



Sygn. akt II KK 76/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 maja 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Małgorzata Gierszon (przewodniczący)

SSN Jacek Błaszczyk

SSN Marek Pietruszyński (sprawozdawca)

Protokolant Klaudia Binienda

w sprawie **Z. P.**

ukaranego za wykroczenie 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 stanu epidemii,
po rozpoznaniu w dniu 12 maja 2021 r. w Izbie Karnej
na posiedzeniu w trybie art. 535 § 5 k.p.k.
kasacji Rzecznika Praw Obywatelskich wniesionej na korzyść ukaranego od
prawomocnego wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w R. z dnia 4 listopada
2020 r., sygn. akt II W (...),

1. uchyla zaskarżony wyrok i uniewinnia Z.

P. od przypisanego mu czynu;

**2. kosztami postępowania w sprawie o wykroczenie obciąża
Skarb Państwa**

UZASADNIENIE

Z.P. został obwiniony o to, że w dniu 8 kwietnia 2020 r., około godziny 12.30, w miejscowości K., Pl. (...), nie stosował się do zakazu korzystania z publicznych i pokrytych roślinnością terenów zieleni na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej w ten sposób, że przebywał w parku wspólnie z M. O. i M.D., tj. o wykroczenie z art. 54 k.w. w zw. z § 11a ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii.

Sąd Rejonowy w R., wyrokiem nakazowym z dnia 4 listopada 2020 r., sygn. akt II W (...), przyjmując na podstawie zebranych dowodów, że okoliczności czynu i wina obwinionego nie budzą wątpliwości, na mocy art. 93 § 1 i § 2 k.p.w., uznał obwinionego za winnego popełnienia zarzucanego mu wykroczenia ze zmianą jego kwalifikacji prawnej polegającą na przyjęciu, że wyczerpał on dyspozycję 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 i za to, na podstawie art. 54 k.w., wymierzył obwinionemu karę 200 zł grzywny zwalniając go od opłaty i obowiązku zwrotu wydatków postępowania, które w całości przejęto na rachunek Skarbu Państwa.

Od wyroku tego nie wniesiono sprzeciwu, wobec czego stał się on prawomocny.

Z kasacją na podstawie art. 110 § 1 k.p.w. skierowaną na korzyść ukaranego wystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich.

Skarżący zarzucił rażące i mające istotny wpływ na jego treść naruszenie prawa materialnego, tj. 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, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, w sytuacji, gdy czyn przypisany Z. P. nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia.

Podnosząc powyższe skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i uniewinnienie Z. P. od popełnienia przypisanego mu czynu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Kasacja okazała się zasadna w stopniu oczywistym, co stworzyło możliwość jej uwzględnienia w całości na posiedzeniu bez udziału stron (art. 535 § 5 k.p.k.).

Zagadnienie wskazane w kasacji Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące dopuszczalności wypełnienia normy blankietowej zawartej w art. 54 k.w. treścią zawartą w przepisach rangi podustawowej, wydanych w związku z ustaleniem wystąpienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii wywołanego zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, stanowiło przedmiot licznej grupy rozstrzygnięć Sądu Najwyższego (zob. m.in. następujące wyroki SN: z 16.03.2021 r., II KK 64/21, OSNK 2021, nr 4, poz. 18; z 16.03.2021 r., II KK 74/21, OSNK 2021, nr 4, poz. 19; z 24.03.2021 r., II KK 66/21; z 8.04.2021 r., II KK 75/21; z 26.04.2021 r., II KK 67/21; z 29.04.2021 r., II KK 135/21; z 5.05.2021 r., II KK 106/21; z 5.05.2021 r., II KK 121/21). Istotne przy tym, że rozważania te dotyczyły zarówno zakazów płynących z 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. poz. 658), jak również wynikających z – będącego „prawnym następcą” tego aktu – rozporządzenia z dnia 10 kwietnia 2020 r. Uregulowania obu tych rozporządzeń ukierunkowane były na tożsamą materię i taki sam był również charakter zawartych tam przepisów wypełniających blankiet określony w art. 54 k.w.

Wyrażoną w tych wyrokach ocenę prawną w pełni podziela skład Sądu Najwyższego procedujący w niniejszej sprawie. Obszernie umotywowane rozważania obejmujące istotę przepisu art. 54 k.w. oraz granice w jakich władza wykonawcza może wypełnić blankiet tam zawarty aktami podustawowymi bez wkroczenia w sferę praw chronionych konstytucyjnie, tj. prawa człowieka do wolności oraz swobody przemieszczania się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 31 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Konstytucji RP), prowadzą do zgodnych i jednoznacznych wniosków, że:

1. Przepis art. 54 k.w. ma charakter blankietowy, a odpowiedzialność sprawcy wykroczenia związana jest ze sprzecznym z nakazami i zakazami wynikającymi z przepisów porządkowych zachowaniem, które miało miejsce w miejscu publicznym; przepisy porządkowe, aby mogły stanowić podstawę odpowiedzialności z tego przepisu, muszą zostać wydane w oparciu o ustawowe upoważnienie;

2. Ustawa 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 z późn. zm.) nie zawiera norm określających możliwość i warunki ograniczenia konstytucyjnej wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które polegałoby na wprowadzeniu powszechnego zakazu przemieszczania się i związanego z nim przebywania w danej kategorii miejsc otwartych, ogólnodostępnych, przeznaczonych do korzystania przez społeczność. Zatem akty prawne rangi niższej niż ustawa nie mogą limitować tej wolności, którą gwarantuje w art. 52 ust. 1 Konstytucja RP;

3. Nawet gdyby przyjąć, że powołana ustawa zawierała upoważnienie do wydania rozporządzenia określającego sposoby przemieszczania się wszystkich bez wyjątku osób, to i tak rzeczywisty zakres rozwiązania przyjętego w rozporządzeniu jest niepomrotnie szerszy niż delegacja ustawowa, która mu na to zezwalała. Przepisy aktu podustawowego nie mogą regulować życia społecznego w sposób szerszy, niż ma to miejsce na mocy ustawy, której postanowienia jedynie wykonują.

4. Zadaniem ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz wydanych na jej podstawie rozporządzeń, mających jedynie precyzować treść ustawy, nie jest określenie sposobów utrzymania porządku publicznego w rozumieniu art. 54 k.w. Ponieważ zakresy przedmiotowe obu tych regulacji są rozłączne, powołany przepis kodeksu wykroczeń nie może służyć jako instrument egzekwowania od jednostek przestrzegania przepisów cyt. ustawy. Za taką interpretacją jednoznacznie przemawia nowelizacja kodeksu wykroczeń wprowadzona z dniem z dniem 29.11.2020 r. i typizująca nowe wykroczenie, określone w art. 116 § 1a k.w. (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. 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 do rozdziału XIII k.w. określającego wykroczenia przeciwko zdrowiu, prowadzi do wniosku, że także według ustawodawcy odpowiedzialność za

naruszenie przepisów „ustawy epidemicznej” nie była możliwa w oparciu o inne przepisy, w tym – o art. 54 k.w.

5. Sądy stosujące przepis art. 54 k.w. każdorazowo obowiązane są do przeanalizowania, czy organ stanowiący przepisy porządkowe działał na podstawie ustawy i w granicach upoważnień ustawowych oraz czy regulacje wypełniające jej treść konkretnymi zapisami, zostały prawidłowo skonstruowane i wprowadzone do obowiązującego porządku prawnego. Źródeł tego obowiązku upatrywać należy w pierwszej kolejności w dyspozycji art. 178 ust. 1 Konstytucji RP (zob. w tym zakresie również wyrok TK z 8.07.2003 r., P 10/02, OTK-A 2003, z. 6, poz. 62 – pkt 3 i 4 uzasadnienia). Negatywny wynik takiego badania powoduje, że jednostka nie powinna ponosić żadnych negatywnych następstw niezastosowania się do obowiązków określonych w takim akcie, w tym – odpowiadać za wykroczenie wprost polegające na jego naruszeniu, co jest zgodne z istotą demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP).

Podsumowując, w sprawie obwinionego doszło do naruszenia w stopniu rażącym art. 54 k.w., albowiem Z.P. przebywając z innymi osobami w parku w dniu 8 kwietnia 2020 r. nie mógł – z wyżej wymienionych przyczyn – naruszyć, w sposób opisany w zaskarżonym wyroku, „wydanych z upoważnienia ustawy przepisów porządkowych o zachowaniu się w miejscach publicznych”. Wobec braku podstawy prawnej umożliwiającej wypełnienie blankietu normy sankcjonowanej art. 54 k.w. nie ma mowy o naruszeniu tej normy. Oczywisty jest również wpływ tego uchybienia na treść wyroku, skoro obwinionemu przypisano odpowiedzialność, której nie powinien być ponieść.

Powyższe okoliczności w oczywisty sposób przemawiały za uwzględnieniem kasacji, czyniąc jednocześnie bezprzedmiotowym szczegółowe odnoszenie się do poruszanej w uzasadnieniu problematyki intertemporalnej. Reguła wynikająca z art. 2 k.w. (zarówno § 1, jak i § 2) nie dotyczy bowiem sytuacji, w której zachowanie sprawcy *tempore criminis* w ogóle nie wyczerpywało znamion wykroczenia (zob. wyrok SN z 16.03.2021 r., II KK 97/21). 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.,

natomiast charakter taki utraciłoby w wyniku wejścia w życie – już po jego popełnieniu – ustawy nowej, modyfikującej zasady odpowiedzialności.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w części dyspozytywnej wyroku.