



Sygn. akt II KK 75/21

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 8 kwietnia 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Piotr Mirek

w sprawie **M. D.**

ukaranego z art. 54 k.w. w zw. z § 17 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem epidemii  
po rozpoznaniu w Izbie Karnej  
na posiedzeniu w trybie art. 535 § 5 k.p.k.  
w dniu 8 kwietnia 2021 r.,  
kasacji wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich na korzyść  
od wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w R.  
z dnia 6 maja 2020 r., sygn. akt II W (...),

**uchyla zaskarżony wyrok i uniewinnia M. D. od popełnienia  
zarzucanego mu czynu, a kosztami postępowania obciąża Skarb  
Państwa.**

### **UZASADNIENIE**

Sąd Rejonowy w R., wyrokiem nakazowym z dnia 6 maja 2020 r., sygn. akt. II W (...), uznał obwinionego M. D. za winnego tego, że w dniu 8 kwietnia 2020 r., około godziny 12:30, w miejscowości K., nie zastosował się do zakazu korzystania z publicznych i pokrytych roślinnością terenów zieleni na terenie Rzeczypospolitej

Polskiej w ten sposób, że przebywał w parku wspólnie ze Z. P. i M. O., co zostało uznane za wykroczenie z art. 54 § 1 k.w. w zw. z § 17 ust. 1 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) i za to wymierzył mu karę grzywny w wysokości 300 zł.

Kasację od tego wyroku, który uprawomocnił się dnia 2 czerwca 2020 r., wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich, zaskarżając go w całości i zarzucając naruszenie prawa materialnego, a to art. 54 k.w. w zw. z § 17 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r., w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, przez jego niewłaściwe zastosowanie, w sytuacji gdy czyn przypisany M.D. nie wyczerpał znamion tego wykroczenia.

Mając na względzie powyższe, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i uniewinnienie obwinionego.

#### **Sąd Najwyższy zważył, co następuje.**

Kasację uznać należało za oczywiście zasadną, a to pozwalało na uwzględnienie jej na posiedzeniu w trybie art. 535 § 5 k.p.k. Ma rację skarżący, gdy wskazuje, że Sąd pierwszej instancji w rażący sposób naruszył przepis art. 54 k.w. w zw. z § 17 ust. 1 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). Na aprobatę, co do zasady, zasługuje także argumentacja zaprezentowana w uzasadnieniu środka zaskarżenia.

Zgodnie z treścią art. 54 k.w. odpowiedzialność za wykroczenie powinna ponieść osoba, która: „wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych”. Cytowany przepis ma charakter blankietowy. Oznacza to, że dla zdekodowania treści znamion wykroczenia konieczne jest sięgnięcie do treści innych przepisów. Nie idzie przy tym o jakiegokolwiek przepisy rangi podstawowej, ale wyłącznie takie, które posiadają charakter porządkowy, a więc są nakierowane na zapewnienie spokoju w miejscu publicznym. Zwrócił na to uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, gdzie wskazano, że wymieniony przepis zawiera 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 jego zastosowanie.

Należy zauważyć, że § 17 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii nie spełnia tak określonych wymogów, jako przepis o innym, niż porządkowy, charakterze. Nie może więc stanowić przepisu doprecyzowującego treść znamion wykroczenia z art. 54 k.w.

Zgodnie z treścią § 17 ust. 1 tego rozporządzenia: „W okresie od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 11 kwietnia 2020 r. zakazuje się korzystania z pełniących funkcje publiczne i pokrytych roślinnością terenów zieleni, w szczególności: parków, zieleńców, promenad, bulwarów, ogrodów botanicznych, zoologicznych, jordanowskich i zabytkowych, a także plaż”. Przepis został wprowadzony w celu ochrony życia i zdrowia, które mogłyby zostać zagrożone w wyniku rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 – podobnie jak pozostałe przepisy zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. Wynika to z zakresu delegacji ustawowej. W treści rozporządzenia wskazano, że zostało ono wydane 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 (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1845). Jednocześnie, w art. 1 rzeczonyj ustawy jednoznacznie określono, że reguluje ona zapobieganie oraz zwalczanie zakażeń i chorób zakaźnych. Celem ustawy nie było zatem określenie sposobów utrzymania porządku publicznego w rozumieniu art. 54 k.w. W konsekwencji nie istnieją podstawy, by uznać, że przepisy rozporządzenia, doprecyzowujące jedynie treść ustawy, zgodnie z art. 92 Konstytucji RP, mają charakter porządkowy. Nie mogą one regulować życia społecznego w sposób szerszy, niż ma to miejsce na mocy ustawy, której postanowienia jedynie wykonują. Z powyższych względów doprecyzowanie znamion wykroczenia z art. 54 k.w. przez uwzględnienie § 17 przedmiotowego rozporządzenia było niedopuszczalne.

Za taką interpretacją przemawia także fakt wprowadzenia do kodeksu wykroczeń dodatkowego przepisu typizującego, a to art. 116 § 1a k.w., dodanego przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem

COVID-19 (Dz.U. z 2020 r. poz. 2112). Zgodnie z jego brzmieniem odpowiedzialność wykroczeniową ponosi ten, kto nie przestrzega zakazów, nakazów, ograniczeń lub obowiązków określonych w przepisach o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Wprowadzenie powyższego przepisu oznacza, że także według ustawodawcy nie było możliwe łącznie przepisów ustawy epidemicznej z art. 54 k.w.

Nie bez znaczenia pozostaje także fakt, że w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, wprowadzono w dniu 1 kwietnia 2020 r. rozdział 8a, w którym przewidziano odpowiedzialność administracyjną za niestosowanie się do określonych nakazów, zakazów lub ograniczeń. Z powyższego można wywodzić, że do 28 października 2020 r. ustawodawca przewidywał w tym zakresie wyłącznie odpowiedzialność o charakterze administracyjnym.

Niezależnie od tego, należy wskazać, że gdyby nawet uznać, że regulacja § 17 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. posiada charakter porządkowy w rozumieniu art. 54 k.w., to i tak jego zastosowanie w procesie dekodowania znamion wykroczenia byłoby niedopuszczalne, ze względu na wadliwe uregulowanie rozporządzeniem materii ustawowej. Zakaz przebywania w określonych miejscach, w tym także w parkach oraz na terenach zielonych, stanowi ograniczenie wolności człowieka oraz prawa do przemieszczania się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, o których mowa w art. 31 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie. Jakkolwiek dopuszczalne jest doprecyzowanie na poziomie wykonawczym technicznych metod ograniczających swobodę przemieszczania, to istota zakazu winna zostać opisana w akcie rangi ustawowej. Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie zawierała takiego uregulowania. Kwestia ta była już przedmiotem analiz w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia z dnia 16 marca 2021 r., II KK 74/21, wskazano, że ustawa z 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi 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. W konsekwencji należy uznać, że to właśnie § 17 Rozporządzenia w sposób autonomiczny wprowadził ograniczenie wolności konstytucyjnych, co uznać należy za sprzeczne z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Także z tego względu przepis ten nie mógłby zostać uznany za podstawę zdekodowania treści znamion wykroczenia z art. 54 k.w.

Powyższe okoliczności przemawiały za uwzględnieniem kasacji, czyniąc jednocześnie bezprzedmiotowym odnoszenie się do poruszanej w uzasadnieniu problematyki intertemporalnej. Jedynie na marginesie wskazać należy, abstrahując do przedstawionych wcześniej powodów, które wykluczały przypisanie obwinionemu odpowiedzialności na podstawie art. 54 § 1 k.w. w zw. z § 17 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, że nie ma racji skarżący, gdy wywodzi, że zastosowanie w takiej sytuacji winny znaleźć przepisy względniejsze, znoszące – już po dacie czynu - zakaz przebywania w parkach, zgodnie z treścią art. 2 k.w. Regulacja zawarta w § 17 rozporządzenia jest klasycznym przykładem unormowania czasowego, którego zakres zastosowania ograniczony jest do okresu trwania szczególnej sytuacji, w tym wypadku epidemii Sars-Cov-2, do którego zasada intertemporalna, opisana w art. 2 k.w., nie ma zastosowania.

Mając na względzie powyższe, Sąd Najwyższy uwzględnił kasację jako oczywiście zasadną, uchylił zaskarżony wyrok i uniewinnił obwinionego od popełnienia zarzucanego mu wykroczenia.

O kosztach postępowania orzeczono po myśli art. 119 § 2 pkt 2 k.p.w.