



Sygn. akt I KK 56/21

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 10 czerwca 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Małgorzata Gierszon (przewodniczący)

SSN Małgorzata Wąsek-Wiaderek

SSN Włodzimierz Wróbel (sprawozdawca)

Protokolant Jolanta Włostowska

w sprawie **P.P.**,

ukaranej z art. 54 k.w. w związku z § 27 ust. 1 pkt 2 lit a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r., w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, po rozpoznaniu w Izbie Karnej na posiedzeniu w dniu 10 czerwca 2021 r., kasacji wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich na korzyść ukaranej od wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w B. z dnia 17 grudnia 2020 r., sygn. akt III W (...),

- 1) **uchyla zaskarżony wyrok i uniewinnia P. P. od zarzutu popełnienia przypisanego jej czynu;**
- 2) **kosztami postępowania w sprawie o wykroczenie obciąża Skarb Państwa.**

UZASADNIENIE

## UZASADNIENIE

Wyrokiem nakazowym Sądu Rejonowego w B. z dnia 17 grudnia 2020 r. (sygn. akt III W (...)) P. P. została uznana winną tego, że w dniu 14 października 2020 r. o godz. 15.50 w C. na ul. (...) nie stosowała się do obowiązku zakrywania ust i nosa w miejscu publicznym czym wykroczyła przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, tj. wykroczenia z art. 54 k.w. w zw. z § 27 ust. 1 pkt. 2 lit. a Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 roku w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, za które wymierzono jej karę 200 zł grzywny.

Od nakazu nie wniesiono sprzeciwu.

W trybie art. 111 k.p.s.w. kasację od powyższego nakazu wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich, zarzucając przedmiotowemu orzeczeniu rażące i mające istotny wpływ na jego treść naruszenie prawa materialnego, tj. art. 54 k.w. w zw. z § 27 ust. 1 pkt 2 lit. a Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 1758 ze zm.), poprzez niewłaściwe jego zastosowanie w sytuacji, gdy czyn przypisany P.P. nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia.

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w B. z dnia 17 grudnia 2020 r. i uniewinnienie obwinionej P.P. od popełnienia przypisanego jej wykroczenia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Kasacja okazała się zasadna w stopniu oczywistym.

W kasacji wskazano, że przepis art. 54 k.w. ma charakter przepisu blankietowego, a odesłanie w nim zawarte obejmuje wyłącznie "przepisy porządkowe". Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r., które zostało wskazane w zbiegu z art. 54 k.w. zostało wydane w celu wykonania 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.). Celem przepisów rozporządzenia była więc 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. Przedmiot ochrony takowych stanowi bowiem porządek i spokój w miejscach publicznych, a nie ochrona zdrowia poprzez zwalczanie epidemii.

Wypada przypomnieć, że zgodnie wyrokiem TK z 8 lipca 2003 r. (sygn. akt P 10/02, OTK-A 2003/6, poz. 62), sądy, stosując przepis art. 54 k.w. powinny zawsze badać, czy organ uchwalający przepisy porządkowe działał na podstawie ustawy i w granicach delegacji, a także czy same przepisy porządkowe, do których odsyła analizowany przepis, są zgodne z Konstytucją, a w szczególności, czy zostały ustanowione zgodnie z konstytucyjnym, zasadami stanowienia aktów podustawowych. Zatem badanie to musi dotyczyć nie tylko kwestii istnienia podstawy ustawowej do wydania określonych przepisów porządkowych, które określają normę sankcjonowaną, ale także tego, czy mieszczą się one - w tym wypadku przepisy rozporządzenia z dnia 9 października 2020 r. - w granicach upoważnienia ustawowego. Wynika to wprost z art. 178 Konstytucji. Tylko wtedy zapewniona jest gwarancja, że odpowiedzialność karna ma podstawę ustawową i to w istocie ustawodawca zdecydował o jej kształcie (formułując adekwatne upoważnienie do wydania aktu podustawowego), a nie mamy do czynienia z przypadkiem, gdy jest to niekontrolowana swobodna decyzja na szczeblu organu wydającego owe przepisy porządkowe.

Zważywszy zatem na tę okoliczność i mając na uwadze unormowanie art. 92 ust. Konstytucji RP, które wyklucza dopuszczalność tworzenia przepisów rozporządzenia wykonawczego w oderwaniu od celu ustawy lub wbrew jej merytorycznym rozwiązaniom, co prowadziłoby do tworzenia przepisów noszących znamiona samodzielnej normy prawnej (por. np. wyroki TK: dnia 4 listopada 1997 r., U 3/97, OTK 1997, z. 3-4, poz. 40; z dnia 5 listopada 2001 r., U1/01, OTK 2001, z. 8, poz. 247; z dnia 30 kwietnia 2009 r., U 2/08, OTK-A 2009, z. 4, poz. 56; z dnia 10 marca 2010 r., U 5/07, OTK -A 2010, z. 3, poz. 20; z dnia 31 maja 2010 r., U 4/09,

OTK-A 2010, z. 4, poz. 36; z dnia 27 maja 2014 r., U 12/13, OTK-A 2014, z. 5, poz. 56), podzielić należy pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, że rozporządzenie z dnia 9 października 2020 r. nie mogło stanowić skutecznego narzędzia prawnego do ustanowienia dla wszystkich obywateli ogólnego nakazu zakrywania ust i nosa. Przepis art. 46b pkt 4 ustawy, stanowiący formalną podstawę do wydania wskazanego rozporządzenia stanowił wyłącznie, że można w rozporządzeniu ustanowić obowiązek stosowania innych środków profilaktycznych i zabiegów przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie. Zatem z oczywistych względów ustanowienie generalnego obowiązku stosowania np. maseczek do zakrywania ust i nosa przez wszystkich znajdujących się w przestrzeni publicznej na terenie Polski rażąco wykraczało poza nader czytelną delegację ustawową.

Na koniec podkreślić należy, że ustawa 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 ze zm.), która weszła w życie 29 listopada 2020 r. nadała, Radzie Ministrów upoważnienie do ustanowienia w rozporządzeniu powszechnego nakazu zakrywania ust i nosa w określonych okolicznościach, miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach, wraz ze sposobem realizacji tego nakazu (art. 46b pkt 13). Dopiero od tego momentu dopuszczalne było wydanie rozporządzenia przewidującego generalny nakaz zakrywania ust i nosa.

Sąd Najwyższy podkreśla z całą stanowczością, że niezależnie od okoliczności faktycznych, nawet tak dramatycznych i trudnych jak pandemia koronawirusa, nie jest dopuszczalne stanowienie prawa karnego „na skróty”. Potrzeba chwili i nawet najlepsze intencje czy troska o wspólne zdrowie nie autoryzuje władzy do bezprawnego wprowadzania zakazów i żądania ich egzekwowania. Zaniechanie wprowadzenia któregoś ze stanów nadzwyczajnych przewidzianych w Konstytucji RP tym bardziej przemawiało za tym, iż zdaniem Rady Ministrów zwykle środki konstytucyjne były w zupełności wystarczające i nic nie usprawiedliwiała próby stanowienia prawa represyjnego w sposób, w jaki nastąpiło to na gruncie rozporządzenia z 9 października 2020 r. Gdy prawo uchwalane jest w sposób niezgodny z Konstytucją i standardami ochrony praw

człowieka, zawsze traci na tym jego autorytet. Nawet, gdy następnie dojdzie do sanowania wad procesu legislacyjnego, obywatele pozostają z ogromną dozą niepewności i braku zaufania wobec władzy, ale także organów wymiaru sprawiedliwości.

Konkludując – na dzień opisany w wyroku jako moment czynu obwinionej nie obowiązywał nakaz zakrywania ust i nosa, który mógł stanowić wypełnienie blankietu przewidzianego w art. 54 k.w. i konsekwentnie stać się podstawą ukarania za wykroczenie.