



Sygn. akt II KK 274/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 lipca 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Przemysław Kalinowski (przewodniczący)

SSN Eugeniusz Wildowicz

SSN Włodzimierz Wróbel (sprawozdawca)

Protokolant Edyta Demiańczuk - Komoń

w sprawie **P. Z.**,

ukaranego z art. 54 k.w.,

po rozpoznaniu w Izbie Karnej na posiedzeniu w dniu 14 lipca 2021 r. w trybie
art. 535 § 5 k.p.k.

kasacji wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich na korzyść ukaranego
od wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w R. z dnia 16 lipca 2020 r.,
sygn. akt II W (...),

**1) uchyla zaskarżony wyrok i uniewinnia P. Z. od popełnienia
przypisanego mu czynu;**

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

UZASADNIENIE

Wyrokiem nakazowym Sądu Rejonowego w R. z dnia 16 lipca 2020 r. (sygn.
akt II W (...)) P. Z. został uznany winnym tego, że w dniu 5 kwietnia 2020 r. około

godziny 16:30 na terenie miasta R. nie stosował się do zakazu przemieszczania się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej osób przebywających na tym obszarze w związku z ogłoszonym stanem epidemii, tj. wykroczenia 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 (Dz.U. z 2020r. poz. 566 ze zm.), za które wymierzono mu karę grzywny w wysokości 200 zł.

Nie wniesiono sprzeciwu od tego wyroku.

Od powyższego orzeczenia na podstawie art. 110 § 1 k.p.s.w. kasację wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich, zarzucając przedmiotowemu wyrokowi rażące i mające istotny wpływ na treść wyroku naruszenie prawa materialnego, tj. 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 z późn. zm.), poprzez jego niewłaściwe zastosowanie w sytuacji, gdy czyn przypisany ukaranemu nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia.

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w R. i uniewinnienie P. Z. od popełnienia przypisanego mu wykroczenia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Kasacja okazała się zasadna w stopniu oczywistym.

Zagadnienie możliwości ograniczenia wolności przemieszczania się obywateli na terenie całego kraju, którą gwarantuje w art. 52 ust. 1 Konstytucji w drodze rozporządzenia z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 658) było przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego (por. wyroki z dnia 16 marca 2021 r. II KK 74/21, II KK 64/21 oraz II KK 97/21). Sąd Najwyższy w składzie niniejszym podziela w pełni wyrażone w tych judykatach stanowisko.

Przypomnieć należy, że przepis art. 54 k.w. ma charakter przepisu blankietowego zupełnego, czyli zakres karalności jest każdorazowo determinowany przez obowiązujące w danym momencie wydane z upoważnienia ustawy przepisy

porządkowe o zachowaniu się w miejscach publicznych. Zatem zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, to na sądach ciąży obowiązek weryfikacji, czy owe przepisy porządkowe zostały wydane zgodnie z delegacją ustawową (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK-A 2003, z. 6, poz. 62). W ten sposób to finalnie sądy sprawujące zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji wymiar sprawiedliwości rozstrzygać będą o winie sprawcy czynu karalnego. Związanie ich wydanymi przepisami porządkowymi powodowałoby, że o tym co jest karalne decydowałyby organy władzy wykonawczej, czy też samorządu terytorialnego, bez względu na to, czy w istocie miały one ku temu podstawę ustawową. Zgodnie zaś z art. 178 ust. 1 Konstytucji "sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom", co powoduje, że ustrojodawca kształtując zakres pojęcia sprawowania wymiaru sprawiedliwości świadomie przekazał w ręce sądów uprawnienie do samodzielnej oceny i ustalenia zgodności podustawowych aktów normatywnych z ustawami oraz obowiązek, w razie stwierdzenia ich niezgodności z tymi ustawami, odmowy ich zastosowania w konkretnej sprawie. Takie rozumienie znaczenia normatywnego wspomnianego przepisu nie budzi wątpliwości ani w orzecnictwie, ani doktrynie.

Przechodząc do realiów niniejszej sprawy wskazać należy, że obwinionemu przypisano w prawomocnym wyroku nakazowym wykroczenie z art. 54 k.w. w zw. z § 5 rozporządzenia z 31 marca 2020 r., którego opis sprowadzał się do tego, że *„w dniu 5 kwietnia 2020 r. około godziny 16:30 na terenie miasta R. wykroczył przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu w miejscach publicznych tj. zakazu na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od 01 kwietnia 2020 r. do dnia 11 kwietnia 2020 r. przemieszczania się na tym obszarze”*. Ograniczenie wolności przemieszczania się gwarantowanej w art. 52 Konstytucji może nastąpić jedynie w warunkach przewidzianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, czyli wyłącznie w drodze ustawy (kryterium formalne) oraz dopuszczalne jest ustanowienie tylko takich ograniczeń, które nie naruszają istoty danej wolności lub prawa podmiotowego (kryterium materialne). W przypadku tego pierwszego warunku, z uwagi na jego swoistą zerojedynkowość, analiza czy ograniczenie wolności konstytucyjnej nastąpiło w

drodze ustawy wymaga oceny, jakie merytoryczne kryteria tego przewidziano w przepisach rangi ustawowej. Nadto, 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. W przypadku uznania, że dla ograniczenia konstytucyjnej wolności albo brak jest przesłanek opisanych w ustawie, albo pełna decyzyjność w tym obszarze delegowana jest do aktu wykonawczego, należy odmówić stosowania takiego przepisu, jako współwyznaczającego zakres normowania normy wysłowionej w art. 54 k.w. Podzielić należy w tym miejscu pogląd wyrażony już przez Sąd Najwyższy w cytowanych wcześniej orzeczeniach, iż ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 z późn. zm.) nie zawiera unormowań określających możliwość i warunki ograniczenia konstytucyjnej wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zatem akty prawne rangi niższej niż ustawa nie mogą limitować tej wolności przemieszczania się, którą gwarantuje w art. 52 ust. 1 Konstytucji. Jest zatem oczywiste, że rozporządzenie 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. 658), 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.

Nadto, mając na uwadze unormowanie art. 92 ust. Konstytucji RP, które wyklucza dopuszczalność tworzenia przepisów rozporządzenia wykonawczego w oderwaniu od celu ustawy lub wbrew jej merytorycznym rozwiązaniom, co prowadziłoby do tworzenia przepisów noszących znamiona samodzielnej normy prawnej (por. np. wyroki TK: dnia 4 listopada 1997 r., U 3/97, OTK 1997, z. 3-4, poz. 40; z dnia 5 listopada 2001 r., U1/01, OTK 2001, z. 8, poz. 247; z dnia 30 kwietnia 2009 r., U 2/08, OTK-A 2009, z. 4, poz. 56; z dnia 10 marca 2010 r., U 5/07, OTK - A 2010, z. 3, poz. 20; z dnia 31 maja 2010 r., U 4/09, OTK-A 2010, z. 4, poz. 36; z

dnia 27 maja 2014 r., U 12/13, OTK-A 2014, z. 5, poz. 56), podzielić należy pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, że rozporządzenie z dnia 31 marca 2020 r. nie mogło stanowić skutecznego narzędzia prawnego do ustanowienia dla wszystkich obywateli ogólnego zakazu przemieszczania się na terytorium Polski (z kilkoma wąskimi wyjątkami). Przepis art. 46b pkt 12 ustawy, stanowiący formalną podstawę do wydania wskazanego rozporządzenia stanowił wyłącznie, że można w rozporządzeniu ustanowić nakaz określonego sposobu przemieszczania się. Zatem z oczywistych względów ustanowienie generalnego zakazu przemieszczania rażąco wykraczało poza nader czytelną delegację ustawową.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.