



Sygn. akt V KK 111/21

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 15 kwietnia 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Eugeniusz Wildowicz (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Dariusz Kala

SSN Andrzej Tomczyk

Protokolant Agnieszka Murzynowska

na posiedzeniu w trybie art. 535 § 5 k.p.k.

w sprawie **T. H.**

ukaranego z art. 54 k.w.,

po rozpoznaniu w Izbie Karnej w dniu 15 kwietnia 2021 r.,

kasacji wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich na korzyść

od wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w W.

z dnia 3 sierpnia 2020 r., sygn. akt VII W (...),

**uchyla zaskarżony wyrok i uniewinnia T.H. od popełnienia  
zarzucanego mu czynu, a  
kosztami postępowania w sprawie obciąża Skarb Państwa.**

### **UZASADNIENIE**

T. H. został ukarany wyrokiem nakazowym Sądu Rejonowego w W. z dnia 3 sierpnia 2020 r., sygn. akt VII W (...), karą grzywny w wysokości 300 zł oraz obciążony 30 złotową opłatą sądową i wydatkami postępowania w kwocie 70 zł za to, że w dniu 2 kwietnia 2020 r. o godz. 12.40 w W., na skwerze przy ul. (...), naruszył zakaz przemieszczania się bez uzasadnionego powodu wprowadzony w

związku z ogłoszeniem stanu epidemii rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 566) w ten sposób, że korzystał z pełniących funkcje publiczne i pokrytych roślinnością terenów zieleni, tj. za wykroczenie z art. 54 k.w. w zw. z § 17 wyżej wymienionego rozporządzenia.

Wobec niezłożenia sprzeciwu wyrok ten uprawomocnił się w dniu 18 sierpnia 2020 r.

W dniu 12 marca 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł kasację od powyższego wyroku. Zaskarżył go w całości na korzyść ukaranego i zarzucił rażące oraz mające istotny wpływ na treść wyroku naruszenie prawa materialnego, tj. art. 54 k.w. w zw. z § 17 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. 2020, poz. 566 ze zm.), poprzez jego niewłaściwe zastosowanie w sytuacji, gdy czyn przypisany T. H. nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia.

W oparciu o powyższe skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i uniewinnienie T. H. od popełnienia przypisanego mu wykroczenia.

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

Kasacja Rzecznika Praw Obywatelskich jest oczywiście zasadna, stąd jej rozpoznanie i uwzględnienie na posiedzeniu w trybie art. 535 § 5 k.p.k.

Zaskarżony wyrok został wydany z rażącym naruszeniem wskazanych w zarzucie kasacji przepisów prawa materialnego, co miało istotny wpływ na jego treść.

T. H. został obwiniony o naruszenie § 17 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (dalej: również jako rozporządzenie z dnia 31 marca 2020 r.). Przepis ten zakazywał w okresie od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 11 kwietnia 2020 r. 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. Podstawę prawną ukarania obwinionego stanowił art. 54 k.w., mający charakter przepisu blankietowego

zupełnego i dynamicznego, co oznacza, że sama jego treść nie określa znamion czynu zabronionego, a przepis ten zawiera odesłanie do każdorazowo aktualnej treści przepisów sankcjonowanych. W niniejszej sprawie przepisem uzupełniającym normę blankietową art. 54 k.w. był wspomniany wyżej § 17 rozporządzenia z dnia 31 marca 2020 r. Ponieważ podstawą pociągnięcia obwinionego do odpowiedzialności represyjnej był przepis blankietowy, na sądzie, stosującym art. 54 k.w., spoczywał obowiązek zbadania, czy przepisy stanowiące uzupełnienie blankietu zostały prawidłowo skonstruowane i wprowadzone do porządku prawnego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02, OTK-A 2003, z. 6, poz. 62 - pkt 3 i 4 uzasadnienia). Zgodnie z zasługującym na podzielenie poglądem Sądu Najwyższego, wyrażonym w wyroku z dnia 16 marca 2021 r., sygn. akt II KK 74/21, „badanie to musi dotyczyć nie tylko kwestii istnienia podstawy ustawowej do wydania określonych przepisów porządkowych, które określają normę sankcjonowaną, ale także tego, czy mieszczą się one - w tym wypadku przepisy rozporządzenia z 31 marca 2020 r. – w granicach upoważnienia ustawowego”.

Temu zadaniu Sąd Rejonowy w W. w postępowaniu zakończonym wydaniem zaskarżonego wyroku nie sprostał.

Pierwszym zagadnieniem wymagającym rozważenia w niniejszej sprawie była poprawność delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia z dnia 31 marca 2020 r., albowiem przepisy zabezpieczone sankcją przewidzianą w art. 54 k.w. muszą mieć normatywne zakotwiczenie w upoważnieniu ustawowym (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2021 r., sygn. akt II KK 64/21). Przedmiotowy akt wykonawczy wydano 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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 284, 322 i 374 (dalej: ustawa z 5 grudnia 2008 r.)). W powołanym przepisie art. 46b pkt 12 ustawy z 5 grudnia 2008 r. przewidziano możliwość wprowadzenia nakazu określonego sposobu przemieszczania się, 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. Ustawa ta nie dawała jednak, jak trafnie podkreślił Sąd Najwyższy w przywoływanym już wyroku z dnia 16 marca 2021 r., sygn. akt II

KK 64/21, podstaw do powszechnego ograniczenia w drodze rozporządzenia swobodnego przemieszczania się obywateli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a za ledwie do podjęcia przez organy wykonawcze działań na szczeblu lokalnym (dane miejsce, obiekt lub obszar) i wyłączającym jedynie określony sposób poruszania się w odróżnieniu od wprowadzonego rozporządzeniem całkowitego zakazu przemieszczania się. W świetle powyższego należy stwierdzić, że w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, brak było delegacji upoważniającej władzę wykonawczą do ustanowienia ograniczeń, które w istocie prowadzą do całkowitego i powszechnego wyłączenia swobody przemieszczania się obywateli – w tym przebywania na terenie publicznych terenów zielonych, jak w niniejszej sprawie. Inaczej rzecz ujmując, wynikający z § 17 rozporządzenia z dnia 31 marca 2020 r., zakaz przemieszczania się osób na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej i przebywania na terenie publicznych terenów zielonych przekraczał zakres delegacji ustawowej, na której oparto to rozporządzenie.

Trzeba w tym miejscu przypomnieć, że T. H. zarzucono naruszenie zakazu przemieszczania się w związku z ogłoszeniem stanu epidemii, polegające na korzystaniu z pełniących funkcje publiczne terenów zielonych.

Wolność przemieszczania się obywateli to jedno z podstawowych praw obywatelskich, na którego straży stoi art. 52 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, konstytucyjne prawa i wolności mogą być ograniczane wyłącznie w drodze ustawy – przy czym ustawa musi określać precyzyjnie kształt tych ograniczeń – nie pozostawiając organom władzy wykonawczej większej swobody w tym zakresie (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98, OTK 2000, z. 1, poz. 3). Wymóg formy ustawowej dotyczy wszystkich elementów ograniczenia praw i wolności. Niedopuszczalne jest przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń (tak wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98). A zatem można wnioskować, że w rozporządzeniu powinny być zamieszczane wyłącznie, gdy chodzi o tę materię,

przepisy o charakterze technicznym, niemające zasadniczego znaczenia z punktu widzenia praw lub wolności jednostki. Przy czym Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uzależnia wprowadzenie nakazów i zakazów dotyczących podstawowych praw i wolności obywatelskich od wprowadzenia jednego z trzech stanów nadzwyczajnych, o których owa w art. 228 ust. 1 Konstytucji RP, co dotychczas nie miało miejsca.

Z powyższych względów, zgodzić się należy ze stanowiskiem skarżącego, że zakazy przemieszczania się i korzystania z terenów zielonych wyrażone w treści rozporządzenia z dnia 31 marca 2020 r. były niekonstytucyjne. W konsekwencji, nie mogły one być źródłem obowiązków dla obywateli ani podstawą do ukarania za niestosowanie się do tych obowiązków.

Poważne wątpliwości budzi również, co sygnalizuje Autor kasacji, sam status § 17 rozporządzenia z dnia 31 marca 2020 r. jako przepisu porządkowego, wypełniającego normę blankietową z art. 54 k.w. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, art. 54 k.w. „ma na celu ochronę porządku i spokoju w miejscach publicznych. Zawiera on 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 zastosowanie zaskarżonego przepisu” (tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02, OTK-A 2003. z. 6, poz. 62). Za przepisy służące ochronie porządku i spokoju publicznego nie sposób uznać regulacji, odnoszących się do ochrony zdrowia publicznego – któremu to celowi służą zarówno ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, jak i wydane na jej podstawie akty wykonawcze.

Innym istotnym aspektem niniejszej sprawy, poruszonym przez skarżącego, jest dopuszczalność pociągnięcia do odpowiedzialności za naruszenie przepisu porządkowego (gdyby za taki uznać zakaz korzystania z publicznych terenów zieleni ze względu na zagrożenie epidemiczne), który nie jest w żaden sposób zagrożony sankcją. Nie ulega wątpliwości, że przepis przewidujący odpowiedzialność za wykroczenie powinien być tak sformułowany, aby między innymi przewidywał wyraźnie oznaczoną sankcję - co wynika wprost z treści art. 42 ust. 1 Konstytucji RP i art. 1 k.w. „Podzielić należy, wyrażone już w orzecznictwie

Sądu Najwyższego, poglądy, że przy tworzeniu przepisów o charakterze porządkowym, mających wyjaśnić swą treścią dyspozycję przepisu o charakterze >>blankietowym<< zawierającego już konkretną sankcję (jak np. art. 54 k.w.), wystarczające byłoby ogólne odesłanie do odpowiedzialności przewidzianej w tym przepisie, jeśli tylko przewidywana kara grzywny miałaby być równa tej, którą ten przepis przewiduje. Takie odesłanie do sankcji przewidzianej w przepisie Kodeksu wykroczeń (prawie materialnym) uznać jednak należy za minimum wymagań w tym zakresie” - tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 czerwca 2005 r., sygn. akt V KK 41/05. Przepis § 17 rozporządzenia z dnia 31 marca 2020 r. żadnego odwołania do treści art. 54 k.w. nie zawierał, mimo że w demokratycznym państwie prawnym sprawca powinien wiedzieć, co go czeka za złamanie zakazów przewidzianych w przepisach porządkowych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02 oraz wyrok Sąd Najwyższego z dnia 9 czerwca 2005 r., sygn. akt V KK 41/05).

Powyższe prowadzi do konstatacji, że § 17 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii nie mógł stanowić podstawy prawnej pociągnięcia do odpowiedzialności T. H. za wykroczenie z art. 54 k.w. Zachowanie obwinionego – polegające na korzystaniu z publicznych terenów zieleni w okresie obowiązywania zakazu przemieszczania się i przebywania w tego typu miejscach – nie wypełniało bowiem znamion wykroczenia. Zgodnie z treścią art. 1 k.w., wykroczenie stanowi tylko czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5000 zł lub nagany. W niniejszej sprawie w chwili popełnienia czynu nie istniał przepis prawidłowo wypełniający normę blankietową z art. 54 k.w., pozwalający na pociągnięcie do odpowiedzialności za korzystanie z terenów zielonych oraz na wymierzenie z tego tytułu sankcji. Nie było więc podstaw do wszczęcia postępowania przeciwko T. H., a skoro już takie postępowanie wszczęto, Sąd Rejonowy, kierując się treścią art. 5 § 1 pkt 2 k.p.w., powinien był je umorzyć, z uwagi na fakt, że czyn obwinionego nie zawierał znamion wykroczenia.

Z tych względów, podzielając podniesiony w kasacji zarzut rażącego naruszenia przepisów prawa materialnego, należało uchylić zaskarżony wyrok i uniewinnić T. H. od popełnienia zarzuconego mu czynu. Konsekwencją takiego rozstrzygnięcia było obciążenie Skarbu Państwa kosztami postępowania w niniejszej sprawie.