



Sygn. akt V KK 74/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 marca 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Kala

Protokolant Katarzyna Wępa

w sprawie **D. S.**

ukaranego za czyn z art. 54 k.w. i in.

po rozpoznaniu w Izbie Karnej w dniu 30 marca 2022 r.,

na posiedzeniu w trybie art. 535 § 5 k.p.k. w zw. z art. 112 k.p.w.

kasacji wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich na korzyść ukaranego
od wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w W.

z dnia 10 lipca 2020 r., sygn. akt II W (...),

**1. uchyla zaskarżony wyrok nakazowy i uniewinnia D. S. od
popęlnienia zarzucanego mu czynu;**

2. kosztami postępowania obciąża Skarb Państwa.

UZASADNIENIE

D. S. został obwiniony o to, że w dniu 25 kwietnia 2020 roku 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

roku w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii tj. o czyn z art. 54 k.w.

Wyrokiem nakazowym z dnia 10 lipca 2020 r., sygn. akt II W (...), Sąd Rejonowy w W. uznał obwinionego D. S. za winnego dokonania zarzucanego mu czynu, przyjmując, iż wyczerpuje on dyspozycję art. 54 k.w. w zw. z § 18 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 658) zmienionego na mocy § 1 pkt 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2020r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem epidemii (Dz.U. 2020.673) wydanego na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1-6 i 8-12 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 284, 322, 374 i 567) i za to na podstawie art. 54 k.w. orzekł wobec obwinionego karę grzywny 100 (sto) złotych. Wyrok zawiera również rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów procesu.

Orzeczenie to nie zostało zaskarżone i uprawomocniło się w dniu 28 lipca 2020 r.

Od prawomocnego wyroku nakazowego kasację wywiódł Rzecznik Praw Obywatelskich, który zaskarżył wyrok w całości zarzucając mu w zakresie uznania obwinionego winnym popełnienia czynu z art. 54 k.w. w zw. z § 18 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 658 ze zm.) rażące i mające istotny wpływ na jego treść naruszenie prawa materialnego, tj. art. 54 k.w., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, albowiem czyn ten nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia i wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku nakazowego i uniewinnienie obwinionego od popełnienia przypisanego mu wykroczenia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Kasacja okazała się oczywiście zasadna.

Na wstępie należy wskazać, na co trafnie zwrócił uwagę autor nadzwyczajnego środka zaskarżenia, że błędnym było powołanie w kwalifikacji prawnej przypisanego obwinionemu czynu § 18 ust.1 pkt 1 rozporządzenia Rady

Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 658 ze zm.). Wymieniony akt prawny został bowiem uchylony w dniu 19 kwietnia 2020r., na mocy § 20 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U.2020 r., poz. 697). Kwestia ta ma jednak o tyle drugorzędne znaczenie, że w § 18 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia z dnia 19 kwietnia 2020 r. zawarto analogiczną regulację, jak ujęta w § 18 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 10 kwietnia 2020 r. powołanego przez sąd w części dyspozytywnej wyroku. Najistotniejsze bowiem jest, że nawet gdyby sąd odwołał się do ww. aktu prawnego z dnia 19 kwietnia 2020 r., brak byłoby podstaw do skazania obwinionego za wykroczenie z art. 54 k.w.

Rozwijając powyższy wątek należy wskazać, że zgodnie z treścią 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. Oznacza to, że nie określa on w sposób wyczerpujący znamion typu czynu zabronionego, odsyłając do przepisów zamieszczonych w innym akcie normatywnym. Co więcej, regulacja ta ma charakter przepisu blankietowego zupełnego i dynamicznego. Powyższe sprawia, że przy jego wykładni konieczne jest bardzo szczegółowe badanie, czy organ stanowiący przepisy porządkowe działał na podstawie ustawy i w granicach upoważnień ustawowych. Ukaranie na podstawie art. 54 k.w. jest bowiem możliwe tylko wtedy, gdy naruszone przepisy porządkowe nie wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego. Jak trafnie stwierdził Trybunał Konstytucyjny, „sądy, stosując art. 54 kodeksu wykroczeń, mają również obowiązek badać, czy przepisy porządkowe, do których odsyła analizowany przepis, są zgodne z Konstytucją, a w szczególności, czy zostały one ustanowione zgodnie z konstytucyjnymi zasadami stanowienia aktów podustawowych (...)”- zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK-A 2003/6/62.

W przedmiotowej sprawie, organ orzekający niewątpliwie zaniechał przeprowadzenia takiej analizy. Gdyby ją poczynił, zauważyłby nie tylko to, że

rozporządzenie z dnia 10 kwietnia 2020 r., w dacie wskazanej jako data popełnienia zarzuconego obwinionemu czynu już nie obowiązywało, ale nadto dostrzegłby, że przepisy art. 46a i art. 46b pkt 1-6 i 8-12 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r., poz. 1239 i 1495 oraz z 2020 r., poz. 284, 322, 374 i 567), w oparciu o które wydano zastępujące je rozporządzenie z dnia 19 kwietnia 2020 r., nie przyznawały Radzie Ministrów upoważnienia do wprowadzenia – na mocy rozporządzenia - generalnego, adresowanego zasadniczo do wszystkich obywateli, nakazu zasłaniania ust i nosa.

Przepis art. 46a tej ustawy stanowi wszak, że *w przypadku wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, na podstawie danych przekazanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Głównego Inspektora Sanitarnego oraz wojewodów:*

1) zagrożony obszar wraz ze wskazaniem rodzaju strefy, na którym wystąpił stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego,

2) rodzaj stosowanych rozwiązań - w zakresie określonym w art. 46b - mając na względzie zakres stosowanych rozwiązań oraz uwzględniając bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Przepisy art. 46b pkt 1-6 i 8-12 ww. ustawy, w brzmieniu obowiązującym w dniu 19 kwietnia 2020 r. stanowiły zaś, że *w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a, można ustanowić:*

- 1. ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4;*
- 2. czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców;*
- 3. czasową reglamentację zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły;*
- 4) obowiązek poddania się badaniom lekarskim oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie;*
- 5) obowiązek poddania się kwarantannie;*
- 6) miejsce kwarantanny;*

- 8) czasowe ograniczenie korzystania z lokali lub terenów oraz obowiązek ich zabezpieczenia;
- 9) nakaz ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, terenów i obiektów;
- 10) nakaz lub zakaz przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach;
- 11) zakaz opuszczania strefy zero przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie;
- 12) nakaz określonego sposobu przemieszczania się.

Przepis art. 46 ust. 4 wymienionej ustawy wskazuje z kolei, że w rozporządzeniach, o których mowa w ust. 1 i 2, można ustanowić:

- 1. czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się,
 - 2. czasowe ograniczenie lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych,
 - 3. czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy,
 - 4. zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności,
 - 5. obowiązek wykonania określonych zabiegów sanitarnych, jeżeli wykonanie ich wiąże się z funkcjonowaniem określonych obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych lub innych obiektów,
 - 6. nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi,
 - 7. obowiązek przeprowadzenia szczepień ochronnych, o których mowa w ust. 3, oraz grupy osób podlegające tym szczepieniom, rodzaj przeprowadzanych szczepień ochronnych
- uwzględniając drogi szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych oraz sytuację epidemiczną na obszarze, na którym ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii.

W tym stanie rzeczy nie może budzić wątpliwości, że przepisy powołane jako podstawa wydania wskazanego wyżej rozporządzenia z dnia 19 kwietnia 2020 r., nie zawierały podstawy upoważniającej Radę Ministrów do wprowadzenia przepisów – a takimi były bez wątpienia regulacje zawarte w § 18 powołanego wyżej rozporządzenia - ustanawiających powszechny (generalny), tj. adresowany

do wszystkich obywateli (z nielicznymi wyjątkami) nakaz zakrywania ust i nosa. Przepis art. 46b pkt 4 ww. ustawy zawierał bowiem jedynie upoważnienie do wprowadzenia w unormowaniu rangi podstawowej obowiązku poddania się badaniom lekarskim oraz stosowania innych środków profilaktycznych i zabiegów przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie. Przepisy § 18 cytowanego wyżej rozporządzenia stanowiące, że:

1. Do odwołania nakłada się obowiązek zakrywania, przy pomocy odzieży lub jej części, maski, maseczki 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:

1) 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;

2) w miejscach ogólnodostępnych(...)

2. Obowiązku określonego w ust. 1 nie stosuje się w przypadku:

1. pojazdu samochodowego, w którym przebywają lub poruszają się: jedna osoba albo jedna osoba z co najmniej jednym dzieckiem, o którym mowa w pkt 2, albo osoby zamieszkujące lub gospodarujące wspólnie;

2) dzieci do ukończenia 4. roku życia;

3) osoby, która nie może zakrywać ust lub nosa z powodu stanu zdrowia, całościowych zaburzeń rozwoju, zaburzeń psychicznych, niepełnosprawności intelektualnej w stopniu umiarkowanym, znacznym albo głębokim, lub osoby mającej trudności w samodzielnym zakryciu lub odkryciu ust lub nosa; okazanie orzeczenia lub zaświadczenia w tym zakresie nie jest wymagane;

4) osoby wykonującej czynności zawodowe, służbowe lub zarobkowe w budynkach, zakładach, obiektach, placówkach i targowiskach (straganach), o których mowa w ust. 1 pkt 2 lit. b i c, z wyjątkiem osoby wykonującej bezpośrednią obsługę interesantów lub klientów w czasie jej wykonywania;

5) kierującego środkiem publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym lub pojazdem samochodowym wykonującym zarobkowy przewóz osób,

jeżeli operator publicznego transportu zbiorowego albo organizator tego transportu w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 8 i 9 tej ustawy albo przedsiębiorca wykonujący działalność w zakresie zarobkowego przewozu osób zapewniają oddzielenie kierującego od przewożonych osób w sposób uniemożliwiający styczność w rozumieniu art. 2 pkt 25 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi;

6) duchownego sprawującego kult religijny, w tym czynności lub obrzędy religijne, a w przypadku braku duchownego - innej osoby sprawującej kult religijny, podczas jego sprawowania;

7) żołnierza Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojusznich, a także funkcjonariusza Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego, wykonujących zadania służbowe, stosujących środki ochrony osobistej odpowiednie do rodzaju wykonywanych czynności;

8) osoby, której miejscem stałego lub czasowego pobytu są budynki użyteczności publicznej przeznaczone na potrzeby wychowania, opieki zdrowotnej, społecznej lub socjalnej, chyba że zarządzający takim budynkiem postanowi inaczej;

9) osoby przebywającej na terenie lasu.

3. Osoba wykonująca czynności zawodowe w obiektach handlowych lub usługowych lub w placówkach handlowych lub usługowych może w czasie wykonywania tych czynności zawodowych realizować obowiązek, o którym mowa w ust. 1, przez zakrywanie ust i nosa przy pomocy przyłbicy, jeżeli stanowisko kasowe lub miejsce prowadzenia sprzedaży lub świadczenia usług, na którym wykonuje ona czynności zawodowe, jest oddzielone od klientów dodatkową przesłoną ochronną.

4. Odkrycie ust i nosa jest możliwe w przypadku:

1. konieczności identyfikacji lub weryfikacji tożsamości danej osoby, a także w związku ze świadczeniem danej osobie usług, jeżeli jest to niezbędne do ich świadczenia;

2. umożliwienia komunikowania się z osobą głuchą lub głuchoniemą.

zdecydowanie więc poza ramy tego upoważnienia wykraczały, gdyż wynikający z nich nakaz zasłania ust i nosa, adresowany był wszak nie tylko do osób chorych i

podejrzanych o zachorowanie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2020 r., VIII SA/Wa 491/20).

Z tej też przyczyny należy stwierdzić, że przepisy § 18 rozporządzenia z dnia 19 kwietnia 2020 r., wprowadzające nakaz zakrywania ust i nosa, naruszały w szczególności art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej i w konsekwencji nie mogły tworzyć podstawy prawnej do wypełnienia blankietu normy sankcjonowanej art. 54 k.w.

Ponadto, na co także zasadnie zwrócił uwagę skarżący, a co podkreślał już Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej wyroku w sprawie P 10/02, przedmiotem ochrony przepisu art. 54 k.w. jest porządek i spokój w miejscach publicznych, a to oznacza, że zawiera on odesłanie do przepisów porządkowych wydawanych w celu zapewnienia porządku i spokoju publicznego. W konsekwencji, naruszenie regulacji, które nie zostały ustanowione w celu ochrony ww. dóbr, nie wyczerpuje znamion wykroczenia z art. 54 k.w. Powyższe prowadzi do wniosku, że złamanie przepisów rozporządzenia z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, które miały na celu ochronę zdrowia, a nie zapewnienie porządku i spokoju publicznego, nie mogło stać się podstawą przypisania odpowiedzialności za wykroczenie z art. 54 k.w. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2021 r., sygn. akt II KK 40/21; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 2021 r., V KK 126/21).

Powyższy wywód potwierdza trafność postawionej na wstępie tezy, że w realiach niniejszej sprawy brak było podstaw do przypisania obwinionemu odpowiedzialności za wykroczenie z art. 54 k.w., a to z uwagi na fakt, iż swoim zachowaniem nie wypełnił on jego znamion. Zaktualizowała się zatem podstawa kasacyjna, o której mowa w art. 111 k.p.w. Co więcej, wobec oczywistej niesłuszności skazania, Sąd Najwyższy zobligowany był uchylić zaskarżone orzeczenie i uniewinnić D. S. od popełnienia zarzucanego mu czynu (art. 537 § 2 k.p.k. w zw. z art. 112 k.p.w.).

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 119 § 2 pkt 1 k.p.w., obciążając nimi Skarb Państwa.

