



Sygn. akt II KK 65/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 maja 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Kala

Protokolant Anna Janczak

w sprawie **M.G.**

ukaranej za czyn z art. 54 k.w. i in.

po rozpoznaniu w Izbie Karnej w dniu 27 maja 2021 r.

na posiedzeniu w trybie art. 535 § 5 k.p.k. w zw. z art. 112 k.p.w.

kasacji wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich na korzyść ukaranej
od wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w R.

z dnia 29 maja 2020 r., sygn. akt II W (...)

1. uchyla zaskarżony wyrok i uniewinnia M.

G. od popełnienia zarzucanego jej czynu;

2. kosztami postępowania obciąża Skarb Państwa.

UZASADNIENIE

M. G. została obwiniona o to, że: w dniu 17 kwietnia 2020 r., około godziny 00:30, w miejscowości K., 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 będąc pod wpływem alkoholu i bez uzasadnienia opuściła miejsce zamieszkania w innym celu niż zaspakajanie niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego przebywając wspólnie z M.Z., 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 w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Wyrokiem nakazowym z dnia 29 maja 2020 r., sygn. akt II W (...), Sąd Rejonowy w R.:

1. obwinioną M.G. uznał za winą popełnienia zarzucanego jej wykroczenia, z tą zmianą jego kwalifikacji prawnej, iż uznał, że zachowanie obwinionej wyczerpało dyspozycję art. 54 kw i § 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów (Dz. U. z 2020 r., poz. 658 z późn. zm.) i za to na podstawie art. 54 k.w. wymierzył jej karę nagany;
2. odstąpił wobec obwinionej od wymierzenia opłaty i zasądził od niej na rzecz Skarbu Państwa 70 (siedemdziesiąt) złotych tytułem obowiązku zwrotu zryczałtowanych wydatków postępowania.

Od prawomocnego wyroku nakazowego kasację wywiódł Rzecznik Praw Obywatelskich, który zaskarżył orzeczenie w całości, zarzucając mu rażące i mające istotny wpływ na jego treść naruszenie przepisów 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. G. nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia.

Podnosząc powyższy zarzut skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i uniewinnienie M.G. od popełnienia przypisanego jej wykroczenia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Kasacja okazała się oczywiście zasadna.

Skarżący ma bowiem rację twierdząc, że czyn obwinionej nie wyczerpał znamion wykroczenia z art. 54 k.w., a to – co oczywiste – czyniło niedopuszczalnym ukaranie jej za ten czyn.

Na wstępie należy zauważyć, że zgodnie z treścią art. 54 k.w. karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany podlega ten, kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach

publicznych. Przepis ten ma charakter przepisu blankietowego. Oznacza to, że nie określa on w sposób wyczerpujący znamion typu czynu zabronionego, a dla jego rekonstrukcji odsyła do przepisów zamieszczonych w innym akcie normatywnym. Co więcej, regulacja ta ma charakter przepisu blankietowego zupełnego i dynamicznego. Powyższe sprawia, że przy jego wykładni konieczne jest bardzo szczegółowe badanie, czy organ stanowiący ww. przepisy porządkowe działał na podstawie ustawy i w granicach upoważnień ustawowych. Wymierzenie kary na podstawie art. 54 k.w. jest bowiem możliwe tylko wtedy, gdy naruszone przepisy porządkowe nie wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego. Jak trafnie stwierdził Trybunał Konstytucyjny, „sądy, stosując art. 54 kodeksu wykroczeń, mają również obowiązek badać, czy przepisy porządkowe, do których odsyła analizowany przepis, są zgodne z Konstytucją, a w szczególności, czy zostały one ustanowione zgodnie z konstytucyjnymi zasadami stanowienia aktów podustawowych (...)” - zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK-A 2003/6/62.

W przedmiotowej sprawie, organ orzekający niewątpliwie zaniechał przeprowadzenia takiej analizy. Gdyby jej dokonał zauważyłby, że jako podstawę powołanego w punkcie 1 części dyspozytywnej wyroku nakazowego 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) wskazano przepisy 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, 374 i 567), które bez wątplenia nie przyznawały Radzie Ministrów upoważnienia do wprowadzenia – na mocy rozporządzenia - powszechnego, obowiązującego na terenie Rzeczypospolitej Polskiej zakazu przemieszczania się.

Przepis art. 46a ww. ustawy stanowi wszak, że *w przypadku wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, na podstawie danych przekazanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw wewnętrznych,*

ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Głównego Inspektora Sanitarnego oraz wojewodów:

1) zagrożony obszar wraz ze wskazaniem rodzaju strefy, na którym wystąpił stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego,

2) rodzaj stosowanych rozwiązań - w zakresie określonym w art. 46b - mając na względzie zakres stosowanych rozwiązań oraz uwzględniając bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Przepisy art. 46b pkt 1-6 i 8-12 ww. ustawy, w brzmieniu obowiązującym w dniu 10 kwietnia 2020 r., stanowiły zaś, że w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a, można ustanowić:

- 1) ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4;*
- 2) czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców;*
- 3) czasową reglamentację zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły;*
- 4) obowiązek poddania się badaniom lekarskim oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie;*
- 5) obowiązek poddania się kwarantannie;*
- 6) miejsce kwarantanny;*
- 8) czasowe ograniczenie korzystania z lokali lub terenów oraz obowiązek ich zabezpieczenia;*
- 9) nakaz ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, terenów i obiektów;*
- 10) nakaz lub zakaz przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach;*
- 11) zakaz opuszczania strefy zero przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie;*
- 12) nakaz określonego sposobu przemieszczania się.*

Przepis art. 46 ust. 4 wymienionej ustawy wskazuje z kolei, że w rozporządzeniach, o których mowa w ust. 1 i 2, można ustanowić:

- 1) czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się,*

- 2) *czasowe ograniczenie lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych,*
- 3) *czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy,*
- 4) *zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności,*
- 5) *obowiązek wykonania określonych zabiegów sanitarnych, jeżeli wykonanie ich wiąże się z funkcjonowaniem określonych obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych lub innych obiektów,*
- 6) *nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi,*
- 7) *obowiązek przeprowadzenia szczepień ochronnych, o których mowa w ust. 3, oraz grupy osób podlegające tym szczepieniom, rodzaj przeprowadzanych szczepień ochronnych*

- uwzględniając drogi szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych oraz sytuację epidemiczną na obszarze, na którym ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii.

W tym stanie rzeczy nie może budzić wątpliwości, że przepisy powołane jako podstawa wydania wskazanego wyżej rozporządzenia, nie zawierały upoważnienia ustawowego do wprowadzenia w aktach wykonawczych zakazu przemieszczania się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. W regulacjach tych mowa była wszak wyłącznie o możliwości „wprowadzenia nakazu określonego sposobu przemieszczania się” oraz „czasowego ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się”. Pojęcie „sposób” oznacza zaś „określony tryb postępowania, forma wykonania czegoś”, „zespół cech charakterystycznych dla czyjegoś zachowania”, „to, co umożliwia osiągnięcie lub wykonanie czegoś” (Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/spos%C3%B3b.html>). W świetle powyższego jest oczywiste, że przepis § 5 ww. rozporządzenia, który od dnia 15 kwietnia 2020 r. stanowił, że *do dnia 19 kwietnia 2020 r. zakazuje się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej przemieszczania się osób przebywających na tym obszarze, 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 plodów 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,

nie wprowadzał żadnych ograniczeń w sposobie przemieszczania się. Statuował natomiast powszechny (niezależny od sposobu) zakaz przemieszczania się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkami, wyodrębnionymi z uwagi na cel przemieszczania się. Wprowadzenie tego zakazu nie dość zatem, że nastąpiło z przekroczeniem granic delegacji ustawowej, wynikającej z przepisów przywołanych jako podstawa wydania rozporządzenia z dnia 10 kwietnia 2020 r., ale nadto naruszało zasadę wyłączności ustawy przy ograniczaniu konstytucyjnych wolności i praw obywateli (zob. art. 52 ust. 1 i 3 oraz art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji). W tym miejscu należy przypomnieć, że akt podustawowy można uznać za zgodny z Konstytucją tylko wtedy, gdy w pełni respektuje odpowiadający wymaganiom konstytucyjnym przepis upoważniający. Przepis ten, zgodnie z treścią art. 92 ust. 1 Konstytucji, musi być zawarty w ustawie, a statuowane w nim upoważnienie musi być szczegółowe i mieć na celu wyłącznie wykonanie ustawy. Regulacja ta powinna wyraźnie określać organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Co więcej

jednak, przepis upoważniający musi respektować, wynikającą z innych przepisów Konstytucji zasadę, że w rozporządzeniu nie mogą być normowane sprawy, które stanowią przedmiot tzw. wyłączności ustawy. Trybunał Konstytucyjny trafnie zauważa więc, że niezgodnym z art. 92 ust. 1 Konstytucji jest nie tylko przepis upoważniający, który nie respektuje wymogów wprost określonych w tej regulacji (np. nie zawiera wytycznych, czy też zawarte wytyczne nie są dość szczegółowe), ale i – ze względu na zerwanie więzi między ustawą a aktem wykonawczym – przepis, który upoważnia do uregulowania aktem wykonawczym materii zastrzeżonej dla regulacji ustawowej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2012 r., K 10/11, OTK-A 2012/5/51). I z tej perspektywy zatem wykluczone byłoby przyjęcie, że ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r., która nie zawierała unormowań określających możliwość i warunki ograniczenia konstytucyjnej wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, mogła upoważnić Radę Ministrów do wydania rozporządzenia zawierającego regulacje limitujące wolność przemieszczania się.

Z tej też przyczyny należy stwierdzić, że przepisy § 5 cytowanego wyżej rozporządzenia, statuujące zakaz przemieszczania się, naruszały powołane wyżej przepisy Konstytucji, w tym w szczególności art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej i w konsekwencji nie mogły tworzyć podstawy prawnej do wypełnienia blankietu normy sankcjonowanej art. 54 k.w.

Ponadto, na co również zwrócił uwagę skarżący, a co podkreślał już Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej wyroku w sprawie P 10/02, przedmiotem ochrony przepisu art. 54 k.w. jest porządek i spokój w miejscach publicznych, a to oznacza, że zawiera on odesłanie do przepisów porządkowych wydawanych w celu zapewnienia porządku i spokoju publicznego. W konsekwencji, naruszenie regulacji, które nie zostały ustanowione w celu ochrony ww. dóbr, nie wyczerpuje znamion wykroczenia z art. 54 k.w. Powyższe prowadzi do wniosku, że złamanie przepisów rozporządzenia z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, które miały na celu ochronę zdrowia, a nie zapewnienie porządku i ładu publicznego, nie mogło stać się podstawą przypisania odpowiedzialności za wykroczenie z art. 54 k.w. (por. wyrok Sądu Najwyższego z

dnia 26 marca 2021 r., sygn. akt II K 40/21; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 2021 r., V KK 126/21).

Ustosunkowując się do argumentu Rzecznika Praw Obywatelskich opartego na tezie o braku możliwości ukarania obwinionej także i z tego powodu, że w dacie wyrokowania przez Sąd Rejonowy nie obowiązywały już przepisy ww. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r., a przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii nie przewidywały zakazu przemieszczania się, wskazać należy - dzielając w tym względzie stanowisko wyrażone w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2021 r., sygn. akt II KK 97/21 - że „skoro czyn zarzucony obwinionemu nie mógł stanowić czynu zabronionego w rozumieniu art. 1 § 1 k.w., to nie mógł mieć do tego czynu zastosowania art. 2 k.w., zarówno w formule określonej w § 1 jak i § 2. Ocena zachowania na płaszczyźnie art. 2 k.w. byłaby tylko wtedy celowa, gdyby uznać, że zachowanie obwinionego w dacie jego popełnienia było jednak czynem zabronionym jako wykroczenie z art. 54 k.w.”.

Powyższy wywód potwierdza trafność postawionej na wstępie tezy, że w realiach niniejszej sprawy brak było podstaw do ukarania obwinionej za wykroczenie z art. 54 k.w., a to z uwagi na fakt, iż swoim zachowaniem nie wypełniła ona znamion tego wykroczenia. Zaktualizowała się zatem podstawa kasacyjna, o której mowa w art. 111 k.p.w. Co więcej, wobec oczywistej niesłuszności ukarania, Sąd Najwyższy zobligowany był uchylić zaskarżone orzeczenie i uniewinnić M. G. od popełnienia zarzuconego jej czynu (art. 537 § 2 k.p.k. w zw. z art. 112 k.p.w.).

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 119 § 2 pkt 1 k.p.w.