



Sygn. akt IV KK 181/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 czerwca 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Tomasz Artymiuk (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Barbara Skoczowska

SSN Paweł Wiliński

Protokolant Olga Tyburc - Żelazek

w sprawie **M. O.**

ukaranego za czyny art. 54 k.w. w zw. z § 24 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z występowaniem stanu epidemii (Dz.U. 2020.1758 ze zm.) i art. 65 § 2 k.w.,

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

w dniu 7 czerwca 2022 r.,

kasacji wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich, na korzyść skazanego, od prawomocnego wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w M. z dnia 4 stycznia 2021 r., sygn. akt II W [...],

- 1. uchyla zaskarżony wyrok i uniewinnia M. O. od popełnienia zarzucanych mu wykroczeń z art. 54 k.w. i art. 65 § 2 k.w.;**
- 2. kosztami postępowania w sprawie o wykroczenie obciąża Skarb Państwa.**

UZASADNIENIE

M. O. został obwiniony o to, że:

1. w dniu 2 października 2020 r. około godz. 9:30 w M. przy ul. S. nie stosował się do przepisów nakazujących zasłanianie ust i nosa, tj. o wykroczenie z art. 54 k.w. w zw. § 24 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii;
2. w tym samym miejscu i czasie wbrew obowiązкови nie udzielił funkcjonariuszowi Policji informacji co do swojego miejsca zatrudnienia, tj. o wykroczenie z art. 65 § 2 k.w. (k. 2 akt).

Wyrokiem nakazowym Sądu Rejonowego w M. z dnia 4 stycznia 2021 r., sygn. akt II W [...], M. O. uznano za winnego popełnienia zarzucanych mu, a wyżej opisanych we wniosku o ukaranie czynów, przy czym w odniesieniu do czynu z pkt I przyjęto, że był obwiniony o wykroczenie art. 54 k.w. w zw. § 24 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 z późn. zm.) - podkreślenie SN, i za tak opisane czyny, kwalifikując je jako wykroczenia: w odniesieniu do czynu pierwszego z art. 54 k.w. w zw. z § 27 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z występowaniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 1758 z późn. zm.) oraz w odniesieniu do czynu drugiego z art. 65 § 2 k.w., na podstawie art. 65 § 2 k.w. w zw. z art. 9 § 2 k.w. wymierzono mu łącznie karę grzywny w wysokości 200,00 zł.

Wyrok nie został zaskarżony sprzeciwem i uprawomocnił się dnia 30 stycznia 2021 r. (k. 13, 19v, 21).

Od orzeczenia tego kasację w dniu 27 kwietnia 2022 r., w zakresie zarówno jednego, jak i drugiego czynu, wniósł – w trybie art. 521 k.p.k., na korzyść ukaranego M. O. – Rzecznik Praw Obywatelskich.

Autor kasacji zarzucił:

1. w zakresie pierwszego z czynów przepisanych obwinionemu - rażące i mające istotny wpływ na jego treść naruszenie prawa materialnego, tj. art. 54 k.w. w zw.

z § 27 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, w sytuacji, gdy czyn przypisany M. O. nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia;

2. w zakresie drugiego z czynów przepisanych obwinionemu - rażące i mające istotny wpływ na jego treść naruszenie prawa materialnego, tj. art. 65 § 2 k.w. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, w sytuacji, gdy czyn przypisany M. O. nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia

W konkluzji Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o uchylenie wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w M. i uniewinnienie M. O. od popełnienia przypisanych mu wykroczeń.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Kasacja Rzecznika Praw Obywatelskich, wniesiona na korzyść ukaranego, jest oczywiście zasadna, co uprawniało do jej uwzględnienia na posiedzeniu bez udziału stron w trybie art. 535 § 5 k.p.k.

Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 93 § 2 k.p.w. orzekanie w postępowaniu nakazowym może nastąpić, jeżeli okoliczności czynu i wina obwinionego nie budzą wątpliwości, a w orzecznictwie wskazuje się, że postępowanie nakazowe winno mieć miejsce w przypadku najbardziej oczywistych przypadków. Wyrok nakazowy może zatem zostać wydany, gdy materiał dowodowy jest tak jednoznaczny, że nie nasuwa żadnych istotnych wątpliwości co do winy i okoliczności popełnienia zarzucanego czynu (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 11 grudnia 2018 r., III KK 648/18; z dnia 13 września 2017 r., IV KK 42/17; z dnia 4 listopada 2014 r., III KK 143/14).

Sąd orzekający w analizowanej sprawie nie dołożył należytej staranności, aby zrealizować opisana wyżej zasadę.

Słusznie więc Rzecznik Praw Obywatelskich we wniesionym nadzwyczajnym środku zaskarżenia zakwestionował wyrok Sądu Rejonowego w M. zauważając na wstępie, że Sąd ten we wskazanym wyżej orzeczeniu powołał błędnie – w odniesieniu do czynu zarzucanego w pkt. 1 – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i

zakazów związanych z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. 2020.1758 ze zm. – zwane dalej rozporządzeniem z dnia 9 października 2020 r.), bowiem rozporządzenie to nie obowiązywało, ani w czasie popełnienia czynu, ani w czasie orzekania przez Sąd. W czasie popełnienia czynu obowiązywało natomiast, powołane zresztą we wniosku o ukaranie, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. 2020.1356, ze zm. – zwane dalej rozporządzeniem z dnia 7 sierpnia 2020 r.). W § 24 tego właśnie rozporządzenia przewidziano obowiązek zakrywania ust i nosa. Mając powyższe na względzie oczywiste jest, że Sąd pomylił akt prawny i przepisy, które miały stanowić wypełnienie znamion blankietowego przepisu z art. 54 k.w. Ponadto w zaskarżonym wyroku, nie wskazano również konkretnie, do którego ustępu, punktu i litery paragrafu, dotyczącego obowiązku zasłaniania ust i nosa, odniosło się zaniechanie obwinionego. Miejsce popełnienia czynu w opisie znamion przypisanego wykroczenia jest wskazane bardzo lakoniczne z powołaniem się tylko do adresu, bez opisanie jaki budynek się pod tym adresem znajduje. Z analizy akt sprawy wynika, że była to Komenda Miejska Policji, a zatem Sąd powinien wskazać § 24 ust. 1 pkt 2 lit. c rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. Przepis ten nakładał obowiązek zakrywania, 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 i 1087), ust i nosa w zakładach pracy oraz w budynkach użyteczności publicznej przeznaczonych na potrzeby: administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, kultury, kultu religijnego, oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, wychowania, opieki zdrowotnej, społecznej lub socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, usług, w tym usług pocztowych lub telekomunikacyjnych, turystyki, sportu, obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym, morskim lub wodnym śródlądowym.

Zasadnie dalej wywodzi Rzecznik Praw Obywatelskich, że z formalnego punktu widzenia, obwiniony swoim zachowaniem z dnia 2 października 2020 r., nie dostosował się do obowiązku (nakazu) zakrywania ust i nosa wskazanego w wyżej wymienionym przepisie rozporządzenia z dnia 7 sierpnia 2020 r.

Trafnie wszelako zauważył skarżący, że niedopuszczalne jest wypełnienie normy blankietowej zawartej w art. 54 k.w. uregulowaniami o randze podstawowej, określonymi w przepisach rozporządzenia z dnia 7 sierpnia 2020 r.

W licznych orzeczeniach Sądu Najwyższego zapadłych w podobnych sprawach, stanowiących już jednolitą i utrwaloną linię, 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 zawierała 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; z dnia 10 czerwca 2021 r., II KK 234/21; z dnia 1 lipca 2021 r., IV KK 238/21).

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

W pierwszej kolejności należy zauważyć, 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 mogły wprowadzać jakichkolwiek ograniczeń w zakresie podstawowych praw i wolności zagwarantowanych Konstytucją.

Po drugie, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r., podobnie jak wcześniejsze wydane w tym przedmiocie przez ten organ rozporządzenie (z dnia 19 czerwca 2020 r. - Dz. U. poz. 1066, 1161, 1182 i 1292), a także powołane przez sąd *meriti* rozporządzenie z dnia 9 października 2020 r., nie zawierały w swej treści przepisów, które regulowałyby porządek i spokój w miejscach publicznych. Powołane akty prawne nie odsyłały także do konkretnych unormowań kodeksu wykroczeń, a przede wszystkim nie określały sankcji za postępowanie wbrew zawartym w nich przepisom. Nie wypełniały zatem normy blankietowej z art. 54 k.w., która warunkowałaby ponoszenie przez sprawcę odpowiedzialności w postępowaniu o sprawach o wykroczenia. Celem zaś tych aktów prawnych była ochrona zdrowia obywateli polegająca na zwalczaniu stanu epidemii COVID-19.

Nie inaczej traktować należy § 24 ust. 1 pkt 2 lit. c wskazanego rozporządzenia, który obowiązywał *tempore criminis*, oraz § 27 (powołany przez Sąd Rejonowy) ust. 1 pkt 2 lit. c rozporządzenia z dnia 9 października 2020 r., które wprowadzały 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 w obu tych aktach prawnych upoważnienie zawarte w art. 46a i art. 46b pkt 1-6 - 812 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r., poz. 1239, z późn. zm.). Nie można odmówić racji skarżącemu gdy zauważył, 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 rozporządzenia nakładające odpowiednio w § 24 ust. 1 pkt 2 lit. c oraz w § 27 ust. 1 pkt 2 lit. c 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 powołanymi rozporządzeniami 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).

Po trzecie wreszcie, zadaniem ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz wydanych na jej podstawie rozporządzeń, mających jedynie precyzować treść ustawy, nie jest określenie – jak to zasygnalizowano wyżej – sposobów utrzymania porządku publicznego w rozumieniu art. 54 k.w. Ponieważ zakresy przedmiotowe obu tych regulacji są rozłączne, powołany przepis kodeksu wykroczeń nie może służyć jako instrument egzekwowania od jednostek przestrzegania przepisów cyt. ustawy. Za taką interpretacją jednoznacznie przemawia nowelizacja Kodeksu wykroczeń wprowadzona z dniem z dniem 29 listopada 2020 r. i typizująca nowe wykroczenie, określone w art. 116 § 1a k.w. (art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19, Dz. U. 2020.2112). Zgodnie z jego brzmieniem odpowiedzialność wykroczeniową ponosi ten, kto nie przestrzega zakazów, nakazów, ograniczeń lub obowiązków określonych w przepisach o

zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Wprowadzenie powyższego przepisu do rozdziału XIII k.w. określającego wykroczenia przeciwko zdrowiu, prowadzi do wniosku, że także według ustawodawcy odpowiedzialność za naruszenie przepisów „ustawy epidemicznej” nie była możliwa w oparciu o inne przepisy, w tym – o art. 54 k.w.

Jednocześnie wypada w tym miejscu nadmienić, że za bezprzedmiotowe uznać należy 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 znaczenie, gdyby stwierdzić, że zachowanie to wyczerpywało znamiona wykroczenia z art. 54 k.w., a to – jak to wywiedziono wyżej – z uwagi na czas w jakim miały miejsce zdarzenia z udziałem M. O. na terenie Komenda Miejska Policji w M. (2 października 2020 r.), nie jest możliwe.

W kwestii zarzutu z pkt. 2 kasacji wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącego wykroczenia z art. 65 § 2 k.w. wskazać należy, że skoro, art. 54 k.w. nie mógł stanowić podstawy do ukarania w ramach postępowania w sprawie o wykroczenia za nieprzestrzeganie obowiązków, ograniczeń, nakazów i zakazów wynikających z rozporządzeń wydawanych przez Radę Ministrów, w tym powszechnego nakazu zakrywania ust i nosa, ponieważ obowiązek ten został wprowadzony bezprawnie, to brak było także podstawy prawnej do podejmowania wobec M. O. jakichkolwiek czynności przez funkcjonariuszy Policji. Słusznie zatem zwraca uwagę skarżący, że tak w piśmiennictwie, jak i w judykaturze przyjmuje się, iż w przypadku, w którym funkcjonariusz organu państwowego lub upoważnionej do legitymowania instytucji żąda podania wskazanych w przepisie danych osobowych w sytuacji, gdy nie ma do tego podstawy prawnej, obywatel może odmówić podania danych osobowych bez konsekwencji prawnych (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2021 r. II KK 422/20).

Wobec tak zaprezentowanej argumentacji brak było podstaw do ukarania również za ten czyn M. O., miał on bowiem prawo odmówić podania swoich danych osobowych (w tym wypadku miejsca zatrudnienia), ponieważ żądanie to było związane z czynami, które nie były zabronione pod groźbą kary, a zatem funkcjonariusze policji działali poza granicami wyznaczonymi przez obowiązujące prawo.

Z tych względów, dzielając podniesione w kasacji zarzuty rażącego naruszenia przepisów prawa materialnego, należało uchylić zaskarżony wyrok i uniewinnić obwinionego od popełnienia zarzucanych mu czynów, obciążając Skarb Państwa kosztami postępowania w sprawie o wykroczenie.

Kierując się całokształtem przedstawionych powyżej rozważań Sąd Najwyższy orzekł jak w części dyspozytywnej.

[a.s.]