



Sygn. akt II KK 226/21

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 **A.N.**

ukaranej 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 ukaranej

od wyroku Sądu Rejonowego w R.

z dnia 3 lipca 2020 r., sygn. akt II W (...)

w trybie art. 535 § 5 k.p.k.

1) uchyla zaskarżony wyrok i uniewinnia A.

N. od popełnienia przypisanych jej czynów,

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

UZASADNIENIE

A.N. została obwiniona o to, że:

„1) w dniu 18 kwietnia 2020 r. około godziny 01:30 w msc. G., ul. (...), nie stosowała 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 opuściła miejsce zamieszkania w innym celu niż zaspokajanie niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego i przebywania wspólnie z P.T., 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 z wystąpieniem stanu epidemii;

2) w dniu 18 kwietnia 2020 r. około godziny 01:30 w msc. G., ul. (...) nie stosowała się do obowiązku zakrywania ust i nosa przy pomocy odzieży lub jej części, maski, maseczki albo kasku ochronnego, tj. o wykroczenie z art. 54 k.w. w związku z § 18 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów z wystąpieniem stanu epidemii.”

Wyrokiem nakazowym z dnia 3 lipca 2020 r., sygn. akt II W [...] /20, Sąd Rejonowy w R. uznał obwinioną za winnego popełnienia zarzuconych jej wykroczeń i wymierzył jej łączną karę grzywny w wysokości 500 złotych. Nadto, Sąd Rejonowy zasądził od obwinionej na rzecz Skarbu Państwa zryczałtowane wydatki postępowania w sprawie oraz wymierzył jej opłatę.

Wobec braku złożenia przez obwinioną sprzeciwu od wskazanego wyżej orzeczenia, stało się ono prawomocne z dniem 18 lipca 2020 r.

Kasację od wyroku nakazowego Sądu I instancji wywiódł Rzecznik Praw Obywatelskich. Zaskarżył powyższe orzeczenie w całości na korzyść ukaranej, zarzucając „rażące i mające istotny wpływ na jego treść naruszenie prawa materialnego, tj. art. 54 k.w. w zw. z § 5 i § 18 ust. 1 pkt 2 a 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 z późn. zm. - Dz.U. z 2020 r. Poz. 673), poprzez niewłaściwe jego zastosowanie w sytuacji, gdy czyn przypisany A. N. nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia”.

Podnosząc powyższy zarzut, Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i uniewinnienie obwinionej od popełnienia przypisanych jej czynów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

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

Zanim jednak Sąd Najwyższy odniesie się do kluczowej kwestii niniejszej sprawy, tj. możliwości przypisania obwinionej wykroczeń z art. 54 k.w. w związku z niezastosowaniem się przez nią w dniu 18 kwietnia 2020 r. do ograniczeń i nakazów wynikających z obowiązujących w dacie czynów na terenie Rzeczypospolitej Polskiej ograniczeń, nakazów i zakazów związanych z wystąpieniem stanu epidemii, wskazać należy, że Sąd Rejonowy w R., przypisując obwinionej popełnienie dwóch wykroczeń z art. 54 k.w. błędnie wskazał przepisy rozporządzeń wykonawczych, których naruszenie miało stanowić wypełnienie normy blankietowej z art. 54 k.w. Przede wszystkim Sąd I instancji błędnie uznał, że A.N. w dniu 18 kwietnia 2020 r. nie stosując 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 opuściła miejsce zamieszkania w innym celu niż zaspokajanie niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego i przebywania wspólnie z P.T., czym uchybiła przepisom § 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów z wystąpieniem stanu epidemii; podczas gdy we wskazanej wyżej dacie przepisy tego rozporządzenia już nie obowiązywały. Wskazane rozporządzenie zostało zastąpione przepisami Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 658). Podobnie przepisy tego rozporządzenia winny stanowić ewentualną podstawę przypisania obwinionej drugiego z wykroczeń. Tymczasem Sąd Rejonowy uznał, że obwiniona w dniu 18 kwietnia 2020 r. nie stosując się do obowiązku zakrywania ust i nosa przy pomocy odzieży lub jej części, maski, maseczki albo kasku ochronnego, dopuściła się wykroczenia z art. 54 k.w. w związku z § 18 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. w

sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów z wystąpieniem stanu epidemii. Powołane przez Sąd rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. było aktem jednorazowym, zmieniającym rozporządzenie z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, doprecyzowującym jedynie ustanowiony w § 16 tego rozporządzenia zakaz korzystania z terenów zieleni. W żadnym stopniu nie odnosiło się natomiast do obowiązku zakrywania ust i nosa.

Odnosząc się zaś do argumentacji przedstawionej w kasacji, wskazać należy, że kwestia możliwości 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.), a następnie zastąpionego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 658) była już w ostatnim czasie przedmiotem licznych rozważań Sądu Najwyższego (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: dnia 26 marca 2021 r., II KK 40/21; z dnia 16 marca 2021 r., II KK 74/21; z dnia 8 kwietnia 2021 r., II KK 75/21 i II KK 96/21; z dnia 29 kwietnia 2021 r., II KK 135/21; z dnia 5 maja 2021 r., II KK 122/21; II KK 106/21; V KK 126/21; V KK 132/21). W powołanych wyżej judykatach Sąd Najwyższy wskazywał jednoznacznie i konsekwentnie, odwołując się do przepisów art. 52 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, że co prawda zagwarantowana konstytucyjnie wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu nie ma charakteru absolutnego, to jednak 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 (por. 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).

Zbędne wydaje się zatem w tym miejscu powielanie rozważań dotyczących wskazanych powyżej kwestii. Dość poprzestać na stwierdzeniu, że Sąd Najwyższy w obecnym składzie w pełni aprobuje stanowisko wyrażone w przywołanych wyżej orzeczeniach Sądu Najwyższego, 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. Przewiduje ona jedynie możliwość ustanowienia nakazu określonego sposobu przemieszczania się lub czasowego ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się. W konsekwencji nie sposób uznać, by wydane na podstawie przepisów tejże 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, zostało wydane na podstawie prawidłowego umocowania ustawowego i w granicach tego upoważnienia. To z kolei oznacza, że w zakresie, w jakim ograniczało wolność przemieszczania się obywateli na terenie całego kraju (§ 5 rozporządzenia) nie posiadało należytej delegacji ustawowej i nie mogło ono tworzyć podstawy prawnej do wypełnienia blankietu normy sankcjonowanej z art. 54 k.w. i prowadzić do ukarania na podstawie tego przepisu (zob. wyrok Sądu Najwyższego z: dnia 16 marca 2021 r., II KK 97/21; dnia 5 maja 2021 r., II KK 106/21).

Analogiczna sytuacja ma miejsce w zakresie ustanowionego w § 18 rozporządzenia z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii obowiązku zakrywania, przy pomocy odzieży lub jej części, maski albo maseczki, ust i nosa. Nakaz ten został ustanowiony na podstawie upoważnienia zawartego w art 46 b pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Tymczasem, co trafnie podniósł autor kasacji, w granicach tego upoważnienia Rada Ministrów mogła określić w rozporządzeniu wyłącznie obowiązek stosowania środków profilaktycznych przez osoby chore lub podejrzane o zachorowanie. Nie budzi zatem wątpliwości, że w zakresie w jakim

rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. ustanowiło powszechny, obowiązujący erga omnes obowiązek zakrywania ust i nosa w przestrzeni publicznej, a zatem obowiązujący także osoby inne niż chore czy podejrzane o zachorowanie, zostało wydane z przekroczeniem granic delegacji ustawowej.

Tymczasem odpowiedzialności karnej za wykroczenie z art. 54 k.w., skutkującej możliwością wymierzenia kary grzywny do 500 złotych albo kary nagany podlega ten i tylko ten, kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych. Przepis ten ma charakter przepisu blankietowego zupełnego. Sam w sobie nie zawiera znamion czynu zabronionego, penalizuje natomiast zachowania „wykraczające” przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym 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, które to przepisy muszą zostać wydane na podstawie konkretnego, ważnego, oraz zgodnego z prawem upoważnienia ustawowego i w granicach tego upoważnienia. Skoro zatem, jak wskazano wyżej, przepisy rozporządzenia z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, zostały wydane mimo braku stosownej delegacji ustawowej, to nie mogły stanowić podstawy przypisania obwinionej wykroczeń z art. 54 k.w.

Niezależnie od powyższego przyznać należy rację autorowi kasacji, że zarówno zawarty w § 5 cytowanego wyżej rozporządzenia zakaz przemieszczania się jak i zawarty w § 18 tego aktu prawnego obowiązek zakrywania ust i nosa nie mogą zostać uznane za „przepisy porządkowe o zachowaniu się w miejscach publicznych”. Celem ich ustanowienia była ochrona zdrowia i zwalczanie epidemii, a nie zapewnienie porządku i spokoju publicznego. Również zatem i z tej przyczyny normy zawarte w § 5 i § 18 cytowanego wyżej rozporządzenia nie mogły stanowić wypełnienia normy sankcjonowanej art. 54 k.w., związanej z naruszeniami przepisów porządkowych zachowania się w miejscach publicznych i prowadzić do ukarania obwinionej na podstawie tego przepisu.

Przedstawione wyżej rozważania wskazują jednoznacznie, że w realiach niniejszej sprawy brak było podstaw do przypisania obwinionej odpowiedzialności z art. 54 k.w., gdyż nie popełniła przypisanych jej wykroczeń. W efekcie zaszła konieczność uchylenia zaskarżonego wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w R. oraz uniewinnienia A.N. od przypisanych jej czynów. Konsekwencją tego rozstrzygnięcia jest decyzja o obciążeniu Skarbu Państwa kosztami postępowania w sprawie.

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