



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 12 marca 2026 r.

Pozycja 19

## POSTANOWIENIE

z dnia 2 października 2025 r.

Sygn. akt SK 84/22

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Rafał Wojciechowski – przewodniczący  
Jakub Stelina – sprawozdawca  
Bogdan Święczkowski  
Michał Warciński  
Jarosław Wyrembak,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 2 października 2025 r., skargi konstytucyjnej M.Ś. o zbadanie zgodności:

art. 116 § 1a ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 2008) z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło większością głosów.**

## UZASADNIENIE

### I

1. W skardze konstytucyjnej z 3 marca 2022 r. M.Ś. (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 116 § 1a ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 2008; obecnie: Dz. U. z 2025 r. poz. 734; dalej: k.w.) z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została sformułowana na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

1.1. Sąd rejonowy, wyrokiem zaocznym z października 2021 r., uznał skarżącego za winnego popełnienia czynu polegającego na tym, że 14 kwietnia 2021 r. na stacji paliw oraz wewnątrz obiektu handlowego nie przestrzegał obowiązku zakrywania ust i nosa w miejscu publicznym, tj. czynu wypełniającego dyspozycję art. 116 § 1a k.w. i wymierzył mu karę grzywny w wysokości 100 złotych oraz obciążył kosztami postępowania. W ramach prowadzonego postępowania sąd rejonowy ustalił, że skarżący miał świadomość obowiązku zakrywania

ust i nosa, jednak stwierdził, że „jest wolnym człowiekiem, a wprowadzone zakazy i nakazy dotyczące zasłaniania ust i nosa, jako wprowadzone rozporządzeniem nie są zgodne z polskim prawem” (s. 2 uzasadnienia wyroku).

Sąd Okręgowy w K. V Wydział Karny Odwoławczy, wyrokiem ze stycznia 2022 r., utrzymał w mocy wyrok sądu rejonowego.

1.2. Zdaniem skarżącego zaskarżony art. 116 § 1a k.w. „penalizuje nieprzestrzeganie zakazów, nakazów, ograniczeń lub obowiązków określonych w przepisach o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Zwrócić należy uwagę na fakt, że ustawodawca nie sprecyzował przepisów, których nieprzestrzeganie podlega karze” (skarga, s. 3).

W ocenie skarżącego kwestionowany przepis ma charakter blankietowy, nie został precyzyjnie sformułowany i przez to nie spełnia wymogów jednoznaczności oraz określoności wymaganych przez art. 2 Konstytucji. Na podstawie treści kwestionowanego przepisu nie da się bowiem, zdaniem skarżącego, „jednoznacznie określić tego jakie dokładnie przepisy ustawodawca miał na myśli. Dokonując wykładni kwestionowanego przepisu należałoby bowiem w jej toku postawić pytanie: co rozumieć należy pod pojęciem «przepisy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi». Pojęcie to wydaje się bowiem być pojęciem szerszym niż przepisy ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi albowiem w sytuacji, gdyby intencją ustawodawcy było penalizowanie nieprzestrzegania jedynie przepisów tejże ustawy, to w takim wypadku wskazałby to wyraźnie w przepisie” (skarga, s. 5).

Skarżący stwierdził również, że kwestionowany przepis „nie jest sformułowany na tyle precyzyjnie, aby możliwe było uznanie, że spełnia on wynikające z art. 42 Konstytucji wymogi (*nullum crimen sine lege certa*)” (pismo uzupełniające skargę, s. 1).

2. W piśmie z 16 listopada 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu w niniejszej sprawie.

3. W piśmie z 4 sierpnia 2023 r. Prokurator Generalny (dalej: Prokurator) zajął stanowisko, w którym wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator przypomniał, że z uwagi na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa, skarżący zobowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanej przez niego regulacji. Właściwa realizacja obowiązku wskazania naruszonego konstytucyjnego prawa lub wolności, jak też sposobu tego naruszenia, polegać winna zarówno na wskazaniu, które z przysługujących skarżącemu wolności lub praw doznały uszczerbku wskutek zastosowania kwestionowanej regulacji, jak i na uzasadnieniu zarzutu jej niezgodności z konkretnie wskazanymi unormowaniami konstytucyjnymi. Przenosząc to na grunt analizowanej sprawy, Prokurator zauważył, że skarżący wskazał art. 2 Konstytucji jako samodzielny wzorzec kontroli, a zgodnie z ustabilizowanym i niebudzącym wątpliwości orzecznictwem Trybunału art. 2 Konstytucji takiej funkcji pełnić nie może. Postępowanie w tym zakresie winno więc zostać umorzone.

Prokurator analizując argumentację skarżącego dotyczącą zarzutu naruszenia art. 42 ust. 1 Konstytucji stwierdził, że jest ona na tyle lakoniczna, że nie może zostać uznana za wystarczającą do poddania zakwestionowanego przepisu kontroli merytorycznej przez Trybunał. Skarżący, zarówno w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, jak i w piśmie procesowym uzupełniającym tę skargę, przywołał tylko ogólne stwierdzenia o nieprecyzyjnym charakterze kwestionowanego przepisu, bez poparcia ich żadnymi dowodami. Postępowanie również w tym zakresie winno więc zostać umorzone.

4. Do chwili rozpoznania sprawy stanowisko Sejmu nie zostało przedstawione Trybunałowi.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W skardze konstytucyjnej z 3 marca 2022 r. M.Ś. (dalej: skarżący) wniósł o kontrolę konstytucyjności art. 116 § 1a ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 2008; obecnie: Dz. U. z 2025 r. poz. 734; dalej: k.w.). Zakwestionowany przepis – w dacie wydania ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego – miał następujące brzmienie: „Kto nie przestrzega zakazów, nakazów, ograniczeń lub obowiązków określonych w przepisach o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, podlega karze grzywny albo karze nagany”.

Poza nieistotną dla rozpoznawanej przez Trybunał sprawę zmianą wynikającą z art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2600) polegającą na zastąpieniu wyrazów „nie przestrzega zakazów, nakazów, ograniczeń lub obowiązków określonych w przepisach o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (...)” wyrazami „nie przestrzega zakazu, nakazu, ograniczenia lub obowiązku, określonego w przepisach o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (...)” kwestionowany przepis nie podlegał modyfikacjom.

2. Skarga konstytucyjna stanowi nadzwyczajny środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności, a jej wniesienie uwarunkowane zostało spełnieniem wymogów wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

2.1. Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania ma obowiązek zbadać, czy skarga konstytucyjna wniesiona przez skarżącego spełnia wszystkie wymagania formalne warunkujące jej merytoryczne rozpoznanie. Trybunał bowiem konsekwentnie przyjmuje, że na każdym etapie postępowania wszczętego na skutek wniesienia skargi niezbędna jest kontrola, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, powodująca konieczność umorzenia postępowania w całości lub w części. Zakończenie etapu wstępnego rozpoznania skargi nie wyklucza więc dalszej oceny formalnych warunków jej wniesienia na kolejnym etapie postępowania. Postanowienie o przekazaniu skargi konstytucyjnej do rozpoznania przez odpowiedni skład Trybunału nie przesądza więc ostatecznie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpatrzenia.

2.2. Do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej niezbędne jest określenie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa przysługujące skarżącemu i w jaki sposób zostały naruszone przez ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej, wydane na podstawie zaskarżonego przepisu (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK). Konieczne jest również przedstawienie uzasadnienia zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK).

3. Jako wzorce kontroli skarżący wymienił art. 2 oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji bez wskazywania między nimi relacji związkowej.

3.1. Trybunał wielokrotnie wypowiadał się o dopuszczalności powoływania art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w skardze. Zauważył, że „szeroki katalog praw i wolności wymienionych w rozdziale II Konstytucji obejmuje i zasadniczo wyczerpuje pojęcie «konstytucyjnych wolności lub praw», o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W interpretacji przepisów zawartych w tym rozdziale mogą być pomocne zasady ogólne, takie jak zasada demokratycznego państwa prawnego, ale nie one będą stanowić samoistną podstawę skargi konstytucyjnej. Podstawy takiej należy szukać w konkretnych postanowieniach Konstytucji statuujących określone prawo lub wolność. Art. 2 Konstytucji oraz inne przepisy wyrażające zasady ogólne mogą stanowić podstawę do wywodzenia – niewyrażonych w Konstytucji *explicite* – zasad konstytucyjnych działania organów władzy publicznej. Zasady te nie mają jednak charakteru samoistnych praw lub wolności konstytucyjnych o charakterze podmiotowym (...). Mimo to Trybunał nie wyklucza, że w pewnych wypadkach art. 2 Konstytucji może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej, choć możliwość tę należy traktować jako wyjątkową i subsydiarną. Po pierwsze, jeżeli skarżący wskaże wywiedzione z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które wyraźnie nie zostały wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych, to ten przepis będzie pełnił funkcję samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa (...). Po drugie, jeżeli skarżący odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, to art. 2 Konstytucji będzie pełnił funkcję pomocniczego wzorca kontroli, występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym (...)” – wyrok TK z 28 października 2010 r., sygn. SK 19/09 (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 83).

W niniejszej sprawie skarżący nie spełnił wymogów wskazanych w cytowanym wyżej wyroku o sygn. SK 19/09, co oznacza, że postępowanie w zakresie kontroli z art. 2 Konstytucji należało umorzyć.

3.2. Analizując argumentację skarżącego związaną z zarzutem naruszenia przez zakwestionowany art. 116 § 1a k.w. praw skarżącego wynikających z art. 42 ust. 1 Konstytucji, Trybunał stwierdził, że nie może być ona uznana za wystarczającą w świetle wymogów określonych w u.o.t.p.TK.

Skarżący zauważył, że „kwestionowany przepis ma charakter blankietowy i jako taki nie spełnia wymogów wynikających z norm konstytucji” (skarga, s. 7) oraz „przepis ten w praktyce stosowany jest głównie do przepisów rozporządzeń określających ograniczenia, zakazy i nakazy związane ze stanem epidemii. Stan ten charakteryzuje się rozwiązaniami zbliżonymi do stanów nadzwyczajnych określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej) jednakże nie jest stanem wyjątkowym określonym w Konstytucji. W doktrynie pojawiają się poważne wątpliwości czy ograniczenia, zakazy i nakazy ustanawiane w czasie trwania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii – ze względu na skalę ingerencji w prawa i wolności obywateli – mogą zostać uznane za spełniające normy konstytucyjne. Tym bardziej wątpliwym musi być przepis przewidujący sankcje za naruszenie tychże ograniczeń, zakazów i nakazów” (tamże, s. 7).

Wykonanie przez skarżącego ustawowego obowiązku wskazania, które konstytucyjne prawo lub wolność zostały naruszone i w jaki sposób (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK), nie może sprowadzać się jedynie do wymienienia przepisów Konstytucji, z których skarżący wywodzi takie wolności lub prawa oraz niesprecyzowanych uwag o charakterze ogólnoustrojowym, ale musi polegać na dokładnym określeniu ich treści z przywołaniem argumentacji lub dowodów na jej poparcie. Samo ogólne wskazanie zastrzeżeń, jakie budzi kwestionowany art. 116 § 1a k.w. i jednozdaniowa konkluzja, że zastrzeżenia te są istotne, ponieważ zaskarżony przepis nie spełnia „wymogów wynikających z art. 2 i art. 42 ust 1 Konstytucji RP, a wobec ukarania Skarżącego karą grzywny zostały naruszone jego prawa i wolności” (pismo uzupełniają-

ce skargę, s. 4), jest niewystarczające w świetle art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK. Rozpoznawana skarga konstytucyjna nie mogła być zatem rozpatrzona merytorycznie.

Zważywszy powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.

### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Jarosława Wyrembaka  
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego  
z 2 października 2025 r., sygn. akt SK 84/22

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 2 października 2025 r., wydanego w sprawie o sygnaturze akt SK 84/22.

Nie zgadzam się z umorzeniem postępowania. Uważam, że sprawa powinna zostać rozpoznana merytorycznie – w moim przekonaniu, skarżący w sposób wystarczający uzasadnił podniesione w skardze zarzuty wobec art. 116 § 1a ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 2008, obecnie: Dz. U. z 2025 r. poz. 734; dalej: k.w. lub kodeks wykroczeń).

W uzasadnieniu postanowienia o umorzeniu postępowania Trybunał stwierdził, że „ogólne wskazanie zastrzeżeń, jakie budzi kwestionowany art. 116 § 1a k.w. i jednozdaniowa konkluzja, że zastrzeżenia te są istotne, ponieważ przepis nie spełnia «wymogów wynikających z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, a wobec ukarania Skarżącego karą grzywny zostały naruszone jego prawa i wolności» (...) jest niewystarczające”. Lektura skargi konstytucyjnej przeczy takiej jej ocenie. Argumentacja skarżącego nie jest ani „ogólna”, ani „jednozdaniowa”. Moim zdaniem, nie można przyjąć za rozstrzygającą o dopuszczalności skargi konstytucyjnej kwestii długości wywodu argumentacyjnego, jeśli zarzut został sformułowany wystarczająco zrozumiale. W przypadku badanej skargi wynika on z niej w sposób jasny i klarowny. Skarżący oczekuje rozstrzygnięcia, czy wprowadzenie sankcji karnej za niewykonanie obowiązku nałożonego poprzez odwołanie się do ogólnie („blankietowo”) ujętych „przepisów o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi” – w sytuacji, gdy „przepis Kodeksu wykroczeń swoim zakresem obejmuje też nieprzestrzeganie przepisów rozporządzeń” – jest zgodne z art. 42 ust. 1 Konstytucji, rozumianym jako „rozwińcie wymogu określoności przepisów” zawartego w art. 2 Konstytucji (zob. s. 4 i 6 skargi konstytucyjnej). Art. 42 ust. 1 Konstytucji mówi bowiem wyraźnie o wymogu określenia czynu zabronionego podlegającego sankcji przez ustawę obowiązującą w chwili popełnienia czynu. Uważam, że skarżący prawidłowo sformułował problem konstytucyjny, wyrażający się w pytaniu, czy zakwestionowany przepis kodeksu wykroczeń czynił zadość wymogom konstytucyjnym, odsyłając w zakresie znamion czynu zabronionego również do aktów podstawowych. W przypadku skarżącego, nakaz, o którym mowa w art. 116 § 1a k.w., wynikał z nieobowiązującego już § 25 ust. 1 pkt 2 lit. a i e rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 marca 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 512), który przewidywał, że „Do dnia 7 maja 2021 r. nakazuje się zakrywanie, przy pomocy maseczki, ust i nosa: (...) 2) w miejscach ogólnodostępnych, w tym: a) na drogach i placach, na terenie cmentarzy, promenad,



bulwarów, miejsc postoju pojazdów, parkingów leśnych (...), e) w obiektach handlowych lub usługowych, placówkach handlowych lub usługowych i na targowiskach (straganach)”. Został on wydany na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 13 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2025 r. poz. 1675). Zgodnie z tymi przepisami:

– art. 46a: „W przypadku wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, na podstawie danych przekazanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Głównego Inspektora Sanitarnego oraz wojewodów:

1) zagrożony obszar wraz ze wskazaniem rodzaju strefy, na którym wystąpił stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego,

2) rodzaj stosowanych rozwiązań – w zakresie określonym w art. 46b

– mając na względzie zakres stosowanych rozwiązań oraz uwzględniając bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego”;

– art. 46b: „W rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a, można ustanowić: (...)

13) nakaz zakrywania ust i nosa, w określonych okolicznościach, miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach, wraz ze sposobem realizacji tego nakazu”.

Uważam, że Trybunał powinien był zbadać, czy taka konstrukcja przepisów, a w szczególności odesłanie zawarte w art. 116 § 1a k.w., spełnia standard określony zasadą *nullum crimen sine lege*, wywodzony z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący podkreślił, że w zakresie rozważania podniesionego przez niego problemu nie ma zastosowania rozdział XI Konstytucji o stanach nadzwyczajnych. Skarżący przywołał ponadto wcześniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Z powyższych powodów uważam za nietrafną ocenę Trybunału o niewystarczającym uzasadnieniu przez skarżącego zarzutów podniesionych w skardze. W moim przekonaniu, sprawa zasługiwała na jej merytoryczne rozstrzygnięcie.

Z powodu wskazanego powyżej zdecydowałem o zgłoszeniu zdania odrębnego do powołanego na wstępie postanowienia.