



Sygn. akt II KK 182/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 października 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Siwek

w sprawie **M. M. i D. M.**

obwinionych z art. 54 k.w. i in.

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

na posiedzeniu w dniu 19 października 2021 r.,

kasacji wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich

od wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w R.

z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt II W (...).

**1) uchyla zaskarżony wyrok i uniewinnia M. M. i
D. M. od wykroczeń opisanych w pkt. 1 i 2 części
wstępnej tego wyroku;**

2. kosztami postępowania obciąża Skarb Państwa

UZASADNIENIE

D. M. i M. M. zostali obwinieni o to, że w dniu 10 października 2020 r., około godz. 12:50 w R. ul. Ż. każde z nich nie miało zakrytych ust i nosa przy pomocy odzieży lub jej części, maski, maseczki, przyłbicy albo kasku ochronnego, o którym mowa w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2020 r. poz.110, 284, 568, 695, 1087 i 1517), tj. o wykroczenia

z 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 (pkt. 1 i 2).

Sąd Rejonowy w R. wyrokiem nakazowym z 4 grudnia 2020 r., sygn. akt II W (...), uznał D. M. i M. M. za winnych popełnienia zarzucanych im wykroczeń i za to, na podstawie 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, wymierzył każdemu z nich karę nagany.

Powyższy wyrok nakazowy uprawomocnił się w dniu 17 grudnia 2020 r.

Kasację, na korzyść ukaranych, wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich, który zaskarżając to orzeczenie w całości, podniósł zarzut rażącego i mającego istotny wpływ na jego treść naruszenia 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 M. M. i D. M. nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku nakazowego i uniewinnienie obwinionych M. i D. M. od popełniania przypisanych im wykroczeń.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kasacja Rzecznika Praw Obywatelskich jest zasadna w stopniu oczywistym, co umożliwiło rozpoznanie jej na posiedzeniu bez udziału stron, w trybie art. 535 § 5 k.p.k.

Trafnie podniesiono w kasacji, że wyrok nakazowy Sądu Rejonowego w R., został wydany z rażącą obrazą wskazanych przepisów prawa materialnego. Przepis art. 54 k.w. penalizujący zachowania wykraczające przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, ma charakter blankietowy zupełny. Oznacza to, że sam w sobie nie

określa znamion zabronionego zachowania, odsyłając w tym zakresie do właściwych przepisów, regulujących w sposób pozytywny zasady i sposób zachowania w miejscach publicznych. Co istotne, przedmiotem ochrony regulacji zawartej w art. 54 k.w. jest porządek i spokój w miejscach publicznych. Przepis ten stanowi zarazem normę sankcjonującą w stosunku do tych wszystkich przypadków, w których przepisy porządkowe, podstawowe, o zachowaniu się w miejscach publicznych stanowią normę niezabezpieczoną sankcją. Przypisanie odpowiedzialności za wykroczenie na podstawie art. 54 k.w., jest zatem możliwe jedynie wówczas, gdy sprawca wykroczy przeciwko takim przepisom porządkowym, jednak muszą one być wydane „z upoważnienia ustawy”, a więc na podstawie ustawy i w granicach konkretnego upoważnienia, jakie z ustawy tej wynika.

Należy odnotować, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 lipca 2003 r., P 10/02, wskazał, iż ukaranie na podstawie art. 54 k.w. jest możliwe tylko wtedy, gdy naruszone przepisy porządkowe nie wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego. Jeżeli zatem dany przepis normuje sprawy nie przekazane do unormowania w akcie podstawowym, to naruszenie tego przepisu nie może prowadzić do ukarania na podstawie art. 54 k.w. Nadto, według Trybunału, sądy stosując 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 podstawowych.

Akceptacja powołanego stanowiska w realiach niniejszej sprawy oznacza, że obowiązkiem Sądu orzekającego było rozważenie, czy § 27 ust. 1 pkt 2 lit. a Rozporządzenia z 9 października 2020 r. został wydany w ramach delegacji ustawowej, a nadto, czy można stwierdzić, że naruszenie tego przepisu może skutkować pociągnięciem do odpowiedzialności za wykroczenie z art. 54 k.w.

Choć brak z powodów procesowych w niniejszej sprawie uzasadnienia zaskarżonego wyroku, można zakładać, że Sąd Rejonowy w R. stwierdzając winę i orzekając o karze wobec obojga obwinionych w zakresie powyższych warunków ukarania w niniejszej sprawie doszedł do wniosków pozytywnych. Stanowisko to jest jednak błędne, co dyskwalifikuje zaskarżony wyrok w całości.

Należy odnotować, że powyższe Rozporządzenie wydano w celu wykonania ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2019 r., poz. 1239 ze zm.). Wspomniana ustawa, według stanu na dzień popełnienia zarzucanego wykroczenia, a więc na dzień 10 października 2020 r., wprawdzie w art. 46b pkt 4 zawierała upoważnienie do ustanowienia nakazu zakrywania ust i nosa w związku z wystąpieniem stanu epidemii, jednak ustanowienie takiego nakazu mogło być skierowane jedynie wobec osób chorych lub podejrzanych o zachorowanie. W konsekwencji, wprowadzenie w § 27 Rozporządzenia z 9 października 2020 r. obowiązku zakrywania ust i nosa przy pomocy odzieży, maski lub maseczki w miejscach ogólnodostępnych i w środkach transportu, wykroczyło poza ramy delegacji ustawowej, skoro ustawa, na podstawie której Rozporządzenie wydano, zezwalała na ustanowienie obowiązków profilaktycznych jedynie wobec pewnej, ściśle oznaczonej grupy osób, tj. chorych lub podejrzanych o zachorowanie.

Nie sposób zatem stwierdzić, że § 27 Rozporządzenia z 9 października 2020 r. mógł legalnie, tj. stosownie do delegacji ustawowej, na podstawie której Rozporządzenie to wydano, regulować zachowanie obwinionych, ustanawiając obowiązki, jakie mieliby respektować.

Należy także zważyć, że Rozporządzenie z 9 października 2020 r., mające zawierać normę sankcjonowaną uzasadniającą zastosowanie wobec obwinionego, nie odsyłało w swej treści do konkretnych przepisów Kodeksu wykroczeń jako wyraz konsekwencji związanych z jego złamaniem. Można natomiast przewidywać, że gdyby jakiegokolwiek odesłanie miało miejsce, zachowana byłaby przynajmniej od strony treści aktu prawnego kompatybilność normy sankcjonowanej z normą sankcjonującą, co zresztą i tak samoistnie nie oznacza, że sam fakt takiego odesłania mógłby stanowić o możliwości pociągnięcia w realiach niniejszej sprawy do odpowiedzialności za wykroczenie z art. 54 k.w.

Trzeba bowiem podkreślić, że odpowiedzialność za wykroczenie z art. 54 k.w. w sytuacji naruszenia przepisu podstawowego może mieć miejsce jedynie wówczas, gdy zachodzi zgodność przedmiotu regulacji tego przepisu oraz przedmiotu ochrony przepisu z art. 54 k.w. Wyraźnie z tego ostatniego przepisu wynika, że wykroczenie w nim stypizowane może polegać jedynie na wykroczeniu

przeciwko przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, które zostały wydane z upoważnienia ustawy. Nie może więc być wątpliwości, że przepisy rangi podustawowej, z których naruszeniem ustawodawca w art. 54 k.w. wiąże określoną tam sankcję, muszą być przepisami regulującymi porządek zachowania się osób w miejscach publicznych. Przepis art. 54 k.w., zgodnie z jego literalnym brzmieniem, a także stosownie do umiejscowienia w Kodeksie wykroczeń, chroni jedynie porządek publiczny, a więc może być podstawą ukarania jedynie za wykroczenia godzące w ten porządek, nie zaś naruszające inne dobra prawne, w szczególności zdrowie publiczne. Do takich przepisów należy natomiast zaliczyć przepisy Rozporządzenia z 9 października 2020 r., skoro zostały wydane na podstawie ustawy, której celem jest zapobieganie oraz zwalczanie zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Również zatem z tego powodu naruszenie § 27 ust. 1 lit. a Rozporządzenia z 9 października 2020 r. nie mogło skutkować stwierdzeniem naruszenia przepisów, o których mowa w art. 54 k.w., a w konsekwencji przypisaniem określonego tam wykroczenia.

Należy odnotować, iż Rada Ministrów uzyskała wprawdzie upoważnienie do ustanowienia powszechnego nakazu zakrywania ust i nosa w określonych okolicznościach, miejscach, obiektach oraz na określonych obszarach, wraz ze sposobem realizacji tego nakazu, na mocy dodania pkt. 13 do art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, jednak nieprzestrzeganie tego nakazu zostało przez ustawodawcę uznane za wykroczenie z art. 116 § 1a k.w., dopiero z chwilą wejścia w życie ustawy z 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.), tj. w dniu tj. 29 listopada 2020 r., Ustawa ta nie mogła mieć zatem wpływu na zakres odpowiedzialności obwinionych, gdyż czyny im zarzucane miały być popełnione 10 października 2020 r., a zatem w momencie, gdy nie były jeszcze zabronione pod groźbą kary.

Uwzględniając powyższe trzeba stwierdzić, że w zakresie, w jakim Rozporządzenie z 9 października 2020 r. ustanowiło powszechny obowiązek zakrywania ust i nosa w przestrzeni publicznej, zostało wydane z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, ale również z naruszeniem konstytucyjnej

gwarancji, że każdemu zapewnia się wolność osobistą, zaś jej ograniczenie może nastąpić wyłącznie na zasadach i w trybie określonych ustawie (art. 41 ust. 1 Konstytucji RP). Paragraf 27 ust. 1 pkt 2 lit. a powołanego Rozporządzenia nie mógł więc zastąpić ustawy w zakresie zawartego w nim ograniczenia, wykroczył poza delegację ustawową upoważniającą do nakładania określonych obowiązków jedynie na osoby chore lub podejrzane o chorobę, a także nie stanowił regulacji o charakterze porządkowym dotyczącej zachowania się w miejscu publicznym, co wykluczało zastosowanie art. 54 k.w. w razie jego naruszenia.

Z tych wszystkich względów, podzielając stanowisko zawarte w kasacji, Sąd Najwyższy orzekł jak w pkt. 1 wyroku, rozstrzygając o kosztach postępowania stosownie do treści art. 119 § 2 pkt 1 k.p.s.w.