



Sygn. akt II KK 221/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 czerwca 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Rafał Malarski (przewodniczący)

SSN Kazimierz Klugiewicz

SSN Eugeniusz Wildowicz (sprawozdawca)

Protokolant Anna Janczak

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

w sprawie **M. T.**

obwinionego z art. 54 k.w.,

po rozpoznaniu w Izbie Karnej w dniu 9 czerwca 2021 r.,

kasacji wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich na korzyść

od wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w R.

z dnia 11 sierpnia 2020 r., sygn. akt II W (...),

- 1. uchyla zaskarżony wyrok i uniewinnia obwinionego od popełnienia zarzucanego mu czynu,**
- 2. kosztami procesu obciąża Skarb Państwa.**

UZASADNIENIE

M. T. wyrokiem nakazowym Sądu Rejonowego w R. z dnia 11 sierpnia 2020 r., sygn. akt II W (...), został uznany za winnego popełnienia wykroczenia z art. 54 k.w. w zw. z par. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów w związku z wystąpieniem

stanu epidemii, polegającego na tym, że w dniu 16 kwietnia 2020 r. około godz. 16:25 naruszył przepisy prawa dotyczące przemieszczania się osób, wprowadzone w związku z wystąpieniem stanu epidemii i opuścił bez powodu miejsce zamieszkania a następnie spotkał się z dwoma innymi mężczyznami w R. przy ul. (...) i za to został ukarany karą grzywny w wysokości 400 zł.

Wyrok ten nie został zaskarżony i uprawomocnił się w dniu 3 września 2020 r.

Kasację od orzeczenia Sądu Rejonowego w R. wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich, zaskarżając je w całości na korzyść ukaranego w oparciu o zarzut rażącego i mającego istotny wpływ na treść wyroku naruszenia 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.T. nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia.

Podnosząc powyższe, skarżący wniósł o uchylenie wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w R., sygn. akt II W (...), i uniewinnienie M. T. od popełnienia przypisanego mu wykroczenia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Kasacja jest oczywiście zasadna, stąd jej rozpoznanie i uwzględnienie na posiedzeniu w trybie art. 535 § 5 k.p.k.

M. T. został obwiniony o naruszenie § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (dalej: również jako rozporządzenie z dnia 10 kwietnia 2020 r.). Przepis ten zakazywał w okresie od 10 do 19 kwietnia 2020 r. przemieszczania się osób przebywających na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, 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 płodów 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.

Podstawę prawną ukarania obwinionego stanowił art. 54 k.w., mający charakter przepisu blankietowego zupełnego i dynamicznego, co oznacza, że sama jego treść nie określa znamion czynu zabronionego, a przepis ten zawiera odesłanie do każdorazowo aktualnej treści przepisów sankcjonowanych. W niniejszej sprawie przepisem uzupełniającym normę blankietową art. 54 k.w. był wspomniany wyżej § 5 rozporządzenia z dnia 10 kwietnia 2020 r. Ponieważ podstawą pociągnięcia obwinionego do odpowiedzialności represyjnej był przepis blankietowy, na sądzie, stosującym art. 54 k.w., spoczywał obowiązek zbadania, czy przepisy stanowiące uzupełnienie blankietu zostały prawidłowo skonstruowane i wprowadzone do porządku prawnego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02, OTK-A 2003, z. 6, poz. 62 - pkt 3 i 4 uzasadnienia). Zgodnie z zasługującym na podzielenie poglądem Sądu Najwyższego, wyrażonym w wyroku z dnia 16 marca 2021 r., sygn. akt II KK 74/21, „badanie to musi dotyczyć nie tylko kwestii istnienia podstawy ustawowej do wydania określonych przepisów porządkowych, które określają normę sankcjonowaną, ale także tego, czy mieszczą się one - w tym wypadku przepisy rozporządzenia z 31 marca 2020 r. – w granicach upoważnienia ustawowego”.

Temu zadaniu Sąd Rejonowy w R. w postępowaniu zakończonym wydaniem zaskarżonego wyroku nie sprostał.

Pierwszym zagadnieniem wymagającym rozważenia w niniejszej sprawie była poprawność delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia z dnia 10

kwietnia 2020r., albowiem przepisy zabezpieczone sankcją przewidzianą w art. 54 k.w. muszą mieć normatywne zakotwiczenie w upoważnieniu ustawowym (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2021 r., sygn. akt II KK 64/21). Przedmiotowy akt wykonawczy wydano 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 (dalej: ustawa z 5 grudnia 2008 r.)). W powołanym przepisie art. 46b pkt 12 ustawy z 5 grudnia 2008 r. przewidziano możliwość wprowadzenia nakazu określonego sposobu przemieszczania się, z kolei w art. 46b pkt 1, w drodze odesłania do art. 46 ust. 4 pkt 1, wskazano że możliwe jest czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się. Ustawa ta nie dawała jednak, jak trafnie podkreślił Sąd Najwyższy w przywoływanym już wyroku z dnia 16 marca 2021 r., sygn. akt II KK 64/21, podstaw do powszechnego ograniczenia w drodze rozporządzenia swobodnego przemieszczania się obywateli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a zaledwie do podjęcia przez organy wykonawcze działań na szczeblu lokalnym (dane miejsce, obiekt lub obszar) i wyłączającym jedynie określony sposób poruszania się w odróżnieniu od wprowadzonego rozporządzeniem całkowitego zakazu przemieszczania się. W świetle powyższego należy stwierdzić, że w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, brak było delegacji upoważniającej władzę wykonawczą do ustanowienia ograniczeń, które w istocie prowadzą do całkowitego i powszechnego wyłączenia swobody przemieszczania się obywateli. Inaczej rzecz ujmując, wynikający z § 5 rozporządzenia z dnia 10 kwietnia 2020 r., zakaz przemieszczania się osób przebywających na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, za wyjątkiem wskazanych w przepisie sytuacji, przekraczał zakres delegacji ustawowej, na której oparto to rozporządzenie. Stanowił bowiem daleko bardziej idące uregulowanie niż wynikający z ustawowego upoważnienia nakaz określonego sposobu przemieszczania się.

Wolność przemieszczania się obywateli to jedno z podstawowych praw obywatelskich, na którego straży stoi art. 52 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, konstytucyjne prawa i wolności mogą być ograniczane wyłącznie w drodze ustawy – przy czym ustawa

musi określać precyzyjnie kształt tych ograniczeń – nie pozostawiając organom władzy wykonawczej większej swobody w tym zakresie (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98, OTK 2000, z. 1, poz. 3). Wymóg formy ustawowej dotyczy wszystkich elementów ograniczenia praw i wolności. Niedopuszczalne jest przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń (tak wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98). A zatem można wnioskować, że w rozporządzeniu powinny być zamieszczane wyłącznie, gdy chodzi o tę materię, przepisy o charakterze technicznym, niemające zasadniczego znaczenia z punktu widzenia praw lub wolności jednostki. Przy czym Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uzależnia wprowadzenie nakazów i zakazów dotyczących podstawowych praw i wolności obywatelskich od wprowadzenia jednego z trzech stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji RP, co dotychczas me miało miejsca.

Zgodnie z treścią polskiej ustawy zasadniczej, 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. Skoro jednak, pomimo zaistnienia przesłanek do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, władza wykonawcza nie zdecydowała się na wprowadzenie tego stanu, wprowadzając jedynie stan epidemii, a wcześniej stan zagrożenia epidemiologicznego, a żaden z tych stanów nie może być uznany za stan nadzwyczajny w rozumieniu art. 228 Konstytucji, zatem ograniczenia wynikające z wprowadzenia takiego stanu nie mogą naruszać istoty konstytucyjnych praw i wolności.

Z powyższych względów, zgodzić się należy ze stanowiskiem skarżącego, że zakaz przemieszczania się wyrażony w treści rozporządzenia z dnia 10 kwietnia 2020 r. był niekonstytucyjny. A skoro tak, nie mógł stanowić źródła obowiązków dla obywateli ani podstawy do ukarania za niestosowanie się do tych obowiązków.

Obywatel nie może być przecież karany za to, że realizując swoją konstytucyjną wolność, nie zastosował się do zakazu, który nosi wszelkie cechy bezprawia legislacyjnego.

Poważne wątpliwości budzi również, co sygnalizuje Autor kasacji, sam status § 5 rozporządzenia z dnia 10 kwietnia 2020 r. jako przepisu porządkowego, wypełniającego normę blankietową z art. 54 k.w. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, art. 54 k.w. „ma na celu ochronę porządku i spokoju w miejscach publicznych. Zawiera on odesłanie do przepisów porządkowych wydawanych w celu zapewnienia porządku i spokoju publicznego. W konsekwencji, w razie naruszenia przepisów, które mają inny przedmiot ochrony, nie jest możliwe zastosowanie zaskarżonego przepisu” (tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02, OTK-A 2003. z. 6, poz. 62). Za przepisy służące ochronie porządku i spokoju publicznego nie sposób uznać regulacji, odnoszących się do ochrony zdrowia publicznego – któremu to celowi służą zarówno ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, jak i wydane na jej podstawie akty wykonawcze.

Warto również wspomnieć, że dyskusyjna jest sama dopuszczalność pociągnięcia do odpowiedzialności za naruszenie przepisu porządkowego (gdyby za taki uznać powszechny zakaz swobodnego przemieszczania się osób po terytorium Rzeczypospolitej, wprowadzony ze względu na zagrożenie epidemiczne), w żaden sposób niezagrożonego sankcją. Nie ulega wątpliwości, że przepis przewidujący odpowiedzialność za wykroczenie powinien być tak sformułowany, aby między innymi przewidywał wyraźnie oznaczoną konsekwencję jego naruszenia - co wynika wprost z treści art. 42 ust. 1 Konstytucji RP i art. 1 k.w. „Podzielić należy, wyrażone już w orzecznictwie Sądu Najwyższego, poglądy, że przy tworzeniu przepisów o charakterze porządkowym, mających wyjaśnić swą treścią dyspozycję przepisu o charakterze >>blankietowym<< zawierającego już konkretną sankcję (jak np. art. 54 k.w.), wystarczające byłoby ogólne odesłanie do odpowiedzialności przewidzianej w tym przepisie, jeśli tylko przewidywana kara grzywny miałyby być równa tej, którą ten przepis przewiduje. Takie odesłanie do sankcji przewidzianej w przepisie Kodeksu wykroczeń (prawie materialnym) uznać jednak należy za minimum wymagań w tym zakresie” - tak Sąd Najwyższy w

wyroku z dnia 9 czerwca 2005 r., sygn. akt V KK 41/05. Przepis § 5 rozporządzenia z dnia 10 kwietnia 2020 r. żadnego odwołania do treści art. 54 k.w. nie zawierał, mimo że w demokratycznym państwie prawnym sprawca powinien wiedzieć, co go czeka za złamanie zakazów przewidzianych w przepisach porządkowych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2005 r., sygn. akt V KK 41/05).

Powyższe prowadzi do konstatacji, że § 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 mógł stanowić podstawy prawnej pociągnięcia do odpowiedzialności M. T. za wykroczenie z art. 54 k.w. Zachowanie obwinionego – polegające na złamaniu zakazu przemieszczania się przez opuszczenie miejsca zamieszkania, a następnie spotkanie z dwoma innymi mężczyznami w miejscu publicznym – nie wypełniało bowiem znamion wykroczenia. Zgodnie z treścią art. 1 k.w., wykroczenie stanowi tylko czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5000 zł lub nagany. W niniejszej sprawie w chwili popełnienia czynu nie istniał przepis prawidłowo wypełniający normę blankietową z art. 54 k.w., pozwalający na pociągnięcie do odpowiedzialności za korzystanie ze swobody przemieszczania się po terytorium Rzeczypospolitej oraz na wymierzenie z tego tytułu sankcji. Nie było więc podstaw do wszczęcia postępowania przeciwko M. T., a skoro już takie postępowanie wszczęto, Sąd Rejonowy powinien był wydać w stosunku do obwinionego wyrok uniewinniający. Zachowanie obwinionego nie wypełniło bowiem znamion wykroczenia z art. 54 k.w., jak i żadnego innego czynu zabronionego.

Z tych względów, podzielając podniesiony w kasacji zarzut rażącego naruszenia przepisów prawa materialnego, należało uchylić zaskarżony wyrok i uniewinnić obwinionego od popełnienia zarzucanego mu czynu, kosztami postępowania w sprawie obciążając Skarb Państwa.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy orzekł jak w wyroku.

