



Sygn. akt III KK 362/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 listopada 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Waldemar Płóciennik (przewodniczący)

SSN Małgorzata Gierszon (sprawozdawca)

SSN Marek Pietruszyński

Protokolant Katarzyna Gajewska

w sprawie **P. K. S.**,

ukaranej za wykroczenie z art. 116 § 1 k.w. w zw. z art. 24 § 1 k.w.

po rozpoznaniu w Izbie Karnej na posiedzeniu w trybie art. 535 § 5 k.p.k.

w dniu 23 listopada 2021 r. kasacji Rzecznika Praw Obywatelskich

od wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w G.

z dnia 23 czerwca 2020 r., II W (...),

**1) uchyla zaskarżony wyrok nakazowy i uniewinnia obwinioną
od zarzucanego jej wykroczenia;**

**2) przejmuje koszty postępowania na rachunek Skarbu
Państwa.**

UZASADNIENIE

P. K. S. została obwiniona o to, że w dniu 20 marca 2020 r. Około godziny 13:00 w G., ul. W. wbrew obowiązкови nie przestrzegając nakazu odbywania kwarantanny, to jest o wykroczenie z art. 116 § 1 k.w.

Wyrokiem nakazowym Sądu Rejonowego w G. z dnia 23 czerwca 2020 r., II W (...), P. K. S. znana została za winna popełnienia wykroczenia zarzucanego jej we wniosku o ukaranie i za to na podstawie art. 116 § 1 k.w. w zw. z art. 24 § 1 k.w. wymierzono jej grzywnę w wysokości 500 zł oraz orzeczono o kosztach postępowania.

Obwiniona nie złożyła sprzeciwu i wyrok nakazowy uprawomocnił się w dniu 23 września 2020 r.

Kasację od tego wyroku wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich, który zaskarżył wyrok w całości na korzyść obwinionej i zarzucił mu rażące i mające istotny wpływ na jego treść naruszenie prawa materialnego, tj. art. 116 § 1 k.w. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie w sytuacji, gdy czyn przypisany ukaranej nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia. W związku ze sformułowanym zarzutem skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku nakazowego i uniewinnienie obwinionej od popełnienia przypisanego jej wykroczenia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Kasacja jest oczywiście zasadna i jako taka podlega uwzględnieniu.

Przewidziane w art. 116 § 1 k.w. wykroczenie w brzmieniu obowiązującym w czasie czynu i w czasie orzekania w przedmiotowej sprawie, popełnia ten, kto wiedząc o tym, że (1) jest chory na gruźlicę, chorobę weneryczną lub inną chorobę zakaźną albo podejrzany o tę chorobę, (2) styka się z chorym na chorobę określoną w punkcie 1 lub podejrzany o to, że jest chory na gruźlicę lub inną chorobę zakaźną, (3) jest nosicielem zarazków choroby określonej w punkcie 1 lub podejrzany o nosicielstwo, nie przestrzega nakazów lub zakazów zawartych w przepisach o zapobieganiu tym chorobom lub o ich zwalczaniu albo nie przestrzega wskazań lub zarządzeń leczniczych wydanych na podstawie tych przepisów przez organy służby zdrowia. Podmiotem opisanego wyżej wykroczenia mogą być tylko określone kategorie osób, mianowicie nosiciele zarazków chorób zakaźnych oraz podejrzani o nosicielstwo.

Wskazane w dyspozycji przepisu art. 116 § 1 k.w. terminy, jak „choroba zakaźna” „nosiciel”, „podejrzany o chorobę zakaźną” „podejrzany o zakażenie” zostały zdefiniowane w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (dalej: u.z.z.z.). Natomiast choroba

zakaźna została zdefiniowana w art. 2 pkt 3 ww. ustawy jako choroba, która została wywołana przez biologiczny czynnik chorobotwórczy, jako szczególny rodzaj chorób zakaźnych zaś wskazano w art. 2 pkt 4 choroby szczególnie niebezpieczne i wysoce zakaźne - są to choroby zakaźne łatwo rozprzestrzeniające się, o wysokiej śmiertelności, powodujące szczególne zagrożenie dla zdrowia publicznego i wymagające specjalnych metod zwalczania, w tym cholera, dżuma, ospa prawdziwa, wirusowe gorączki krwotoczne. Z kolei artykuł 2 pkt 17 u.z.z.z. definiuje nosiciela jako osobę bez objawów choroby zakaźnej, w której organizmie bytują biologiczne czynniki chorobotwórcze, stanowiącą potencjalne źródło zakażenia innych osób. Podejrzany o chorobę zakaźną to osoba, u której występują objawy kliniczne lub odchylenia od stanu prawidłowego w badaniach dodatkowych, mogące wskazywać na chorobę zakaźną (art. 2 pkt 20 u.z.z.z.), a podejrzany o zakażenie to osoba, u której nie występują objawy zakażenia ani choroby zakaźnej, ale która miała styczność ze źródłem zakażenia, a charakter czynnika zakaźnego i okoliczności styczności uzasadniają podejrzenie zakażenia (art. 2 pkt 21 u.z.z.z.).

Odnosząc te rozważania do przedmiotowej sprawy zauważyć należy, że Sąd Rejonowy w G. uznał P. K. S. winną popełniła przypisanego jej wykroczenia z art. 116 § 1 k.w., ponieważ wiedziała o tym, że po powrocie zza granicy jest poddana kwarantannie. Tak Sąd rozstrzygnął mimo, że sam powrót do kraju zza granicy (i objęcie kwarantanną) nie jest równoznaczny z podejrzeniem o nosicielstwo w rozumieniu u.z.z.z. Zaprezentowana w ten sposób przez Sąd wykładnia art. 116 § 1 k.w. stanowi niedopuszczalną wykładnię rozszerzającą i prowadzi do objęcie zakresem jego znamion także osoby, wobec których nie tylko nie udowodniono, ale nawet nie uprawdopodobniono w żaden sposób, że miały styczność ze źródłem zakażenia. Samo przekroczenie przez obwinioną granicy państwowej i objęcie z tego powodu kwarantanną nie czyni z P. K. S. osoby podejrzanej o nosicielstwo choroby zakaźnej, wobec której zastosowanie może mieć przepis art. 116 § 1 k.w.

Nadto poprawność przypisania obwinionej zarzuconego jej wykroczenia należy podważyć także z uwagi na jego stronę przedmiotową, która polega na nieprzestrzeganiu nakazów lub zakazów zawartych w przepisach o zapobieganiu chorobom zakaźnym lub o ich zwalczaniu albo nieprzestrzeganiu wskazań lub zarządzeń leczniczych wydanych na podstawie tych przepisów przez organy służby

zdrowia. Jak wynika z opisu czynu i ujawnionych w toku sprawy okoliczności faktycznych, P. K. S. została ukarana za naruszenie nakazu odosobnienia w związku z objęciem ją kwarantanną po powrocie z zagranicy. W związku z tym, że w tamtym okresie obowiązywała 14-dniowa kwarantanna dla osób, które przekroczyły granicę państwową w celu udania się do swojego miejsca zamieszkania lub pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, stwierdzić należy, że P. K. S. była objęta kwarantanną, która została na nią nałożona na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. z 2020 r. poz. 433 ze zm.), gdyż przekroczyła granicę państwową w dniu 16 marca 2020 r. (k. 4 bis akt sądowych).

Zgodnie § 2 ust. 2 pkt 2 tego rozporządzenia osoba przekraczająca granicę państwową w celu udania się do swojego miejsca zamieszkania lub pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest obowiązana odbyć, po przekroczeniu granicy państwowej, obowiązkową kwarantannę, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 34 ust. 5 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, trwającą 14 dni, licząc od dnia następującego po przekroczeniu tej granicy. Z kolei w § 2 ust. 4 rozporządzenia Ministra Zdrowia wskazano, że obowiązek, o którym mowa w § 2 ust. 2 pkt 2, jest równoważny z obowiązkiem wynikającym z art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Decyzji organu inspekcji sanitarnej nie wydaje się. To rozwiązanie zostało powtórzone w obowiązującym od dnia 20 marca 2020 r. § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491 ze zm.). Z § 13 tego rozporządzenia wynika zaś, że przepisy § 3 stosuje się do obowiązkowej kwarantanny, o której mowa w § 2 ust. 2 pkt 2, która rozpoczęła się po dniu 15 marca 2020 r.

Treść § 2 przywołanego rozporządzenia Ministra Zdrowia nie pozostawia wątpliwości, że przepis ten nakładający obowiązek poddania się kwarantannie, narusza prawo do swobodnego poruszania się po terytorium RP, a tym samym ogranicza podstawowe prawa i wolności obywatelskie przewidziane w Konstytucji

RP. Z tej przyczyny Sąd Rejonowy w G. powinien rozważyć zgodność wskazanego zapisu rozporządzenia z Konstytucją RP i delegacją ustawową. Sąd orzekający w sprawie wykroczeniowej obowiązany jest bowiem ocenić, czy zarzucany obwinionej czyn spełnia wszystkie ustawowe znamiona danego wykroczenia i czy obowiązki nałożone na obywateli, których złamanie karane jest jako wykroczenie, zostały postanowione zgodnie z prawem.

Podstawowym warunkiem zgodnego z Konstytucją RP ograniczania praw obywateli jest ustanawianie ich tylko w ustawie, choć dopuszczalne jest delegowanie na mocy art. 92 ust. 1 pewnych materii do rozporządzeń wykonawczych. Zgodnie z art. 92 ust. 1. Konstytucji RP 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.

Tymczasem obowiązek poddania się kwarantannie w związku z przekroczeniem granicy państwowej - któremu podlegała P. K. S. został ustanowiony z oczywistym przekroczeniem upoważnienia ustawowego, a zatem z naruszeniem art. 92 ust. 1 Konstytucji. Ogłaszając stan zagrożenia epidemicznego - w drodze rozporządzenia wydanego na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi - minister właściwy do spraw zdrowia nie był bowiem uprawniony do wprowadzenia obowiązku poddania się kwarantannie, lecz mógł jedynie zgodnie z art. 46 ust. 4 tej ustawy 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 wykonywania określonych zabiegów sanitarnych, 6) nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi, 7) obowiązek przeprowadzenia szczepień ochronnych. Żaden z tych przepisów nie zawierał upoważnienia dla Ministra Zdrowia do wprowadzenia w stosunku do osób przekraczających granicę państwową

obowiązku poddania się kwarantannie. W obowiązującym w dacie wydania rozporządzenia stanie prawnym obowiązek poddania się kwarantannie mogła wprowadzić wyłącznie Rada Ministrów, zaś podstawę do wprowadzenia takiego obowiązku stanowił art. 46a i art. 46 pkt 5 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Zarówno w rozporządzeniu z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego jak też w rozporządzeniu z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, które zostały wydane w oparciu o art. 46 ust. 2 i 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Minister Zdrowia ustanowił w sposób samoistny obowiązek odbycia 14-dniowej kwarantanny adresowany do osób, które przekroczyły granicę państwową w celu udania się do swojego miejsca zamieszkania lub pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (§ 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia). Wydając rozporządzenie Minister Zdrowia naruszył też w sposób rażący art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, który wymaga, aby osoby przebywające na terytorium, Rzeczypospolitej Polskiej były poddawane kwarantannie na zasadach określonych w ustawie, a nie w rozporządzeniu. W świetle powyższego, nie ulega wątpliwości, że wspomniany obowiązek odbycia kwarantanny przez osoby powracające do kraju z zagranicy został ustanowiony bez podstawy prawnej, co stanowi rażące naruszenie art. 7 Konstytucji, który wymaga, aby wszelkie działania władz publicznych (w tym działania prawodawcze) były podejmowane na podstawie i w granicach prawa. Przedmiotowy obowiązek, jako wprowadzony w drodze aktu podustawowego wydanego bez upoważnienia ustawowego, prowadzi także do naruszenia art. 41 ust. 1 oraz art. 52 ust. 1 Konstytucji gwarantujących obywatelom wolność osobistą oraz wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ograniczenie tych wolności może bowiem nastąpić wyłącznie w ustawie. Stanowi także naruszenie art. 2 ust. 1 i 3 Protokołu Nr 4 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/2 ze zm.). Zgodnie z art. 2 ust. 1 tego Protokołu każdy, kto przebywa legalnie na terytorium Państwa, ma prawo do swobodnego poruszania się i do swobodnego wyboru miejsca

zamieszkania na tym terytorium. Korzystanie z tego prawa nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi m. in. na ochronę zdrowia (art. 2 ust. 3 Protokołu Nr 4). Uczynienie tego rozporządzeniem, a nie ustawą w sposób oczywisty narusza więc postanowienia tego Protokołu.

Podobne przekonanie w tym zakresie wyraża też orzecznictwo sądów administracyjnych (por. wyroki: WSA w Gliwicach z dnia 27 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/G1 319/20, Lex nr 3055472, z dnia 20 października 2020 r., sygn. akt III SA/G1 540/20, Lex nr 3080997, z dnia 27 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/G1 467/20, Lex nr 3095964; WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 23 września 2020 r., sygn. akt II SA/Go 332/20, Lex nr 3061215 i II SA/Go 331/20, Lex nr 3061179; WSA w Lublinie z dnia 26 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/Lu 393/20, Lex nr 3106400).

Dostrzec wypada i to, że zgodnie z art. 2 pkt 12 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, kwarantanna oznacza odosobnienie osoby zdrowej, która była narażona na zakażenie, w celu zapobieżenia szerzeniu się chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych. Ustawowe kryterium poddania się kwarantannie wyznacza więc okoliczność, że dana osoba była narażona na zakażenie, a nie okoliczność, że dana osoba przebywała za granicą. Potwierdza to treść art. 34 ust. 2 ustawy, z której wynika, że obowiązkowej kwarantannie podlegają osoby, które były narażone na chorobę zakaźną lub pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, a nie wykazują objawów chorobowych. W świetle ustawy wykonywanej przez rozporządzenie, obowiązek kwarantanny można zatem legalnie nałożyć aktem podstawowym wyłącznie na osoby, które były narażone na chorobę zakaźną lub pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego. W związku z tym, przyjęcie w § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia, że kryterium obowiązku poddania się kwarantannie jest okoliczność przekroczenia granicy państwowej, stanowi naruszenie przepisów powołanej ustawy, a w rezultacie także art. 92 ust. 1 Konstytucji, gdyż rozporządzenie nie wykonuje ustawy, lecz ją uzupełnia, wprowadzając unormowania nieznane ustawie. W efekcie takich regulacji, kwarantanną objęte

zostały osoby, które nie spełniają ustawowych przesłanek podlegania temu obowiązkowi, w tym ukarana w przedmiotowej sprawie P. K. S..

Zważywszy na to , że obowiązek odbycia kwarantanny po przekroczeniu granicy państwowej, ustanowiony na mocy powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Zdrowia, jest niezgodny z Konstytucją, to osoba, która nie zastosowała się do tego obowiązku, nie powinna być karana. Tylko obowiązki ustanowione w aktach normatywnych, które spełniają te standardy, powinny być wiążące dla obywateli w tym sensie, że w przypadku niewykonania takiego obowiązku organy państwa mają pełne prawo podjąć uzasadnione działania zmierzające do wyciągnięcia konsekwencji tego naruszenia, które doprowadzą do pogorszenia sytuacji prawnej obywateli. W przeciwnym razie, jakakolwiek sankcja zastosowana wobec obywatela, byłaby niesprawiedliwą reakcją państwa, którego organy same nie przestrzegały reguł prawnych w procesie tworzenia prawa.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.