶⁷ Żaden przepis rozporządzenia lub ustawy nie regulował skutków ustania zakazu przemieszczania się osób dla toczących się postępowań i ewentualnego dalszego obowiązywania tej normy. Oznacza to, że norma sankcjonowana obowiązywała tylko w okresie od 25 marca 2020 r. do 19 kwietnia 2020 r. i brak jest regulacji co do dalszego jej stosowania. Jeśli więc przyjąć przytoczone poglądy doktryny, można twierdzić, iż niezależnie od następczego uchylenia przepisów rozporządzeń zakazujących przemieszczania się z dniem 2 maja 2020 r., i tak należałoby zastosować do czynów sprzed tego dnia reguły intertemporalne określone w art. 2 k.w. (art. 4 k.k.).

Odnosząc się z kolei do zdarzenia z pkt. 2, należy wskazać na § 21 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r., który to przepis w całości uchylił rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. Interpretacja tej derogacji nie jest oczywista, szczególnie z uwagi na brak w przepisach przejściowych rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. wyraźnego odniesienia do przepisów regulujących nakazy i zakazy zachowania się. Można argumentować, że mając na uwadze podmiot dokonujący derogacji uprzednio obowiązujących przepisów (tożsamość podmiotu wprowadzającego i uchylającego penalizację), tożsamość formy i rangi aktu normatywnego (tożsamość hierarchiczna), treść przepisu uchylającego (posługującego się kategorią sformułowaniem: „Traci moc rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r.”), zakres uchylenia norm (całość aktu normatywnego bez wyjątków), sposób zmiany normatywnej (zastąpienie jednego aktu nowym, zawierającym substancjalnie inne obowiązki i ograniczenia), brak w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. (jak i w jeszcze późniejszym rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r.⁶⁸) jakiegokolwiek nowego przepisu dotyczącego zakazu przemieszczania się osób, a w końcu brak przepisów przejściowych lub klauzuli

⁶⁷ A. Wąsek, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 4 k.k., teza 9; A. Zoll, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 4 k.k., teza 45; S. Żółtek, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 4 k.k., teza IV.E.4.b.; B. Kunicka-Michalska, w: *Kodeks...*, s. 75; J. Zientek, *Konsekwencje...*, s. 136–138.

⁶⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 878.

nakazującej stosowanie przepisów ustawy czasowej po zakończeniu jej obowiązywania, ustawodawca dokonał całkowitej derogacji formalnej poprzednio obowiązujących przepisów, których części ponownie do porządku prawnego nie wprowadził. Skoro zaś w doktrynie twierdzi się, że nie każda derogacja jest także depenalizacją, lecz jest nią tylko taka derogacja, która prowadzi do całkowitego usunięcia z porządku prawnego normy merytorycznej regulującej dane zachowanie, to brak ponownego uregulowania zakazu przemieszczania się będzie analitycznie znaczący.

W tym kontekście istotny może być pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy, zgodnie z którym porównaniu w kontekście zasady *lex retro agit* podlega nie zespół ustawowych znamion określony w ustawie obowiązującej poprzednio i aktualnie, ale to, czy konkretny czyn (rozumiany jako zachowanie będące zdarzeniem historycznym) jest nadal zabroniony przez ustawę, która weszła w życie po uprawomocnieniu się orzeczenia, a więc istotne jest konkretne zachowanie człowieka⁶⁹. Oznacza to, że dla depenalizacji znaczenie ma to, czy dana klasa zachowań uznawana jest w dalszym ciągu za sprzeczną z porządkiem prawnym, czy też nie. Jak się wydaje, po dniu 2 maja 2020 r. przemieszczanie się osób nie podlegało już generalnemu zakazowi, lecz tylko pewnym ograniczeniom, które obejmowały m.in. nakaz zasłaniania ust i nosa lub zachowania odstępów od innych osób w trakcie przemieszczania się. Reglamentacji podlegało więc nie tyle przemieszczania się jako takie, tylko modalności tego aktu.

Analizując skutki i zakres derogacji należy uwzględnić okoliczności faktyczne i kryminalnopolityczne, które spowodowały przyjęcie zakazu przemieszczania się oraz jego uchylenie. Wskazywano, że wprowadzenie m.in. zakazu przemieszczania się jest konieczne, żeby zapanować nad rozprzestrzenianiem się koronawirusa⁷⁰. Z kolei uchylając ten zakaz podawano, że epidemię udało się częściowo opanować i skupiano na kolejnych etapach przywracania normalnego funkcjonowania społecznego oraz gospodarczego⁷¹. Z perspektywy kryminalnopolitycznej, jeżeli za wprowadzeniem zakazu przemieszczania się przemawiać mogły względy zachowania dyscypliny społecznej i spowodowania znacznego

⁶⁹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 2019 r., IV KK 334/18.

⁷⁰ < <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/premier-w-walce-z-koronawiru-sem-musimy-ograniczyc-przemieszczanie-sie-do.html> >.

⁷¹ < <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/premier-w-walce-z-koronawiru-sem-musimy-ograniczyc-przemieszczanie-sie-do.html> >.

zmniejszenia kontaktów między ludźmi, to kiedy stwierdzono, że epidemia stała się mniej groźna, względy te zdezaktualizowały się. Co oczywiście, karalność przemieszczania się musi być postrzegana tylko w kontekście *malum prohibitum*, a nie *malum in se*. Wraz z deklarowaną zmianą sytuacji epidemicznej odpadła zatem faktyczna, aksjologiczna i kryminalnopolityczna podstawa istnienia takiego zakazu. Przy tym ustawodawca dokonał jednoznacznego aktu uchylenia uprzednio obowiązujących przepisów, nie przyjął żadnych relewantnych przepisów przejściowych, nie próbował też przyjmować ograniczeń stosowania zasady *lex mitior retro agit* i nie pozostawił przepisów czasowych w systemie źródeł prawa.

Na tej podstawie można więc twierdzić, że uchylono nie tylko § 5 rozporządzeń Rady Ministrów, ale dokonano derogacji formalnej normy prawnej, a w ten sposób depenalizacji całkowitej zachowania polegającego na przemieszczeniu się osoby. Przy tym nie bez znaczenia jest fakt, że wcześniej również uchylano w całości lub w większej części rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. oraz Rady Ministrów z dnia 31 marca i 10 kwietnia 2020 r., ale kluczową różnicą był fakt ponownego wprowadzenia do porządku prawnego (stabilizacja penalizacji) maksymalnie zbliżonego treściowo przepisu zawierającego zakaz przemieszczania się. Dopiero z dniem 2 maja 2020 r. i uchyceniem rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. normę taką z porządku prawnego w całości usunięto. W końcu, uchycenie zakazu przemieszczania się nastąpiło mimo określenia okresu obowiązywania tych przepisów w regulacji poszczególnych rozporządzeń posługujących się datami. Normę sankcjonowaną zawierającą kwalifikowany zakaz przemieszczania się uchylono zatem w całości z dniem 2 maja 2020 r.

W analizowanym przypadku ocenić trzeba, czy ewentualna derogacja normy sankcjonowanej (normy merytorycznej) spowodowała także uchycenie normy sankcjonującej (normy kompetencyjnej) i to nawet przy uwzględnieniu blankietowego charakteru wykroczenia z art. 54 k.w. W obrębie zakresu normowania art. 54 k.w. pozostaje wiele jednorodnych wewnątrznie, ale odrębnych od siebie klas zachowań, dotyczących różnych okoliczności i stanów faktycznych, określonych każdorazowo przez „przepisy porządkowe” i z nich wynikających. Przy założeniach poczynionych co do możliwości rozumienia znamienia przepisów porządkowych oraz przy czasowych ograniczeniach stosowania norm rozporządzeń Ministra Zdrowia i Rady Ministrów omówionych w pkt. 3

tego artykułu, można podjąć próbę rekonstrukcji pewnej części normy sankcjonującej (normy pluralnej) właściwej dla wykroczenia z art. 54 k.w. w kontekście zakazu przemieszczania się osób. Norma ta stanowiłaby w takim przypadku: „można i należy wymierzyć karę za wykroczenie temu, kto w okresie od 25 marca 2020 r. do 19 kwietnia 2020 r. wykroczył przeciwko przepisom porządkowym, w tym przepisom porządkowym w postaci rozporządzeń Ministra Zdrowia i Rady Ministrów o zakazie przemieszczania się osób, poprzez to, że przemieszczał się w celu innym niż zaspokajanie niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego, wykonywanie czynności zawodowych, wolontariatu w ramach przeciwdziałania epidemii czy obrzędów religijnych, a także w okresie od 1 kwietnia do 10 kwietnia 2020 r. w celu wykonywania czynności związanych z realizacją zadań określonych w ustawie Prawo łowieckie i ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt oraz zakupu towarów i usług z nimi związanych”.

Pełna treść normy sankcjonującej art. 54 k.w. jawi się jako złożona z inherentnie niezależnych elementów, połączonych zrębowym przepisem. Elementy te to wszystkie relewantne wymagane modele zachowania się wynikające z przepisów porządkowych. Przy tym każda kategoria przepisów porządkowych jest od siebie odrębna i częstokroć niepowiązana treściowo. Norma sankcjonująca dla wykroczenia z art. 54 k.w. będzie więc oczywiście obejmować także wszystkie inne każdorazowo obowiązujące przepisy porządkowe, ale dla każdej kategorii tych przepisów porządkowych jej odpowiedni element będzie mieć zamknięty, jednolity i kompletny wymiar. Każda klasa zachowań, wyróżnionych według cechy szczególnej uregulowania w odpowiednim akcie prawnym stanowiącym „przepisy porządkowe”, będzie ontycznie zamkniętym i wyodrębnionym elementem szerszej, zrębowej i wielorakiej normy sankcjonującej. W tych warunkach wynikający z derogacji formalnej brak przepisów porządkowych w postaci odpowiednich rozporządzeń o zakazie przemieszczania się oznacza, iż ten właśnie spójny fragment normy sankcjonującej stracił rację bytu w stosunku do całej jednorodnej **klasy zachowań**, polegających na przemieszczaniu się w określonym i bezprawnym celu, pozostających jednocześnie kompletną i aktywną normą w stosunku do **pozostałych** klas zachowań, wynikających z innych spójnych fragmentów, określonych w dalej obowiązujących przepisach porządkowych.

7. Dynamiczne zmiany stanu prawnego mogą powodować konieczność rozważenia, czy wraz z nimi nie doszło do depenalizacji zachowań uprzednio uznanych za zakazane. Problem ten jawi się jako tym bardziej istotny w kontekście wymuszonych zmieniającą się sytuacją epidemiczną działań, których istotą jest czasowe obowiązywanie określonych obostrzeń. Konkretnie zakazy i nakazy mogą być bowiem konieczne tylko przez pewien czas. Przy tym oczywistym jest, że egzekwowanie przestrzegania tych zakazów powinno postępować sprawnie i efektywnie, nierzadko także poprzez stosowanie przepisów prawa karnego lub prawa wykroczeń.

Tymczasem pod warunkiem akceptacji przedstawionych poglądów doktryny i orzecznictwa, wynikiem przeprowadzonego ćwiczenia dogmatycznego jest uznanie, że wraz z uchynieniem z dniem 2 maja 2020 r. zakazu przemieszczania się osób, nastąpiła całkowita depenalizacja klasy zachowań naruszających ten zakaz, co uchyliło także normę sankcjonującą. W braku szczególnych przepisów przejściowych poglądy jednolicie wyrażane w doktrynie głoszą, że aktualizuje się zasada *lex mitior poenali retro agit* znajdująca zastosowanie nawet dla przepisów rangi podustawowej wypełniających znamię strony przedmiotowej o charakterze blankietowym. Efektywne egzekwowanie przepisów ustawy czasowej lub epizodycznej wymaga, aby mogły być one stosowane także po upływie czasu, na jaki zostały wprowadzone, lub po ustaniu danego stanu faktycznego. Jeżeli zaś zgodzić z podanym wnioskiem, to jako logiczna jawi się konstatacja, że wprowadzenie szczególnej i umiejscowionej w akcie rangi ustawowej odpowiedniej regulacji przejściowej mogłoby w zgodzie z normami zawartymi w art. 2 k.w. zapewnić stosowanie sukcesywnie uchylanych przepisów także po ich derogacji. Regulację taką można określić mianem „klauzuli stabilizującej” i mogłaby ona nawiązywać do rozwiązania przyjętego w przytoczonym już wcześniej art. 2 § 3 k.k. z 1932 r.

Summary

The legal framework adopted to combat the SARS-CoV-2 epidemic in 2020 provides an opportunity to review and compare the views of criminal law scholars on the issues of normative change, derogation, and decriminalization. The numerous normative changes require we refer to the principles of criminal intertemporal law. The article is a dogmatic exercise, which uses the assumption that from March 25, 2020, to April 19, 2020,

sanctions for the movement of persons due to the epidemic were in force. On the basis of this assumption, the author presents changes to the regulations governing prohibition on free movement and attempts to reconstruct the content of the appropriate legal norm. What follows is an analysis of the impact of normative changes on the validity of that norm and the application of the intertemporal principle to the issue in question.

Keywords

decriminalization, intertemporal law, petty offense, Article 54 of the Polish Code of Petty Offenses, movement of persons, COVID-19

Bibliography

- Bojarski T., w: *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. T. Bojarski, Warszawa 2020.
- Bojarski T., *Zasady obowiązywania ustawy karnej*, w: *System Prawa Karnego tom II, Źródła prawa karnego*, red. T. Bojarski, Warszawa 2011.
- Budyn-Kulik M., Kulik M., *Wybrane aspekty funkcjonowania konstytucyjnej zasady ochrony zaufania na gruncie prawa karnego w perspektywie internalizacji norm prawnych jako warunku jej efektywności*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2016, t. 25.
- Budyn-Kulik M., w: *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. P. Daniluk, Warszawa 2019.
- Cychosz P., *Konstytucyjny standard prawa karnego materialnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2017.
- Dudek P.M., Małecki M., *Uchylenie rozporządzeń epidemicznych nie zniosło karalności czynów*, „*Dziennik Gazeta Prawna*” z dnia 9 czerwca 2020 r., nr 111, rok 26.
- Duško Ł., Szurman M., Bielski M., *Uchylenie niektórych zakazów a ukaranie w związku z odmową przyjęcia mandatu karnego. Co o tym mówi prawo?*, „*Dziennik Gazeta Prawna*” z dnia 18 maja 2020 r., nr 95, rok 26.
- Gensikowski P., w: *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. P. Daniluk, Warszawa 2019.
- Jankowski W., w: *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. T. Grzegorzczak, Warszawa 2013.
- Kaczmarek P., Łabuda G., Razowski T., *Retroaktywność prawa karnego skarbowego – wybrana problematyka (artykuł dyskusyjny)*, „*Prokuratura i Prawo*” 2005, nr 5.
- Kozłowska-Kalisz P., w: *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2009.
- Kozłowska-Kalisz P., w: *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, LEX el 2020.
- Kulik M., Wąsek A., w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Filar, Warszawa 2016.
- Kunicka-Michalska B., w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2015.
- Marek A., *Pojęcie prawa karnego, jego funkcje i podział (Wstęp do Systemu Prawa Karnego)*, w: *System Prawa Karnego tom I, Zagadnienia ogólne*, red. A. Marek, Warszawa 2010.
- Michalska-Warias A., w: *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. T. Bojarski, Warszawa 2020.
- Peiper L., *Komentarz do kodeksu karnego : prawa o wykroczeniach i przepisów wprowadzających wraz z niektórymi ustawami dodatkowymi i wzorami orzeczeń do prawa o wykroczeniach*, Kraków 1933, t. 15.

- Pohl Ł., *Zakres i skutki depenalizacji wywołanej nowelizacją przepisu określającego znamiona przestępstwa nie alimentacji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 4.
- Sitarz O., *Zmiana ustawy karnej w kontekście wyboru zasady intertemporalnej (art. 1 § 1 a art. 4 § 1 k.k.)*, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 3.
- Sobczak W., w: *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, red. R. Wieruszewski, Warszawa 2012.
- Wąsek A., w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. O. Górniok, Warszawa 2006.
- Wróbel W., *Z zagadnień retroaktywności prawa karnego*, „Przegląd Sądowy” 1993, nr 4.
- Wróbel W., *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Kraków 2003.
- Wróbel W., Zoll A., *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2013.
- Zientek J., *Konsekwencje zmiany przepisów wykonawczych wypełniających treść normy blankietowej w kodeksie karnym skarbowym*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 4.
- Zoll A., w: *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz do art. 1–52 (cz. 1)*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2016.
- Żółtek S., w: *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do artykułów 1–116*, red. R. Zawłocki, M. Królikowski, Warszawa 2017.