



Sygn. akt II KK 304/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 lipca 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Eugeniusz Wildowicz

Protokolant Klaudia Binienda

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

w sprawie **D. K.**

obwinionego z art. 54 k.w.,

po rozpoznaniu w Izbie Karnej w dniu 27 lipca 2021 r.,

kasacji wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich na korzyść

od wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w W.

z dnia 22 lipca 2020 r., sygn. akt II W (...),

**1. uchyla zaskarżony wyrok i uniewinnia obwinionego od
popęlnienia zarzuconych mu czynów,**

2. kosztami postępowania w sprawie obciąża Skarb Państwa.

UZASADNIENIE

D. K. został ukarany wyrokiem nakazowym Sądu Rejonowego w W. z dnia 22 lipca 2020 r., sygn. akt II W (...), za to, że:

I. w dniu 31 maja 2020 r. około godz. 09:05 w miejscu ogólnodostępnym, tj. na terenie giełdy na ul. T. w W., nie przestrzegał obowiązku zakrywania ust i nosa przy pomocy części odzieży, maski, maseczki albo kasku ochronnego, tj. czyn z art. 54 k.w. w zw. z § 18 pkt 2d Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r.

w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, zakazów i nakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii;

II. w tym samym miejscu i czasie, poruszając się pieszo po terenie giełdy nie zachowywał odległości przynajmniej 2 metrów od innych osób przebywających w tym czasie na terenie giełdy, przy czym nie realizował obowiązku zakrywania ust i nosa, tj. czyn z art. 54 k.w. w zw. z § 17 pkt 1 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, zakazów i nakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Sąd wymierzył obwinionemu za powyższe czyny karę 100 złotych grzywny oraz zasądził od niego na rzecz Skarbu Państwa kwotę 30 złotych tytułem opłaty oraz kwotę 70 złotych tytułem zwrotu wydatków.

Wyrok ten nie został zaskarżony przez strony postępowania i uprawomocnił się w dniu 5 sierpnia 2020 r.

Kasację od powyższego wyroku na korzyść obwinionego wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich. Zaskarżył go w całości i zarzucił rażące i mające istotny wpływ na jego treść naruszenie prawa materialnego, tj. art. 54 k.w., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, albowiem zarzucane obwinionemu czyny nie wyczerpywały znamion tego wykroczenia.

Podnosząc powyższe, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku nakazowego i uniewinnienie obwinionego od popełnienia przypisanych mu wykroczeń.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

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

D. K. został obwiniony o naruszenie §18 pkt 2d i §17 pkt 1 ust.1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (dalej: również jako rozporządzenie z dnia 29 maja 2020 r.). Akt ten nakazywał w okresie od 30 maja do 20 czerwca 2020 r. (a więc w okresie jego obowiązywania) zakrywanie ust i nosa przy pomocy odzieży lub jej części, maski, maseczki, przyłbicy albo kasku ochronnego, o którym mowa w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym w obiektach handlowych lub

usługowych, placówkach handlowych lub usługowych i na targowiskach (straganach) – § 18 pkt 2d oraz przemieszczanie się pieszo w odległości nie mniejszej niż 2 m od innych osób - § 17 pkt 1 ust. 1. Zdaniem Sądu Rejonowego w W. niezastosowanie się D. K. do powyższych nakazów stanowiło wykroczenie z art. 54 k.w. – czyli naruszenie przepisów porządkowych o zachowaniu w miejscach publicznych. Z poglądem tym nie sposób się zgodzić.

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 przepisami uzupełniającymi normę blankietową art. 54 k.w. były § 18 pkt 2d oraz § 17 pkt 1 ust.1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. Ponieważ podstawą pociągnięcia obwinionego do odpowiedzialności represyjnej był przepis blankietowy, na sędzie, 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 dnia 29 maja 2020 r. – w granicach upoważnienia ustawowego.

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

Pierwszym zagadnieniem wymagającym rozważenia w niniejszej sprawie była poprawność delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia z dnia 29 maja 2020 r., 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 dnia 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 (za organicznie tego rodzaju można uznać nakaz zachowywania co najmniej dwumetrowego odstępu od innych pieszych w miejscach publicznych). W dniu 31 maja 2020 r. nie istniała natomiast ustawowa podstawa do nakładania powszechnego obowiązku zakrywania ust i nosa – stosowny przepis wprowadzono dopiero w art. 15 pkt 2 lit. c ustawy nowelizującej z dnia 28 października 2020 r. (Dz.U.2020.2112). Wobec zupełnego braku umocowania ustawowego przepisu § 18 pkt 2d rozporządzenia z dnia 29 maja 2020 r., nakaz zasłaniania ust i nosa, który naruszył obwiniony, należało uznać za pozbawiony mocy prawnej i niemogący stanowić podstawy pociągnięcia go do odpowiedzialności za wykroczenie.

Drugi z zarzuconych obwinionemu czynów – polegający na niezastosowaniu się do ograniczeń w sposobie poruszania – wprawdzie ma – jak wyżej wskazano i co zauważa sam skarżący - umocowanie w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r., niemniej nie może stanowić podstawy ukarania obwinionego z powodów wskazanych w uzasadnieniu kasacji.

Samo ujęcie ograniczeń sposobu poruszania się jako materii podlegającej regulacji rozporządzeniem nie przesądza jeszcze o zgodności z prawem takiego przepisu. Należy bowiem dostrzec, że wolność przemieszczania się obywateli – której przejawem jest także swobodny wybór sposobu poruszania się w miejscach publicznych - 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 (por. 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 nie 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.

Poważne wątpliwości budzi również, co sygnalizuje Autor kasacji, sam status § 17 pkt 1 ust. 1 rozporządzenia z dnia 29 maja 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 też wspomnieć, że dyskusyjna jest sama dopuszczalność pociągnięcia do odpowiedzialności za naruszenie przepisu porządkowego (gdyby za taki uznać powszechny nakaz przemieszczania się pieszo w odstępach min. 2 metrów od innych osób, wprowadzony ze względu na zagrożenie epidemiczne), w żaden sposób niezagrożonego sankcją – a sankcji norma określona w §17 pkt 1 ust. 1 rozporządzenia z dnia 29 maja 2020 r. nie zawiera. 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 § 17 pkt 1 ust. 1 rozporządzenia z dnia 29 maja 2020 r. nie tylko sam nie zawierał sankcji, ale też nie odwoływał się w tej kwestii do treści art. 54 k.w., 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 Sąd Najwyższego z dnia 9 czerwca 2005 r., sygn. akt V KK 41/05).

Przedstawiona wyżej argumentacja dowodzi, że przepisy § 18 pkt 2d i § 17 pkt 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. nie mogły stanowić podstawy ukarania D. K. za ich naruszenie na podstawie art. 54 k.w. Czyny

obwinionego – polegające na nieprzestrzeganiu nakazu zasłaniania ust i nosa oraz zachowywania co najmniej 2-metrowego odstępu od innych pieszych – nie wypełniały 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 z pełnej swobody przemieszczania się oraz niezakrywania ust i nosa, a także na wymierzenie z tego tytułu sankcji. Nie było więc podstaw do wszczęcia postępowania przeciwko D. K., a skoro już takie postępowanie wszczęto, Sąd Rejonowy powinien był wydać w stosunku do obwinionego wyrok uniewinniający. Czynny obwinionego nie wypełniły 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 zarzucanych mu czynów, kosztami postępowania w sprawie obciążając Skarb Państwa.

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