

UZASADNIENIE

M. K. został obwiniony o to, że w dniu 18 października 2020 roku o godzinie 02:50 we W. na Wyspie S., pomimo ustawowego nakazu, przebywał w miejscu publicznym nie mając zakrytych ust oraz nosa, tj. o wykroczenie z art. 54 kw w związku z § 27 pkt 1 ust. 1, 2, 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 09 października 2020 roku w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Wyrokiem z dnia 12 kwietnia 2021 roku Sąd Rejonowy dla Wrocławia – Śródmieście, sygn. akt II W 903/20, uznał obwinionego M. K. za winnego dokonania zarzucanego mu czynu, przy czym zakwalifikował go jako wykroczenie z art. 116 § 1a kw i za to na podstawie tego przepisu wymierzył mu karę grzywny w wysokości 200 złotych. Sąd zasądził ponadto od obwinionego na rzecz Skarbu Państwa koszty postępowania w kwocie 100 złotych i wymierzył mu 30 złotych opłaty.

Apelację od tego wyroku wniósł obwiniony zarzucając:

- niezgodność treści uzasadnienia z ustalonym stanem faktycznym, a w konsekwencji błędną kwalifikację czynu z art. 54 kw, który w rozpatrywanej sprawie uzupełniało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 09 października 2020 r. paragraf 27 ust. 1 pkt 2 lit. c,
- brak podstaw do ukarania na podstawie art. 116 § 1a kw ze względu na fakt, że obwiniony nie był osobą chorą ani podejrzaną o zachorowanie zgodnie z definicją zawartą w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi,
- fakt wszczęcia postępowania w związku z art. 54 kw z powołaniem się na rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 09 października 2020 roku, które to nie stanowiło przepisów porządkowych,
- rażące niedopełnienie przez sąd obowiązku sprawdzenia czy paragraf rozporządzenia Rady Ministrów, który został przywołany jako przepis uzupełniający do art. 54 kw nie przekracza delegacji ustawowej i jest zgodny z Konstytucją,
- zmianę kwalifikacji prawnej czynu na art. 116 kw, który nie obowiązywał w trakcie interwencji funkcjonariuszy Policji,
- uznanie za winnego wykroczenia, podczas gdy obwiniony nie popełnił czynu zabronionego przez ustawę obowiązującą, więc w myśl art. 1 kw nie można przypisać mu żadnego wykroczenia.

Wskazując na powyższe zarzuty skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i uniewinnienie, ewentualnie o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Rejonowemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Apelacja obwinionego okazała się zasadna i doprowadziła do wydania przez Sąd Okręgowy wyroku uniewinniającego M. K. od popełnienia zarzucanego mu czynu.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że Sąd Rejonowy, rozpoznając przedmiotową sprawę, rażąco uchybił art. 2 § 1 kw, który stanowi, że jeżeli w czasie orzekania obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia wykroczenia, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest względniejsza dla sprawcy.

Wniosek o ukaranie obwinionego dotyczył popełnienia przez niego czynu z art. 54 kw w związku z § 27 pkt 1 ust. 1, 2, 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 09 października 2020 roku w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Sąd I instancji zakwalifikował zachowanie M. K. jako realizujące znamiona wykroczenia z art. 116 § 1a kw, który to przepis został dodany przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z

wystąpieniem (...)19 (Dz. U. poz. 2112 z późn. zm.) i wszedł w życie z dniem 29 listopada 2020 r., a zatem po zdarzeniu z udziałem obwinionego. W takim przypadku sąd, na podstawie art. 2 § 1 kw, powinien był zbadać która ustawa jest względniejsza dla obwinionego. Sąd Rejonowy nie poczynił w powyższym zakresie jednak żadnych rozważań. Tymczasem art. 116 § 1a kw przewiduje wymierzenie, za określone w nim zachowanie, karę grzywny lub naganą. Górna wysokość grzywny określona została w art. 1 ust. 1 kw i wynosi 5000 złotych. Art. 54 kw przewiduje natomiast karę grzywny do 500 zł lub naganą. Sąd Rejonowy powinien był zatem orzekać na podstawie ustawy obowiązującej poprzednio – w czasie popełnienia czynu, albowiem była ona względniejsza dla obwinionego.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że art 54 kw 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 kw stanowi normę sankcjonującą w stosunku do tych wszystkich przypadków, w których przepisy porządkowe o zachowaniu się w miejscach publicznych stanowią normę niezabezpieczoną sankcją.

Poza sporem jest, iż na dzień zaistnienia czynu, uznanego przez oskarżyciela publicznego za wykroczenie, na obszarze całego kraju obowiązywał stan epidemii. Stan ten został wprowadzony na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 roku w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z dnia 20 marca 2020 r.), które to rozporządzenie zostało wydane w oparciu o upoważnienie ustawowe wynikające z art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Jednocześnie w związku z wprowadzonym stanem epidemii, w oparciu o upoważnienie wynikające z art. 46a i art. 46b cytowanej już ustawy z dnia 5 grudnia 2008r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, wydane zostało 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. z dnia 9 października 2020 roku), które weszło w życie 10 października 2020 roku i obowiązywało do dnia 27 listopada 2020 roku, kiedy to zostało uchylone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 26 listopada 2020 roku w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z dnia 26 listopada 2020 roku).

Wskazane wyżej rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2020r. w § 27 ust. 1 pkt 1-3 stanowiło, iż 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, 695, 1087 i 1517), ust i nosa w szeroko rozumianej przestrzeni publicznej, zdefiniowanej w pkt od 1 do 3.

Zatem formalnie rzecz biorąc obwiniony swoim zachowaniem, opisanym we wniosku o ukaranie, naruszył nakaz wynikający z § 27 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia.

Analiza treści omawianego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 roku w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii nie pozostawia wątpliwości, iż zostało ono wydane z przekroczeniem ustawowej delegacji.

Na dzień wydania rozporządzenia art. 46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi miał brzmienie następujące:

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.

Dopiero ustawa z dnia 28 października 2020 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem (...) (Dz. U. z dnia 28 listopada 2020 roku), która weszła w życie 29 listopada 2020 roku, nadała temu przepisowi brzmienie następujące:

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 przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie;
- 4a) obowiązek stosowania określonych środków profilaktycznych i zabiegów;
- 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;
- 13) nakaz zakrywania ust i nosa, w określonych okolicznościach, miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach, wraz ze sposobem realizacji tego nakazu.**

Zatem w dacie wydania rozporządzenia z dnia 9 października 2020 roku w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii nie było żadnych podstaw prawnych, aby nałożyć powszechny obowiązek stosowania jakichkolwiek środków profilaktycznych, w tym środka w postaci obowiązku zakrywania nosa i ust określonego w § 27 ust. 1 w/w rozporządzenia. W ówczesnym stanie prawnym art. 46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008 roku o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych w pkt 4 upoważniał

do nałożenia w drodze rozporządzenia obowiązku poddania się badaniom lekarskim oraz stosowania innych środków profilaktycznych i zabiegów tylko wobec osób chorych i podejrzanych o zachorowanie.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r.) utrzymała w Polsce tzw. skoncentrowany model kontroli konstytucyjności prawa. Taki system zakłada funkcjonowanie jednego, wyspecjalizowanego sądu, którego zadaniem jest badanie zgodności przepisów prawa z konstytucją. Takie kompetencje przyznane wprost przez ustawę zasadniczą posiada tylko Trybunał Konstytucyjny, jednak monopol ten dotyczy ustaw, nie dotyczy natomiast aktów prawnych rangi podstawowej.

W doktrynie prawa i judykaturze obowiązuje rozróżnienie trzech rodzajów bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej, gdzie jednym z nich jest tzw. stosowanie kolizyjne, które ma miejsce wówczas, gdy dana materia jest regulowana przez przepis konstytucyjny i podkonstytucyjny, ale ich równoczesne stosowanie – z uwagi na nieusuwalną w drodze wykładni sprzeczność, która między nimi zachodzi – nie jest możliwe. W takiej sytuacji reakcja sądu zależna jest od rangi aktu prawnego, który pozostaje w kolizji z Konstytucją. Jeśli jest nim ustawa, to sąd powinien skorzystać z możliwości wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, bowiem bezpośrednie stosowanie ustawy zasadniczej nie uprawnia do pomijania niekonstytucyjnej ustawy przez sędziego, który ustawie podlega (zob. TK – P 4/99, K 18/04). Jeśli natomiast sędzia stwierdzi niekonstytucyjność aktu podustawowego (np. rozporządzenia), to może akt ten pominąć w procesie orzekania, co określane jest mianem incydentalnej kontroli konstytucyjności prawa – vide: M. W. - teza 5 komentarza do art. 8 Konstytucji w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – Komentarz pod red. P. W. K., W. 2019 (opublikowany także w systemie LEX).

Uprawnienie sądu powszechnego do odmowy zastosowania sprzecznego z Konstytucją przepisu rangi podstawowej wynika także z treści art. 178 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, iż sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. W doktrynie stwierdza się, iż niekwestionowaną konsekwencją zasady wyrażonej w komentowanym przepisie 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 (NSA – I OSK (...); WSA – (...) SA/O. 448/17; TK – U 2/97) - vide: B. N. - teza 4 komentarza do art. 178 Konstytucji w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – Komentarz pod red. P. W. K., W. 2019 (opublikowany także w systemie LEX).

Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Z kolei art. 92 ust. 1 stanowi, iż rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Tym samym wydanie rozporządzenia z naruszeniem ustawowego upoważnienia czyni takie rozporządzenie wadliwym, naruszającym wskazane wyżej przepisy konstytucji.

Sąd Okręgowy we Wrocławiu uznając, iż jest uprawniony do kontroli zgodności z Konstytucją treści rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 roku w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, stanął na stanowisku, iż nakaz z § 27 ust. 1 pkt 1-3 został nałożony z przekroczeniem ustawowego upoważnienia z art. 46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008 roku o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych i tym samym przepis ten narusza art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Jak już to zostało szerzej omówione na wstępie przedmiotowego uzasadnienia, art. 54 kodeksu wykroczeń stanowi, iż kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany i ma charakter blankietowy. Znamiona czynu zabronionego w przedmiotowej sprawie określa m. in. § 27 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 roku w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Przepis ten z przyczyn już wcześniej omówionych Sąd Okręgowy we Wrocławiu uznał za niezgodny ze wskazanymi przepisami Konstytucji i wydany z przekroczeniem ustawowego upoważnienia. Niekonstytucyjny przepis cytowanego

rozporządzenia nie może wypełniać blankietowej normy art. 54 kw, konsekwencją tego jest przyjęcie, iż zachowanie obwinionego nie stanowi wykroczenia.

W związku z powyższym Sąd Okręgowy orzekł jak w części dyspozytywnej orzeczenia.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 119 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 457 z późn. zm.), który stanowi, że w razie uniewinnienia obwinionego lub umorzenia postępowania koszty postępowania ponosi w sprawie, w której wniosek o ukaranie złożył oskarżyciel publiczny - odpowiednio Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, z wyjątkiem należności z tytułu udziału adwokata lub radcy prawnego w charakterze pełnomocnika oskarżyciela posiłkowego.