Sygn. akt II KK 106/21

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 maja 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Puszkarski (przewodniczący)
SSN Małgorzata Wąsek-Wiaderek (sprawozdawca)
SSN Paweł Wiliński

Protokolant Anna Janczak

w sprawie **M. S. ,**
ukaranego z art. 54 k.w. w zw. z § 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii,
po rozpoznaniu w Izbie Karnej,
na posiedzeniu w trybie art. 535 § 5 k.p.k.,
w dniu 5 maja 2021 r.,
kasacji wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich na korzyść ukaranego od wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w R. z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II W (…),

uchyla zaskarżony wyrok i uniewinnia M. S. od popełnienia przypisanego mu czynu a kosztami postępowania w sprawie o wykroczenie obciąża Skarb Państwa.

UZASADNIENIE

Wyrokiem nakazowym Sądu Rejonowego w R. z dnia 8 lipca 2020 r., sygn.

akt II W (…), M. S. został uznany za winnego tego, że w dniu 14 kwietnia 2020 r. około godziny 21:15 w miejscowości K., ul. G., nie stosował się do zakazu przemieszczania się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej osób przebywających na tym obszarze w związku z ogłoszonym stanem epidemii w ten sposób, że bez uzasadnienia opuścił miejsce zamieszkania w innym celu niż zaspokajanie niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego i przebywał wspólnie z T. S. , to jest popełnienia wykroczenia z art. 54 k.w. w związku z § 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, i za to został ukarany karą 300 złotych grzywny.

Na skutek niezłożenia przez obwinionego sprzeciwu, wyrok uprawomocnił się dnia 20 sierpnia 2020 r.

Prawomocny wyrok nakazowy Sądu Rejonowego w R. został zaskarżony w całości kasacją Rzecznika Praw Obywatelskich, wniesioną na korzyść ukaranego. Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił mu „rażące i mające istotny wpływ na jego treść naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest art. 54 k.w. w zw. z § 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r., poz. 658), poprzez jego niewłaściwe zastosowanie w sytuacji, gdy czyn przypisany M. S. nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia”.

Podnosząc ww. zarzut, Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i uniewinnienie obwinionego od popełnienia przypisanego mu czynu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Kasacja jest zasadna w stopniu oczywistym, co umożliwiło jej uwzględnienie na posiedzeniu w trybie art. 535 § 5 k.p.k.

Problem dopuszczalności wprowadzania ograniczeń możliwości przemieszczania się osób na terenie całego kraju na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu pandemii, najpierw wydanego w dniu 31 marca 2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 566, ze zm.), zastąpionego następnie rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 568; w obu aktach prawnych owe ograniczenia regulował § 5), był już przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego w kilku sprawach (por. wyroki Sądu Najwyższego z:

dnia 14 kwietnia 2021 r., II KK 122/21; dnia 8 kwietnia 2021 r., II KK 96/21; dnia 16 marca 2021 r., II KK 74/21). Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela wyrażony w tych judykatach pogląd, że ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2019 r., poz. 1239, ze zm.) nie zawiera unormowań określających możliwość i warunki ograniczenia konstytucyjnej wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa przewiduje jedynie możliwość ustanowienia nakazu określonego sposobu przemieszczania się lub czasowego ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się. W rezultacie wydane na podstawie przepisów tej ustawy (konkretnie jej art. 46a i 46b pkt 1-6 i 8-12) rozporządzenie z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, 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 (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2021 r., II KK 97/21).

Jak słusznie argumentuje Rzecznik Praw Obywatelskich w kasacji, art. 54 k.w. ma charakter przepisu blankietowego. Wobec tego zakres karalności opisanego w nim czynu jest determinowany obowiązującymi w danym momencie przepisami porządkowymi o zachowaniu w miejscu publicznym, wydanymi z upoważnienia ustawowego. Wobec treści art. 178 ust. 1 Konstytucji, sądy podlegają jedynie Konstytucji i ustawom. Z tego przepisu wynika, że obowiązkiem sądu orzekającego o odpowiedzialności osoby za wykroczenie na podstawie przepisu blankietowego, „uzupełnianego” przepisem rozporządzenia wykonawczego, jest zbadanie, czy przepisy rozporządzenia zostały wydane na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. W tej sprawie Sąd Rejonowy w R. nie przeprowadził takiej kontroli. Nie ma bowiem wątpliwości, że jej rzetelne przeprowadzenie doprowadziłoby ten Sąd do wniosku, że § 5 rzeczonego rozporządzenia, które dopełniało treść normatywną blankietowego art. 54 k.w. i stanowiło podstawę ukarania obwinionego, nie znajduje należytej podstawy ustawowej a samodzielnie, ze względu na treść art.

31 ust. 3 Konstytucji, nie może stanowić podstawy ograniczenia konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw, w tym prawa do przemieszczania się.

Obwinionemu M. S. przypisano w prawomocnym wyroku nakazowym wykroczenie z art. 54 k.w. w zw. z § 5 rozporządzenia z dnia 10 kwietnia 2020 r., którego opis sprowadzał się do tego, że „*bez uzasadnienia opuścił miejsce zamieszkania w innym celu niż zaspakajanie niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego i przebywał wspólnie z T. S.*”. Jak już wspomniano, ograniczenie wolności przemieszczania się gwarantowanej w art. 52 ust. 1 Konstytucji RP może nastąpić jedynie w warunkach przewidzianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, czyli wyłącznie w drodze ustawy. Ponadto dopuszczalne jest ustanowienie tylko takich ograniczeń, które nie naruszają istoty danej wolności lub prawa podmiotowego. W przypadku tego pierwszego warunku, analiza czy ograniczenie wolności konstytucyjnej nastąpiło w drodze ustawy wymaga oceny, jakie merytoryczne kryteria tego ograniczenia przewidziano w przepisach o randze ustawowej. Ponadto, gdy do realizacji norm ustawowych przewidziano możliwość wydania aktu podustawowego przez władzę wykonawczą, konieczna jest ścisła ocena zakresu delegacji w perspektywie tego, czy ukształtowanie normy zakazu/nakazu nie zostało w całości przekazane na ten etap (por. m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK-A 2003, z. 6, poz. 62). W przypadku uznania, że dla ograniczenia konstytucyjnej wolności brak jest przesłanek opisanych w ustawie, a pełna decyzyjność w tym obszarze delegowana jest do aktu wykonawczego, należy odmówić stosowania takiego przepisu, jako współwyznaczającego zakres normowania normy wyrażonej w art. 54 k.w. (por. wyrok Sądu Najwyższego z 14 kwietnia 2021 r., II KK 122/21).

Jak już wskazano, wspomniana ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie zawierała unormowań określających możliwość i warunki ograniczenia konstytucyjnej wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wobec tego akt prawny rangi niższej niż ustawa, wydany na podstawie przepisów tej ustawy, nie może limitować wolności przemieszczania się, którą gwarantuje w art. 52 ust. 1 Konstytucji RP. W rezultacie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w

związku z wystąpieniem stanu epidemii nie mogło tworzyć podstawy prawnej do wypełnienia blankietu normy sankcjonowanej art. 54 k.w. i prowadzić do ukarania na podstawie tego przepisu.

Niezależenie od powyższej argumentacji należy zauważyć, że celem przepisu § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii nie jest zapewnienie spokoju i porządku publicznego. Jak słusznie podkreśla się w orzecznictwie, w razie naruszenia przepisów, które mają inny przedmiot ochrony aniżeli ład i porządek publiczny, nie jest możliwe wyczerpanie znamion wykroczenia z art. 54 k.w. Nie budzi z kolei wątpliwości, że celem wspomnianego rozporządzenia była ochrona zdrowia, a nie zapewnienie porządku i ładu publicznego. Zatem również i z tego powodu nie można uznać, by obwiniony M. S. zrealizował znamiona wykroczenia z art. 54 k.w. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2021, II KK 75/21; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2021 r., sygn. akt II K 40/21).

W uzasadnieniu kasacji Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł ponadto, że w dacie orzekania przez Sąd Rejonowy w R. nie obowiązywały już przepisy rozporządzenia z dnia 10 kwietnia 2020 r. Zakazu przemieszczania się nie przewidywały też obowiązujące w dacie orzekania przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r., poz. 1066). Toteż również z tego powodu, mając na względzie treść art. 2 k.w., wymierzenie grzywny w tej sprawie nie było możliwe.

Odnosząc się do tego zagadnienia trzeba stwierdzić, że skoro – jak wyżej wykazano – czyn zarzucony obwinionemu nie mógł stanowić czynu zabronionego stypizowanego w art. 54 k.w., to nie mógł mieć do tego czynu zastosowania art. 2 k.w., zarówno w formule określonej w § 1 jak i 2. Ocena zachowania na płaszczyźnie art. 2 k.w. byłaby tylko wtedy celowa, gdyby uznać, że zachowanie obwinionego w dacie jego popełnienia było jednak czynem zabronionym jako wykroczenie z art. 54 k.w. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2021 r., II KK 97/21).

Mając powyższe na względzie, należało orzec jak w sentencji wyroku.