



Sygn. akt V KK 299/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 października 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Siwek

w sprawie **M. N.**

obwinionego z art. 54 k.w. i in.

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

na posiedzeniu w dniu 19 października 2021 r.,

kasacji, wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich

od wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w W.

z dnia 21 maja 2020 r., sygn. akt V W (...).

**uchyla wyrok nakazowy w jego pkt. I w zaskarżonej części i
uniewinnia M. N. od zarzucanego mu wykroczenia z art. 54 k.w.,
kosztami postępowania w tym zakresie obciążając Skarb
Państwa, zaś w zakresie rozstrzygnięcia o karze przekazuje
sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Rejonowemu w W..**

UZASADNIENIE

M. N. został obwiniony o to, że :

1. w dniu 10 kwietnia 2020 r. około godziny 21:00 w W. na ul. K. kierował pojazdem m-ki V. o nr rej. (...), nie mając wymaganych uprawnień, tj. o czyn z art. 94 § 1 k.w.;

2. w tym samym miejscu i czasie naruszył zakaz przemieszczania się bez uzasadnionego powodu w związku z COVID-19, tj. o czyn z art. 54 k.w.

Sąd Rejonowy w W. wyrokiem nakazowym z 21 maja 2020 r. uznał obwinionego M. N. za winnego popełnienia zarzuconych mu wykroczeń opisanych w pkt. 1 i 2 części wstępnej wyroku i za to na podstawie art. 94 § 1 k.w. w zw. z art. 9 § 2 k.w. wymierzył mu karę grzywny w wysokości 500 zł. Wyrokiem tym orzeczono również wobec obwinionego opłatę w kwocie 50 złotych.

Od wyroku nie wniesiono sprzeciwu w związku z czym uprawomocnił się on dnia 11 lipca 2020 r.

Kasację na korzyść M. N. wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich, który zaskarżając powyższe orzeczenie w pkt. I w części dotyczącej czynu opisanego w pkt. 2 części wstępnej wyroku zarzucił rażące i mające istotny wpływ na jego treść naruszenie prawa materialnego, to jest art. 54 k.w. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie w sytuacji, gdy czyn przypisany M. N. nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia.

Skarżący wskazując na ten zarzut wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w W. w zaskarżonej części w pkt. I i uniewinnienie M. N. od popełnienia przypisanego mu wykroczenia z art. 54 k.w.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kasacja jest zasadna, dlatego podlegała rozpoznaniu na posiedzeniu zgodnie z art. 535 § 5 k.p.k.

Trafnie podniesiono w kasacji, że wyrok nakazowy Sądu Rejonowego w W., został wydany z rażącą obrazą wskazanych przepisów prawa materialnego. Przepis art. 54 k.w. penalizujący zachowania wykraczające przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, ma charakter blankietowy zupełny. Oznacza to, że sam w sobie nie określa znamion zabronionego zachowania, odsyłając w tym zakresie do właściwych przepisów, regulujących w sposób pozytywny zasady i sposób zachowania w miejscach publicznych. Co istotne, przedmiotem ochrony regulacji

zawartej w art. 54 k.w. jest porządek i spokój w miejscach publicznych. Przepis ten stanowi zarazem normę sankcjonującą w stosunku do tych wszystkich przypadków, w których przepisy porządkowe, podustawowe, o zachowaniu się w miejscach publicznych stanowią normę niezabezpieczoną sankcją. Przypisanie odpowiedzialności za wykroczenie na podstawie art. 54 k.w., jest zatem możliwe jedynie wówczas, gdy sprawca wykroczy przeciwko takim przepisom porządkowym, jednak muszą one być wydane „z upoważnienia ustawy”, a więc na podstawie ustawy i w granicach konkretnego upoważnienia, jakie z ustawy tej wynika.

Należy odnotować, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 lipca 2003 r., P 10/02, wskazał, iż ukaranie na podstawie art. 54 k.w. jest możliwe tylko wtedy, gdy naruszone przepisy porządkowe nie wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego. Jeżeli zatem dany przepis normuje sprawy nie przekazane do unormowania w akcie podstawowym, to naruszenie tego przepisu nie może prowadzić do ukarania na podstawie art. 54 k.w. Nadto, według Trybunału, sądy stosując art. 54 k.w., mają również prawo i obowiązek badać, czy przepisy porządkowe, do których odsyła analizowany przepis, są zgodne z Konstytucją, a w szczególności, czy zostały ustanowione zgodnie z konstytucyjnymi zasadami stanowienia aktów podustawowych.

Patrząc od strony procesowej trzeba podkreślić, że Sąd Rejonowy ani w sentencji wyroku, ani w jego części wstępnej nie wskazał przepisów dopełniających znamiona czynu zabronionego, które pozwalałyby na zastosowanie sankcji z art. 54 k.w. Z treści opisu zarzucanego obwinionemu wykroczenia, które polegało na tym, że wymieniony „naruszył zakaz przemieszczania się bez uzasadnionego powodu w związku z COVID-19” można jedynie domniemywać, że mogło chodzić w rzeczywistości o § 5 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) – dalej jako Rozporządzenie z 31 marca 2020 r.

Nawiązanie jednak do treści tego przepisu byłoby jednak i tak wadliwe, gdyż przepis § 5 Rozporządzenia z 31 marca 2020 r. nie mógł stanowić normy wypełniającej art. 54 k.w. Tym podustawowym przepisem wprowadzono zakaz przemieszczania się osób przebywających na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej,

z wyjątkiem przemieszczania się danej osoby w celach ogólnie mówiąc zawodowych, zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych, wolontariatu na rzecz walki z COVID, kultu i obrządku religijnego. Rozporządzenie nadto wydano z powołaniem się na podstawę w postaci upoważnienia ustawowego zawartego w odpowiednich przepisach ustawy z 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, 374). Podstawowym celem tych regulacji było prowadzenie działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii. W konsekwencji, cele przepisów rozporządzenia wydanego na podstawie tej ustawy mogły być wyłącznie tożsame z celami ustawy, tj. mogły one służyć ochronie zdrowia oraz realizacji obowiązku zwalczania chorób zakaźnych. Przepis art. 46b pkt 12 ustawy z 5 grudnia 2008 r. przewidywał wprawdzie możliwość wprowadzenia nakazu określonego sposobu przemieszczania się, a 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, tym niemniej żaden z powołanych przepisów nie dawał legitymacji do wprowadzenia powszechnego zakazu przemieszczenia się zważywszy, że ustawa nie zawierała delegacji ustawowej do ukształtowania w drodze rozporządzenia ograniczeń o charakterze ogólnym, generalnym, powszechnym, a tym bardziej ustanawiania w tym zakresie jakichkolwiek wyjątków. Rozporządzeniem można było wyłącznie wprowadzić ograniczenia ale tylko w zakresie „określonego” miejsca, obiektu, obszaru oraz „określonego” sposobu poruszania się, czy przemieszczania.

Trafnie zatem w kasacji argumentowano, że z nakazu kompletności unormowania ustawowego, wynika powinność samodzielnego określenia wszystkich podstawowych elementów ograniczenia danego prawa i wolności. W treści rozporządzenia mogą jedynie regulowane kwestie niemające zasadniczego znaczenia z punktu widzenia praw lub wolności jednostki (np. techniczne). Jest to założenie zgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z którego wynika, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla

jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

Zakaz sformułowany w § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii był zatem niezgodny z art. 52 ust. 1 i 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w związku z czym nie mógłby również stanowić materialnoprawnej podstawy ukarania obwinionego.

Należy nadto podkreślić, że odpowiedzialność za wykroczenie z art. 54 k.w. w sytuacji naruszenia przepisu podustawowego może mieć miejsce jedynie wówczas, gdy zachodzi zgodność przedmiotu regulacji tego przepisu oraz przedmiotu ochrony przepisu z art. 54 k.w. Wyraźnie z tego ostatniego przepisu wynika, że wykroczenie w nim stypizowane może polegać jedynie na wykroczeniu przeciwko przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, które zostały wydane z upoważnienia ustawy. Nie może więc być wątpliwości, że przepisy rangi podustawowej, z których naruszeniem ustawodawca w art. 54 k.w. wiąże określoną tam sankcję, muszą być przepisami regulującymi porządek zachowania się osób w miejscach publicznych. Przepis art. 54 k.w., zgodnie z jego literalnym brzmieniem, a także stosownie do umiejscowienia w Kodeksie wykroczeń, chroni jedynie porządek publiczny, a więc może być podstawą ukarania jedynie za wykroczenia godzące w ten porządek, nie zaś naruszające inne dobra prawne, w szczególności zdrowie publiczne. Do takich przepisów należy natomiast zaliczyć przepisy Rozporządzenia z 31 marca 2020 r., skoro zostały wydane na podstawie ustawy, której celem jest zapobieganie oraz zwalczanie zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Również zatem z tego powodu naruszenie § 5 Rozporządzenia z 31 marca 2020 r. nie mogło skutkować stwierdzeniem naruszenia przepisów, o których mowa w art. 54 k.w., a w konsekwencji przypisaniem określonego tam wykroczenia.

Z tych wszystkich względów, dzielając zarzut zawarty w kasacji, Sąd Najwyższy orzekł jak w wyroku co do czynu z art. 54 k.w., rozstrzygając o kosztach postępowania stosownie do treści art. 119 § 2 pkt 1 k.p.s.w.

Należy jednocześnie zaznaczyć, iż wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich nie był kompletny, gdyż w niniejszej sprawie niezbędne stało się wydanie

rozstrzygnięcia następczego w kwestii kary. Wniosek kasacyjny nie wiąże jednak Sądu Najwyższego, który zobligowany był do rozstrzygnięcia odpowiadającego podniesionemu zarzutowi i konsekwencjom jego uwzględnienia. W niniejszej sprawie konieczne stało się natomiast ponowne jej rozpoznanie w zakresie kary za czyn z art. 94 § 1 k.w., które to wykroczenie również zostało ukaranemu przypisane i nie zakwestionowano go we wniesionej kasacji.

Trzeba zważyć, że w sytuacji orzeczenia o ukaraniu za dwa lub więcej wykroczeń, zgodnie z treścią art. 9 § 2 k.w., wymierza się łącznie karę w granicach zagrożenia określonych w przepisie przewidującym najsurowszą karę. Wymierzenie kary w oparciu o tę regulację ma ten skutek, że jest to jedna kara orzeczona za kilka wykroczeń, a więc jednocześnie za każde z nich. Fakt orzeczenia jednej kary za wiele wykroczeń ma ten skutek w płaszczyźnie procesowej, że uchylenie wyroku co do jednego z przypisanych wykroczeń ma znaczenie dla całego rozstrzygnięcia o karze, skoro rozstrzygnięcie to zawiera dolegliwość odnoszącą się do wszystkich przypisanych zachowań. W realiach niniejszej sprawy oznacza to, że uchylenie wyroku i uniewinnienie obwinionego za czyn z art. 54 k.w. skutkowało wyeliminowaniem z obrotu prawnego także rozstrzygnięcia o karze, gdyż dotyczyła ona m.in. wykroczenia, od którego obwiniony został uniewinniony. Nie ma przy tym znaczenia, że kara wymierzona w oparciu o art. 9 § 2 k.w. była również karą za wykroczenie z art. 94 § 1 k.w. Utrata procesowego bytu kary orzeczonej łącznie za dwa lub więcej wykroczeń w sytuacji uchylenia wyroku co do jednego z nich następuje bowiem w całości, gdyż rozstrzygnięcie o karze orzeczonej na podstawie art. 9 § 2 k.w. jest niepodzielne.

Konsekwencją powyższego jest to, że w wyniku uwzględnienia kasacji w niniejszej sprawie straciła byt kara orzeczona zarówno za czyn objęty rozstrzygnięciem Sądu Najwyższego o uniewinnieniu, jak i orzeczona za czyn, co do którego wyrok jest prawomocny, gdyż była to jedna kara. W tych okolicznościach konieczne jest więc ponowne rozpoznanie sprawy co do kary za prawomocnie przypisane wykroczenie z art. 94 § 1 k.w.

Z tych względów Sąd Najwyższy orzekł jak w wyroku.

