



Sygn. akt II KK 121/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 maja 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Puskarski (przewodniczący)

SSN Paweł Wiliński (sprawozdawca)

SSN Małgorzata Wąsek-Wiaderek

Protokolant Anna Janczak

w sprawie **D.K.**

ukaranego z art. 54 k.w. w zw. z § 5 pkt 2 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. 2020, poz. 658 ze zm.) po rozpoznaniu w Izbie Karnej na posiedzeniu w dniu 5 maja 2021 r.

kasacji wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich

na korzyść ukaranego

od wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w R.

z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. akt II W (...)

w trybie art. 535 § 5 k.p.k.

1) uchyla zaskarżony wyrok i uniewinnia D.K. od popełnienia przypisanego mu czynu;

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

UZASADNIENIE

D. K. został obwiniony o to, że w dniu 16 kwietnia 2020 r. w miejscowości (...), gm. K. 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, tj. o wykroczenie z art. 54 k.w. w związku z § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Wyrokiem nakazowym z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. akt II W (...) Sąd Rejonowy w R. uznał obwinionego D. K. za winnego popełnienia zarzuczonego mu wykroczenia wypełniającego dyspozycję art. 54 k.w. w związku z § 5 pkt 2 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 2020r. poz. 658) i rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 673) i za to, na podstawie art. 54 k.w., wymierzył mu karę 300,00 zł grzywny. Nadto, Sąd I instancji zwolnił obwinionego od opłaty i obowiązku zwrotu zryczałtowanych wydatków postępowania.

W związku z niezłożeniem przez obwinionego sprzeciwu od wskazanego wyżej wyroku, uprawomocnił się on z dniem 13 sierpnia 2020 r.

Kasację od tegoż wyroku wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich. Zaskarżając powyższe orzeczenie w całości na korzyść ukaranego, zarzucił „rażące i mające istotny wpływ na jego treść naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest art. 54 k.w. w zw. z § 5 pkt 2 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 D. K. nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia”.

Podnosząc powyższe, Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i uniewinnienie D. K. od popełnienia przypisanego mu wykroczenia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Kasacja Rzecznika Praw Obywatelskich okazała się zasadna w stopniu oczywistym, co skutkowało skierowaniem jej, w celu rozpoznania, na posiedzenie wyznaczone w trybie art. 535 § 5 k.p.k.

Rację ma skarżący, że czyn przypisany obwinionemu D.K. nie wyczerpuje znamion wykroczenia z art. 54 k.w., a zatem nie było możliwym ukaranie go na podstawie tego przepisu i wymierzenie mu kary grzywny. Wynika to w sposób oczywisty ze wskazanych poniżej powodów.

Podstawę odpowiedzialności karnej D. K. stanowił art. 54 k.w. w zw. z § 5 pkt 2 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). Sąd Rejonowy w R. uznał bowiem, że D. K. w dniu 16 kwietnia 2020 r. 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, wyczerpując tym samym dyspozycję wykroczenia z art. 54 k.w.

Przepis art. 54 k.w. stanowi, że kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany. Powołany wyżej przepis kodeksu wykroczeń ma charakter przepisu blankietowego zupełnego. Sam w sobie nie zawiera bowiem znamion czynu zabronionego, natomiast penalizuje zachowanie polegające na „wykroczeniu” przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych. Do wypełnienia znamion tego wykroczenia, skutkującego możliwością przypisania obwinionemu odpowiedzialności karnej niezbędne jest naruszenie przepisów porządkowych o zachowaniu się w miejscach publicznych, które to

przepisy muszą zostać wydane na podstawie konkretnego, ważnego, zgodnego z prawem upoważnienia ustawowego i w granicach tego upoważnienia. Przy czym chodzi tu zarówno o przepisy prawa miejscowego, jak i powszechnie obowiązujące przepisy rangi podustawowej - tj. rozporządzenia.

Zgodnie z art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu, a organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji innemu organowi. Treść powołanego wyżej przepisu jednoznacznie wskazuje, że rozporządzenie musi być wydane na podstawie wyraźnego szczegółowego upoważnienia w zakresie określonym w upoważnieniu, w granicach tego upoważnienia i nie może być sprzeczne z normami Konstytucji, aktem, na podstawie którego zostało wydane i innymi aktami, które regulują materię będącą przedmiotem rozporządzenia. Uchybienie któremukolwiek z tych wymogów powoduje niezgodność rozporządzenia z ustawą, a to zaś oznacza, że nie może być źródłem obowiązku dla obywateli i podstawą do ukarania za niestosowanie się do tego obowiązku.

Jakkolwiek możliwość pociągania do odpowiedzialności karnej na podstawie art. 54 k.w. na gruncie art. 42 ust. 1 Konstytucji RP nie została wyłączona, to jednak wyraźnie zobowiązano sądy stosujące przepis art. 54 k.w. do każdorazowego badania, czy organ stanowiący przepisy porządkowe działał na podstawie ustawy i w granicach upoważnień ustawowych. Wymierzenie kary na podstawie art. 54 k.w. jest bowiem możliwe tylko wtedy, gdy naruszone przepisy porządkowe nie wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego. Jeżeli natomiast dany przepis normuje sprawy nie przekazane do unormowania w akcie podstawowym, to naruszenie tego przepisu nie może prowadzić do ukarania na podstawie art. 54 kodeksu wykroczeń. Sądy, stosując art. 54 kodeksu wykroczeń, mają również prawo i obowiązek badać, czy przepisy porządkowe, do których odsyła analizowany przepis, są zgodne z Konstytucją, a w szczególności, czy zostały ustanowione zgodnie z konstytucyjnymi zasadami stanowienia aktów

podstawowych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK-A 2003, z. 6, poz. 62 - pkt 3 i 4 uzasadnienia).

Tymczasem, po pierwsze, na gruncie niniejszej sprawy nie sposób przyjąć, by przepisy rozporządzenia, a konkretnie § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, którego naruszenie stanowiło podstawę przypisania D.K. odpowiedzialności z art. 54 k.w., został wydany na podstawie prawidłowego umocowania ustawowego i w granicach tego upoważnienia.

Wskazane rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 46 i art. 46b pkt 1-6 i 8-12 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 284, 322, 374 i 567). Przepis art. 46a tejże ustawy stanowi, że 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.

Natomiast w art. 46b wskazano, że w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a, można ustanowić m.in. czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się (art. 46b pkt 1 w zw. z art. 46 ust. 4 pkt 1), nakaz lub zakaz przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach (art. 46b pkt 10) oraz nakaz określonego sposobu przemieszczania się (art. 46b pkt 12)

Trafnie zatem podniósł autor kasacji, że na podstawie art. 46b pkt 12 ww. ustawy wprowadzono możliwość ustanowienia nakazu określonego sposobu przemieszczania się, zaś w art. 46b pkt 1 poprzez odesłanie do art. 46 ust. 4 pkt 1 - możliwość czasowego ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się. Żaden z tych przepisów nie upoważnił jednak władzy wykonawczej do wprowadzenia powszechnego, ogólnego, generalnego zakazu przemieszczania się. Tymczasem nie ulega wątpliwości, że zawarty w § 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 dnia 10 kwietnia 2020 r.) zawierał właśnie taki generalny, ogólny, obowiązujący erga omnes zakaz przemieszczania się wszystkich obywateli, jednocześnie statuując enumeratywnie wymienione wyjątki od tego zakazu. Stanowił on bowiem, że „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:

1) wykonywania czynności zawodowych lub zadań służbowych, lub pozarolniczej działalności gospodarczej, lub prowadzenia działalności rolniczej lub prac w gospodarstwie rolnym, lub realizacji zadań mających na celu ochronę i zabezpieczenie upraw i plodów rolnych przed szkodami wyrządzanymi przez zwierzynę lub przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych zwierząt, 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”.

Rację ma zatem skarżący, że żaden ze wskazanych przepisów ustawy nie upoważniał Rady Ministrów do wprowadzenia powszechnego, ogólnego, generalnego zakazu przemieszczania się, a taki generalny, powszechny zakaz wykraczał poza kompetencje udzielone Radzie Ministrów, w ramach cytowanych wyżej przepisów ustawy.

Po drugie, nie sposób uznać, by § 5 cyt. wyżej rozporządzenia, obejmujący co do zasady całkowity powszechny zakaz przemieszczania się, był zgodny z przepisami Konstytucji. Zgodnie z art. 52 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. W ust. 2 unormowano natomiast możliwość swobodnego opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; przy czym nie ulega wątpliwości, że wolności te nie mają charakteru absolutnego i mogą podlegać ograniczeniom określonym w ustawie. Z kolei w art. 31 ust. 3 Konstytucji wskazano, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wprowadza zatem trzy kumulatywne przesłanki dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnych praw lub wolności - pierwsza mająca aspekt formalny, tj. wymóg ograniczenia takiej wolności tylko w formie ustawy (wykluczona jest forma aktu niższej rangi), druga o charakterze materialnym - dopuszczalność ustanowienia tylko takich ograniczeń, które nie naruszają istoty danej wolności lub prawa podmiotowego oraz trzecia określająca granice takiego ograniczenia, tj. tylko wtedy, gdy ograniczenie takie jest konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób (P. Wiliński, *Proces karny w świetle Konstytucji*, Warszawa 2011, s. 272-273 i cyt. tam orzecznictwo TK; a także wyrok TK z dnia 11 listopada 1998 r., K 39/97).

Warunkiem formalnym zgodnego z Konstytucją ograniczania praw jest ustanawianie ich tylko w ustawie. W ten sposób Konstytucja wprowadza zasadę

wyłącznie ustawy przy ograniczaniu konstytucyjnych praw. W myśl tej zasady wszelkie istotne kwestie związane z ograniczeniem praw powinny być rozstrzygnięte w ustawie. Także w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 34/99, OTK 2000, z. 5, poz. 142) wskazano, że "ustawodawca nie może przekazywać do unormowania w drodze rozporządzenia spraw o istotnym znaczeniu dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w konstytucji. Wymienione sprawy muszą być regulowane bezpośrednio w ustawie." Powyższe oznacza zatem, że niezachowanie ustawowej formy dla wprowadzenia ograniczeń wolności i praw musi skutkować dyskwalifikacją danego unormowania, jako sprzecznego z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (wyroki TK: z dnia 19 maja 1998 r., U 5/97; z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98 i z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98; z dnia 13 lipca 2011 r., K 10/09, OTK-A 2011, z. 6, poz. 56; z dnia 19 lipca 2011 r., P 9/09, OTK-A 2011, z. 6, poz. 59). Tymczasem w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie zawarto żadnego przepisu, który przewidywałby możliwość ograniczenia swobodnego przemieszczania się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wskazano jedynie (art. 46b cytowanej ustawy) że w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a, można ustanowić "czasowe ograniczenie określonego sposobu poruszania się" (art. 46b pkt 1 w zw. z art. 46 ust. 4 pkt 1), nakaz lub zakaz przybywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach" (art. 46b pkt 10) czy "nakaz określonego przemieszczania się" (art. 46b pkt 12). Nie tylko więc ustawa z 5 grudnia 2008 r. nie zawierała unormowań ograniczających swobodę poruszania się po terenie Rzeczypospolitej Polskiej, nie określiła warunków na jakich jest możliwe wprowadzenia zakazu poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ale również upoważniła Radę Ministrów jedynie do ustanowienia określonych, a nie generalnych, powszechnych środków, tj. do „czasowego ograniczenie określonego sposobu poruszania się” „nakazu lub zakazu przybywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach” czy „nakazu określonego przemieszczania się” .

Powyższe prowadzi zatem do jednoznacznego wniosku, że zawarty w § 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) zakaz przemieszczania się obywateli na terenie całego kraju jest sprzeczny z Konstytucją RP, a jako taki nie może stanowić normy sankcjonowanej przez art. 54 k.w.

Po trzecie, nie sposób wreszcie uznać, by przepis § 5 cytowanego wyżej rozporządzenia określający zakaz przemieszczania się można było uznać za „przepis porządkowy o zachowaniu się w miejscach publicznych”. Za taki uznaje się przepis wydany w celu zapewnienia porządku i spokoju publicznego. W sytuacji, gdy przepis ma inny przedmiot ochrony, nie jest możliwe zastosowanie unormowania z art. 54 k.w. Tymczasem nie budzi wątpliwości fakt, że celem przepisów 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), w tym analizowanego § 5 ww. rozporządzenia, jest ochrona zdrowia poprzez zwalczanie epidemii. Także zatem i z tego względu § 5 cytowanego rozporządzenia nie mógł stanowić podstawy prawnej do wypełnienia normy sankcjonowanej art. 54 k.w. i skutkować przypisaniem obwinionemu odpowiedzialności na podstawie tego przepisu.

Odnosząc się finalnie do argumentacji Rzecznika Praw Obywatelskich, wyrażającej przekonanie o braku możliwości wymierzenia ukaranemu kary grzywny również z uwagi na fakt, że w dacie orzekania przez Sąd Rejonowy w R. nie obowiązywał już unormowany w § 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z 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) powszechny zakaz przemieszczania się, zaś przepisy Rozporządzenia Rady Ministrów z 19 czerwca 2020 r. takiego zakazu nie przewidywały oraz z uwagi na treść art. 2 k.w., podzielić należy stanowisko wyrażone w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2021 r., sygn. akt II KK 97/21, że „skoro czyn zarzucony obwinionemu nie mógł stanowić czynu zabronionego w rozumieniu art. 1 § 1 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.”.

Przedstawione wyżej okoliczności i ustalenia wskazują jednoznacznie, że w realiach niniejszej sprawy brak było podstaw do przypisania obwinionemu odpowiedzialności karnej z art. 54 k.w. D. K. nie popełnił bowiem przypisanego mu wykroczenia, a jego zachowanie stanowiło realizację przysługującej mu z mocy art. 52 ust. 1 Konstytucji RP wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Skutkiem tego była konieczność uchYLENIA zaskarżonego wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w R. oraz uniewinnienia D. K. od zarzucanego mu czynu. Zaś immanentnie związaną z tym rozstrzygnięciem jest decyzja o obciążeniu Skarbu Państwa kosztami postępowania w sprawie.