



Sygn. akt II KK 67/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 kwietnia 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Michał Laskowski (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Jerzy Grubba
SSN Paweł Wiliński

Protokolant Klaudia Binienda

w sprawie **M. K.**

ukaranego z art. 54 k.w. w zw. z § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. 2020, poz. 566 ze zm.)

po rozpoznaniu w Izbie Karnej

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

w dniu 26 kwietnia 2021 r.,

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

z dnia 1 czerwca 2020 r., sygn. akt II W (...),

**1. uchyla zaskarżony wyrok i uniewinnia M. K. od popełnienia
zarzucanego mu czynu;**

2. kosztami postępowania w sprawie obciąża Skarb Państwa.

UZASADNIENIE

M. K. zostało obwiniony o to, że w dniu 11 kwietnia 2020 r. około godziny 1:00 w miejscowości K., ul. (...) nie stosował 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 opuścił miejsce zamieszkania w innym celu niż zaspokajanie niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego i przebywał wspólnie z D. K. oraz P. Z., to jest o popełnienie 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 i za to, wyrokiem nakazowym Sądu Rejonowego w R. z dnia 1 czerwca 2020 r., sygn. akt II W (...), uznany winnym i ukarany karą 100 złotych grzywny.

Wobec braku złożenia przez obwinionego sprzeciwu, wyrok nakazowy uprawomocnił się dnia 1 lipca 2020 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich, działając na podstawie art. 110 § 2 k.p.s.w., wniósł kasację od prawomocnego wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w R. z dnia 1 czerwca 2020 r., sygn. akt II W (...), zarzucając 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 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 M. K. nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia. W konkluzji kasacji wniesiono o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i uniewinnienie obwinionego od popełnienia przypisanego mu czynu.

Sąd Najwyższy zważył co następuje.

Kasacja wniesiona w tej sprawie przez Rzecznika Praw Obywatelskich okazała się oczywiście zasadna, co umożliwiło rozpoznanie jej na posiedzeniu w trybie art. 535 § 5 k.p.k. w zw. z art. 112 k.p.s.w., choć na wstępie odnotować trzeba, że zarówno Sąd Rejonowy, w ślad za oskarżycielem publicznym, opisując kwalifikację prawną czynu, nie uwzględnił zmiany stanu prawnego aktu prawnego, którego przepisy miały stanowić wypełnienie normy art. 54 k.w. W wyroku nakazowym Sądu Rejonowego w R. jako naruszony w dniu 11 kwietnia 2020 r.

przepis porządkowy przywołano § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Tymczasem, przedmiotowy akt prawny został uchylony przez § 20 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. 2020.658 z dnia 10 kwietnia 2020 r.), które weszło w życie z dniem jego ogłoszenia (§ 21). W tej mierze Rzecznik Praw Obywatelskich nie podniósł jednak żadnego zarzutu, a uchybienie w tym zakresie nie podlegało uwzględnieniu przez Sąd Najwyższy z urzędu (art. 536 k.p.k. w zw. z art. 112 k.p.s.w.). Kwestia ta nie miała jednak żadnego znaczenia, zarówno z tego powodu, że ostatni akt prawny – w odniesieniu do zakazu przemieszczania się – zawierał podobne rozwiązanie, jak jego uchylony poprzednik, jak i dlatego, że podniesione przez skarżącego naruszenie związane było z charakterem aktu wypełniającego blankiet określony w art. 54 k.w., a ten był taki sam w wypadku obu rozporządzeń.

W niniejszej sprawie doszło do rażącego naruszenia art. 54 k.w., a charakter tego uchybienia, związany z brakiem podstaw i możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności represyjnej obwinionego musiał skutkować uchyleniem zaskarżonego wyroku i uniewinnieniem M. K. od popełnienia zarzucanego mu czynu.

Sąd Najwyższy w ostatnim czasie kilkakrotnie zajmował już stanowisko w kwestii problemu prawnego leżącego u podstaw zarzutu kasacyjnego, związanego z podstawowymi zasadami dotyczącymi możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności o charakterze represyjnym w związku z treścią zakazu karego ustanowionego przy pomocy tzw. przepisu blankietowego, właśnie na gruncie zaskarżonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich rozstrzygnięć Sądu Rejonowego w Radomsku. Podzielając tę argumentację w całości i odsyłając do pisemnych motywów wydanych przez Sąd Najwyższy orzeczeń (zob. wyroki: z dnia 16 marca 2021 r., II KK 64/21, z dnia 16 marca 2021 r., II KK 74/21, z dnia 16 marca 2021 r., II KK 97/21, z dnia 24 marca 2021 r., II KK 48/21, z dnia 24 marca 2021 r., II KK 66/21, z dnia 8 kwietnia 2021 r., II KK 75/21, z dnia 8 kwietnia 2021 r.,

II KK 96/21, z dnia 14 kwietnia 2021 r., II KK 122/21), w ślad za tymi rozstrzygnięciami należy wskazać na poniższe powody, dla których to należało wydać orzeczenie kasatoryjne, a obwinionego uniewinnić od popełnienia zarzucanego mu czynu.

Analiza treści stanowiącego podstawę ukarania art. 54 k.w. dowodzi, że ma on charakter przepisu blankietowego zupełnego (sama jego treść nie określa znamion czynu zabronionego) i dynamicznego (zawiera odesłanie do każdorazowo aktualnej treści przepisów sankcjonowanych). W tej sytuacji, to przepisy porządkowe o zachowaniu się w miejscach publicznych stanowią normę zabezpieczoną sankcją przewidzianą w art. 54 k.w. Jednak wspomniane przepisy dla skutecznego przyjęcia ich za podstawę do ponoszenia odpowiedzialności z art. 54 k.w., muszą mieć normatywne zakotwiczenie w upoważnieniu ustawowym do wydania rozporządzenia. Czyn zakwalifikowany w niniejszej sprawie jako wykroczenie z art. 54 k. w. został powiązany 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 (jak już zaznaczono wyżej, kwalifikacja powinna odnosić się do rozporządzenia z dnia 10 kwietnia 2020 r.), w którym wprowadzono zakaz przemieszczania się osób przebywających na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, 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, 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.

Wskazane rozporządzenie zostało wydane z powołaniem się na podstawę w postaci upoważnienia ustawowego zawartego w 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). W powołanym przepisie art. 46b pkt 12 w/w ustawy przewidziano możliwość wprowadzenia nakazu określonego sposobu przemieszczania się, a 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. Żaden z tych przepisów nie upoważniał natomiast władzy wykonawczej do wprowadzenia powszechnego zakazu przemieszczania się (wyjątki są jedynie odstępstwem od ogólnej reguły powszechnego zakazu). Jest bowiem oczywiste, że wprowadzenie generalnego zakazu przemieszczania się stanowi uregulowanie znacznie dalej idące i głębiej ingerujące w wolność obywatela, niż wynikające z ustawowej delegacji do wydania aktu wykonawczego określenie nakazu lub zakazu określonego sposobu przemieszczania się. Nawet gdyby więc przyjąć, że powołana ustawa zawierała upoważnienie do wydania rozporządzenia określającego sposoby przemieszczania się obywateli, to i tak rzeczywisty zakres rozwiązania przyjętego w rozporządzeniu jest niepomiarne szerszy niż delegacja ustawowa, która mu na to zezwalała.

Przypomnieć też trzeba, że wprowadzenie sposobu pociągania do odpowiedzialności o charakterze represyjnym, wynikający z rozwiązania zastosowanego w art. 54 k.w., nie został zakwestionowany w świetle art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, ale jednoznacznie zobligowano sądy orzekające w oparciu o tę normę blankietową do każdorazowego przeprowadzania kontroli, czy regulacje wypełniające jej treść konkretnymi zapisami, zostały prawidłowo skonstruowane i wprowadzone do obowiązującego porządku prawnego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK-A 2003, z. 6, poz. 62 – pkt 3 i

4 uzasadnienia). Badanie przeprowadzane w odniesieniu do tej materii musi obejmować zarówno zagadnienie istnienia podstawy prawnej do wydania odpowiednich przepisów porządkowych, które określają ramy normy sankcjonowanej, jak i ustalanie czy zakres tej regulacji mieści się w granicach upoważnienia ustawowego.

Stosownie natomiast do art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu, a organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji innemu organowi. Oznacza to, że rozporządzanie musi być wydane na podstawie wyraźnego szczegółowego upoważnienia, mieścić się w zakresie określonym w upoważnieniu i w granicach tego upoważnienia oraz nie może być sprzeczne z normami Konstytucji, aktem, na podstawie którego zostało wydane i innymi aktami, które regulują materię będącą przedmiotem rozporządzenia. Naruszenie tych warunków wszystkich razem lub choćby jednego z nich powoduje niezgodność rozporządzenia z ustawą, a tym samym nie może być źródłem obowiązku dla obywateli i w konsekwencji podstawą do ukarania za niestosowanie się do tego obowiązku.

W rozważaniach uzasadniających trafność zarzutu kasacyjnego podniesionego w tej sprawie, że nie można pominąć treści art. 52 Konstytucji RP, który reguluje wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej, stanowiącą przejaw ogólnej wolności osobistej obywateli; przy czym wolność ta może podlegać ograniczeniom określonym w ustawie (por. art. 52 ust. 3). Z kolei art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że 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, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Kwestie te mają istotne znaczenie w niniejszej sprawie, albowiem

warunkiem formalnym zgodnego z Konstytucją ograniczania praw osobistych jest wprowadzenie takich ograniczeń tylko w drodze ustawowej. W ten sposób Konstytucja RP wyraźnie zastrzega wyłączność ustawy przy ograniczaniu konstytucyjnych praw obywateli.

Nakładanie - obowiązujących *erga omnes* - ograniczeń w zakresie podstawowych wolności i praw człowieka i obywatela musi odbywać się na podstawie prawidłowo stanowionego prawa, w szczególności zgodnie z podstawowymi zasadami wyrażonymi w Konstytucji, a zatem wprowadzenie powszechnych nakazów i zakazów dotyczących podstawowych praw i wolności obywatelskich może nastąpić tylko w przypadku wprowadzenia jednego z trzech stanów nadzwyczajnych, co dotychczas nie miało miejsca. Zgodnie bowiem z art. 228 ust. 1 Konstytucji R.P., 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 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, przy czym 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 podstawowych praw i wolności.

W świetle powyższych uwag, ułomność rozwiązania, w odniesieniu do którego przepis art. 54 k.w. miałby stanowić normę sankcjonującą, jest w omawianej sytuacji oczywista.

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.), mająca stanowić normatywne oparcie dla rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z

wystąpieniem stanu pandemii nie zawiera przepisu przewidującego możliwość wprowadzenia powszechnego ograniczenia swobodnego przemieszczania się obywateli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W zakresie istotnym dla wolności przemieszczania się (art. 52 ust. 1 Konstytucji RP) zamieszczono w niej jedynie upoważnienie przewidujące, że w rozporządzeniu, o jakim mowa w art. 46a ustawy, można ustanowić „czasowe ograniczenie określonego sposobu poruszania się” (art. 46b pkt 1 w zw. z art. 46 ust. 4 pkt 1) oraz „nakaz określonego przemieszczania się” (art. 46b pkt 12), a ponadto „nakaz lub zakaz przybywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach” (art. 46b pkt 10). W tej sytuacji rozporządzenie z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020 poz. 658), podobnie jak i będące jego „prawnym następcą”, rozporządzenie z dnia 10 kwietnia 2020 r. (zawierające analogiczne rozwiązanie w omawianej materii) w zakresie, w jakim praktycznie wykluczało 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 zakresem normy sankcjonowanej art. 54 k.w. i stanowić podstawy do ponoszenia odpowiedzialności karnej na podstawie tego przepisu. Nawet więc przyjęcie przepisów 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, jako źródła upoważnienia do wydania wspomnianego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. (jak i kolejnego z dnia 10 kwietnia 2020 r.), nie dawało podstawy do tak szerokiego określenia zakresu przewidzianych w nim ograniczeń. Stosownie do treści art. 46a tej ustawy, 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, w drodze rozporządzenia, na podstawie danych przekazanych przez podmioty wymienione w ustawie, określić zagrożony obszar wraz ze wskazaniem rodzaju strefy, na którym wystąpił stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego, jak również rodzaj stosowanych rozwiązań w zakresie określonym w art. 46b. Przepis art. 46b z kolei umożliwiał określenie w

rozporządzeniu różnych ograniczeń, obowiązków, zakazów i nakazów, przy czym w odniesieniu do swobody (wolności) poruszania się, delegacja ta ograniczała się do: czasowego ograniczenia określonego sposobu poruszania się (art. 46b pkt 1 w zw. z art. 46 ust. 4), nakazu określonego sposobu przemieszczania się (art. 46b pkt 12), a także nakazu lub zakazu przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach (art. 46b pkt 10). W zakresie wszystkich tych elementów wyznacznikiem istotnym dla rozporządzenia wykonawczego było, po pierwsze: „określone miejsce, obiekt, określony obszar”, a po drugie, określony sposób poruszania się (ale nie jego zakaz). Podzielić bowiem trzeba wyrażany w piśmiennictwie pogląd, że brak jest we wspomnianej ustawie delegacji upoważniających władzę wykonawczą do ustanowienia takich ograniczeń, które w istocie prowadzą do całkowitego i powszechnego wyłączenia swobody poruszania się (przemieszczania) obywateli (por. np. F. Morawski, Zakaz przemieszczania się w związku z pandemią COVID-19 w świetle konstytucyjnego prawa do poruszania się, *Przegląd Prawa Publicznego* 2020, nr 9, s. 14-15).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego od dawna wskazuje się na obowiązek badania zgodności z Konstytucją RP przepisów rangi podustawowej uzupełniających normę blankietową, ciążącym na sądach stosujących rozwiązanie zawarte w art. 54 k.w. W wyroku z dnia 9 czerwca 2005 r., V KK 41/05 (OSNKW 2005, z. 9, poz. 83), Sąd Najwyższy stwierdził, że: „Z art. 178 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że »sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom«, wynikają dla sądów uprawnienia do samodzielnej oceny i ustalenia zgodności podustawowych aktów normatywnych z ustawami, przy rozpoznawaniu także spraw karnych, a w razie stwierdzenia ich niezgodności z ustawami, odmowy ich zastosowania w konkretnej sprawie” (por. także np. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 24 czerwca 1993 r., III KRN 100/93, OSNKW 1993, z. 9-10, poz. 62; z dnia 4 grudnia 2001 r., V KKN 293/01).

Z tych powodów brak było możliwości przypisania M. K. odpowiedzialności wykroczeniowej za zarzucany mu czyn. Wobec tego należało uchylić zaskarżony wyrok i uniewinnić obwinionego M. K., od popełnienia zarzucanego mu czynu.

Konsekwencją takiego rozstrzygnięcia było obciążenie Skarbu Państwa kosztami postępowania w tej sprawie.