



Sygn. akt II KK 365/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 października 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Małgorzata Gierszon (przewodniczący)

SSN Jerzy Grubba (sprawozdawca)

SSN Dariusz Kala

Protokolant Anna Janczak

w sprawie A. S. i J. K.

obwinionych o wykroczenie z art. 54 k.w. w zw. z §17 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020r., poz. 658) i inne

po rozpoznaniu w Izbie Karnej w dniu 6 października 2021r.

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

kasacji wniesionej – na korzyść - przez Rzecznika Praw Obywatelskich

od wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w R. z dnia 3 lipca 2020r. (sygn. akt: II W (...))

- 1. uchyla zaskarżony wyrok i uniewinnia A. S. i J. K. od dokonania zarzucanych im czynów;**
- 2. kosztami procesu obciąża Skarb Państwa.**

UZASADNIENIE

A. S. został obwiniony o to, że:

I. w dniu 19 kwietnia 2020r. w miejscowości C., w pobliżu Szkoły Podstawowej, nie zachował należytej odległości 2 m od drugiej osoby, tj. o popełnienie wykroczenia z art. 54 k.w. w zw. z §17 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii - Dz.U. z 2020r., poz. 658 (dalej: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020r.), a także o to, że

II. w tym samym miejscu i czasie co w punkcie I 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 10 kwietnia 2020r., zaś J. K. został obwiniony o to, że:

III. dniu 19 kwietnia 2020r. w miejscowości C., w pobliżu Szkoły Podstawowej, nie zachował należytej odległości 2 m od drugiej osoby, tj. o popełnienie wykroczenia z art. 54 k.w. w zw. z §17 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020r.,

IV. w tym samym miejscu i czasie co w punkcie III 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 10 kwietnia 2020r.,

V. w tym samym miejscu i czasie co w punkcie III nie dostosował się do obowiązku zakrywania przy pomocy odzieży lub jej części maski albo maseczki, ust i nosa, tj. o wykroczenie z art. 54 k.w. w związku z §18 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020r.

Wyrokiem nakazowym Sądu Rejonowego w R. z dnia 3 lipca 2020r. (sygn. akt II W (...)) A. S. i J. K. zostali uznani za winnych popełnienia zarzucanych im wykroczeń i na podstawie art. 54 k.w. w zw. z art. 9§2 k.w. wymierzono każdemu z nich łącznie kary grzywny w wymiarze po 300,-zł.

Wyrok ten uprawomocnił się wobec niezłożenia przez obwinionych sprzeciwu.

Obecnie od powyższego orzeczenia kasację, na korzyść obwinionych, wywiódł Rzecznik Praw Obywatelskich. Zaskarżając wyrok w całości sformułował on zarzuty rażącego i mającego istotny wpływ na treść orzeczenia naruszenia prawa materialnego:

1. w zakresie uznania obwinionych za winnych popełnienia wykroczeń opisanych w pkt I i III wyroku - art. 54 k.w. w zw. z §17 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020r.,
2. w zakresie uznania obwinionych za winnych popełnienia wykroczeń opisanych w pkt II i IV - art. 54 k.w. w zw. z §5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020r. oraz
3. w zakresie uznania J. K. za winnego popełnienia wykroczenia opisanego w pkt V wyroku - art. 54 k.w. w zw. z §18 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020r.,

poprzez niewłaściwe zastosowanie wskazanych przepisów w sytuacji, gdy przepisane A. S. i J. K. czyny nie wyczerpywały znamion tych wykroczeń.

Stawiając tak opisane zarzuty autor kasacji wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku nakazowego i uniewinnienie obwinionych od popełnienia przypisanych im czynów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kasacja Rzecznika Praw Obywatelskich jest oczywiście zasadna w stopniu wymaganym przez art. 535§5 k.p.k., co umożliwiło jej rozpoznanie na posiedzeniu, chociaż o uchyleniu zaskarżonego wyroku zadecydowały przede wszystkim inne względy, dostrzeżone przez Sąd Najwyższy z urzędu.

Zasadniczą kwestią w przedmiotowej sprawie jest bowiem to, że A. S. i J. K. skazano na podstawie aktu prawnego, który nie obowiązywał w dniu popełnienia zarzucanych im wykroczeń.

W dniu 19 kwietnia 2020r., a więc w dniu zaistnienia zarzucanych zdarzeń, obowiązywało już nowe rozporządzenie Rady Ministrów – z dnia 19 kwietnia 2020r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 697) – które uchylało (§20) z dniem wejścia w życie tego nowego aktu prawnego rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020r., na mocy którego obwinionych uznano za winnych popełnienia zarzucanych im czynów.

Oczywistym jest, że do skazania obwinionych mogło dojść wyłącznie na podstawie aktu prawnego obowiązującego w dniu popełnienia przez nich zarzuconych czynów – zasada *nullum crimen sine lege*. Sąd Rejonowy w R., wydając zaskarżony wyrok nakazowy w dniu 3 lipca 2020r., nie dostrzegł zatem tej okoliczności.

Należy także wskazać, że skoro akt prawny obowiązuje od dnia jego ogłoszenia (w tym wypadku §21), a jest to ten sam dzień co dzień jego wydania, to taki sposób stanowienia prawa nie tylko sprawia, że może on działać wstecz, a więc w godzinach tego dnia przed ogłoszeniem (vide również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2005r. I GSK 1098/05), ale też godzi w zasadę określoności prawa, tj. tworzy sytuację, w której przepisy wydawanego w taki sposób aktu prawnego obowiązują obywateli, którzy nie mają możliwości uprzedniego zapoznania się z nimi.

Przechodząc do kasacji Rzecznika Praw Obywatelskich zważyć trzeba na wstępie, że podniesiona w niej problematyka dotyczy w tej samej mierze rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020r. (Dz.U. z 2020r., poz. 658 ze zm. - nie zaś, jak wskazał Rzecznik Praw Obywatelskich – poz. 697), co kolejnego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020r. (Dz.U. 2020 poz. 697). Skarżący zbudował uzasadnienie postawionego w sprawie zarzutu kasacyjnego na kwestii dopuszczalności wypełnienia normy blankietowej zawartej w art. 54 k.w. treścią zawartą w przepisie rangi podustawowej – tj. §5, §17 czy §18 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020r. (Dz.U. z 2020r., poz. 658 ze zm. - nie zaś, jak wskazał Rzecznik Praw Obywatelskich – poz. 697).

Zagadnienie to w podobnych sprawach (II KK 64/21, II KK 74/21, czy II KK 97/21 – sprawy dotyczyły zarówno zakazów wynikających z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020r., jak i analogicznych zakazów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020r.) było już przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego. Wyrażone tam poglądy w pełni należy zaakceptować, w szczególności zaś podsumowującą je tezę, że:

- ustawa z dnia 5 grudnia 2008r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2019r., poz. 1239 ze 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 Konstytucja RP.

Jest zatem oczywiste, że również rozporządzenie wydane przez Radę Ministrów w dniu 10 kwietnia 2020r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020r., poz. 658 ze zm.), a także rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020r., w zakresie, w jakim ograniczały wolność przemieszczania się obywateli na terenie całego kraju (§5) naruszały regulację art. 52 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, co oznacza, iż nie mogły one tworzyć podstawy prawnej do wypełnienia blankietu normy sankcjonowanej art. 54 k.w. i prowadzić do ukarania na podstawie tego przepisu.

Z uwagi na szczegółowe uzasadnienia przedstawione we wskazanych wyżej sprawach, w szczególności zaś zawarte tam odesłania do literatury tematu i cytowanych orzeczeń Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, nie ma potrzeby powielania tej argumentacji.

Wskazać natomiast raz jeszcze należy, dla podkreślenia wagi omawianej tematyki, na uchybienia, których dopuściły się sądy wydające zaskarżone orzeczenia (nie mając na względzie następujących aspektów zagadnienia), co skutkowało rażącym naruszeniem prawa w postaci skazania, choć przypisane czyny nie zawierały znamion czynu zabronionego:

1. ustawodawca nie może przekazywać do unormowania w drodze rozporządzenia spraw o istotnym znaczeniu dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji RP. Wymienione sprawy muszą być regulowane bezpośrednio w ustawie;
2. ustawa z 5 grudnia 2008r. nie określiła możliwości ograniczenia swobody poruszania się po terenie Rzeczypospolitej Polskiej, a co za tym idzie, nie określiła warunków na jakich jest możliwe wprowadzenia zakazu poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ale upoważniając Radę Ministrów do ustanowienia określonych środków, w zakresie swobody poruszania się, odwołała się do ograniczeń w zakresie samego sposobu poruszania się (nie zakazując go wszakże), albo – w zakresie przybywania – odnosząc je do określonego miejsca lub obiektu albo do określonego obszaru. Tym samym, przepis art. 54 k.w. w tym zakresie był normą pustą;
3. omawiane rozporządzenia Rady Ministrów nie zawierały w swej treści odesłania do konkretnego przepisu kodeksu wykroczeń ani nie określały prawnomaterialnych konsekwencji naruszenia zawartych w nich przepisów, co wprost godzi w wymóg określoności prawa w zakresie skonkretyzowania sankcji grożącej osobie naruszającej taką normę;
4. art. 92 ust. 1 Konstytucji RP wyklucza dopuszczalność tworzenia przepisów rozporządzenia wykonawczego wbrew jej merytorycznym rozwiązaniom, co prowadziłoby do tworzenia przepisów noszących znamiona samodzielnej normy prawnej;
5. wprowadzenie powszechnych nakazów i zakazów dotyczących podstawowych praw i wolności obywatelskich może nastąpić tylko w przypadku wprowadzenia jednego z trzech stanów

nadzwyczajnych. Zgodnie z art. 228 ust. 1 Konstytucji RP, 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;

6. skoro pomimo zaistnienia przesłanek do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej nie zdecydowano się na wprowadzenie tego stanu nadzwyczajnego, to ograniczenia ustanawiane aktami prawnymi regulującymi stan epidemii (a wcześniej stan zagrożenia epidemiologicznego), nie mogą ograniczać podstawowych praw i wolności wynikających z Konstytucji RP.

Analogiczne rozważania należy odnieść do wynikającego z §18 rozporządzenia z dnia 10 kwietnia 2020r. (a także rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020r.) nakazu zakrywania ust i nosa. I w tym bowiem przypadku odwołano się do przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 2008r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi - Dz.U. z 2019r., poz. 1239 ze zm. - (art. 46b pkt 4). Wskazać jednak należy, że wskazany przepis nakładał „obowiązek poddania się badaniom lekarskim oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów” jedynie „przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie”. Nie jest to zatem przepis, w oparciu o który można wprowadzić skutecznie nakaz określonego zachowania – stanowiącego rodzaj ograniczenia konstytucyjnego prawa do wolności (art. 31 Konstytucji RP) – wobec wszystkich obywateli RP niezależnie od ich stanu zdrowia. Zwłaszcza, że co do zasady obowiązek noszenia masek itp. ma na celu ochronę przed zachorowaniem osób zdrowych. Przepis art. 46b pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi obowiązywał w cytowanym wyżej brzmieniu do dnia 28 listopada 2020r. – został on zmieniony ustawą z dnia 28 października 2020r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U.2020.2112), która, w zakresie zmiany dotyczącej art. 46b pkt 4, weszła w życie dopiero z dniem 29 listopada 2020r.

Z kolei zawarty w §17 omawianych aktów prawnych nakaz zachowania przy przemieszczaniu się odległości nie mniejszej niż 2 metry od innej osoby należałoby uznać za przepis określający zasady zachowania się w miejscach publicznych, którego celem była ochrona zdrowia, nie zaś zapewnienie porządku i spokoju publicznego. Także zatem i z tego powodu regulacja ta nie mogła stanowić wypełnienia normy sankcjonowanej art. 54 k.w. związanej z wykroczeniami przeciwko przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych i prowadzić do ukarania obwinionych na podstawie tego przepisu.

Mając na względzie przedstawione powyżej rozważania, a także te, do których niniejsze uzasadnienie odsyła, stwierdzić należy, że kasację wniesioną przez Rzecznika Praw Obywatelskich należało ocenić jako oczywiście zasadną, a niezależnie od tego, zaskarżony wyrok nakazowy należało uchylić wobec zaistnienia uchybień stwierdzonych z urzędu.

Wobec zaś okoliczności, że czyny zarzucane A. S. i J. K. nie zawierały znamion czynu zabronionego opisanego w art. 54 k.w., obwinionych należało uniewinnić od stawianych im zarzutów.

Kierując się przedstawionymi względami Sąd Najwyższy orzekł, jak na wstępie.