



Sygn. akt II KK 366/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 września 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Przemysław Kalinowski

Protokolant Anna Janczak

w sprawie T. U.

ukaranego z art. 54 k.w. w zw. z § 5 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 ze zm.) oraz art. 54 k.w. w zw. z § 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. 2020, poz. 658 ze zm.)
po rozpoznaniu w Izbie Karnej na posiedzeniu w trybie art. 535 § 5 k.p.k.
w dniu 23 września 2021 r.,

kasacji, wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich na korzyść ukaranego
od wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w R.
z dnia 8 czerwca 2020 r., sygn. akt II W [...]

- 1. uchyla zaskarżony wyrok nakazowy i uniewinnia T. U. od popełnienia przypisanych mu czynów;**
- 2. kosztami postępowania w sprawie obciąża Skarb Państwa.**

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy w R. wyrokiem nakazowym z dnia 8 czerwca 2020 r. o sygnaturze akt II W [...] uznał T. U. za winnego tego, że:

„I. W dniu 19 kwietnia 2020 r. w Ł. nie stosował się do obowiązku zakrywania ust i nosa przy pomocy odzieży lub jej części, maski, maseczki albo kasku ochronnego”, tj. wykroczenia z art. 54 k.w. w zw. z § 18 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii,

II. W dniu 19 kwietnia 2020 r. w Ł. 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 będąc pod wpływem alkoholu bez uzasadnienia opuścił miejsce zamieszkania w innym celu niż zaspokajanie niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego”, tj. wykroczenia z art. 54 k.w. w związku z § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii i za to, na podstawie art. 54 k.w. w zw. z art. 9 § 2 k.w., wymierzył mu łącznie grzywnę w wysokości 500 zł. Jednocześnie Sąd wymierzył obwinionemu 50 zł tytułem opłaty i zasądził od niego na rzecz Skarbu Państwa 70 zł tytułem obowiązku zwrotu zryczałtowanych wydatków postępowania.

Powyższy wyrok nakazowy nie został zaskarżony uprawomocnił się w dniu 8 lipca 2020 r.

Obecnie Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł kasację na korzyść T. U. zaskarżając w całości wyrok Sądu Rejonowego w tej sprawie.

Autor kasacji zarzucił rażące i mające istotny wpływ na jego treść naruszenie prawa materialnego, tj.:

1. art. 54 k.w. w zw. z § 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. poz. 658), zmienionego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 674), poprzez niewłaściwe jego zastosowanie w sytuacji, gdy czyn opisany w punkcie I wniosku o ukaranie oraz przypisany T. U. nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia;

2. art. 54 k.w. w zw. z § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 566) w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, poprzez niewłaściwe jego zastosowanie w sytuacji, gdy czyn opisany w punkcie II wniosku o ukaranie i przypisany T. U. nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia.

W konkluzji skarżący wniósł o uchylenie prawomocnego wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w R. z dnia 8 czerwca 2020 r. o sygnaturze akt II W (...) i uniewinnienie T. U. od popełnienia obu przypisanych mu wykroczeń.

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 k.p.k. w zw. z art. 112 k.p.s.w.

Zaskarżone przez Rzecznika orzeczenie zostało wydane z rażącymi naruszeniami prawa materialnego, do których doszło w sposób opisany w zarzutach podniesionych w kasacji.

Już na wstępie trzeba zgodzić się ze skarżącym co do tego, że Sąd Rejonowy w R. wydając przedmiotowy wyrok nakazowy, powielił błędy oskarżyciela publicznego popełnione we wniosku o ukaranie w odniesieniu do kwalifikacji prawnej obu zarzucanych T. U. wykroczeń.

W podstawie prawnej skazania za wykroczenie zarzucane w punkcie I wniosku o ukaranie, nieprawidłowo określono rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. (Dz.U. 2020 poz. 674) jako rozporządzenie „*w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii*”, podczas gdy w rzeczywistości rozporządzenie to zmieniał rozporządzenie z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 658). Bardziej istotne jest jednak to, że w chwili czynu, a więc w dniu 19 kwietnia 2020 r., wspomniany akt prawny już nie obowiązywał, albowiem w tym dniu weszło w życie rozporządzenie 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), które w § 20 stanowiło, iż

traci moc rozporządzenie z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 658).

Podobnie, przywołane w kwalifikacji prawnej wykroczenia opisanego w punkcie II wniosku o ukaranie, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 566), w chwili czynu, tj. w dniu 19 kwietnia 2020 r. nie obowiązywało, albowiem zostało uchylone już w dniu 10 kwietnia 2020 r. na mocy § 20 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) i zastąpione kolejnym rozporządzeniem z tej ostatniej daty.

Wprowadzenie do podstawy prawnej ukarania T. U. przepisów, które nie obowiązywały już w chwili popełnienia zarzuconych mu czynów, nie jest jednak najpoważniejszym uchybieniem, do jakiego doszło przy wyrokowaniu w tej sprawie.

Zastosowaną przez Sąd Rejonowy w R. normą sankcjonującą był przepis art. 54 k.w. Zgodnie z jego dyspozycją kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany.

Przywołany przepis ma charakter blankietowy, tj. sam nie określa znamion zabronionego zachowania, lecz odsyła do innych przepisów, które regulują zasady i sposób zachowania się w miejscach publicznych. Stanowi normę sankcjonującą w stosunku do tych wszystkich przypadków, w których przepisy porządkowe o zachowaniu się w miejscach publicznych stanowią normę niezabezpieczoną własną sankcją. Czynność sprawcza wykroczenia określonego w art. 54 k.w. polega na naruszeniu przepisów porządkowych, czyli na takim zachowaniu się sprawcy, które narusza obowiązujący w określonym miejscu publicznym porządek wyznaczony tymi przepisami porządkowymi. Zachowanie sprawcy musi naruszać przepisy, dotyczące zachowania się w miejscach publicznych, tj. takich, które są ogólnie dostępne dla każdego. Odesłanie zawarte w art. 54 k.w. obejmuje wyłącznie "przepisy porządkowe". W praktyce, ustawy udzielające upoważnień do stanowienia przepisów porządkowych, wyraźnie kwalifikują te przepisy przy

pomocy terminu "przepisy porządkowe" lub "zarządzenia porządkowe". Jak zauważył TK w wyroku z 8.07.2003 r., P 10/02, OTK-A 2003/6, poz. 62: *„W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że analizowany przepis ma na celu ochronę porządku i spokoju w miejscach publicznych. Zawiera on 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 zastosowanie zaskarżonego przepisu”*. Przepisy porządkowe, o których mowa w art. 54 k.w., mają służyć ochronie porządku i spokoju publicznego. Tym samym w obszarze penalizacji tego przepisu nie mieszczą się regulacje odnoszące się do innych sfer życia, np. do ochrony zdrowia publicznego.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 566), oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 658), które zostały wskazane w kwalifikacji prawnej wykroczeń pozostających w związku z art. 54 k.w., jak i rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 697), które poprawnie powinno zostać wskazane w tejże podstawie, zostały 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 (Dz.U. z 2019 r., poz. 1239 ze zm.) i w celu ich wykonania. Źródłem umocowania tych przepisów 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). Z oczywistych zatem względów, regulacje te nie stanowią 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 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. - przewidziano możliwość wprowadzenia nakazu określonego sposobu przemieszczania się, 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, które to rozwiązania w żadnym stopniu nie otwierały drogi do wprowadzenia powszechnego zakazu przemieszczania się na terenie całego kraju.

W dniu 19 kwietnia 2020 r. nie istniała także ustawowa podstawa do nakładania powszechnego obowiązku zakrywania ust i nosa, bowiem stosowny nakaz wprowadzono dopiero w wyniku uchwalenia art. 15 pkt 2 lit. c ustawy nowelizującej z dnia 28 października 2020 r. (Dz.U.2020.2112). Wobec zupełnego braku umocowania ustawowego przepisu § 18 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia z dnia 29 maja 2020 r., nakaz zasłaniania ust i nosa, który naruszył obwiniony, należało uznać za pozbawiony mocy prawnej, który nie mógł stanowić podstawy pociągnięcia go do odpowiedzialności za wykroczenie.

Ocena prawna zachowań analogicznych do przypisanych T. U. zaskarżonym wyrokiem była już w ostatnim czasie przedmiotem licznych rozstrzygnięć Sądu Najwyższego (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 26 marca 2021 r., II KK 40/21; z dnia 16 marca 2021 r., II KK 74/21 i II KK 64/21; 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, z dnia 9 czerwca 2021, II KK 220/21; z dnia 10 czerwca 2021 r., I KK 56/21, z dnia 27 lipca 2021 r., II KK 304/21), wspartych rozbudowaną argumentacją. Podkreślono tam m.in. zagwarantowaną konstytucyjnie wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej i konieczność przestrzegania wymogu ustawowej formy i limitowanego istoty wolności i praw - zakresu ewentualnych ograniczeń w tym względzie.

Wobec podzielenia w pełni przez skład orzekający w niniejszej sprawie, wywodów zaprezentowanych w przywołanych judykatach, można ograniczyć się do aprobaty wyrażonego w nich poglądu stwierdzającego, że ustawa 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.) nie zawiera unormowań określających możliwość i warunki ograniczenia konstytucyjnej wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przewiduje ona jedynie możliwość ustanowienia nakazu określonego sposobu przemieszczania się lub czasowego ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się. W konsekwencji nie sposób uznać, by wydane na podstawie przepisów tejże ustawy (konkretnie jej art. 46a i 46b pkt 1-6 i 8-12) rozporządzenie z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów, wprowadzające powszechny i

obowiązujący na całym terytorium Polski zakaz przemieszczania się w związku z wystąpieniem stanu epidemii, zostało wydane na podstawie prawidłowego umocowania ustawowego i w granicach tego upoważnienia. To z kolei oznacza, że w zakresie, w jakim ograniczało wolność przemieszczania się obywateli na terenie całego kraju (§ 5 rozporządzenia) nie posiadało należytej delegacji ustawowej i nie mogło ono tworzyć podstawy prawnej do wypełnienia blankietu normy sankcjonowanej z art. 54 k.w. i prowadzić do ukarania na podstawie tego przepisu (zob. wyrok Sądu Najwyższego z: dnia 16 marca 2021 r., II KK 97/21; dnia 5 maja 2021 r., II KK 106/21).

Podobny pogląd trzeba wyrazić w odniesieniu do obowiązku przewidzianego w § 18 rozporządzenia z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, tj. obowiązku zakrywania, przy pomocy odzieży lub jej części, maski albo maseczki, ust i nosa (powtórnego w § 18 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia z dnia 19 kwietnia 2021 r. dotyczącego tej samej materii). 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. (i z dnia 19 kwietnia 2020 r.) ustanowiło powszechny obowiązek zakrywania ust i nosa w przestrzeni publicznej, a zatem obejmujący także osoby inne niż chore, czy podejrzane o zachorowanie, zostało wydane z przekroczeniem granic delegacji ustawowej.

Podsumowując stwierdzić trzeba, że przypisanie odpowiedzialności karnej na podstawie art. 54 k.w. jest uzależnione od wykazania, że obwiniony dopuścił się naruszenia przepisów porządkowych o zachowaniu się w miejscach publicznych, które to przepisy muszą zostać wydane na podstawie konkretnego, ważnego oraz zgodnego z prawem upoważnienia ustawowego i w granicach tego upoważnienia (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 czerwca 2021 r., II KK 226/21). Zatem, w sytuacji zaistniałej w dniu czynów zarzuconych obwinionemu T. U., przepisy

rozporządzenia z dnia zarówno 10, jak i 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, dotknięte były istotną wadą, gdyż zostały wydane mimo braku stosownej delegacji ustawowej, wobec czego nie mogły stanowić podstawy przypisania obwinionemu wykroczeń z art. 54 k.w.

Z tych wszystkich względów należało uchylić zaskarżony wyrok i uniewinnić obwinionego T. U. od popełnienia przypisanych mu czynów. Konsekwencją takiego rozstrzygnięcia było obciążenie Skarbu Państwa kosztami postępowania w tej sprawie.

Mając to wszystko na uwadze Sąd Najwyższy orzekł, jak w wyroku.