



Sygn. akt IV KK 182/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 czerwca 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jacek Błaszczyk

Protokolant Olga Tyburc - Żelazek

w sprawie **M. O.**

obwinionego z art. 116 § 1a k.w.

po rozpoznaniu w Izbie Karnej

na posiedzeniu w trybie art. 535 § 5 k.p.k.

w dniu 8 czerwca 2022 r.,

kasacji, wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich, na korzyść,

od wyroku Sądu Okręgowego w K.

z dnia 12 października 2021 r., sygn. akt XXIII Ka (...),

utrzymującego w mocy wyrok Sądu Rejonowego w S.

z dnia 9 czerwca 2021 r., sygn. akt IX W (...),

- 1. uchyla zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w K. oraz utrzymany nim w mocy wyrok Sądu Rejonowego w S. i uniewinnia M. O. od popełnienia zarzucanego i przypisanego mu czynu;**
- 2. obciąża Skarb Państwa kosztami postępowania.**

UZASADNIENIE

M. O. został obwiniony o to, że: „W okresie od 9.09.2020 r. o godzinie 18:40 w S. na ul. Z. na terenie sklepu L. wbrew obowiązкови nie miał zasłoniętych ust i nosa, to jest o wykroczenie z art. 116 § 1a k.w.”

Wyrokiem zaocznym Sądu Rejonowego w S. z dnia 9 czerwca 2021 r., sygn. akt IX W (...), uznano obwinionego M. O. za winnego tego, że: w dniu 9 września 2020 r. w S., wbrew obowiązкови nie miał zakrytych ust i nosa w placówce handlowej, wykraczając tym samym przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, a który to czyn wyczerpuje znamiona wykroczenia z art. 54 k.w. (w brzmieniu ustawy - Kodeks wykroczeń obowiązującej w chwili popełnienia czynu) przy zast. art. 2 § 1 k.w. i za to, na mocy art. 54 k.w. (w brzmieniu ustawy - Kodeks wykroczeń obowiązującej w chwili popełnienia czynu), przy zast. art. 2 § 1 k.w. w zw. z art. 24 § 1 i 3 k.w. wymierzono mu karę grzywny w wysokości 100 złotych. W punkcie 2 wyroku zasądzono od obwinionego na rzecz Skarbu Państwa koszty postępowania w łącznej kwocie 150 złotych.

Po rozpoznaniu apelacji obwinionego Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z dnia 12 października 2021 r., sygn. akt XXIII Ka (...), utrzymał zaskarżony wyrok w mocy i zasądził od obwinionego na rzecz Skarbu Państwa wydatki postępowania odwoławczego w kwocie 50 złotych oraz opłatę za II instancję w kwocie 30 złotych.

Kasację od tego wyroku wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich, który zarzucił rozstrzygnięciu naruszenie przepisów prawa procesowego, poprzez dokonanie wadliwej kontroli instancyjnej i utrzymanie w mocy wyroku Sądu meriti obciążonego rażącym naruszeniem prawa materialnego, tj. przepisu art. 54 k.w. – pomimo tego, że przypisany czyn ukaranemu nie zawierał znamion wykroczenia. Skarżący wniósł o uchylenie wyroków zarówno I, jak i II instancji i uniewinnienie M. O. od popełnienia zarzucanego i przypisanego mu wykroczenia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Kasacja jest oczywiście zasadna i jako taka podlegała uwzględnieniu w całości w trybie art. 535 § 5 k.p.k., tj. na posiedzeniu bez udziału stron.

Oczywistym jest, że w realiach sprawy, w której wniesiono kasację, konsekwencje uwzględnienia postawionego w niej zarzutu dotyczą nie tylko orzeczenia zawartego w zaskarżonym wyroku, ale obejmują całość rozstrzygnięć

Sadów obu instancji.

W realiach niniejszej sprawy obwinionemu przypisano odpowiedzialność za wykroczenie, o którym mowa w art. 54 k.w. i wymierzono karę grzywny w wysokości 100 złotych.

Zgodnie z dyspozycją art. 54 k.w. karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany podlega ten, kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych. Przepis ten ma charakter przepisu blankietowego zupełnego, co oznacza, że sam w sobie nie zawiera znamion czynu zabronionego, ale odsyła i sankcjonuje zachowania uregulowane w wydanych z upoważnienia ustawy przepisach prawa miejscowego i rozporządzeniach, określające zasady i sposób zachowania w miejscach publicznych. Czynność sprawcza polega zatem na „wykroczeniu” przeciwko przepisom porządkowym, tzn. mającym na celu zapewnienie porządku, spokoju i ładu publicznego.

Przepisami tymi są m.in. rozporządzenia, które zgodnie z art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wydawane są przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu, a organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji innemu organowi. Jest zatem oczywiste, że rozporządzenie musi być wydane na podstawie wyraźnego szczegółowego upoważnienia w zakresie określonym w upoważnieniu, w granicach tego upoważnienia i nie może być sprzeczne z normami Konstytucji RP, aktem, na podstawie którego zostało wydane i innymi aktami, które regulują materię będącą przedmiotem rozporządzenia. Konsekwencją uchybienia chociażby jednemu ze wskazanych wyżej wymogów jest niezgodność rozporządzenia z ustawą, co z kolei oznacza, że takie wadliwe rozporządzenie nie może stanowić źródła obowiązków dla obywateli i nie może być podstawą do ukarania za niestosowanie się do tych obowiązków.

W sprawie niniejszej w wyroku Sądu I instancji jako podstawę prawną ukarania M. O. wskazano jedynie przepis art. 54 k.w. Przepis ten ma charakter

blankietowy, zatem zakres karalności opisanego w nim czynu jest determinowany obowiązującymi w danym momencie przepisami porządkowymi o zachowaniu w miejscu publicznym, wydanymi z upoważnienia ustawowego - co, również z uwagi na treść art. 82 § 2 pkt. 1 k.p.s.w., nakazuje przytoczyć w podstawie prawnej skazania także mający zastosowanie przepis porządkowy. Z kolei z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP stanowiącego, że sądy podlegają jedynie Konstytucji i ustawom, wynika, że obowiązkiem sądu orzekającego o odpowiedzialności osoby za wykroczenie na podstawie przepisu blankietowego, dopełnianego, jak w niniejszej sprawie, przepisem rozporządzenia wykonawczego, jest zbadanie, czy przepisy rozporządzenia zostały wydane na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego.

Z uzasadnienia Sądu I instancji wynika, co prawda, że przepisem wykonawczym jest w ocenie Sądu § 24 ust. 1 pkt 2 lit. d Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r., poz. 1356). 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 obiektach handlowych lub usługowych, placówkach handlowych i usługowych i na targowiskach (straganach).

Jak słusznie dostrzega Rzecznik Prawa Obywatelskich nakaz zakrywania ust i nosa został wprowadzony na podstawie upoważnienia zawartego w art. 46 b pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi. Z treści tego upoważnienia wynikało, że Rada Ministrów może ustanowić w rozporządzeniu obowiązek poddania się badaniom lekarskim oraz stosowania innych środków profilaktycznych i zabiegów przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie. Nie ulega więc wątpliwości, że w granicach tak ukształtowanego upoważnienia ustawowego, Rada Ministrów mogła określić w rozporządzeniu wyłącznie obowiązek stosowania środków profilaktycznych przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie. Upoważnienie ustawowe nie zawierało natomiast umocowania dla Rady Ministrów do ustanawiania w akcie wykonawczym do ustawy powszechnego obowiązku stosowania środków profilaktycznych, w tym

przypadku środków zakrywających usta i nos. Stąd też, wskazane powyżej Rozporządzenie Rady Ministrów nakładające na osoby inne niż osoby chore i podejrzane o zachorowanie, obowiązek zakrywania ust i nosa w przestrzeni publicznej, zostało wydane z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, co stanowi naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Narzucenie jednostce poprzez wprowadzenie rozporządzeniem powszechnego nakazu zakrywania ust i nosa w określonych miejscach nastąpiło nie tylko z przekroczeniem granic i upoważnienia ustawowego, ale też z naruszeniem konstytucyjnego warunku, że ograniczenie wolności osobistej może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie.

Kwestie te były przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02 (OTK-A 2003/6, poz. 62) wskazał, że sądy, stosując przepis art. 54 k.w., powinny zawsze badać, czy organ stanowiący przepisy porządkowe działał na podstawie ustawy i w granicach upoważnień ustawowych a także, czy przepisy porządkowe, do których odsyła analizowany przepis, są zgodne z Konstytucją RP, a w szczególności, czy zostały ustanowione zgodnie z konstytucyjnymi zasadami stanowienia aktów podustawowych.

Powyższe oznacza nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (zakres) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 26 marca 2021 r., II KK 40/21; z dnia 8 kwietnia 2021 r., II KK 75/21; z dnia 5 maja 2021 r., V KK 132/21, V KK 126/21, II KK 106/21; z dnia 12 maja 2021 r., II KK 76/21, II KK 82/21; z dnia 19 października 2021 r., II KK 254/21, baza orzeczeń Supremus).

Rada Ministrów uzyskała upoważnienie do ustanowienia w rozporządzeniu powszechnego nakazu zakrywania ust i nosa w określonych okolicznościach, miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach, wraz ze sposobem realizacji

tęgo nakazu dopiero z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. z 2020 r., poz. 2112 ze zm., dodany art. 46b pkt 13 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi), zaś nieprzestrzeganie tego nakazu zostało przez ustawodawcę uznane za wykroczenie w dodanym tą ustawą art. 116 § 1a k.w. Ustawa ta, weszła w życie w dniu 29 listopada 2020 r. Nie mogła mieć jednak wpływu na zakres odpowiedzialności obwinionego, o której Sąd Rejonowy w S. orzekał w dniu 9 czerwca 2021 r. W czasie popełnienia czynu (dzień 9 września 2020 r.) nie był on bowiem zabroniony pod groźbą kary (art. 1 § 1 k.w.), co aktywizuje niekwestionowaną zasadę *nullum crimen sine lege*, a gdy chodzi o wykroczenia - zasadę *nulla contraventio sine lege*. Dodatkowo, nie można orzec o odpowiedzialności, jeśli dopiero ustawa nowa uznaje dane zachowanie za czyn zabroniony, gdyż zgodnie z art. 2 § 1 k.w. jeżeli w czasie orzekania obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia wykroczenia stosuje się ustawę nową, jednak należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest względniejsza dla sprawcy.

Sąd Okręgowy w K. w uzasadnieniu swojego orzeczenia powtórzył błędną interpretację Sądu I instancji odnośnie do możliwości zastosowania art. 54 k.w. do zachowania obwinionego. Wbrew stanowisku Sądu II instancji, upoważnienie z ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi nie zawierało umocowania dla Rady Ministrów do ustanawiania w akcie wykonawczym do ustawy powszechnego obowiązku stosowania środków profilaktycznych, w tym przypadku środków zakrywających usta i nos. Wadliwość kontroli instancyjnej, przeprowadzonej przez Sąd Okręgowy w K., dodatkowo podkreśla fakt, że Sąd ten nie odniósł się w ogóle do zarzutów, dotyczących uchybień przepisów Konstytucji RP, co do zasady, słusznie przywołanych przez obwinionego, w zakresie możliwości ograniczenia praw i wolności. W uzasadnieniu wyroku Sądu *ad quem*, brak jest jakiegokolwiek pogłębionej analizy zarzutów apelacji obwinionego oraz rzetelnego odniesienia się do nich.

W tym stanie rzeczy, rażąco wadliwa kontrola instancyjna dokonana przez Sąd Okręgowy w K., miała istotny wpływ na treść orzeczenia, doprowadziła bowiem

do utrzymania w mocy wyroku naruszającego przepis art. 54 k.w., poprzez jego zastosowanie w odniesieniu do zachowania obwinionego - pomimo tego, że czyn mu przypisany nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia. W okolicznościach przedmiotowej sprawy nie powinien zapaść inny wyrok poza wyrokiem uniewinniającym.

Z tych względów orzeczono jak w wyroku, rozstrzygając także o kosztach sądowych postępowania kasacyjnego.