



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 stycznia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Świecki (przewodniczący)

SSN Andrzej Stępka (sprawozdawca)

SSN Małgorzata Wąsek-Wiaderek

Protokolant Katarzyna Gajewska

po rozpoznaniu w dniu 17 stycznia 2024 r. na posiedzeniu w trybie art. 535 § 5 k.p.k. **sprawy N. O.** ukaranego za czyn z art. 54 k.w. w związku z § 24 ust. 1 pkt 2d Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 1356) w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii,

wskutek kasacji Rzecznika Praw Obywatelskich wniesionej na korzyść ukaranego od prawomocnego wyroku nakazowego Sądu Rejonowego dla Krakowa-Podgórze w Krakowie z dnia 21 stycznia 2021 r., sygn. akt II W 111/21/P,

**uchyla zaskarżony wyrok nakazowy Sądu Rejonowego dla
Krakowa-Podgórze w Krakowie i uniewinnia N. O. od przypisanego
mu czynu, a kosztami procesu w sprawie obciąża Skarb Państwa.
[PGW]**

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy dla Krakowa-Podgórze w Krakowie wyrokiem nakazowym z dnia 21 stycznia 2021 r., sygn. akt II W 111/21/P, uznał N. O. za winnego popełnienia wykroczenia z art. 54 k.w. w związku z § 24 ust. 1 pkt 2d Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 1356) w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii polegającego na tym, że w dniu 23 września 2020 r. około godziny 18:25 w [...] przy ul. [...], na terenie obiektu handlowego „[...]”, nie miał zakrytych ust i nosa przy pomocy odzieży lub innej [jej] części, maski, maseczki, przyłbicy, albo kasku ochronnego, o którym mowa w art. 40 ust. 1 z dnia 20 czerwca 1997 r. - ustawy Prawo o Ruchu Drogowym – i za to na mocy art. 54 k.w. wymierzył obwinionemu karę 500 zł grzywny; na zasadzie art. 119 § 1 k.p.w. i art. 118 § 2 k.p.w. oraz art. 3 ust. 1 w zw. z art. 21 pkt 2 ustawy o opłatach w sprawach karnych, zasądził od obwinionego na rzecz Skarbu Państwa kwotę 70 zł tytułem zryczałtowanych wydatków postępowania oraz kwotę 50 zł tytułem opłaty.

Wyrok nakazowy uprawomocnił się w dniu 25 lutego 2021 r.

Kasację od tego wyroku wniósł na podstawie art. 110 § 1 k.p.w. Rzecznik Praw Obywatelskich, który zaskarżył go na korzyść ukaranego N. O. Na podstawie art. 111 k.p.w. zarzucił rażące i mające istotny wpływ na jego treść naruszenie prawa materialnego, tj. art. 54 k.w. w zw. z § 24 ust. 1 pkt 2d Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, poprzez niewłaściwe jego zastosowanie w sytuacji, gdy czyn przypisany N. O. nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia.

W konkluzji skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku nakazowego i uniewinnienie N. O. od popełnienia przypisanego mu wykroczenia.

Sąd Najwyższy zważył co następuje.

Kasacja Rzecznika Praw Obywatelskich była oczywiście zasadna, co uprawniało do uwzględnienia jej w całości na posiedzeniu w trybie art. 535 § 5 k.p.k.

W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że odpowiedzialności karnej za wykroczenie z art. 54 k.w., skutkującej możliwością wymierzenia kary grzywny do

500 złotych albo kary nagany, podlega ten i tylko ten, kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych. Przepis ten ma charakter przepisu blankietowego. Sam w sobie nie zawiera znamion czynu zabronionego, penalizuje natomiast zachowania „wykraczające” przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych. Aby zatem możliwe było przypisanie odpowiedzialności karnej na podstawie tego przepisu, obwiniony musi dopuścić się naruszenia przepisów porządkowych o zachowaniu się w miejscach publicznych, które to przepisy muszą zostać wydane na podstawie konkretnego, ważnego i zgodnego z prawem upoważnienia ustawowego oraz w granicach tego upoważnienia.

Zgodnie z przywołanym przez skarżącego wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r. (P 10/02, OTK-A 2003/6, poz. 62), sądy stosując ten przepis (art. 54 k.w.), powinny zawsze badać, czy organ stanowiący przepisy porządkowe działał na podstawie ustawy i w granicach uprawnień ustawowych. Zawarte w tym przepisie odesłanie obejmuje bowiem wyłącznie „przepisy porządkowe”, które rozumieć należy jako mające na celu ochronę porządku i spokoju w miejscach publicznych. Tak zaś ukształtowany zakres odesłania wyklucza zastosowanie art. 54 k.w. do przypadków naruszenia przepisów, które za przedmiot ochrony mają inne dobro. Przedmiotowa regulacja nie znajdzie więc zastosowania do penalizacji zachowań w zakresie innych sfer życia, w tym ochrony zdrowia publicznego. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. wskazane w zaskarżonym orzeczeniu 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 z późn. zm.). Celem przepisów tego rozporządzenia była więc ochrona zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji RP) i w ramach tak zakreślonego celu, realizacja konstytucyjnego obowiązku zwalczania chorób zakaźnych (art. 68 ust. 4 Konstytucji). Słusznie zatem podniesiono w kasacji, że przepisy te nie stanowią „przepisów porządkowych” w rozumieniu art. 54 k.w., gdyż nie mają na celu zagwarantowania porządku i spokoju w miejscach publicznych, lecz ochronę zdrowia poprzez zwalczanie epidemii.

W konsekwencji nie sposób uznać, by wydane na podstawie przepisów w/w ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. (art. 46a i 46b pkt 1-6 i 8-12) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 1356) w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów 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 w § 24 wprowadzało obowiązek zakrywania ust i nosa przy pomocy odzieży lub jej części, maski lub maseczki, przyłbicy albo kasku ochronnego, podczas przebywania w miejscach ogólnodostępnych, w tym w obiektach handlowych lub usługowych, placówkach handlowych lub usługowych i na targowiskach oraz w środkach transportu, nie posiadało należytej delegacji ustawowej i nie mogło tworzyć podstawy prawnej do wypełnienia blankietu normy sankcjonowanej z art. 54 k.w., a w konsekwencji prowadzić do ukarania na podstawie tego przepisu (*zob. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 15 lutego 2022 r., V KK 28/22, LEX nr 3402020; z dnia 8 czerwca 2022 r., IV KK 182/22, LEX nr 3409746; z dnia 16 marca 2021 r., II KK 97/21, LEX nr 3147689; z dnia 5 maja 2021 r., II KK 106/21, LEX nr 3245216*).

Nakaz ten został ustanowiony na podstawie upoważnienia zawartego w art. 46b 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 7 sierpnia 2020 r. ustanowiło powszechny, obowiązujący *erga omnes* 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.

W rozpoznawanej sprawie obwinionemu przypisano w prawomocnym wyroku nakazowym wykroczenie z art. 54 k.w. w zw. z § 24 ust. 1 pkt 2d Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. W świetle kryteriów wskazanych m.in. w przywołanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego

należy poddać ocenie sformułowany w cytowanym przepisie nakaz zakrywania ust i nosa. Mianowicie: 1) podstawą prawną wydania rozporządzenia Rady Ministrów były przepisy ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, które nie upoważniały Rady Ministrów do wprowadzania nakazu zakrywania ust i nosa osób przebywających na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, co pozwala na uznanie, że zakaz ten, wynikający z § 24 wskazanego rozporządzenia przekracza zakres delegacji ustawowej; 2) przewidziane w tym przepisie wyjątki nie zmieniały charakteru tej regulacji, która naruszała art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Nie ulega wątpliwości, że przepis ten dotyczy wolności każdego człowieka. Wolność ta nie jest wprawdzie bezwzględna, albowiem może podlegać ograniczeniom określonym w ustawie, przy czym ograniczenia takie mogą być ustanawiane tylko w warunkach określonych w Konstytucji RP. W świetle art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej można sformułować trzy kumulatywnie występujące przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw lub wolności obywatelskich. Pierwsza ma charakter formalny i wymaga wprowadzenia określonych ograniczeń w formie ustawy (wyłączone są więc regulacje podustawowe). Drugą można określić jako przesłankę materialną - pozwala na wprowadzenie tylko takich ograniczeń, które nie naruszają istoty danej wolności lub prawa podmiotowego. Trzecia natomiast wytycza granice dopuszczalnego ograniczenia, tj. uznaje za akceptowalne takie ograniczenie, które jest konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób (*por. P. Wiliński, Proces karny w świetle Konstytucji, Warszawa 2011, s. 272-273 i cyt. tam orzecznictwo TK; a także wyrok TK z dnia 11 listopada 1998 r., K 39/97*).

Niewątpliwie § 24 cytowanego rozporządzenia nie spełniał pierwszego z tych warunków. Został on bowiem sformułowany w akcie prawnym rangi niższej niż ustawa, przez co nie mógł wpływać na wolność obywateli, którą gwarantuje Konstytucja.

Przedstawione powyżej rozważania wskazują jednoznacznie, że w realiach niniejszej sprawy brak było podstaw do przypisania obwinionemu odpowiedzialności z art. 54 k.w., gdyż nie popełnił przypisanego mu wykroczenia. W efekcie zaszła

konieczność uchylenia zaskarżonego wyroku nakazowego Sądu Rejonowego dla Krakowa-Podgórze w Krakowie oraz uniewinnienia N. O. od przypisanego mu czynu.

Sąd Najwyższy miał na uwadze fakt, że zgodnie z treścią art. 45 § 1 k.w. karalność wykroczenia ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynął rok; jeżeli w tym okresie wszczęto postępowanie, karalność wykroczenia ustaje z upływem 2 lat od zakończenia tego okresu. W przedmiotowej sprawie czyn zarzucany N. O. miał być popełniony w dniu 23 września 2020 r., a zatem po uchyleniu prawomocnego wyroku nakazowego przez Sąd Najwyższy w postępowaniu kasacyjnym, przedawnienie karalności zarzucanego wykroczenia formalnie nastąpiłoby z dniem 23 września 2023 r.

Jest faktem, że postępowanie należy umorzyć w sytuacji, gdy nastąpiło przedawnienie karalności, ale tylko wtedy, gdy nie ma od razu podstaw do uniewinnienia oskarżonego z braku czynu lub braku znamion czynu jako wykroczenia albo braku winy. W wypadku stwierdzenia zbiegu negatywnych przesłanek procesowych, określonych w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k. oraz art. 17 § 1 pkt 6 k.p.k., co do zasady, sąd powinien umorzyć postępowanie z uwagi na niedopuszczalność jego dalszego prowadzenia. Zasada ta nie ma jednak zastosowania wówczas, gdy zbieg tych przesłanek zostanie stwierdzony dopiero po przeprowadzeniu dowodów i wyjaśnieniu wszystkich okoliczności faktycznych (*por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 2011 r., I KZP 27/10, OSNKW 2011, z. 1, poz. 5; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 2012 r., II KK 135/12, LEX nr 1212375*). Nie ulega wątpliwości, że uniewinnienie jest w powszechnym odczuciu najbardziej wyrazistą, a równocześnie dla osoby ukaranej (oskarżonego) najbardziej satysfakcjonującą formą stwierdzenia bezpodstawności zarzutu popełnienia czynu. Jak stwierdza się w literaturze prawniczej – „uniewinnienie bardziej liczy się w opinii społecznej niż umorzenie” (*S. Waltoś, Proces karny, Warszawa 1996, s. 418*).

Mając na uwadze powyższe rozważania, Sąd Najwyższy orzekł jak w wyroku. Na podstawie art. 119 § 2 pkt 1 k.p.w. i art. 121 § 1 k.p.w. oraz art. 634 k.p.k. w zw. z art. 638 k.p.k. kosztami procesu w sprawie obciążono Skarb Państwa.

[PGW]

(r.g.)

