



Sygn. akt V KK 35/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 marca 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Michał Laskowski (przewodniczący)

SSN Barbara Skoczowska

SSN Andrzej Stępka (sprawozdawca)

Protokolant Katarzyna Wępa

po rozpoznaniu w dniu 16 marca 2022 r.

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

sprawy D. W.

obwinionego o czyn z art. 54 k.w.,

wskutek kasacji Rzecznika Praw Obywatelskich wniesionej na korzyść obwinionego
od prawomocnego wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w W.

z dnia 19 sierpnia 2020 r., sygn. akt II W (...),

**uchyla zaskarżony wyrok nakazowy Sądu Rejonowego w W. i
uniewinnia D. W. od przypisanego mu czynu, a kosztami
postępowania w sprawie obciąża Skarb Państwa.**

UZASADNIENIE

D. W. obwiniony został o to, że w dniu 25 kwietnia 2020 r. w O., pow. w., woj. [...], będąc pasażerem pojazdu marki P. [...] nr rej. (...), w którym znajdowały się inne osoby, nie używał maseczki ochronnej zakrywającej usta i nos zgodnie z przepisami określonymi w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020

r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii – to jest, został obwiniony o czyn z art. 54 k.w.

Sąd Rejonowy w W. wyrokiem nakazowym z dnia 19 sierpnia 2020 r., w sprawie II W (...), uznał D. W. za winnego dokonania zarzucanego mu czynu wypełniającego dyspozycję art. 54 k.w. - i za to wymierzył mu karę 50 zł grzywny. Ponadto zasądził od obwinionego na rzecz Skarbu Państwa kwotę 30 zł tytułem opłaty oraz kwotę 70 zł tytułem zwrotu wydatków.

Wyrok nie został zaskarżony przez strony postępowania i uprawomocnił się w dniu 4 września 2020 r.

Kasację od tego wyroku wniósł na podstawie art. 110 § 1 k.p.w. Rzecznik Praw Obywatelskich na korzyść ukaranego D. W.. Powołując się na art. 111 k.p.w. zarzucił rażące i mające istotny wpływ na treść wyroku naruszenie prawa materialnego, tj. art. 54 k.w., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie w sytuacji, gdy czyn przypisany D. W. nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia.

Formułując powyższy zarzut autor kasacji wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku nakazowego i uniewinnienie obwinionego D. W. od popełnienia przypisanego mu wykroczenia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kasacja przedstawiona przez Rzecznika Praw Obywatelskich okazała się zasadna i to w sposób oczywisty, co uzasadniało jej rozpoznanie na posiedzeniu bez udziału stron w trybie art. 535 § 5 k.p.k. i uwzględnienie w całości. Ma rację Rzecznik Praw Obywatelskich, że Sąd I instancji rażąco naruszył art. 54 k.w.

W pierwszej kolejności wypada podnieść, że trafnie skarżący wskazał, iż powołane w opisie czynu zarzucanego obwinionemu Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r., które 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 ze zm.), w dniu 25 kwietnia 2020 r. już nie obowiązywało. Zostało ono bowiem zastąpione Rozporządzeniem 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 weszło w życie z dniem ogłoszenia (§ 21), a więc 19 kwietnia 2020 r. Przepisy tego rozporządzenia (§ 18 ust. 1 pkt 1) przewidywały

obowiązek zakrywania, przy pomocy odzieży lub jej części, maski, maseczki albo kasku ochronnego, ust i nosa w pojazdach samochodowych, którymi poruszają się osoby niezamieszkujące lub niegospodarujące wspólnie. Tak więc podstawa prawna powołana we wniosku o ukaranie stanowiła akt nieobowiązujący w dacie popełnienia zarzucanego czynu.

Słusznie budzi zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich możliwość przypisania popełnienia wykroczenia z art. 54 k.w. w sytuacji, gdy sprawca miał naruszyć przepisy aktualnie obowiązującego rozporządzenia ustanawiającego określone ograniczenia, nakazy i zakazy w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Zgodnie z przepisem art. 54 k.w., kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany. Cytowany 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. Tak więc przepis art. 54 k.w. stanowi normę sankcjonującą w stosunku do tych wszystkich przypadków, w których przepisy porządkowe o zachowaniu się w miejscach publicznych stanowią normę niezabezpieczoną sankcją. Czynność sprawcza wykroczenia określonego w art. 54 k.w. polega na „wykraczaniu” przeciwko przepisom porządkowym, czyli na takim zachowaniu się sprawcy, które narusza obowiązujący w określonym miejscu publicznym porządek wyznaczony tymi przepisami porządkowymi. Odesłanie zawarte w art. 54 k.w. obejmuje wyłącznie „przepisy porządkowe”. 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 powinny zostać wydane na podstawie konkretnego, ważnego, zgodnego z prawem, upoważnienia ustawowego i w granicach tego upoważnienia (*por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 lipca 2021 r., IV KK 238/21, OSNK 2021, z. 9, poz. 37*).

Obwiniony D. W. w dniu 25 kwietnia 2020 r. formalnie swoim zachowaniem nie zastosował się do obowiązku zakrywania ust i nosa, o którym była mowa w § 18 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu

epidemii. Takie zachowanie nie mogło jednak zostać zakwalifikowane z art. 54 k.w., ponieważ przepis ten dotyczy zupełnie innego rodzaju zachowania, co powyżej wskazano. Ponadto w chwili czynu obowiązujące wówczas rozporządzenie nie zawierało żadnej sankcji za naruszenie tego obowiązku, żadna sankcja nie wynikała także z innego przepisu ustawy.

Tego rodzaju stanowisko, że nie jest możliwe powołanie przepisu art. 54 k.w. w podstawie prawnej wyroku nakazowego skazującego za niezastosowanie się do obowiązku noszenia maseczki ochronnej, zostało ugruntowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W licznych judykatach dotyczących omawianego zagadnienia Sąd Najwyższy podkreślał, że w razie naruszenia przepisów, które mają inny przedmiot ochrony, aniżeli ład i porządek publiczny, nie jest możliwe wyczerpanie znamion wykroczenia z art. 54 k.w., gdyż celem rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, jest ochrona zdrowia, a nie zapewnienie porządku i ładu publicznego. Sąd Najwyższy stwierdził, że ogólnym celem przepisów wydawanych na podstawie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie była ochrona porządku publicznego, lecz ochrona zdrowia, zaś w jej ramach „prowadzenie działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii wywołanych zakażeniami SARS-CoV-2. Wyklucza to uznanie któregośkolwiek z tych przepisów za dopełniający art. 54 k.w. (zamieszczony w Rozdziale tego Kodeksu - wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu) przepis porządkowy o zachowaniu się w miejscu publicznym” (*por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 5 maja 2021 r., V KK 126/21, LEX nr 3245219; z dnia 5 maja 2021 r., V KK 132/21, LEX nr 3266752; z dnia 12 maja 2021 r., II KK 76/21, LEX nr 3289303*). Podobne stanowisko Sąd Najwyższy zajął w wyroku z dnia 9 czerwca 2021 r., w sprawie II KK 220/21 (LEX nr 3302404), gdzie wskazał wyraźnie, że analiza działań ustawodawcy sugeruje, iż nie było możliwe łączenie przepisów rozporządzeń covidowych z dyspozycją art. 54 k.w.

Na mocy 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. z 2020 r., poz. 2112 z późn. zm.),

dodano do Kodeksu wykroczeń przepis art. 116 § 1a, który określa znamiona wykroczenia jako nieprzestrzeganie zakazów, nakazów, ograniczeń lub obowiązków określonych w przepisach o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Gdyby uznać, że art. 54 k.w. - w związku z odpowiednim przepisem rozporządzenia covidowego - pozwalałby na pociągnięcie do odpowiedzialności za wykroczenie, a więc także za naruszenie obowiązku zakrywania ust i nosa, to art. 116 § 1a k.w. byłby po prostu zbędny.

W sprawach rozpoznawanych na gruncie art. 54 k.w., w powiązaniu ze wskazanymi rozporządzeniami covidowymi Sąd Najwyższy akcentował, że celem przepisów tych rozporządzeń była 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), a zatem w oczywisty sposób, przepisy te nie stanowiły przepisów porządkowych w ujęciu art. 54 k.w. W przypadku bowiem art. 54 k.w., przedmiot ochrony stanowi porządek i spokój w miejscach publicznych, a nie ochrona zdrowia poprzez zwalczanie epidemii (*por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia: 26 marca 2021 r., II KK 40/21, OSNK 2021, z. 5, poz.21; 8 kwietnia 2021 r., II KK 75/21, LEX nr 3219735; 15 kwietnia 2021 r., V KK 111/21, LEX nr 3226719; 5 maja 2021 r., V KK 126/21, LEX nr 3245219; 5 maja 2021 r., II KK 106/21, LEX nr 3245216; 9 czerwca 2021 r., II KK 221/21, LEX nr 3302442*). I chociaż przepis art. 54 k.w. ma charakter blankietowy, a więc dla zdekodowania treści znamion wykroczenia konieczne jest sięgnięcie do treści innych przepisów, to nie chodzi w nim o jakiegokolwiek przepisy rangi podustawowej, regulujące zachowania jednostki, ale wyłącznie takie, które posiadając charakter porządkowy, są nakierowane na zapewnienie spokoju w miejscu publicznym (*por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2021 r., II KK 96/21, LEX nr 3220091*).

Z analizy tego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, po pierwsze, że sądy stosujące przepis art. 54 k.w., każdorazowo obowiązane są do przeanalizowania czy organ stanowiący przepisy porządkowe działał na podstawie ustawy i w granicach upoważnień ustawowych oraz czy regulacje wypełniające jej treść konkretnymi zapisami, zostały prawidłowo skonstruowane i wprowadzone do obowiązującego porządku prawnego. Źródeł tego obowiązku upatrywać należy w pierwszej kolejności w dyspozycji art. 178 ust. 1 Konstytucji RP. Negatywny wynik

takiego badania powoduje, że jednostka nie powinna ponosić żadnych negatywnych następstw niezastosowania się do obowiązków określonych w takim akcie, w tym - odpowiadać za wykroczenie wprost polegające na jego naruszeniu, co jest zgodne z istotą demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP).

Jak już wcześniej zaznaczono, formalnie rzecz ujmując, obwiniony swoim zachowaniem w dniu 25 kwietnia 2020 r. nie dostosował się do wskazanego w rozporządzeniu obowiązku zakrywania ust i nosa w pojazdach samochodowych, którymi poruszają się osoby niezamieszkujące lub niegospodarujące wspólnie. Taki obowiązek został ustanowiony w § 18 ust. 1 pkt 1 cytowanego rozporządzenia na podstawie upoważnienia zawartego w art. 46b pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi. Z treści tego upoważnienia wynika, 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 pojazdach samochodowych, którymi poruszają się osoby niezamieszkujące lub niegospodarujące wspólnie, zostały wydane z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, co stanowi naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Po drugie, należy przypomnieć, że narzucenie jednostce poprzez wprowadzenie rozporządzeniem powszechnego nakazu zakrywania ust i nosa w pojazdach samochodowych w warunkach tam określonych, nastąpiło nie tylko z przekroczeniem granic i upoważnienia ustawowego, ale też z naruszeniem konstytucyjnego warunku, iż ograniczenie wolności osobistej może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie, co wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji

RP (por. wskazane powyżej wyroki Sądu Najwyższego oraz wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie - z dnia: 26 listopada 2020 r., VIII SA/Wa 491/20; 12 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1545/20; 14 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1566/20).

W wyroku z dnia 26 kwietnia 2021 r., w sprawie o sygn. akt II KK 67/21 (*LEX* nr 3215601), Sąd Najwyższy podkreślił, że nakładanie - obowiązujących *erga omnes* - ograniczeń w zakresie podstawowych wolności i praw człowieka i obywatela musi odbywać się na podstawie prawidłowo stanowionego prawa, w szczególności zgodnie z podstawowymi zasadami wyrażonymi w Konstytucji, a zatem wprowadzenie powszechnych nakazów i zakazów dotyczących podstawowych praw i wolności obywatelskich może nastąpić tylko w przypadku wprowadzenia jednego z trzech stanów nadzwyczajnych, co w czasie obowiązywania wspomnianego Rozporządzenia nie miało miejsca. Zgodnie bowiem z art. 228 ust. 1 Konstytucji RP, w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej, przy czym biorąc również pod uwagę ust. 3 powoływanego art. 228 Konstytucji RP - zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych - powinna określać ustawa. Skoro pomimo zaistnienia przesłanek do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, władza wykonawcza nie zdecydowała się na wprowadzenie tego stanu, wprowadzając jedynie stan epidemii, a wcześniej stan zagrożenia epidemiologicznego, przy czym żaden z tych stanów nie może być uznany za stan nadzwyczajny w rozumieniu art. 228 Konstytucji, zatem ograniczenia wynikające z wprowadzenia takiego stanu nie mogą naruszać podstawowych praw i wolności.

We wszystkich rozstrzygnięciach dotyczących ustawodawstwa tzw. covidowego, Sąd Najwyższy miał na uwadze stabilne i ugruntowane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który m.in. w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 34/99, OTK 2000, z. 5, poz. 142) podkreślił, że „Ustawodawca nie może przekazywać do unormowania w drodze rozporządzenia spraw o istotnym znaczeniu dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela

zagwarantowanych w konstytucji. Wymienione sprawy muszą być regulowane bezpośrednio w ustawie”. Z tego wywodzi się, że brak zachowania ustawowej formy dla ograniczeń wolności i praw zagwarantowanych w Konstytucji RP prowadzić musi do dyskwalifikacji danego unormowania, jako sprzecznego z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W kontekście art. 92 Konstytucji należy podkreślić, że co do zasady, rozporządzenie wydane z powołaniem się na ustawowe upoważnienie nie może wykraczać poza zakres tego upoważnienia, jego językowe znaczenie, ani pozostawać w sprzeczności z treścią ustawowego upoważnienia. Natomiast musi mieścić się ściśle w ramach podmiotowych i przedmiotowych brzmienia delegacji ustawowej. W przeciwnym razie rozporządzenie, chociaż formalnie wchodzi do systemu prawa, to jednak w istocie rzeczy jest pozbawione mocy obowiązującej w tym znaczeniu, że organ nie może na jego podstawie władczo kształtować sytuacji prawnej obywateli poprzez między innymi nakładanie obowiązków. W takiej sytuacji regulacje zawarte w rozporządzeniu wydanym przy wykorzystaniu delegacji ustawowej, które nie mają jednoznacznego, ścisłego odniesienia do treści tej delegacji, nie mogą być stosowane.

W podsumowaniu wszystkich powyższych uwag należy stwierdzić, że nie ulega wątpliwości, iż doszło do wskazanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich rażącego naruszenia prawa materialnego, tj. art. 54 k.w., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie w sytuacji, gdy czyn przypisany D. W. nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia. Odstępując od omówionych powyżej konstytucyjnych zasad sąd orzekający w sprawie ukarał D. W. karą grzywny za czyn, który w istocie nie był zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w dacie jego popełnienia (art. 42 ust. 1 Konstytucji RP).

W rezultacie tego, Sąd Najwyższy uwzględniając kasację Rzecznika Praw Obywatelskich wniesioną na korzyść ukaranego, na mocy art. 537 § 2 k.p.k. uchylił zaskarżony wyrok nakazowy Sądu Rejonowego w W. i uniewinnił D. W. od przypisanego mu czynu.

O kosztach postępowania w sprawie orzeczono po myśli art. 119 § 2 pkt 1 k.p.w. w zw. z art. 121 § 1 k.p.w. i art. 637a k.p.k.

