



Sygn. akt II KK 552/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 marca 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Waldemar Płóciennik (przewodniczący)

SSN Jarosław Matras

SSN Małgorzata Gierszon (sprawozdawca)

Protokolant Emilia Bieńczak

w sprawie **J. S. (S.)**

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

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

w dniu 3 marca 2022 r. kasacji Rzecznika Praw Obywatelskich na korzyść

od wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w Ł.

z dnia 15 maja 2020 r., sygn. akt II W (...),

**1. uchyla zaskarżony wyrok i uniewinnia J. S. od zarzucanych
mu czynów, a kosztami postępowania obciąża Skarb Państwa.**

**2. wydatkami postępowania kasacyjnego obciąża Skarb
Państwa.**

UZASADNIENIE

J. S. został obwiniony o to, że:

1. w dniu 14 kwietnia 2020 roku około godziny 15:40 na os. T. w Ł., woj. (...) naruszył zakaz przemieszczania się, tj. o czyn z art. 54 k.w. w związku z § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii;

2. w dniu 5 kwietnia 2020 r. około godziny 19:40 na ul. P. w Ł., woj. (...) naruszył zakaz przemieszczania się obok siebie pieszych w odległości mniejszej niż 2 metry, tj. o czyn z art. 54 k.w. w związku z § 18 ust. 1 pkt 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 Ł. wyrokiem nakazowym z dnia 15 maja 2020 r., sygn. akt II W (...), obwinionego J. S. uznał za winnego popełnienia zarzucanych mu czynów wyczerpujących dyspozycję art. 54 k.w. w związku z § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii oraz art. 54 k.w. w związku z § 18 ust. 1 pkt 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. w zw. z art. 9 § 2 k.w., wymierzył mu łącznie karę 500 złotych grzywny. Zwolnił obwinionego od kosztów postępowania i kosztami tymi obciążył Skarb Państwa.

Wyrok powyższy nie został zaskarżony i uprawomocnił się wobec J. S. w dniu 9 czerwca 2020 r.

Kasację od tego wyroku wniósł na korzyść obwinionego Rzecznik Praw Obywatelskich. Zaskarżył ten wyrok w całości i zarzucił mu:

1. w zakresie uznania obwinionego za winnego popełnienia wykroczenia opisanego w pkt 1 części wstępnej wyroku, rażące i mające istotny wpływ na jego treść naruszenie prawa materialnego, to jest art. 54 k.w. w zw. z § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 658) poprzez niewłaściwe jego zastosowanie w sytuacji, gdy czyn przypisany J. S. nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia;
2. w zakresie uznania obwinionego za winnego popełnienia wykroczenia opisanego w pkt 2 części wstępnej wyroku, rażące i mające istotny wpływ na jego treść naruszenie prawa materialnego, to jest art. 54 k.w. w zw. z § 18 ust. 1 pkt 1 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) poprzez niewłaściwe jego zastosowanie w sytuacji, gdy czyn przypisany J. S. nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku nakazowego i uniewinnienie

obwinionego J. S. od popełnienia przypisanych mu wykroczeń.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Kasacja jest oczywiście zasadna i jako taka została uwzględniona.

Zaskarżony wyrok został wydany z rażącym naruszeniem prawa, co miało istotny wpływ na jego treść.

Przepis art. 54 k.w. stanowi, iż kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany. Ma zatem ten przepis charakter blankietowy, tj. sam nie określa znamion zabronionego zachowania, lecz odsyła do innych przepisów, które regulują zasady i sposób zachowania się w miejscach publicznych. Tak więc przepis art. 54 k.w. stanowi normę sankcjonującą w stosunku do tych wszystkich przypadków, w których przepisy porządkowe o zachowaniu się w miejscach publicznych stanowią normę niezabezpieczoną sankcją. Czynność sprawcy wykroczenia określonego w art. 54 k.w. polega na "wykraczaniu" przeciwko przepisom porządkowym, czyli na takim zachowaniu się sprawcy, które narusza obowiązujący w określonym miejscu publicznym porządek wyznaczony tymi przepisami porządkowymi. Zachowanie się sprawcy musi naruszać przepisy, dotyczące zachowania się w miejscach publicznych, tj. takich, które są ogólnie dostępne dla każdego.

Odesłanie zawarte w art. 54 k.w. obejmuje wyłącznie "przepisy porządkowe". Termin nie jest w pełni ostry, a precyzyjne ustalenie jego znaczenia może budzić wątpliwości. W praktyce, ustawy udzielające upoważnień do stanowienia przepisów porządkowych, wyraźnie kwalifikują te przepisy przy pomocy terminu "przepisy porządkowe" lub "zarządzenia porządkowe". Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 lipca.2003 r., P 10/02, OTK-A 2003/6, poz. 62: „W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że analizowany przepis 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”. 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.

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. 2019.1239 j.t. z

późn. zm.) wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, jak również rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Ten akt wykonawczy w § 5 stanowił, że do dnia 19 kwietnia 2020 r. zakazuje się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej przemieszczania się osób przebywających na tym obszarze, z wyjątkiem przemieszczania się danej osoby w celu ściśle wskazanym w rozporządzeniu (§ 5 pkt 1-4), natomiast § 18 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii stanowił, że w przypadku gdy przemieszczanie się następuje pieszo jednocześnie mogą się poruszać osoby w odległości nie mniejszej niż 2 m. od siebie (§ 18 ust. 1 pkt 1).

Tymczasem, w myśl art. 1 § 1 k.w., odpowiedzialności za wykroczenie podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary. Za taki akt normatywny nie może być uznane przedmiotowe rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 658), ani rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 566). Rozporządzenie takie może stanowić m.in. przepisy porządkowe, jednak należy je traktować jedynie jako normy sankcjonowane (zakazy), których naruszenie może prowadzić do odpowiedzialności wynikającej z kodeksu wykroczeń, o ile w sposób wyraźny i skonkretyzowany dokonano takiego zastrzeżenia w treści tego aktu wykonawczego. Przyjmuje się, że przy tworzeniu przepisów o charakterze porządkowym, mających wypełnić swą treścią dyspozycję art. 54 k.w. wystarczające jest ogólne odesłanie do odpowiedzialności przewidzianej w tym przepisie, ale zarazem takie odesłanie uznaje się za minimum wymagań w tym zakresie. Sprawca musi bowiem wiedzieć co go czeka za złamanie zakazów przewidzianych w przepisach porządkowych (por.m.in.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 lipca 2003 r., P 10/02 oraz wyroki Sądu Najwyższego z 9 czerwca 2005 r., sygn. V KK 41/05, OSNKW 2005/9/83 i 4 grudnia 2001 r., sygn. V KKN 293/01, LEX 51576).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii powyższych postanowień ani odesłań nie posiadało. Nie odsyłało ono bowiem w swej treści do konkretnego przepisu kodeksu wykroczeń i nie określało wobec sprawcy prawnomaterialnych konsekwencji naruszenia przez niego zawartych w nim przepisów.

Przepis § 5 rozporządzenia zastosowany do zarzuconego obwinionemu czynu w pkt 1 wyroku stanowił jedynie, że zakazuje się przemieszczania, bez wskazania, czy i jaka sankcja grozi za złamanie tego zakazu. Brak sankcji odnosi się również do nakazu zachowania odległości 2 m określonego w § 18 ust. 1 pkt. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. 2020, poz. 566).

Mając to na względzie, wykluczone jest pociągnięcie do odpowiedzialności, na podstawie art. 54 k.w., osób, które naruszały m.in. zakaz przemieszczania się na mocy wspomnianego rozporządzenia (czyn określony w punkcie 1), jak również nakaz poruszania się przy zachowaniu wskazanej w rozporządzeniu odległości między pieszymi (czyn określony w pkt 2 wyroku).

Nadto, zgodnie z przywołanym wyżej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK-A 2003/6, poz. 62, sądy, stosując przepis art. 54 k.w., powinny zawsze badać, czy organ stanowiący przepisy porządkowe działał na podstawie ustawy i w granicach upoważnień ustawowych, a także, czy przepisy porządkowe, do których odsyła analizowany przepis, są zgodne z Konstytucją. W szczególności istotne jest, czy zostały ustanowione zgodnie z konstytucyjnymi zasadami stanowienia aktów podustawowych. Zważyć jednak należy, iż omawiane przepisy dla skuteczności stanowienia podstawy do odpowiedzialności z art. 54 k.w. muszą zostać wydane z upoważnienia ustawowego.

Czyny przypisane obwinionemu w wyroku zakwalifikowane w niniejszej sprawie jako wykroczenie z art. 54 kodeksu wykroczeń odnoszą się do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. W § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. ustanowiono zakaz przemieszczania się osób przebywających na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem przemieszczania się danej osoby w celu ściśle określonym we wskazanym rozporządzeniu. To rozporządzenie zostało wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w 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, 374 i 567). W art. 46b pkt 12 w.w. ustawy wskazano, że można ustanowić nakaz określonego sposobu przemieszczania się, a z kolei w art. 46b pkt 1 poprzez odesłanie do art. 46 ust. 4 pkt 1 wskazano, że możliwe jest czasowe ograniczenie określonego sposobu

przemieszczania się. Ustawowo dopuszczalne są ograniczenia wolności przemieszczania się jedynie w zakresie sposobu jej realizacji. Żaden z tych przepisów nie upoważniał jednak władzy wykonawczej wprowadzenia powszechnego, a przede wszystkim generalnego, zakazu przemieszczania się (wyjątki są jedynie odstępstwem od ogólnej reguły powszechnego zakazu).

Podkreślić też należy, że wprowadzenie w § 5 rozporządzenia generalnego zakazu przemieszczania się jest daleko bardziej idącym uregulowaniem niż (wynikający z ustawowego upoważnienia) nakaz ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się. Zakaz uregulowany w rozporządzeniu jest zatem znacznie szerszy niż delegacja ustawowa, która mu na to zezwala.

Prawo do przemieszczania się oraz sposób jego realizacji, jako element wolności człowieka oraz prawa poruszania się, jest chronione przez art. 31 ust. 1 i 52 ust. 1 Konstytucji RP. Z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP 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. Oznacza to, że nakaz kompletności unormowania ustawowego musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń (tak: Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt PI 1/98). Tylko unormowania, które nie stanowią podstawowych elementów składających się na ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności mogą być treścią rozporządzenia. W rozporządzeniu powinny być zatem zamieszczane jedynie przepisy o charakterze technicznym, niemające zasadniczego znaczenia z punktu widzenia praw lub wolności jednostki. 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, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Kwestie te mają istotne znaczenie w niniejszej sprawie, albowiem warunkiem formalnym zgodnego z Konstytucją ograniczania praw osobistych jest ograniczanie ich tylko w ustawie. W ten sposób Konstytucja RP wprowadza

zasadę wyłączności ustawy przy ograniczaniu konstytucyjnych praw obywateli. W następnej kolejności należy podkreślić, iż nakładanie ograniczeń w zakresie podstawowych wolności i praw człowieka i obywatela, a takim niewątpliwie jest prawo do przemieszczania się i sposób jego realizacji, musi odbywać się na podstawie prawidłowo stanowionego prawa, w szczególności zgodnie z podstawowymi zasadami wyrażonymi w Konstytucji. Wprowadzenie nakazów i zakazów dotyczących podstawowych praw i wolności obywatelskich może nastąpić tylko w przypadku wprowadzenia jednego z trzech stanów nadzwyczajnych, co dotychczas nie miało miejsca. W tej sytuacji, zakazy i nakazy wyrażone w treści § 5 i § 18 ust. 1 pkt. 1 ww. rozporządzeń Rady Ministrów uznać należy za niekonstytucyjne, a co za tym idzie - za nielegalne. W związku z tym, nie mogą być źródłem obowiązków dla obywateli i w konsekwencji podstawą do ukarania za niestosowanie się do nich.

Konkludując, nie może zatem odpowiadać za popełnienie wykroczenia z art. 54 k.w. osoba, która naruszyła nakaz poruszania się przy zachowaniu wskazanej w rozporządzeniu odległości między pieszymi, wprowadzony w § 18 ust. 1 pkt. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 566) jak i osoba, która naruszyła zakaz przemieszczania się wprowadzony w § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 658). Przedmiotem bowiem ochrony art. 54 k.w. jest porządek i spokój w miejscach publicznych oraz zasady zachowania się tam zawarte w przepisach wydanych z upoważnienia ustawowego.

W przedmiocie niezgodności rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. z przywołanymi normami konstytucyjnymi wypowiadał się niejednokrotnie Sąd Najwyższy (zob. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2021 r. II K 74/21, II K 64/21, II KK 97/21). Natomiast w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się (m. in. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W.: z dnia 12 stycznia 2021 r., VII SA/Wa (...); z dnia 13 stycznia 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa (...), VII SA/Wa (...), VII SA/Wa (...); z dnia 14 stycznia 2021 r., VII SA/Wa (...); z dnia 2 lutego 2021 r. VII SA/Wa (...)), że wprowadzany nakaz przemieszczania się w odpowiedniej odległości od siebie, narusza konstytucyjną wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 52 ust. 1 i 3 Konstytucji RP). Nie istnieje bowiem żadna podstawa materialnoprawna rangi ustawy, z której by wynikało, że obywatel Rzeczypospolitej Polskiej ma obowiązek poruszania się w odpowiedniej odległości od innej osoby.

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

