



Sygn. akt II KK 202/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 czerwca 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Kazimierz Klugiewicz (przewodniczący)

SSN Dariusz Kala

SSN Paweł Wiliński (sprawozdawca)

Protokolant Anna Janczak

w sprawie **P. K. (K.)**

ukaranego z art. 54 k.w. w zw. 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 i in.

po rozpoznaniu w Izbie Karnej

na posiedzeniu w dniu 11 czerwca 2021 r.

kasacji wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich

na korzyść ukaranego

od wyroku Sądu Rejonowego w R.

z dnia 19 czerwca 2020 r., sygn. akt II W (...)

w trybie art. 535 § 5 k.p.k.

1) uchyla zaskarżony wyrok i uniewinnia P.K. od

popołnienia przypisanych mu czynów,

2) kosztami postępowania w sprawie o wykroczenie

obciąża Skarb Państwa.

UZASADNIENIE

P. K. został obwiniony o to, że:

1. w dniu 3 kwietnia 2020 r. około godz. 12:50 w R., ul. (...) w rejonie sklepu spożywczego, naruszył przepisy dotyczące przemieszczania się osób bez uzasadnionej przyczyny, 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;
2. w tym samym miejscu i czasie co w punkcie I nie zachował należytej odległości 2 m od drugiej osoby, czym naruszył przepisy z art. 54 k.w. w związku z § 18 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 19 czerwca 2020 r., sygn. akt II W (...), Sąd Rejonowy w R. uznał obwinionego za winnego popełnienia zarzuconych mu wykroczeń i wymierzył mu karę nagany oraz zwolnił obwinionego od kosztów sądowych.

W związku z brakiem złożenia przez obwinionego sprzeciwu od wskazanego wyżej wyroku nakazowego, uprawomocnił się on z dniem 18 lipca 2020 r.

Kasację od wyroku nakazowego wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich. Zaskarżając powyższe orzeczenie w całości na korzyść ukaranego, zarzucił:

- „1) w zakresie uznania obwinionego za winnego wykroczenia z art. 54 k.w. w zw. z § 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 566) w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii - rażące i mające istotny wpływ na jego treść naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest art. 54 k.w. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie w sytuacji, gdy czyn przypisany P.K. nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia;
- 2) w zakresie uznania obwinionego za winnego wykroczenia z art. 54 k.w. w zw. z § 18 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 566) w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii - rażące i mające istotny wpływ na jego

treść naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest art. 54 k.w. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie w sytuacji, gdy czyn przypisany P.K. nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia”.

Podnosząc powyższe, Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i uniewinnienie obwinionego od popełnienia przypisanych mu wykroczeń.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Oczywistość argumentacji przedstawionej w kasacji Rzecznika Praw Obywatelskich zdecydowała o skierowaniu sprawy, w celu jej rozpoznania, na posiedzenie wyznaczone w trybie art. 535 § 5 k.p.k. Trafnie bowiem wskazał autor kasacji, że zachowania przypisane obwinionemu P. K. zaskarżonym wyrokiem nakazowym nie mogły wyczerpać znamion wykroczeń z art. 54 k.w., co w konsekwencji wykluczało możliwość skazania go i ukarania karą nagany.

Sąd Rejonowy w R. błędnie uznał, że obwiniony dopuścił się dwóch wykroczeń. Pierwsze z nich miało polegać na tym, że P.K. w dniu 3 kwietnia 2020 r. naruszył przepisy dotyczące przemieszczania się osób bez uzasadnionej przyczyny i zakwalifikowane zostało z art. 54 k.w. w zw. 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 566). Drugie, miało zdaniem Sądu wyrokującego, polegać na tym, że w dniu 3 kwietnia 2020 r. obwiniony nie zachował należytej odległości 2 m od drugiej osoby, i zostało zakwalifikowane przez ten Sąd jako wykroczenie z art. 54 k.w. w zw. z § 18 cytowanego wyżej rozporządzenia.

Tymczasem odpowiedzialności karnej za wykroczenie z art. 54 k.w., skutkującej możliwością wymierzenia kary grzywny do 500 złotych albo kary nagany podlega ten, kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych. Przepis ten ma charakter przepisu blankietowego zupełnego. Oznacza to, że przepis ten sam w sobie nie zawiera znamion czynu zabronionego. Penalizuje natomiast zachowania naruszające wydane z upoważnienia ustawy przepisy porządkowe o zachowaniu się w miejscach publicznych. Aby zatem możliwe było przypisanie

odpowiedzialności karnej na podstawie ww. przepisu obwiniony musi dopuścić się naruszenia przepisów porządkowych o zachowaniu się w miejscach publicznych, a przepisy te muszą zostać wydane na podstawie konkretnego, ważnego, zgodnego z prawem upoważnienia ustawowego oraz w granicach tego upoważnienia.

Tymczasem nie sposób przyjąć, by przepisy rozporządzenia, a konkretnie § 5 i § 18 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, których naruszenie stanowiło podstawę przypisania P.K. odpowiedzialności za wykroczenia z art. 54 k.w., zostały wydane na podstawie prawidłowego umocowania ustawowego i w granicach tego upoważnienia.

Powyższe rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 46a 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 i 374). 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).

Już zatem z literalnego brzmienia ww. przepisów jednoznacznie wynika, że art. 46b pkt 12 ww. ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi przewidywał możliwość ustanowienia w drodze przepisów rangi podstawowej nakazu określonego sposobu przemieszczania się, zaś 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 zawierał natomiast delegacji do wprowadzenia generalnego zakazu przemieszczania się. Nie ma tymczasem wątpliwości, że w przepisie § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii ustanowiono właśnie taki generalny, ogólny, zakaz przemieszczania się wszystkich obywateli, wyliczając jednocześnie wyjątki, kiedy ten zakaz nie obowiązuje.

Trafnie wskazał zatem autor kasacji, że zawarty w § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia marca 31 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii zakaz przemieszczania się obywateli na terenie całego kraju jest sprzeczny z Konstytucją RP, nie może tym samym stanowić normy sankcjonowanej przez art. 54 k.w.

Wprawdzie zagwarantowana w art. 52 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, to jednak zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji 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. Nadto, ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Niezachowanie ustawowej formy dla wprowadzenia ograniczeń wolności i praw musi skutkować dyskwalifikacją danego unormowania, jako sprzecznego z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (zob. 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 brak jest przepisu, stanowiącego podstawę do ograniczenia swobodnego przemieszczania się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przewidziano w niej jedynie możliwość ustanowienia "czasowego ograniczenia określonego sposobu poruszania się" (art. 46b pkt 1 w zw. z art. 46 ust. 4 pkt 1), „nakazu lub zakazu przybywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach" (art. 46b pkt 10) czy "nakazu określonego przemieszczania się" (art. 46b pkt 12). Przesądza to o oczywistej zasadności zarzutów kasacji.

Nie sposób wreszcie odmówić racji skarżącemu, że zarówno zawarty w § 5 cytowanego wyżej rozporządzenia zakaz przemieszczania się jak i zawarty w § 18 tego aktu prawnego nakaz zachowania przy przemieszczaniu się odległości nie mniejszej niż 2 metry od innej osoby można było uznać za przepisy porządkowe o zachowaniu się w miejscach publicznych. Celem wprowadzenia tych unormowań była bowiem ochrona zdrowia poprzez zwalczanie epidemii, a nie deklarowane formalnie zapewnienie porządku i spokoju publicznego. Także zatem i z tego powody regulacje zawarte w § 5 i § 18 wyżej rozporządzenia nie mogły stanowić wypełnienia normy sankcjonowanej art. 54 k.w. związanej z wykroczeniami przeciwko przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych i prowadzić do ukarania obwinionego na podstawie tego przepisu.

W konsekwencji uznać należy, że obwiniony P.K. nie dopuścił się zachowań pozwalających na przypisanie mu odpowiedzialności na podstawie art. 54 k.w. W konsekwencji, należało uchylić zaskarżony wyrok nakazowy Sądu Rejonowego w R. oraz uniewinnić P.K. od przypisanych mu czynów. O kosztach postępowania rozstrzygnięto w oparciu o treść art. 119 § 2 pkt 1 k.p.w.