



Sygn. akt II KK 66/21

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 24 marca 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jarosław Matras (przewodniczący)

SSN Jerzy Grubba (sprawozdawca)

SSN Przemysław Kalinowski

Protokolant Anna Janczak

w sprawie **D. C.**

obwinionego o wykroczenie z art. 54 k.w. w zw. z §5 i §18 ust. 1 pkt 2a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020r., poz. 697)

po rozpoznaniu w Izbie Karnej w dniu 24 marca 2021r.

na posiedzeniu w trybie art. 535§5 k.p.k.

kasacji wniesionej – na korzyść - przez Rzecznika Praw Obywatelskich

od wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w R. z dnia 8 lipca 2020r. (sygn. akt: II

W (...))

- 1. uchyla zaskarżony wyrok i uniewinnia D. C. od dokonania zarzucanego czynu;**
- 2. kosztami procesu obciąża Skarb Państwa.**

UZASADNIENIE

D. C. został obwiniony o to, że w dniu w dniu 19 kwietnia 2020r. około godziny 16:25 w miejscowości P., ul. (...), naruszył zakaz przemieszczania się w czasie epidemii bez niezbędnej potrzeby oraz nie zastosował się do obowiązku zakrywania ust i nosa, tj. o popełnienie wykroczenia z art. 54 k.w. w zw. z §5 i §18 ust. 1 pkt 2a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020r., poz. 697).

Wyrokiem nakazowym Sądu Rejonowego w R. z dnia 8 lipca 2020r. (sygn. akt: II W (...)) D.C. został uznany winnym popełnienia zarzucanego mu wykroczenia i za ten czyn wymierzono mu karę 300,-zł grzywny. Obwinionego zwolniono od obowiązku zwrotu kosztów postępowania, w tym opłaty, którymi w całości obciążono Skarb Państwa.

Od powyższego orzeczenia kasację, na korzyść obwinionego, złożył Rzecznik Praw Obywatelskich. Zaskarżając wyrok w całości sformułował on zarzut rażącego i mającego istotny wpływ na jego treść naruszenia prawa materialnego, tj. art. 54 k.w. w zw. z §5 i §18 ust. 1 pkt 2a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020r., poz. 697), poprzez niewłaściwe jego zastosowanie w sytuacji, gdy czyn przypisany D. C. nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia.

Stawiając tak opisany zarzut autor kasacji wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku nakazowego i uniewinnienie obwinionego od popełnienia przypisanego mu wykroczenia.

#### **Sąd Najwyższy zważył, co następuje:**

Kasacja Rzecznika Praw Obywatelskich jest oczywiście zasadna w stopniu wymaganym przez art. 535§5 k.p.k., co umożliwiło jej rozpoznanie na posiedzeniu.

Zasadniczą kwestią, na której Rzecznik Praw Obywatelskich zbudował uzasadnienie postawionego w sprawie zarzutu kasacyjnego jest dopuszczalność wypełnienia normy blankietowej zawartej w art. 54 k.w. treścią zawartą w przepisie rangi podustawowej - §5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020r., poz. 697 ze zm.).

Zagadnienie to w analogicznych sprawach (II KK 64/21, II KK 74/21, czy II KK 97/21 – sprawy dotyczyły zarówno zakazów wynikających z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020r. jak i analogicznych zakazów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020r.) było już przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego. Wyrażone tam poglądy w pełni należy zaakceptować, w szczególności zaś podsumowującą je tezę, że:

**- ustawa z dnia 5 grudnia 2008r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2019r., poz. 1239 ze zm.) nie zawiera unormowań określających możliwość i warunki ograniczenia konstytucyjnej wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zatem akty prawne rangi niższej niż ustawa nie mogą limitować tej wolności przemieszczania się, którą gwarantuje w art. 52 ust. 1 Konstytucja RP.**

**Jest zatem oczywiste, że również rozporządzenie wydane przez Radę Ministrów w dniu 19 kwietnia 2020r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020r., poz. 697), w zakresie, w jakim ograniczało wolność przemieszczania się obywateli na terenie całego kraju (§5), naruszało regulację art. 52 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, co oznacza, iż nie mogło ono tworzyć podstawy prawnej do wypełnienia blankietu normy sankcjonowanej art. 54 k.w. i prowadzić do ukarania na podstawie tego przepisu.**

Z uwagi na szczegółowe uzasadnienia przedstawione we wskazanych wyżej sprawach, w szczególności zaś zawarte tam odesłania do literatury tematu i cytowanych orzeczeń Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, nie ma potrzeby powielania tej argumentacji.

Wskazać natomiast raz jeszcze należy, dla podkreślenia wagi omawianej tematyki, na uchybienia, których dopuścili się sądy wydające zaskarżone orzeczenia (nie mając na względzie następujących aspektów zagadnienia), co skutkowało rażącym naruszeniem prawa w postaci skazania, choć przypisany czyn nie zawierał znamion czynu zabronionego:

1. ustawodawca nie może przekazywać do unormowania w drodze rozporządzenia spraw o istotnym znaczeniu dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji RP. Wymienione sprawy muszą być regulowane bezpośrednio w ustawie;
2. ustawa z 5 grudnia 2008r. nie określiła możliwości ograniczenia swobody poruszania się po terenie Rzeczypospolitej Polskiej, a co za tym idzie, nie określiła warunków na jakich jest możliwe wprowadzenia zakazu poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ale upoważniając Radę Ministrów do ustanowienia określonych środków, w zakresie swobody poruszania się, odwołała się do ograniczeń w zakresie samego sposobu poruszania się (nie zakazując go wszakże), albo – w zakresie przybywania – odnosząc je do określonego miejsca lub obiektu albo do określonego obszaru. Tym samym, przepis art. 54 k.w. w tym zakresie był normą pustą;
3. omawiane rozporządzenie Rady Ministrów nie zawierało w swej treści odesłania do konkretnego przepisu kodeksu wykroczeń ani nie określało prawnomaterialnych konsekwencji naruszenia zawartych w nim przepisów, co wprost godzi w wymóg określoności prawa w zakresie skonkretyzowania sankcji grożącej osobie naruszającej taką normę;
4. art. 92 ust. 1 Konstytucji RP wyklucza dopuszczalność tworzenia przepisów rozporządzenia wykonawczego wbrew jej merytorycznym rozwiązaniom, co prowadziłoby do tworzenia przepisów noszących znamiona samodzielnej normy prawnej;
5. wprowadzenie powszechnych nakazów i zakazów dotyczących podstawowych praw i wolności obywatelskich może nastąpić tylko w przypadku wprowadzenia jednego z trzech stanów nadzwyczajnych. Zgodnie z art. 228 ust. 1 Konstytucji RP, w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej, przy czym biorąc również pod uwagę ust. 3 powoływanego art. 228 Konstytucji RP - zasady działania organów władzy

publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych – powinna określać ustawa;

6. skoro pomimo zaistnienia przesłanek do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej nie zdecydowano się na wprowadzenie tego stanu nadzwyczajnego, to ograniczenia ustanawiane aktami prawnymi regulującymi stan epidemii (a wcześniej stan zagrożenia epidemiologicznego), nie mogą ograniczać podstawowych praw i wolności wynikających z Konstytucji RP;

7. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii obowiązywało do dnia 16 maja 2020r. (art. 21 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii – Dz.U. z 2020r., poz. 792). Sąd Rejonowy w R., wydając zaskarżony wyrok nakazowy w dniu 8 lipca 2020r., nie dostrzegł zatem okoliczności wynikających z art. 2 k.w.

Analogiczne rozważania należy odnieść do wynikającego z §18 cytowanego rozporządzenia z dnia 19 kwietnia 2020r. nakazu zakrywania ust i nosa. I w tym bowiem przypadku odwołano się do przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 2008r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi - Dz.U. z 2019r., poz. 1239 ze zm. - (art. 46b pkt 4). Wskazać jednak należy, że wskazany przepis nakłada „obowiązek poddania się badaniom lekarskim oraz **stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów**” jedynie „**przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie**”. Nie jest to zatem przepis, w oparciu o który można wprowadzić skutecznie nakaz określonego zachowania – stanowiącego rodzaj ograniczenia konstytucyjnego prawa do wolności (art. 31 Konstytucji RP) – wobec wszystkich obywateli RP niezależnie od ich stanu zdrowia. Zwłaszcza, że co do zasady obowiązek noszenia masek itp. ma na celu ochronę przed zachorowaniem osób zdrowych.

Mając na względzie przedstawione powyżej rozważania, a także te, do których niniejsze uzasadnienie odsyła, stwierdzić należy, że kasację wniesioną przez Rzecznika Praw Obywatelskich ocenić należy jako oczywiście zasadną.

Czyn przypisany D. C. nie zawierał znamion czynu zabronionego opisanego w art. 54 k.w., wobec czego zaskarżony wyrok nakazowy należało uchylić, a obwinionego uniewinnić od stawianego mu zarzutu.

Kierując się przedstawionymi względami Sąd Najwyższy orzekł, jak na wstępie.