

## POSTANOWIENIE

Dnia 29 grudnia 2020 roku

Sąd Rejonowy w Bydgoszczy – III Wydział Karny

Przewodniczący: sędzia Sądu Rejonowego Jakub Kościerzyński

po rozpoznaniu w sprawie R. K. i G. (...)

obwinionych o wykroczenia z art. 54 k.w.

z urzędu zagadnienia w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania

### ***postanawia***

1. na podstawie art. 59 § 2 k.p.w. w związku z art. 5 § 1 pkt 2 k.p.w. odmówić wszczęcia postępowania w sprawie obwinionego R. K.,
2. na podstawie art. 59 § 2 k.p.w. w związku z art. 5 § 1 pkt 2 k.p.w. odmówić wszczęcia postępowania w sprawie obwinionego G. (...).

## UZASADNIENIE

Do Sądu Rejonowego w Bydgoszczy wpłynął wniosek komendanta Komisariatu Policji B. – F. o ukaranie:

1. R. K. za wykroczenie z art. 54 k.w., polegające na tym, że obwiniony w dniu 18 października 2020 roku około godziny 11:30 na ulicy (...) w B., przebywając na ulicy, wbrew wydanym nakazom obowiązującym na terenie Rzeczypospolitej Polskiej w związku z wystąpieniem stanu epidemii, nie miał przysłoniętych dróg oddechowych,
2. G. (...) za wykroczenie z art. 54 k.w., polegające na tym, że obwiniony w dniu 18 października 2020 roku około godziny 11:30 na ulicy (...) w B., przebywając na ulicy, wbrew wydanym nakazom obowiązującym na terenie Rzeczypospolitej Polskiej w związku z wystąpieniem stanu epidemii, nie miał przysłoniętych dróg oddechowych.

W ocenie Sądu Rejonowego w Bydgoszczy należało odmówić wszczęcia postępowania w sprawie R. K. i G. (...), za czym przemawiają przedstawione niżej argumenty.

Czyn z art. 54 k.w. penalizuje wykraczanie przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych. Cytowany przepis ma zatem charakter blankietowy. Nie określa bowiem samodzielnie znamion zabronionego zachowania, lecz odsyła do innych przepisów, które regulują zasady i sposób zachowania się w miejscach publicznych. Analizowany przepis stanowi normę sankcjonującą w stosunku do tych wszystkich przypadków, w których przepisy porządkowe o zachowaniu się w miejscach publicznych stanowią normę niezabezpieczoną sankcją.

W dniu objętym zarzutami opisanymi we wniosku o ukaranie na obszarze całego kraju obowiązywał stan epidemii wprowadzony w związku z zakażeniami wirusem (...)2. Stan ten ogłoszono na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 roku w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U.2020.491 z dnia 20 marca 2020 r.). Rzeczone rozporządzenie zostało wydane w oparciu o upoważnienie ustawowe wynikające z art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 roku o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Jednocześnie w związku z wprowadzonym stanem epidemii na terenie całego kraju Rada Ministrów wydawała kilka rozporządzeń w oparciu o upoważnienie ustawowe wynikające z art. 46a i art. 46b ustawy

z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, wprowadzając różnego rodzaju ograniczenia, nakazy i zakazy dotyczące praw i wolności obywateli.

W okresie objętym zarzutem wniosku o ukaranie (18.10.2020r.) obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 roku w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U.2020.1758 ze zmianami), które w czasie jego obowiązywania było kilkakrotnie nowelizowane. Owe rozporządzenie zostało uchylone w dniu 28 listopada 2020 roku. Podkreślić należy, iż zmiany analizowanego rozporządzenia nie dotyczyły jednak tzw. powszechnego obowiązku zakrywania ust i nosa w sposób wskazany w przepisie ustanawiającym tenże obowiązek. Na podstawie § 27 tegoż rozporządzenia wprowadzono do odwołania 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 roku Prawo o ruchu drogowym, ust i nosa m.in. w miejscach ogólnodostępnych, w tym na drogach i placach, na terenie cmentarzy, promenad, bulwarów, miejsc postoju pojazdów, parkingów leśnych (§ 27 ust. 1 pkt 2 lit. a cytowanego rozporządzenia). Ów obowiązek został wprowadzony na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej.

Sądy powszechne w sprawie o wykroczenie z art. 54 zobowiązane są do ustalenia, czy przepisy porządkowe, do których odsyła cytowany przepis, zostały wydane przez właściwy organ, we właściwym trybie i zakresie oraz zgodnie z upoważnieniem ustawowym. Negatywne przesądzenie jednej ze wskazanych kwestii oznacza niemożność pociągnięcia obwinionego do odpowiedzialności karnej za wykroczenie. Zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Uprawnienie sądu powszechnego do odmowy zastosowania sprzecznego z Konstytucją przepisu rangi podstawowej wynika z treści art. 178 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, iż sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. W nauce prawa konstytucyjnego stwierdza się, że niekwestionowaną konsekwencją zasady wyrażonej w komentowanym przepisie (art. 178 ust. 1 Konstytucji – uwaga SR) jest prawo sędziego do incydentalnej kontroli legalności (zgodności z ustawami i aktami wyższego rzędu) aktów podustawowych (np. rozporządzeń, czy aktów prawa miejscowego). Tego rodzaju kontrola nie prowadzi do pozbawienia takiego aktu mocy obowiązującej, lecz jedynie do odmowy jego zastosowania w konkretnej sprawie (por. B. N. [w:] Komentarzu do art. 178 Konstytucji pod redakcją P. T., LEX, teza 4, a także powołane tam orzecznictwo: Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2017 roku, I OSK (...); Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 czerwca 2017 roku, (...) SA/OI 448/17; postanowienie TK z dnia 13 stycznia 1998 roku, U 2/97). Warto w tym miejscu przytoczyć tezę wyroku NSA z dnia 11 kwietnia 2017 roku wydanego w sprawie I OSK (...) (LEX nr 2378324), gdzie tenże sąd słusznie stwierdził, że sądy samodzielnie mogą odmawiać zastosowania przepisu rozporządzenia, w stosunku do którego stwierdzają niezgodność z normą ustawową. Uprawnienie to wynika bowiem bezpośrednio z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi o podległości sędziów tylko Konstytucji i ustawom, a nie wszelkim innym aktom prawnym, nawet jeśli mają one charakter aktów powszechnie obowiązujących. Przedstawione poglądy o bezpośrednim stosowaniu Konstytucji przez sądy powszechne, mają charakter ugruntowany i przeważają tak w nauce prawa, jak i w judykaturze sądów powszechnych, sądów administracyjnych i wreszcie Sądu Najwyższego, a tym samym są w pełni akceptowane i podzielane przez sąd orzekający w niniejszej sprawie.

Sąd Rejonowy w Bydgoszczy był zatem zobowiązany do zbadania, czy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 roku w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U.2020.1758 ze zmianami) zostało wydane zgodnie z upoważnieniem ustawowym, a tym samym, czy ustanowione na jego mocy ograniczenia, nakazy i zakazy mogą stanowić podstawę odpowiedzialności karnej obywateli za wykroczenie z art. 54 k.w.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 roku w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U.2020.1758 ze zmianami) zostało wydane w oparciu o delegację ustawową zawartą w 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 ze zmianami).

Zgodnie z art. 46a ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi 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.

Natomiast z myślą art. 46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, w brzmieniu obowiązującym w dacie popełnienia czynów objętych zarzutami wskazanymi we wniosku o ukaranie, 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;

7) (uchylony);

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.

Niewątpliwie Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 roku w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U.2020.1758 ze zmianami) zostało wydane przez właściwy organ, to jest Radę Ministrów.

W ocenie Sądu Rejonowego w Bydgoszczy wprowadzenie cytowanym rozporządzeniem powszechnego obowiązku zakrywania ust i nosa 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 roku Prawo o ruchu drogowym na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej nie mieściło się w zakresie upoważnienia ustawowego, a tym samym naruszało art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, jak również art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Charakter wprowadzonego obowiązków powszechnego zakrywania ust i nosa w sposób opisany w analizowanym rozporządzeniu odpowiada stosowaniu środków profilaktycznych i zabiegów przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie, to jest sytuacji opisanej w art. 46b pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz

zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Podkreślić należy, iż ograniczenia, nakazy i zakazy zostały ustanowione rozporządzeniem Rady Ministrów w wykonaniu delegacji ustawowej przewidzianej w 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. Przepisy art. 46a w zw. z art. 46b ust. 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi w brzmieniu obowiązującym w dacie popełnienia czynów objętych zarzutami wskazanymi we wniosku o ukaranie stwarzają możliwość ustanowienia obowiązku poddania się badaniom lekarskim oraz stosowania innych środków profilaktycznych i zabiegów przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie. Zdaniem Sądu Rejonowego w Bydgoszczy nie ulega zatem wątpliwości, że omawiany obowiązek może dotyczyć wyłącznie osób chorych i podejrzanych o zachorowanie. Przepisy art. 46a w zw. z art. 46b pkt. 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi w żadnym razie nie dawały podstawy do wprowadzenia rozporządzeniem powszechnego obowiązku zakrywania ust i nosa w sposób opisany w § 27 ust. 1 pkt 2 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 roku w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U.2020.1758 ze zmianami) na terytorium Polski wobec osób innych niż chore i podejrzane o zachorowanie. Tymczasem w stanie prawnym obowiązującym tempore criminis rzeczony obowiązek miał charakter powszechny, a tym samym daleko wykraczał poza ustawową delegacją, w oparciu o którą go wprowadzono. Zatem Rada Ministrów, która wydała ww. rozporządzenie z dnia 9 października 2020 roku, mimo formalnego powołania się na przepisy art. 46a w zw. z art. 46b ust. 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, wprowadzając rozporządzeniem powszechny obowiązek zakrywania ust i nosa dla osób innych niż chore i podejrzane o zachorowanie, nie działała na podstawie i w granicach prawa określającego zakres delegacji ustawowej. W kontekście omawianego obowiązku doszło zatem do naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, albowiem wykroczenie poza materię ustawową powoduje, że rozporządzenie nie ma w niej oparcia. Zgodnie z art. 92 § 1 Konstytucji rozporządzenia są wydawane 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. Cytowany przepis oznacza, że regulacje rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy, muszą utrzymywać się w ramach wskazanych w delegacji ustawowej. Wykroczenie poza materię określoną w delegacji ustawowej powoduje, że rozporządzenie w tym zakresie nie znajduje oparcia w podstawie ustawowej i przyjmuje naturę niekonstytucyjnego rozporządzenia samoistnego. Taki stan rzeczy stanowi jednocześnie naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji, który określa warunki ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, do których to wartości zaliczamy ustawową podstawę do ustanowienie takich ograniczeń. Analiza treści rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 roku w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U.2020.658) nie pozostawia wątpliwości, iż ogranicza ono w istotnym stopniu elementarne prawa i wolności obywatelskie. Wprowadzenie powszechnego obowiązku zakrywania ust i nosa dla osób innych niż chore i podejrzane o zachorowanie nastąpiło z naruszeniem delegacji ustawowej, a tym samym nie ma podstawy prawnej. Tak szeroko sformułowany obowiązek narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Wprawdzie poprzez ograniczenie wolności w ustawie rozumieć również należy także sytuację, w której konkretyzacja ograniczenia następuje w rozporządzeniu, jednakowoż warunkiem dopuszczalności takiego rozwiązania jest to, aby rozporządzenie konkretyzujące ograniczenia mieściło się w granicach upoważnienia ustawowego. Tymczasem analizowane rozporządzenie w przypadku § 27 ust. 1 pkt 2 lit. a zostało wydane w warunkach przekroczenia ustawowego upoważnienia, co powoduje, że wprowadzony na jego mocy powszechny obowiązek zakrywania ust i nosa dla osób innych niż chore i podejrzane o zachorowanie na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej narusza przepisy art. 92 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Tego rodzaju zakaz naruszał bowiem istotę prawa jednostki do wskazania rzeczywistej podstawy ustawowej dla wprowadzenia ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw.

Sąd Rejonowy w Bydgoszczy uznał zatem, że R. K. i G. M. swoimi zachowaniami opisanymi we wniosku o ukaranie nie wyczerpali znamion czynu zabronionego określonego w art. 54 k.w. Powszechny obowiązek zakrywania ust i nosa dla osób innych niż chore i podejrzane o zachorowanie wprowadzony na mocy § 27 ust. 1 pkt 2 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 roku w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U.2020.1758 ze zmianami) wykraczał poza katalog rozwiązań wymienionych w art. 46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, do ustanowienia których organ władzy wykonawczej był upoważniony w drodze rozporządzenia. W demokratycznym państwie prawa nie do zaakceptowania jest sytuacja, gdy organy władzy wykonawczej wprowadzają ograniczenia fundamentalnych wolności i praw człowieka, naruszając przy tym przepisy Konstytucji. Sytuacji tej nie można usprawiedliwiać koniecznością przedsięwzięcia środków bezpieczeństwa związanych z sytuacją epidemiczną w Polsce. Skoro władza wykonawcza uznawała za konieczne wprowadzenie powszechnego obowiązku zakrywania ust i nosa, to nic nie stało na przeszkodzie, aby tego rodzaju rozwiązania wprowadzić od początku wprowadzenia stanu epidemii w drodze ustawy, przy poszanowaniu regulacji konstytucyjnych.

Dopiero nowelizacja ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi dokonana ustawą z dnia 28 października 2020 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem (...)19 (Dz. U. 2020.2112) stworzyła podstawę ustawową do wprowadzenia nakazu zakrywania ust i nosa, w określonych okolicznościach, miejscach i obiektach oraz na niektórych obszarach, wraz ze sposobem realizacji tego nakazu. Następnie w oparciu o znowelizowany przepis art. 46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, rozszerzający zakres delegacji ustawowej, Rada Ministrów wydała kolejne rozporządzenie z dnia 1 grudnia 2020 roku w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U.2020.2132), w którym w § 25 wprowadzono nakaz zakrywania ust i nosa w okolicznościach, miejscach, obiektach i obszarach tamże wskazanych. Ów zakaz został utrzymany w kolejnym rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 roku w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. 2020.2316). Rozszerzenie zakresu delegacji ustawowej w wyniku nowelizacji art. 46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie ma jednak znaczenia dla oceny prawnokarnej zachowań obwinionych, gdyż nastąpiło to po okresie objętym zarzutem. Zatem w chwili popełnienia przez obwinionych czynów opisanych we wniosku o ukaranie trwał stan niekonstytucyjności przepisów wprowadzających powszechny obowiązek zakrywania ust i nosa na terenie RP dla osób innych niż chore lub podejrzane o zachorowanie. Tymczasem odpowiedzialności za wykroczenie podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia, pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5.000 złotych lub nagany.

Skoro zatem przepis § 27 ust. 1 pkt 2 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 roku w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U.2020.1758 ze zmianami) został uznany przed sąd a quo za niekonstytucyjny z przyczyn wyżej wskazanych, to nie mógł on wypełniać blankietowej normy art. 54 k.w. Konsekwencją takiego stanu rzeczy pozostawała konstatacja, iż zachowania obwinionych opisane we wniosku o ukaranie nie stanowiły wykroczeń. W myśl art. 59 § 2 k.p.w. w razie stwierdzenia okoliczności wyłączających postępowanie lub wskazanych w art. 61 § 1 k.p.w. prezes sądu (upoważniony sędzia), orzekając jednoosobowo, odmawia wszczęcia postępowania. Z tych względów, kierując się powyższą argumentacją, na podstawie art. 59 § 2 k.p.w. w związku z art. 5 § 1 pkt 2 k.p.w., należało odmówić wszczęcia postępowania w sprawie obwinionych R. K. i G. (...).

sSR Jakub Kościerzyński

Z. Odpis postanowienia doręczyć obwinionym z pouczeniami, oskarżycielowi publicznemu; zakreślić numer sprawy.