

Sygn. akt **II W 614/20**

## POSTANOWIENIE

**Dnia 31 sierpnia 2020 roku**

Sąd Rejonowy w S.II Wydział Karny w składzie:

Przewodniczący: sędzia SR Daniel Kędzia

Protokolant: sekr. sąd. Agnieszka Księżopolska

w obecności oskarżyciela ---

po rozpoznaniu na posiedzeniu

sprawy **M. G.** s. T., ur. (...)

obwinionego w pkt 1 wniosku o ukaranie o to, że

w dniu 11 kwietnia 2020r. około godziny 05.10 w S., ul. (...) wbrew obowiązującemu zakazowi przemieścił się w innym celu niż określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020r.

to jest o wykroczenie z art. 54 kw w zw. z § 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020r.

### **postanawia:**

1. na podstawie art. 5 § 1 pkt 2 kpw umorzyć postępowanie przeciwko obwinionemu **M. G.** w części, to jest w zakresie zarzutu z pkt 1 wniosku o ukaranie (czyn z art. 54 kw w zw. z § 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020r.) – wobec stwierdzenia, iż czyn nie zawiera znamion wykroczenia;
2. koszty postępowania w tym zakresie przejść na rachunek Skarbu Państwa.

## UZASADNIENIE

Komendant Miejski Policji w S. skierował do Sądu Rejonowego w S.wniosek o ukaranie obwinionego za dwa czyny, w tym w pkt 1 wniosku, za czyn opisany w części wstępnej postanowienia, zakwalifikowany z art. 54 kw w zw. z § 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020r.

### Stan prawny

#### na dzień zaistnienia czynu opisanego w pkt 1 wniosku o ukaranie.

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. 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 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 2020r. 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 2008r.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 31 marca 2020r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z dnia 31 marca 2020r.), które w § 5 wprowadzało w okresie od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 11 kwietnia 2020 r. na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej zakaz przemieszczania się osób przebywających na tym obszarze, z pewnymi wyłączeniami wskazanymi w dalszej części przepisu. Następnie wydane zostało Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. 2020 poz. 658). § 5 w/w rozporządzenia stanowił, iż do dnia 19 kwietnia 2020r. zakazuje się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej przemieszczania się osób przebywających na tym obszarze, z wyjątkiem przemieszczania się danej osoby w celu: 1) wykonywania czynności zawodowych lub zadań służbowych, lub pozarolniczej działalności gospodarczej, lub prowadzenia działalności rolniczej lub prac w gospodarstwie rolnym, lub realizacji zadań mających na celu ochronę i zabezpieczenie upraw i płodów rolnych przed szkodami wyrządzanymi przez zwierzynę lub przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych zwierząt, oraz zakupu towarów i usług z tym związanych; 2) zaspokajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego, w tym uzyskania opieki zdrowotnej lub psychologicznej, tej osoby, osoby jej najbliższej w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950 i 2128 oraz z 2020 r. poz. 568), a jeżeli osoba przemieszczająca się pozostaje we wspólnym pożyciu z inną osobą - także osoby najbliższej osobie pozostającej we wspólnym pożyciu, oraz zakupu towarów i usług z tym związanych; 3) wykonywania ochotniczo i bez wynagrodzenia świadczeń na rzecz przeciwdziałania skutkom (...)19, w tym w ramach wolontariatu; 4) sprawowania lub uczestniczenia w sprawowaniu kultu religijnego, w tym czynności lub obrzędów religijnych. Drugie z tych rozporządzeń weszło w życie 10 kwietnia 2020r., uchylając jednocześnie Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020r.

Zatem pomimo błędnego wskazania przez oskarżyciela publicznego rozporządzenia wypełniającego blankietowa normę art. 54 kw (w dniu czynu obowiązywało rozporządzenie z dnia 10 kwietnia 2020r.), formalnie rzecz biorąc obwiniony swoim zachowaniem, opisanym w pkt 1 wniosku o ukaranie, naruszył zakaz przemieszczania się w celu innym niż wskazany w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020.

### Ocena zgodności z Konstytucją

#### Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii

Analiza treści omawianego rozporządzenia Rady Ministrów nie pozostawia wątpliwości, iż ogranicza ono w istotnym stopniu elementarne prawa i wolności obywatelskie. W kontekście tej analizy powołać należy następujące przepisy Konstytucji:

- art. 52 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w ustępach od 1 do 3 stanowi że 1. Każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. 2. Każdy może swobodnie opuścić terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. 3. Wolności, o których mowa w ust. 1 i 2, mogą podlegać ograniczeniom określonym w ustawie,
- art. 31 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w ust. 3 stanowi że 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,
- art. 228 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi w kolejnych ustępach: 1. w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej; 2. Stan nadzwyczajny może być

wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości; 6. w czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione: Konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych; 7. w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzone referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzane wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu. Wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny.

Zatem aby uznać, iż dopuszczalne było wprowadzenie zakazu przemieszczania się z § 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020r., jako naruszającego art. 52 Konstytucji, zakaz ten musiałby być wprowadzony w warunkach, o jakich mowa w art. 228 Konstytucji, a to z kolei wymagałoby przyjęcia koncepcji, iż stan epidemii, wprowadzony Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, jest jednym ze stanów nadzwyczajnych o jakich mówi art. 228 Konstytucji.

W ocenie Sądu takiej tezy nie da się obronić. Przesłanki do wprowadzenia stanu wojennego określone zostały bezpośrednio w art. 229 Konstytucji oraz w Ustawie z dnia 29 sierpnia 2002r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej. Przesłanki do wprowadzenia stanu wyjątkowego określone zostały bezpośrednio w art. 230 konstytucji oraz w ustawie z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym. Przesłanki do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej określone zostały bezpośrednio w art. 232 Konstytucji oraz w ustawie z dnia 18 kwietnia 2002r. o stanie klęski żywiołowej.

Jak czytamy w literaturze Katalog konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych jest zamknięty, co jest równoznaczne z zakazem ustanawiania w drodze ustawowej innych stanów nadzwyczajnych niż wymienione w art. 228 ust. 1 (TK – K 50/07). Czymś odmiennym od konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych są sytuacje kryzysowe, które skutkują użyciem niestandardowych środków prawnych, ale wciąż mieszczących się w granicach „normalnego” funkcjonowania państwa. Za pomocą pojęcia sytuacji kryzysowych można opisać zagrożenie wewnętrzne, które albo nie jest wysokie w stopniu uzasadniającym wprowadzenie stanu nadzwyczajnego wymienionego w Konstytucji, albo nie odpowiada charakterystyce takiego stanu. Przykładem regulacji, która jest elementem systemu bezpieczeństwa narodowego, ale nie mieści się kategorii konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych, jest np. ustawa z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 1398 ze zm.). Takie regulacje nie mogą obchodzić przepisów rozdziału XI Konstytucji ani – tym bardziej – nie mogą ich naruszać (zob. TK – K 50/07, TK – K 22/09) – vide: P. R. - teza 4 komentarza do art. 228 Konstytucji w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – Komentarz pod red. P. W. K., W. 2019 (opublikowany także w systemie LEX).

Zaistniała sytuacja epidemiologiczna mieściła się w katalogu zdarzeń, które uprawniały do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej w oparciu o ustawę z dnia 18 kwietnia 2002r. o stanie klęski żywiołowej, która stanowi w art. 2, że stan ten może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom m. in. katastrof naturalnych noszących znamiona klęski żywiołowej, a pojęcie klęski żywiołowej zostało zdefiniowane w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 w/w ustawy, m. in jako katastrofa naturalna, której skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, przez co z kolei rozumie się zdarzenie związane z działaniem sił natury, w tym z wystąpieniem chorób zakaźnych ludzi.

Zatem 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, 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. Tym samym wynikający z § 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii zakaz przemieszczania osób przebywających na terytorium RP był w rażący sposób sprzeczny z art. 52, art. 31 i art. 228 Konstytucji.

## Ocena dopuszczalności

### odmowy zastosowania przez sąd powszechny

#### przepisów rozporządzenia uznanych za sprzeczne z Konstytucją

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z dnia 16 lipca 1997r.) 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.

Art. 8 ust. 2 Konstytucji stanowi, iż przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej.

W doktrynie prawa i judykaturze obowiązuje zaproponowane przez L. G. rozróżnienie trzech rodzajów bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej, gdzie jednym z nich jest 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 natomiast 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).

Dlatego też Sąd Rejonowy w S. jest uprawniony do kontroli zgodności z Konstytucją treści Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. 2020 poz. 658).

## Ocena prawno - karna zachowania

### obwinionego opisanego w pkt 1 wniosku o ukaranie

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 § 5 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, który stanowił, iż do dnia 19 kwietnia 2020 r. zakazuje się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej przemieszczania się osób przebywających na tym obszarze z określonymi w dalszej części przepisu wyjątkami. Przepis

ten z przyczyn już wcześniej omówionych Sąd Rejonowy w S. uznał za sprzeczny ze wskazanymi już przepisami Konstytucji. Niekonstytucyjny przepis cytowanego rozporządzenia nie może wypełniać blankietowej normy art. 54 kw, konsekwencją tego jest przyjęcie, iż zachowanie obwinionego opisane w pkt 1 wniosku o ukaranie nie stanowi wykroczenia i w tym zakresie postępowanie podlega umorzeniu w oparciu o art. 5 § 1 pkt 2 kpw – wobec stwierdzenia, iż czyn nie zawiera znamion wykroczenia.