



Sygn. akt V KK 245/21

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 29 czerwca 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Tomasz Artymiuk (przewodniczący)

SSN Małgorzata Gierszon

SSN Zbigniew Puskarski (sprawozdawca)

Protokolant Katarzyna Wępa

w sprawie **S. Z.**

ukaranego za wykroczenia z art. 54 k.w. i in.

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

w dniu 29 czerwca 2021 r.

kasacji wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich

na korzyść ukaranego

od wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w W.

z dnia 24 lipca 2020 r., sygn. akt VII W (...)

**1. uchyla zaskarżony wyrok i uniewinnia S. Z. od popełnienia  
zarzuconych mu czynów;**

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

### **UZASADNIENIE**

Przedstawiciel Komisariatu Policji w W. skierował do Sądu Rejonowego w W. wniosek o ukaranie S.Z., obwiniając go o to, że:

- w dniu 2 kwietnia 2020 r. ok. godziny 12.40 w W. przy ul. Ś. nie przestrzegał zakazu przemieszczania się w związku z wystąpieniem stanu epidemii, tj. o czyn z 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,
- w tym samym miejscu i czasie wbrew zakazowi związanemu z wystąpieniem stanu epidemii, przebywał na terenie pełniącym funkcje publiczne i pokrytym roślinnością terenie zielonym, tj. o czyn 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.

Sąd Rejonowy w W. wyrokiem nakazowym z dnia 24 lipca 2020 r., sygn. akt VII W (...), uznał S. Z. za winnego popełnienia zarzuconych mu czynów i za to na podstawie art. 54 k.w. w zw. z art. 9 § 2 k.w. wymierzył mu karę nagany. Zwolnił obwinionego od ponoszenia kosztów sądowych i nie wymierzył mu opłaty.

Wyrok ten uprawomocnił się bez wniesienia sprzeciwu przez obwinionego z dniem 22 sierpnia 2020 r.

Kasację od opisanego wyroku nakazowego wniósł na podstawie art. 110 § 1 k.p.w. Rzecznik Praw Obywatelskich. Zaskarżając orzeczenie w całości na korzyść ukaranego, zarzucił „rażące i mające istotny wpływ na treść wyroku naruszenie prawa materialnego, tj. art. 54 k.w. w zw. z § 5 oraz § 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. z 2020 r. poz. 566 z późn. zm.), poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, w sytuacji gdy czyn przypisany S. Z. nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia” i wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz uniewinnienie S. Z. od popełnienia przypisanego mu wykroczenia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Kasacja jest oczywiście zasadna i jako taka podlegała uwzględnieniu w całości w trybie art. 535 § 5 k.p.k., tj. na posiedzeniu bez udziału stron. Wpisuje się ona w liczny już ciąg skarg Rzecznika Praw Obywatelskich, które dały sposobność wypowiedzenia się Sądowi Najwyższemu odnośnie karania za wykroczenia osób,

którym zarzucono naruszenie tzw. regulacji covidowych i wykazania, że karanie to było bezpodstawne. Szereg orzeczeń tego Sądu Autor kasacji powołał jako potwierdzających jego pogląd o bezpodstawności ukaraniu S. Z.

Rację ma Skarżący, że czyny przypisane temu obwinionemu (w zarzucie kasacji i jej wniosku omyłkowo wzmiankowano o jednym wykroczeniu) nie wyczerpują znamion wykroczenia z art. 54 k.w., a zatem nie było możliwym ukaranie go na podstawie tego przepisu i wymierzenie mu kary nagany. Wynika to z następujących powodów.

Jako podstawę odpowiedzialności karnej S. Z. wskazano 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 oraz art. 54 k.w. w zw. z § 17 ust. 1 tego rozporządzenia.

Zgodnie z dyspozycją art. 54 k.w. karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany podlega ten, kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych. Powołany wyżej przepis kodeksu wykroczeń ma charakter przepisu blankietowego zupełnego, sam w sobie nie zawiera bowiem znamion czynu zabronionego, natomiast penalizuje zachowanie polegające na „wykroczeniu” przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych. Do wypełnienia znamion tego wykroczenia, skutkującego możliwością pociągnięcia obwinionego do odpowiedzialności, niezbędne jest naruszenie przez niego przepisów porządkowych o zachowaniu się w miejscach publicznych, które to przepisy muszą zostać wydane na podstawie konkretnego, ważnego, zgodnego z prawem upoważnienia ustawowego i w granicach tego upoważnienia, przy czym chodzi tu zarówno o przepisy prawa miejscowego, jak i powszechnie obowiązujące przepisy rangi podustawowej – tj. rozporządzenia.

W rozpatrywanej sprawie nie sposób uznać, by wszystkie przepisy, w tym § 5 i § 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, mające stanowić wypełnienie normy blankietowej z

art. 54 k.w., zostały wydane na podstawie prawidłowego upoważnienia ustawowego i w jego granicach.

Wspomniane rozporządzenie Rady Ministrów zostało wydane z powołaniem się 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 (wtedy Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 284, 322, 374 i 567). Art. 46a tej ustawy stanowi, że 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 określić, w drodze rozporządzenia, na podstawie danych przekazanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Głównego Inspektora Sanitarnego oraz wojewodów:

- 1) zagrożony obszar wraz ze wskazaniem rodzaju strefy, na którym wystąpił stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego,
  - 2) rodzaj stosowanych rozwiązań - w zakresie określonym w art. 46b
- mając na względzie zakres stosowanych rozwiązań oraz uwzględniając bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Natomiast w art. 46b unormowano, że w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a, można ustanowić m.in. czasowe ograniczenie określonego sposobu poruszania się (art. 46b pkt 1 w zw. z art. 46 ust. 4 pkt 1), nakaz lub zakaz przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach (art. 46b pkt 10) oraz nakaz określonego sposobu przemieszczania się (art. 46b pkt 12).

W zakresie wszystkich tych elementów w drodze rozporządzenia wolno było zatem wprowadzić ograniczenia co do „określonego” miejsca, obiektu, obszaru czy też „określonego” sposobu poruszenia się czy przemieszczania. Brak jest natomiast delegacji ustawowej do ukształtowania w drodze rozporządzenia ograniczeń o charakterze ogólnym, generalnym, powszechnym. Tymczasem nie ulega wątpliwości, że zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii zakaz przemieszczania się na obszarze

Rzeczypospolitej Polskiej osób przebywających na tym obszarze (§ 5) oraz zakaz 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 (§ 17 ust. 1) mają właśnie charakter ogólny, generalny, adresowany *erga omnes*.

Co więcej, Sąd orzekający powinien mieć na uwadze, że przyjęty za podstawę ukarania S. Z. art. 54 k.w. 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 (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK-A 2003, z. 6, poz. 62). Zatem Autor kasacji słusznie wskazał, że skoro „przepisy porządkowe, o których mowa w art. 54 k.w. mają mieć właśnie za zadanie ochronę porządku i spokoju publicznego, to tym samym w polu penalizacji tego przepisu nie mieszczą się regulacje odnoszące się do innych sfer życia, np. do ochrony zdrowia publicznego”.

Celem ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi jest ochrona zdrowia publicznego, nie zaś porządku i spokoju publicznego, co jasno wynika z jej tytułu, jak też z art. 1, który stanowi, że ten akt prawny określa:

1) zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, w tym zasady i tryb rozpoznawania i monitorowania sytuacji epidemiologicznej oraz podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia, przecięcia dróg szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych oraz uodpornienia osób podatnych na zakażenie;

2) zadania organów administracji publicznej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi;

3) uprawnienia i obowiązki świadczeniodawców oraz osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

W konsekwencji trzeba zgodzić się ze skarżącym, że celem opartego na tej ustawie rozporządzenia wykonawczego Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r.

było „zapobieżenie rozprzestrzenianiu się epidemii i zminimalizowanie jej negatywnych skutków, a więc ochrona zdrowia publicznego, a w ramach tak określonego celu – realizacja konstytucyjnego obowiązku zwalczania chorób zakaźnych (art. 68 ust. 4 Konstytucji RP)”. Wyklucza to uznanie któregoś z przepisów rozporządzenia za dopełniający art. 54 k.w. (zamieszczony w rozdziale VIII tego Kodeksu – wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu) przepis porządkowy o zachowaniu się w miejscach publicznych (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 26 marca 2021 r., II KK 40/21; z dnia 8 kwietnia 2021 r., II KK 75/21; z dnia 5 maja 2021 r., V KK 132/21).

Przepis wymienionego rozporządzenia, o ile zostałby wydany na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, mógłby natomiast dopełniać któryś z przepisów zamieszczonych w rozdziale XIII Kodeksu wykroczeń, grupującym wykroczenia przeciwko zdrowiu, w szczególności art. 116 § 1a stanowiący, że podlega karze grzywny albo karze nagany osoba, która nie przestrzega zakazów, nakazów, ograniczeń lub obowiązków określonych w przepisach o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Rzecz jednak w tym, że przepis ten został wprowadzony do Kodeksu wykroczeń po dacie będącego przedmiotem osądu zachowania S. Z., mianowicie przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanych z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. poz. 2112). Można przy tym zauważyć, że uzupełnienie Kodeksu wykroczeń o art. 116 § 1a każe przyjąć, iż sam ustawodawca uznał, że art. 54 tego Kodeksu nie może stanowić podstawy prawnej do karania za zachowania naruszające unormowania zawarte w akcie prawnym, którego przedmiotem jest zapobieganie oraz zwalczanie zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Reasumując, w realiach niniejszej sprawy brak było podstaw do ukarania obwinionego S. Z. na podstawie art. 54 k.w., gdyż nie popełnił on wykroczeń. Jego zachowanie było przejawem korzystania z zagwarantowanych mu konstytucyjnie praw i wolności.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok i uniewinnił S. Z. od popełnienia zarzucanych mu czynów, o kosztach postępowania rozstrzygając zgodnie z art. 119 § 2 pkt 1 k.p.w.

