



Sygn. akt V KK 34/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 lutego 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Waldemar Płóciennik (przewodniczący)

SSN Barbara Skoczowska (sprawozdawca)

SSN Małgorzata Wąsek-Wiaderek

Protokolant Katarzyna Wępa

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

w dniu 23 lutego 2022 r.,

w sprawie **Ł. C.**,

ukaranego za popełnienie wykroczenia art. 54 k.w.,

kasacji, wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich, na korzyść ukaranego,

od wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w W.,

z dnia 27 listopada 2020 r., sygn. akt II W (...),

**uchyla zaskarżony wyrok nakazowy i uniewinnia Ł. C. od
popełnienia przypisanego mu wykroczenia z art. 54 k.w., a
kosztami postępowania w sprawie obciąża Skarb Państwa.**

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy w W. wyrokiem nakazowym z dnia 27 listopada 2020 r., sygn. akt II W (...), uznał Ł. C. za winnego tego, że:

„w dniu 8 maja 2020 roku w W., woj. (...), wykroczył przeciwko wydanym z mocy ustawy przepisom porządkowym dotyczącym nakazu zakrywania

twarzy i nosa w związku z ogłoszonym na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stanem epidemii, czym nie zastosował się do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 roku w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 roku, poz. 697 z późn. zm.), przyjmując, że wyczerpuje on dyspozycję art. 54 k.w. w zw. z § 18 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 roku w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 roku, poz. 697 z późn. zm.), wydanego na podstawie art. 46a i 46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008 roku o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 roku, poz. 1239 z późn. zm.) i za to na podstawie art. 54 k.w. w zw. z art. 36 § 1 k.w. wymierzył mu karę nagany”.

Wyrok zaoczny Sądu I instancji nie został zaskarżony przez strony postępowania i uprawomocnił się 8 grudnia 2020 r.

Kasację od wyroku zaocznego Sądu Rejonowego w W. wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich, który zaskarżając orzeczenie w całości na korzyść obwinionego Ł. C., zarzucił:

„rażące i mające istotny wpływ na treść wyroku naruszenie prawa materialnego, tj. art. 54 k.w. w zw. z § 18 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, zakazów i nakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 697 ze zm.) poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, w sytuacji gdy czyn przypisany Ł. C. nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia”, oraz wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w W. z dnia 27 listopada 2020 r., sygn. akt II W (...), w całości i uniewinnienie obwinionego Ł. C. od popełnienia przypisanego mu wykroczenia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Kasacja Rzecznika Praw Obywatelskich okazała się oczywiście zasadna, w związku z czym zasługiwała na uwzględnienie w trybie art. 535 § 5 k.p.k.

Obwinionemu Ł. C. Sąd Rejonowy w W. przypisał odpowiedzialność za wykroczenie opisane w art. 54 k.w. Przepis ten przewiduje karę grzywny albo karę

nagany za wykroczenie przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych.

Blankietowa konstrukcja powyższego przepisu zakłada konieczność ustalenia bezprawności zachowania na podstawie regulacji innych niż art. 54 k.w. Zakres karalności jest zatem każdorazowo determinowany przez obowiązujące w danym momencie wydane z upoważnienia ustawy przepisy porządkowe o zachowaniu się w miejscach publicznych (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 lipca 2021 r., sygn. akt II KK 274/21). Sąd Rejonowy w W. w przedmiotowej sprawie przyjął, że *przepisem porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych*, przeciwko któremu wykroczył obwiniony, był § 18 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. *w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, zakazów i nakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii* (Dz.U. z 2020 r., poz. 697).

Trafnie spostrzegł skarżący, że w dniu 8 maja 2020 r., tj. w czasie popełnienia przypisanego obwinionemu czynu, powyższe rozporządzenie zostało uchylone. Wówczas obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. *w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii* (Dz.U. z 2020 r., poz. 792), którego § 18 ust. 1 pkt 1 stanowił, że do odwołania nakłada się 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 i 695), ust i nosa w środkach publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. *o publicznym transporcie zbiorowym* oraz w pojazdach samochodowych, którymi poruszają się osoby niezamieszkujące lub niegospodarujące wspólnie.

Istotą przedmiotowej sprawy jest dopuszczalność wypełnienia normy blankietowej zawartej w art. 54 k.w. treścią zawartą w przepisach rangi podustawowej (tu: rozporządzenia Rady Ministrów z 2 maja 2020 r.), wydanych w związku z ustaleniem wystąpienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii wywołanego zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Należy zauważyć, że zagadnienie to stanowiło już przedmiot licznych rozstrzygnięć Sądu Najwyższego

(zob. np. wyroki SN: z 16 marca 2021 r., II KK 64/21, OSNK 2021, Nr 4, poz. 18; z 16 marca 2021 r., II KK 74/21, OSNK 2021, Nr 4, poz. 19; z 24 marca 2021 r., II KK 66/21; z 8 kwietnia 2021 r., II KK 75/21; z 26 kwietnia 2021 r., II KK 67/21; z 29 kwietnia 2021 r., II KK 135/21; z 5 maja 2021 r., II KK 106/21; z 5 maja 2021 r., II KK 121/21; z 12 maja 2021 r., II KK 76/21; z 9 czerwca 2021 r., II KK 221/21). Rozważania dokonywane przez Sąd Najwyższy w tych rozstrzygnięciach dotyczyły oceny prawnej przepisów formułujących zakazy w szeregu rozporządzeń Rady Ministrów, których uregulowania dotyczyły tożsamej materii.

Ocena prawna wyrażona w przytoczonych wyrokach w pełni podzielana jest przez Sąd Najwyższy w niniejszej sprawie.

Z blankietowego charakteru przepisu art. 54 k.w. wynika, że przepisy porządkowe stanowiące adekwatne źródło normy dającej podstawę do obwinienia sprawcy muszą zostać wydane w oparciu o ustawowe upoważnienie.

Obowiązek weryfikacji, czy owe przepisy porządkowe zostały wydane zgodnie z delegacją ustawową, ciąży na sądach. Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom, co powoduje, że ustrojodawca kształtując zakres pojęcia sprawowania wymiaru sprawiedliwości świadomie przekazał w ręce sądów uprawnienie do samodzielnej oceny i ustalenia zgodności podustawowych aktów normatywnych z ustawami oraz obowiązek, w razie stwierdzenia ich niezgodności z tymi ustawami, odmowy ich zastosowania w konkretnej sprawie (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 lipca 2021 r., sygn. akt II KK 274/21).

Konieczne jest przy tym podkreślenie, że art. 54 k.w. nie odsyła do wszystkich i jakichkolwiek przepisów rangi podustawowej, ale wyłącznie do przepisów porządkowych wydanych w ściśle określonym w tym przepisie celu. Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02, „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”. W konsekwencji, w razie naruszenia

przepisów, które mają inny przedmiot ochrony, nie jest możliwe zastosowanie art. 54 k.w.

Należy zauważyć, że § 18 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. nie spełnia określonych w powyższy sposób kryteriów, będąc przepisem o innym, niż porządkowy, charakterze. Jedynym możliwym celem wydania powyższego rozporządzenia mogła być ochrona życia i zdrowia. Taki charakter przepisów wymienionego rozporządzenia wynika z zakresu delegacji ustawowej, zawartej w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. *o zapobieganiu oraz zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi* (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1845). W art. 1 tej ustawy jednoznacznie wskazano, że reguluje ona: „zapobieganie oraz zwalczanie zakażeń i chorób zakaźnych”. Tym samym celem ustawy nie było określenie sposobów zapewniania porządku publicznego w rozumieniu art. 54 k.w. W rezultacie nie jest możliwe przyjęcie, że przepisy rozporządzenia, wykonujące ustawę w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP, mogły dotyczyć kwestii porządku i spokoju w miejscach publicznych.

Należy zatem wskazać, że celem rozporządzenia Rady Ministrów z 2 maja 2020 r. była wyłącznie ochrona zdrowia, zaś w jej ramach prowadzenie działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii wywołanych zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Wyklucza to uznanie któregokolwiek z przepisów tego rozporządzenia za dopełniający art. 54 k.w. (zamieszczony w Rozdziale VIII tego Kodeksu – wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu) przepis porządkowy o zachowaniu się w miejscach publicznych (zob. 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).

Skoro nie jest możliwe powiązanie regulacji zawartych w rozporządzeniu z ochroną porządku publicznego, to nie mogą one stanowić adekwatnego źródła zakazu stanowiącego dla przepisu typizującego zarzucone wykroczenie. Ustawodawca nie może bowiem przenieść w drodze upoważnienia więcej uprawnień, niż sam posiada (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2021 r., sygn. akt I KK 171/21). Doprecyzowanie znamion art. 54 k.w. przez uwzględnienie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. jest

niemożliwe już na poziomie konstrukcyjnym (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2021 r., sygn. akt II KK 96/21).

Niezależnie od powyższego należy zgodzić się ze skarżącym Rzecznikiem Praw Obywatelskich, że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. zostało wydane na podstawie ustawowego upoważnienia zawartego w art. 46b pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. *o zapobieganiu oraz zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi*, w brzmieniu obowiązującym na moment popełnienia czynu. Upoważnienie to zezwalało na doprecyzowanie szczegółowych reguł postępowania w przypadku epidemii, w tym także wprowadzenia obowiązku zasłaniania twarzy, jedynie w przypadku osób chorych i podejrzanych o zachorowanie. Dopiero w wyniku zmiany normatywnej, dokonanej ustawą z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 do art. 46b ustawy dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi dodano pkt 4a, ustawodawca przewidział możliwość wprowadzania obowiązku stosowania określonych środków profilaktycznych i zabiegów także w odniesieniu do osób zdrowych.

Obwiniony dopuścił się czynu w dniu 8 maja 2020 r., a zatem wówczas, gdy jego zachowanie regulowała ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi w jej poprzednim brzmieniu. W realiach niniejszej sprawy nie wykazano zaś, by obwiniony był osobą chorą bądź nawet podejrzaną o zachorowanie. Także i z tego względu nie można przyjąć, by obwiniony dopuścił się czynu opisanego w art. 54 k.w. Brak było bowiem w systemie prawnym adekwatnego zakazu uzasadniającego wymierzenie obwinionemu sankcji karnej.

Z powyższego wynikała konieczność uwzględnienia kasacji jako oczywiście zasadnej, uchylenia zaskarżonego wyroku i uniewinnienia obwinionego od popełnienia zarzucanego mu wykroczenia.

Mając powyższe na względzie, orzeczono jak we wstępie.