



ODPIS

Sygn. akt II KK 351/21

**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 23 września 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Przemysław Kalinowski

Protokolant Anna Janczak

w sprawie

ukaranego z art. 54 k.w. w zw. z § 5 i § 18 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów

w związku z wystąpieniem stanu epidemii i in.

po rozpoznaniu w Izbie Karnej

na posiedzeniu w dniu 23 września 2021 r. w trybie art. 535 § 5 k.p.k.

kasacji wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich

na korzyść ukaranego

od wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w F

z dnia 13 lipca 2020 r., sygn. akt II W 321/20

**1) uchyla zaskarżony wyrok nakazowy i uniewinnia**

**od popełnienia przypisanego mu czynu,**

**2) kosztami postępowania w sprawie o wykroczenie obciąża Skarb Państwa.**

## UZASADNIENIE

Wyrokiem nakazowym z dnia 13 lipca 2020 r. o sygnaturze akt II W 321/20 Sąd Rejonowy w R. . . . . i uznał F. . . . . o za winnego tego, że w dniu 18 kwietnia 2020 r. w miejscowości . . . . . nie stosował się do zakazu przemieszczania się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej osób przebywających na tym obszarze w związku z ogłoszonym stanem epidemii w ten sposób, że bez uzasadnienia opuścił miejsce zamieszkania w innym celu niż zaspakajanie niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego i przebywał wspólnie z . . . . . a oraz nie stosował się do obowiązku zakrywania ust i nosa przy pomocy odzieży lub jej części, maski, maseczki albo kasku ochronnego, tj. czynu z art. 54 k.w. w związku z § 5 i § 18 ust. 1 pkt 2 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).

Powyższy wyrok nakazowy nie został zaskarżony i uprawomocnił się w dniu 5 sierpnia 2020 r.

Kasację od tego wyroku na podstawie art. 110 § 1 k.p.w. wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżając powyższe orzeczenie w całości na korzyść ukaranego . . . . . i zarzucając rażące oraz mające istotny wpływ na jego treść naruszenie prawa materialnego, tj. art. 54 k.w. w zw. z § 5 i § 18 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), przez jego niewłaściwe zastosowanie w sytuacji, gdy czyn przypisany ukaranemu nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia.

W konkluzji skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w R. . . . . i uniewinnienie . . . . . od popełnienia przypisanego mu czynu.

**Sąd Najwyższy zważył, co następuje.**

Kasacja Rzecznika Praw Obywatelskich jest zasadna w stopniu oczywistym i jako taka podlegała rozpoznaniu i uwzględnieniu na posiedzeniu w trybie art. 535 § 5 w zw. z art. 112 k.p.s.w.

Już na wstępie odnotować trzeba, że przywołany przez Sąd przepis § 18 ust. 1 pkt 2 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) nie zawierał takich jednostek redakcyjnych, jak ustępy i punkty, stąd ich powołanie w podstawie prawnej ukarania obwinionego nie znajdowało oparcia w realnie istniejącej rzeczywistości, co już stanowi istotne uchybienie, jakim jest dotknięte zaskarżone orzeczenie.

Natomiast zagadnienie ponoszenia odpowiedzialności na podstawie art. 54 k.w. w związku z naruszeniem zakazów i ograniczeń wprowadzonych ze względu na stan epidemii, będące przedmiotem zarzutu podniesionego w skardze kasacyjnej, było już przedmiotem licznych rozstrzygnięć Sądu Najwyższego (por. wyroki Sądu Najwyższego z: dnia 26 marca 2021 r., II KK 40/21; z dnia 16 marca 2021 r., II KK 74/21; z dnia 8 kwietnia 2021 r., II KK 75/21 i II KK 96/21; z dnia 29 kwietnia 2021 r., II KK 135/21; z dnia 5 maja 2021 r., II KK 122/21; II KK 106/21; V KK 126/21; V KK 132/21).

Analiza treści powołanego przepisu przekonuje, że ma on charakter przepisu blankietowego zupełnego (sama jego treść nie określa znamion czynu zabronionego) i dynamicznego (zawiera odesłanie do każdorazowo aktualnej treści przepisów sankcjonowanych). Krąg tych ostatnich jest ograniczony do norm porządkowych o zachowaniu w miejscach publicznych.

W tej sytuacji, to właśnie regulacje o zachowaniu się w miejscach publicznych stanowią normę zabezpieczoną sankcją przewidzianą w art. 54 k.w. Jednak wspomniane przepisy dla skutecznego przyjęcia ich za podstawę do ponoszenia odpowiedzialności z art. 54 k.w., muszą mieć normatywne zakotwiczenie w upoważnieniu ustawowym. Tymczasem, w realiach tej sprawy, czyn zakwalifikowany jako wykroczenie z art. 54 k. w. został powiązany 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, w którym to przepisie wprowadzono generalny i powszechny zakaz przemieszczania się osób przebywających na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem przemieszczania się danej osoby w enumeratywnie wymienionych celach.

Trzeba podkreślić, że Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 658), które wskazano w kwalifikacji prawnej wykroczeń pozostających w związku z art. 54 k.w., zostało wydane z powołaniem się na upoważnienie wynikające z ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2019 r., poz. 1239 ze zm.), znajdujące zakotwiczenie w normach określonych w art. 46a i art. 46b pkt 1-6 i 8-12 tej ustawy. Jest więc oczywiste, że celem tych przepisów była ochrona zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji) i w ramach tak zakreślonego celu, realizacja konstytucyjnego obowiązku zwalczania chorób zakaźnych (art. 68 ust. 4 Konstytucji RP), a zatem, w oczywisty sposób, przepisy te nie stanowiły przepisów porządkowych w rozumieniu art. 54 k.w. W przypadku tych ostatnich przedmiot ochrony stanowi bowiem porządek i spokój w miejscach publicznych, a nie ochrona zdrowia poprzez zwalczanie epidemii.

W powołanym przepisie art. 46b pkt 12 w/w ustawy przewidziano możliwość wprowadzenia nakazu **określonego sposobu przemieszczania się** (podkreślenie SN), a 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** (podkreślenie SN). Żaden z tych przepisów nie upoważniał natomiast władzy wykonawczej do wprowadzenia powszechnego zakazu przemieszczania się (wyjątki są jedynie odstępstwem od ogólnej reguły powszechnego zakazu). Bez wątpienia, wprowadzenie generalnego zakazu przemieszczania się, stanowi uregulowanie znacznie dalej idące i głębiej ingerujące w wolność obywatela, niż (wynikający z ustawowego upoważnienia) nakaz lub zakaz określonego sposobu przemieszczania się. Nawet gdyby więc przyjąć, że powołana ustawa zawierała upoważnienie do wydania rozporządzenia określającego sposoby przemieszczania się obywateli, to i tak rzeczywisty zakres rozwiązania przyjętego w rozporządzeniu jest niepomniernie szerszy niż delegacja ustawowa, która mu na to zezwalała.

Jest przy tym oczywiste, że nakładanie - obowiązujących *erga omnes* - ograniczeń w zakresie podstawowych wolności i praw człowieka i obywatela musi odbywać się na podstawie prawidłowo stanowionego prawa, w szczególności zgodnie z podstawowymi zasadami wyrażonymi w Konstytucji, a zatem wprowadzenie powszechnych nakazów i zakazów dotyczących podstawowych praw i wolności obywatelskich może nastąpić tylko w przypadku wprowadzenia jednego z trzech stanów nadzwyczajnych. Zgodnie bowiem z art. 228 ust. 1 Konstytucji R.P., w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej, przy czym biorąc również pod uwagę ust. 3 powoływanego art. 228 Konstytucji RP - zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych - powinna określać ustawa.

W powołanych wyżej judykatach Sąd Najwyższy wskazywał jednoznacznie i konsekwentnie, odwołując się do przepisów art. 52 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, że co prawda zagwarantowana konstytucyjnie wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu nie ma charakteru absolutnego, to jednak 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. Nadto, ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Niezachowanie ustawowej formy dla wprowadzenia ograniczeń wolności i praw musi skutkować dyskwalifikacją danego unormowania, jako sprzecznego z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (por. wyroki TK: z dnia 19 maja 1998 r., U 5/97; z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98; z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98; z dnia 13 lipca 2011 r., K 10/09; z dnia 19 lipca 2011 r., P 9/09).

Analogiczna sytuacja ma miejsce w zakresie ustanowionego w § 18 rozporządzenia z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii

obowiązku zakrywania, przy pomocy odzieży lub jej części, maski albo maseczki, ust i nosa. Nakaz ten został ustanowiony na podstawie upoważnienia zawartego w art 46 b pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Tymczasem, co trafnie podniósł autor kasacji, w granicach tego upoważnienia Rada Ministrów mogła określić w rozporządzeniu wyłącznie obowiązek stosowania środków profilaktycznych przez osoby chore lub podejrzane o zachorowanie. Nie budzi zatem wątpliwości, że w zakresie w jakim rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. ustanowiło powszechny obowiązek zakrywania ust i nosa w przestrzeni publicznej, a zatem obowiązujący także osoby inne niż chore czy podejrzane o zachorowanie, zostało wydane z przekroczeniem granic delegacji ustawowej.

Podsumowując, stwierdzić należy, że zarówno zawarty w § 5 cytowanego wyżej rozporządzenia zakaz przemieszczania się, jak i zawarty w § 18 tego aktu prawnego obowiązek zakrywania ust i nosa nie mogą zostać uznane za „przepisy porządkowe o zachowaniu się w miejscach publicznych”. Celem ich ustanowienia była ochrona zdrowia i zwalczanie epidemii, a nie zapewnienie porządku i spokoju publicznego. Zatem normy zawarte w § 5 i § 18 cytowanego wyżej rozporządzenia nie mogły stanowić wypełnienia normy prawnej sankcjonowanej dyspozycją art. 54 k.w., związanej z naruszeniami przepisów porządkowych zachowania się w miejscach publicznych i prowadzić do ukarania obwinionego na podstawie tych przepisów.

Z tych wszystkich względów należało uchylić zaskarżony wyrok i uniewinnić obwinionego od przypisanego mu czynu.

Konsekwencją takiego rozstrzygnięcia było obciążenie Skarbu Państwa kosztami postępowania w tej sprawie.



Na oryginale właściwe podpisy  
**Za zgodność:**  
 Kierownik Sekcji Izby Wydziału II  
 Izby Karnej S.N.

II Wydział Izby Karnej  
 Sądu Najwyższego

Anna Barczak  
 inspektor sądowy