



Sygn. akt V KK 107/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 maja 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Puskarski

Protokolant Katarzyna Wępa

w sprawie **K. K.**

ukaranego za czyn z art. 54 k.w.

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

na posiedzeniu w dniu 18 maja 2022 r.

kasacji wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich

na korzyść ukaranego

od wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w W.

z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt II W (...),

na podstawie art. 537 § 1 i 2 k.p.k.

- 1. uchyla zaskarżony wyrok i uniewinnia K. K. od popełnienia zarzuconego mu czynu;**
- 2. kosztami postępowania w sprawie o wykroczenie obciąża Skarb Państwa.**

UZASADNIENIE

K. K. został obwiniony o to, że w dniu 8 kwietnia 2020 r. około godz. 13:00 w miejscowości R., woj. (...) w kompleksie leśnym naruszył nakaz określonego sposobu przemieszczania się, w tym w odległości nie mniejszej niż 2 metry od

ustalonych osób oraz przebywał wraz z ustalonymi osobami wbrew zakazowi i korzystał z publicznych i pokrytych roślinnością terenów zielonych, czym nie zastosował się do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, tj. o czyn z art. 54 k.w.

Sąd Rejonowy w W. wyrokiem nakazowym z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt II W (...), uznał K. K. „za winnego zarzuconego mu czynu stanowiącego wykroczenie z art. 54 k.w.” i za to na podstawie tego przepisu wymierzył mu karę grzywny w wysokości 50 zł. Zasądził od obwinionego na rzecz Skarbu Państwa kwotę 30 zł tytułem opłaty oraz kwotę 70 zł tytułem zwrotu wydatków.

Wyrok ten uprawomocnił się bez wniesienia sprzeciwu przez obwinionego z dniem 3 lipca 2020 r.

Kasację od opisanego wyroku nakazowego wniosł na podstawie art. 110 § 1 k.p.w. Rzecznik Praw Obywatelskich, który zaskarżył wyrok w całości na korzyść ukaranego. Zarzucając „rażące i mające istotny wpływ na jego treść naruszenie prawa materialnego, to jest art. 54 k.w. w zw. z § 17 ust. 1 i 8 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 (Dz. U. 2020, poz. 566) poprzez jego niewłaściwe zastosowanie w sytuacji, gdy czyn przypisany K. K. nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia”, wniosł o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz uniewinnienie obwinionego od popełnienia przypisanego mu wykroczenia.

Sąd Najwyższy, orzekając w składzie 1 sędziego (art. 15 § 2 i 4 k.p.s.w.) 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. Należało bowiem podzielić pogląd Skarżącego, że „zachowanie obwinionego K. K., polegające na przebywaniu w pokrytych roślinnością terenach zielonych oraz niezachowaniu odległości nie mniejszej niż 2 metry od innych osób w dniu 8 kwietnia 2020 r., nie wypełniło znamion wykroczenia z art. 54 k.w., jak i żadnego innego czynu zabronionego” i że – ogólnie – „wykluczone jest pociągnięcie do odpowiedzialności na podstawie art. 54 k.w. osób, które naruszały m.in. zakaz korzystania z pokrytych

roślinnością terenów zieleni bądź nakaz określonego poruszania się ustanowionych na mocy wspomnianego rozporządzenia”. Trzeba też zauważyć, że w zaskarżonym wyroku jako podstawę prawną ukarania K. K. wskazano jedynie przepis art. 54 k.w., który stanowi, że „kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany”. Przepis ten ma charakter blankietowy, zatem zakres karalności opisanego w nim czynu jest determinowany obowiązującymi w danym momencie przepisami porządkowymi o zachowaniu w miejscu publicznym, wydanymi z upoważnienia ustawowego, co, również z uwagi na treść art. 413 § 2 pkt 1 k.p.k., nakazuje przytoczyć w podstawie prawnej skazania także mający zastosowanie przepis porządkowy. Abstrahując od prawidłowości takiego postąpienia, w razie powołania wspomnianego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. nie byłoby prawidłowe poprzestanie na tym, ale należałoby wskazać konkretny przepis tego aktu prawnego. W grę wchodziłby jego § 17 ust. 1 zakazujący korzystania w okresie od 1 do 11 kwietnia 2020 r. z pełniących funkcje publiczne i pokrytych roślinnością terenów zieleni, w szczególności: parków, zieleńców, promenad, bulwarów, ogrodów botanicznych, zoologicznych, jordanowskich i zabytkowych, a także plaż oraz § 18 ust. 1 stanowiący, że w przypadku, gdy przemieszczanie się następuje pieszo – jednocześnie mogą się poruszać osoby w odległości nie mniejszej niż 2 m od siebie, chyba że zachowanie tej odległości nie jest możliwe ze względu na wskazane tam wyjątki.

W licznych orzeczeniach inicjowanych kasacjami Rzecznika Praw Obywatelskich wnoszonymi od wyroków sądów powszechnych skazujących na podstawie art. 54 k.w. za niestosowanie się obwinionych do rygorów wprowadzonych w celu zminimalizowania skutków epidemii wywołanych zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, Sąd Najwyższy wskazywał na nieprawidłowość takich rozstrzygnięć (zob. np. powołane w kasacji wyroki: z dnia 26 marca 2021 r., II KK 40/21; z dnia 8 kwietnia 2021 r., II KK 75/21; z dnia 15 kwietnia 2021 r., V KK 111/21; z dnia 5 maja 2021 r., V KK 132/21, V KK 126/21, II KK 106/21; z dnia 12 maja 2021 r., II KK 76/21 i II KK 82/21; z dnia 9 czerwca 2021 r., II KK 221 /21; z dnia 11 czerwca 2021 r., II KK 202/21 i II KK 226/21; z dnia 15 czerwca 2021 r., V KK 132/21). Celowe będzie

przytoczenie zasadniczych powodów takiej oceny wyroków skazujących, bowiem są one aktualne na gruncie niniejszej sprawy.

W pierwszej kolejności trzeba mianowicie podkreślić, że z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP stanowiącego, że sądy podlegają jedynie Konstytucji i ustawom, wynika, iż obowiązkiem sądu orzekającego o odpowiedzialności osoby za wykroczenie na podstawie przepisu blankietowego, dopełnianego, jak w niniejszej sprawie, przepisem rozporządzenia wykonawczego, jest rozważenie, czy przepisy rozporządzenia zostały wydane na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Znalazło to odbicie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że sądy, stosując przepis 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” (zob. pkt 4 uzasadnienia wyroku z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK-A 2003, z. 6, poz. 62). Mając to w polu widzenia, zwłaszcza treść § 17 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. trudno uznać za zgodną z Konstytucją, na co trafnie zwrócono uwagę w kasacji, podnosząc, że „zakazy wyrażone w treści ww. rozporządzenia Rady Ministrów uznać należy za niekonstytucyjne, a co za tym idzie - za nielegalne. Brak regulacji ustawowej ograniczającej konstytucyjną wolność do przebywania w określonych miejscach publicznych, jako element wolności człowieka oraz prawo przemieszczania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wyklucza możliwość skutecznego ograniczenia tej wolności (por. w tym zakresie wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 23 września 2021 r., sygn. akt II GSK 802/21; z dnia 28 października 2021 r., sygn. akt II GSK 1206/21 i II GSK 1545/21; z dnia 18 listopada 2021 r., sygn. akt II GSK 1282/21). W związku z tym, nie może być źródłem obowiązków dla obywateli i w konsekwencji podstawą do ukarania za niestosowanie się do tych obowiązków”.

Wspomniane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. (Dz. U. poz. 566) zostało wydane 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). Ustawa ta nie zawiera unormowań określających możliwość i warunki

ograniczenia konstytucyjnej wolności poruszania się ludzi po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast przewiduje możliwość ustanowienia nakazu określonego sposobu przemieszczania się lub czasowego ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się (art. 46 pkt 1 i 12). Wobec tego nie wydaje się wykluczone określenie rozporządzeniem wykonawczym – w ramach nakazu określonego sposobu przemieszczania się – że przemieszczający się jednocześnie piesi mają obowiązek zachowania od siebie wyznaczonego dystansu. Sąd orzekający powinien mieć jednak na uwadze, że przyjęty za podstawę ukarania K. K. 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. powołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02). Zatem Autor kasacji słusznie wskazał, że „jeśli przepis art. 54 k.w. penalizuje zachowanie określone w innych »przepisach porządkowych« mających za zadanie ochronę porządku i spokoju publicznego, to tym samym nie dotyczy on innych sfer życia, np. 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. Wskazuje na to już tytuł ustawy, następnie zwłaszcza treść jej 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 również przepisów rozporządzenia wykonawczego Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. nie była ochrona porządku i spokoju publicznego, a ochrona zdrowia, zatem przepisy te nie stanowiły przepisów porządkowych w rozumieniu art. 54 k.w. Wyklucza to uznanie któregośkolwiek z tych przepisów 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.

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 – gdyby obowiązywał w dacie wydania rozporządzenia – 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 wydania przedmiotowego rozporządzenia Rady Ministrów, jak też po dacie będącego przedmiotem osądu zachowania K. K., mianowicie przez ustawę z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym 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.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy postąpił zgodnie z wnioskiem kasacji, tj. uchylił zaskarżony nią wyrok i uniewinnił K. K. od popełnienia zarzucanego mu czynu, o kosztach postępowania rozstrzygając zgodnie z art. 119 § 2 pkt 1 k.p.w.