



Sygn. akt II KK 180/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 czerwca 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Tomasz Artymiuk (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Małgorzata Gierszon

SSN Zbigniew Puzkarski

Protokolant Anna Janczak

w sprawie **E.W.**

ukaranego z art. 54 k.w. w związku z § 5 i § 18 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, po rozpoznaniu w Izbie Karnej na posiedzeniu w trybie art. 535 § 5 k.p.k. w dniu 15 czerwca 2021 r.,

kasacji wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich, na korzyść ukaranego, od prawomocnego wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w R. z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. akt II W (...),

- 1. uchyla zaskarżony wyrok i uniewinnia E. W. od dokonania przypisanych mu czynów;**
- 2. kosztami postępowania w sprawie o wykroczenie obciąża Skarb Państwa.**

UZASADNIENIE

E.W. został obwiniony o to, że:

I. „w dniu 19 kwietnia 2020 r., około godz. 14:40, w R., ul. (...), wykroczył przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym zachowaniu się w miejscach publicznych tj. zakazu przemieszczania się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od dnia 10 kwietnia 2020 r. do dnia 19 kwietnia 2020 r.”, tj. o wykroczenie z art. 54 k.w. w związku z § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii;

II. „w tym samym miejscu i czasie w miejscu ogólnodostępnym tj. ulicy, wbrew obowiązkowi przebywał bez zakrytego nosa i ust”, tj. o wykroczenie z art. 54 k.w. w związku z § 18 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Wyrokiem nakazowym z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. akt II W (...), Sąd Rejonowy w R. uznał E. W. „za winnego popełnienia zarzuczanych mu wykroczeń wyczerpujących odpowiednio dyspozycje art. 54 k.w. w zw. z § 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 697) i art. 54 k.w. w zw. z § 18 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r., poz. 697)” i za to na podstawie art. 54 k.w. w zw. z art. 9 § 2 k.w. wymierzył mu łącznie karę 200 złotych grzywny oraz obciążył go opłatą w wysokości 30 złotych i zasądził od niego na rzecz Skarbu Państwa kwotę 70 złotych tytułem zryczałtowanych wydatków postępowania.

Orzeczenie to nie zostało zaskarżone sprzeciwem przez żadną ze stron i uprawomocniło się w dniu 10 września 2020 r.

Kasację od powyższego wyroku nakazowego, na korzyść obwinionego, złożył Rzecznik Praw Obywatelskich.

Skarżący sformułował zarzut rażącego i mającego istotny wpływ na treść wyroku naruszenia prawa materialnego, tj. art. 54 k.w. w zw. z § 5 i § 18 ust. 1 pkt 2

rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 697), poprzez niewłaściwe jego zastosowanie w sytuacji,

gdy czyny przypisane E.W. nie wyczerpywały znamion tego wykroczenia.

W konkluzji autor kasacji wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i uniewinnienie obwinionego od popełnienia przypisanych mu czynów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Kasacja jest oczywiście zasadna, co umożliwiło jej rozpoznanie na posiedzeniu bez udziału stron na podstawie art. 535 § 5 k.p.k.

Słusznie Rzecznik Praw Obywatelskich we wniesionym nadzwyczajnym środku zaskarżenia zakwestionował orzeczenie Sądu Rejonowego w R. podnosząc, że niedopuszczalne jest wypełnienie normy blankietowej zawartej w art. 54 k.w. uregulowaniami o randze podustawowej, a określonymi tak w § 5, jak i w § 18 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów związanych z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. 2020.697 – powoływane dalej jako rozporządzenie).

W licznych orzeczeniach Sądu Najwyższego zapadłych w podobnych sprawach, które można traktować obecnie jako już linię jednolitą i utrwaloną, którą obecny skład orzekający podziela, trafnie wskazano, że ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. 2019.1239 ze zm.), w treści której znajdowała się delegacja do wydania analizowanego rozporządzenia, nie zawiera przepisów określających możliwość i warunki ograniczenia konstytucyjnej wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wobec tego oczywistym jest, że rozporządzenia, będące aktami prawnymi rangi niższej niż ustawa nie mogły i nie mogą ograniczać w żadnym razie wolności przemieszczania się, która została zagwarantowana w art. 52 ust. 1 Konstytucji RP (por. wyroki z dnia: z dnia 16 marca 2021 r., II KK 64/21, OSNK 2021, z. 4 poz. 18; z dnia 16 marca 2021 r., II KK 74/21, OSNK 2021, z. 4, poz. 19; z dnia 16 marca 2021 r., II KK 97/21; z dnia 24 marca 2021 r., II KK 48/21; z dnia 24 marca 2021 r., II KK 66/21, 26 marca 2021 r., II KK 40/21, OSNK 2021, z.

5, poz. 21; z dnia 8 kwietnia 2021 r., II KK 75/21; z dnia 26 kwietnia 2021 r., II KK 67/21, z dnia 29 kwietnia 2021 r., II KK 135/21; z dnia 5 maja 2021 r., II KK 106/21; z dnia 5 maja 2021 r., II KK 121/21; z dnia 12 maja 2021 r., II KK 76/21; z dnia 12 maja 2021 r., II KK 82/21).

Mając na uwadze wyczerpującą argumentację zawartą w uzasadnieniach do wyżej wymienionych judykatów Sądu Najwyższego nie ma potrzeby jej w tym miejscu poszerzania, powtórzyć należy jedynie najważniejsze wypływające z nich wnioski.

W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że sprawy o zasadniczym znaczeniu dla realizacji wolności i praw obywatelskich ustanowione w Konstytucji RP powinny zostać unormowane bezpośrednio w akcie prawnym rangi ustawowej. Nałożenie natomiast nakazów i zakazów w zakresie podstawowych praw i wolności obywatelskich może mieć miejsce jedynie w sytuacji wprowadzenia jednego z trzech stanów nadzwyczajnych, o których mowa w przepisie art. 228 ust. 1 Konstytucji RP. Szczegółowe uregulowania dotyczące funkcjonowania organów władzy publicznej, a także reguły i zakres dokonywania tych ograniczeń wolności i praw człowieka winny natomiast, stosownie do treści art. 228 ust. 2 Konstytucji RP znaleźć odzwierciedlenie w regulacjach ustawy.

Biorąc pod uwagę, że w sytuacji stanu epidemii, który objął swoim zasięgiem cały kraj, nie ogłoszono któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych, obostrzenia ustanowione na mocy aktów prawnych dotyczących epidemii nie mogą wprowadzać jakichkolwiek ograniczeń w zakresie podstawowych praw i wolności zagwarantowanych Konstytucją.

Po drugie, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, podobnie jak wcześniejsze wydane w tym przedmiocie przez ten organ rozporządzenia (z dnia 31 marca 2020 r. – Dz. U. 2020.566 ze zm. i z dnia 10 kwietnia 2020 r. – Dz. U. 2020.658 ze zm.), nie zawierało w swej treści przepisów, które regulowałyby porządek i spokój w miejscach publicznych. Nie odsyłało także do konkretnych unormowań kodeksu wykroczeń, a przede wszystkim nie określało sankcji za postępowanie wbrew tym przepisom. Nie wypełniało zatem normy blankietowej z art. 54 k.w., która

warunkowałoby ponoszenie przez sprawcę odpowiedzialności w postępowaniu o sprawach o wykroczenia. Celem zaś tego aktu prawnego była ochrona zdrowia obywateli polegająca na zwalczaniu stanu epidemii COVID-19.

Nie inaczej traktować należy § 18 ust. 1 pkt 2 wskazanego rozporządzenia, który wprowadzał obowiązek zakrywania ust i nosa przy pomocy odzieży, maski lub maseczki, podczas przebywania poza miejscem zamieszkania i w środkach transportu. Jako podstawę tego nakazu powołano upoważnienie zawarte w art. 46b pkt 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi [co do kasku ochronnego w oparciu o art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (wówczas t.j. Dz. U. 2020.110)]. Nie można odmówić racji skarżącemu, że w granicach tego upoważnienia Rada Ministrów mogła określić w rozporządzeniu wyłącznie obowiązek stosowania środków profilaktycznych przez osoby chore lub podejrzane o zachorowanie. W związku z tym wskazane wyżej rozporządzenie nakładające w § 18 ust.1 pkt 2 na osoby inne (podkreślenie SN) niż chore i podejrzewane o zachorowanie, obowiązek zakrywania ust i nosa w przestrzeni publicznej, poza powołanymi już wyżej wskazaniem dotyczącymi możliwości wypełnienia normy blankietowej zawartej w art. 54 k.w., zostało wydane z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego naruszając art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż stosowny przepis został wprowadzony do ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. dopiero z dniem 29 listopada 2020 r. przez dodanie do art. 46b pkt 13 (art. 15 pkt 2 lit. c ustawy z dnia 28 października 2020 r. – Dz. U. 2020.2112). Narzucenie więc jednostce, poprzez wprowadzenie rozporządzeniem powszechnego nakazu zakrywania ust i nosa w określonych miejscach, nastąpiło nie tylko z przekroczeniem granic i upoważnienia ustawowego, ale wręcz z naruszeniem konstytucyjnego warunku, że ograniczenie wolności osobistej może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym ustawą (zob. w tym przedmiocie wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 26 listopada 2020 r., VIII SA/Wa 491/20, z dnia 12 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1545/20 i z dnia 14 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1566/20).

Jednocześnie wypada nadmienić w tym miejscu, że bezcelowym jest drobiazgowo odnoszenie się do reguły kolizji ustaw w czasie, znajdującej swój normatywny wyraz w przepisie art. 2 k.w., ponieważ, jak już zwrócono uwagę

w orzecznictwie Sądu Najwyższego, nie dotyczy ona przypadków, w których zachowanie sprawcy w czasie popełnienia czynu w ogóle nie wyczerpywało znamion wykroczenia (por. powołane wyżej wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 16 marca 2021 r., II KK 97/21 i z dnia 12 maja 2021 r., II KK 82/21). Analiza zachowania obwinionego przez pryzmat przepisu art. 2 k.w. tylko wówczas miałaby rację bytu, gdyby stwierdzić, że zachowanie to wyczerpywało znamiona wykroczenia z art. 54 k.w.

Wobec ustalenia w następstwie przedstawionych wyżej wywodów, że w sprawie będącej przedmiotem kasacji Rzecznika Praw Obywatelskich, brak było podstawy prawnej wypełniającej blankiet normy sankcjonowanej z art. 54 k.w., innymi słowy nie miało miejsca naruszenie tej normy, zaskarżony wyrok nakazowy należało uchylić, a obwinionego – stosownie do treści art. 537 § 2 *in fine* k.p.k. w zw. z art. 112 k.p.w. – uniewinnić od popełnienia zarzucanych mu czynów, ponieważ jego ukaranie było oczywiście niesłuszne.

W konsekwencji powyższego kosztami postępowania o wykroczenie w niniejszej sprawie obciążono Skarb Państwa.

Z tych względów Sąd orzekł jak w części dyspozytywnej wyroku.