

P O S T A N O W I E N I E

Dnia 3 czerwca 2020 r.

Sąd Rejonowy w (...) w (...) w składzie:

Przewodnicząc: Sędzia Agnieszka Olszewska

Protokolant: ---

po rozpoznaniu w dniu 3 czerwca 2020 r. na posiedzeniu niejawnym
w sprawie przeciwko **S. N.**

obwinionemu o wykroczenie z art. 54 kw

w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania

na podstawie § 3a ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 24 marca 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, § 18 ust. 1 pkt 2 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, art. 46 ust. 2 i 4, art. 46a i art. 46b pkt 1-6 i 8-12 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, art. 52 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, art. 2 Konstytucji RP oraz art. 7 Konstytucji RP, art. 233 Konstytucji RP oraz art. 54 kw

postanowił

odmówić wszczęcia postępowania wobec S. N. obwinionego o wykroczenie z art. 54 kw

/-/ Agnieszka Olszewska

Uzasadnienie

Wnioskiem złożonym skutecznie w dniu 8 maja 2020 r. Komendant Powiatowy Policji w (...) zażądał ukarania S. N. za czyny z art. 54 kw, polegające na naruszeniu zakazu przemieszczania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 19 kwietnia 2020 r. oraz niezastosowaniu się do obowiązku zakrywania ust i nosa w miejscu ogólnodostępnym – droga publiczna za pomocą odzieży lub innej części, maski lub maseczki w tym samym dniu.

W następstwie ogłoszenia stanu epidemii w dniu 20 marca 2020 r. na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, organy administracji rządowej ustanowiły szereg nakazów i zakazów określonego zachowania się. Od dnia 25 marca 2020 r. do dnia 19 kwietnia 2020 r., pierwotnie na podstawie § 3a ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 24 marca 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, następnie na podstawie § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzono zakaz przemieszczania się w innych celach aniżeli opisane jako wyjątki od tego zakazu. Natomiast rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii wprowadzono obowiązek zakrywania ust i nosa między innymi w miejscach ogólnodostępnych.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia zostało wydane w oparciu o art. 46 ust. 2 i 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, który stanowi, iż stan epidemii ogłasza się w drodze rozporządzenia, a w jego ramach można ustanowić między innymi czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się. Natomiast u podstaw rozporządzenia Rady Ministrów, wprowadzającego zakaz przemieszczania się legł art. 46a i art. 46b pkt 1-6 i 8-12 powyższej ustawy zgodnie, z którymi w

przypadku wystąpienia stanu epidemii Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może ustanowić między innymi czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się oraz nakaz określonego sposobu przemieszczania się.

Mając na uwadze powyższe w rozporządzeniu został wprowadzony de facto zakaz przemieszczania się, a nie ograniczenie ani nakaz określonego sposobu przemieszczania się.

Należy wskazać, iż art. 52 Konstytucji RP reguluje wolność poruszania się, która stanowi przejaw ogólnej wolności osobistej, przy czym na podst. ust. 3 powyższego przepisu przedmiotowa wolność może podlegać ograniczeniom określonym w ustawie. Należy mieć na uwadze także art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zgodnie, z którym 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. Przepis ten ma podstawowe znaczenie dla ograniczania wszystkich konstytucyjnych wolności i praw. Warunkiem formalnym zgodnego z Konstytucją ograniczania praw jest ustanawianie ich tylko w ustawie. W ten sposób Konstytucja wprowadza zasadę wyłączności ustawy przy ograniczaniu konstytucyjnych praw (por. Tuleja Piotr (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, WKP 2019). Należy również zauważyć, iż art. 233 Konstytucji RP określa zasady ograniczania konstytucyjnych praw i wolności jednostki w czasie stanów nadzwyczajnych, między innymi wolności poruszania się po terytorium RP. Zatem, z powyższego wynika, iż ograniczenie konstytucyjnej wolności poruszania się musi mieć rangę ustawy. Należy wskazać, iż ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie wprowadza takiego ograniczenia, lecz subdeleguje możliwość jego ustanowienia na ministra właściwego do spraw zdrowia oraz Radę Ministrów (a także na wojewodę) w drodze aktu wykonawczego. Brak jest jednak przy tym wprowadzenia w przepisie ustawowym znamion czynu, który byłby zabroniony w ramach dopuszczalnego ograniczenia konstytucyjnej wolności, które to znamiona podlegałyby doprecyzowaniu w akcie

podstawowym. Ustawa wskazuje bowiem tylko na możliwość ograniczenia lub nakazania określonego sposobu przemieszczania się nie precyzując przy tym jakich sposobów przemieszczania się ograniczenie albo nakaz może dotyczyć. Biorąc przy tym pod uwagę, że wytyczne zawarte w przepisie stanowiącym delegacje do wydania rozporządzenia mają charakter na tyle ogólny i oczywisty (uwzględnienie dróg szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych, sytuacji epidemicznej i możliwości budżetowych), stwierdzić można, iż w istocie upoważnienie do ograniczenia lub nakazania określonego sposobu przemieszczania ma charakter blankietowy. Wobec tego to nie ustawa, a rozporządzenie jest aktem ograniczającym konstytucyjnie chronioną wolność (por. Wilk Jakub, Prawo do przemieszczania się w stanie epidemii - brak podstaw prawnych dla wprowadzania zakazu przemieszczania się, LEX/el. 2020).

Należy wskazać, iż w przedmiocie realizacji delegacji ustawowej do wydania rozporządzeń ustawa upoważnia wskazane podmioty do wprowadzenia regulacji odnoszących się do określonego sposobu przemieszczania się. W rzeczywistości wprowadzono zakaz przemieszczania się w ogóle, a nie zakaz bądź nakaz dotyczący sposobu przemieszczania się (por. Wilk Jakub, Prawo do przemieszczania się w stanie epidemii - brak podstaw prawnych dla wprowadzania zakazu przemieszczania się, LEX/el. 2020).

Zatem, podmioty które wydały omawiane rozporządzenia, mimo powołania się na podstawę prawną wynikającą z art. 46 ust. 2 i 4, art. 46a i art. 46b pkt 1-6 i 8-12 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, wprowadzając zakaz przemieszczania się nie działały na podstawie i w granicach tego przepisu, albowiem żaden z tych organów nie został ustawowo umocowany do ustanowienia ogólnego zakazu przemieszczania się. Należy podkreślić, iż przedmiotem rozporządzenia może być jedynie sposób przemieszczania się, a nie samo przemieszczanie.

Wobec powyższego zakaz przemieszczania się wprowadzony został poza ustawowo wyznaczonymi granicami zakresu przedmiotowego rozporządzenia, gdyż zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP 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. Natomiast rozporządzenia epidemiczne w analizowanym zakresie w ogóle nie regulują kwestii przekazanych do prawnego ukształtowania w akcie wykonawczym. Wobec tego w tym zakresie stanowią rozporządzenia samoistne, nie przewidziane w konstytucyjnym systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Należy wskazać, iż w konsekwencji doszło do naruszenia art. 92 ust. 1, art. 2 oraz art. 7 Konstytucji RP.

Należy zauważyć, iż brak jest podstaw prawnych do nałożenia obowiązku uregulowanego w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. W kontekście delegacji ustawowej należy zauważyć, iż ograniczenia, nakazy i zakazy zostały nałożone 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, w tym zgodnie z art. 46a w zw. z art. 46b pkt 4 powyższej ustawy można ustanowić obowiązek poddania się badaniom lekarskim oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie. Zatem, omawiany obowiązek dotyczy jedynie osób chorych i podejrzanych o zachorowanie. Tymczasem w obowiązującym stanie prawnym uregulowanym rozporządzeniem przedmiotowy obowiązek ma charakter powszechny, w związku z tym wykracza poza ustawową delegację.

Należy wskazać, iż w kontekście omawianego obowiązku również doszło do naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, albowiem w konsekwencji wykroczenie poza materię ustawową powoduje, że rozporządzenie nie ma w niej oparcia. Wobec tego brak jest podstaw pozwalających na tak daleko idącą ingerencję w prawa i wolności jednostki. Nadto, ustanowienie obowiązku stanowi także naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Na marginesie należy wskazać, iż w art. 54 kw zawarto przepis o charakterze blankietowym zupełnym, którego przedmiotem ochrony jest

porządek i spokój w miejscach publicznych, a także zasady zachowania w takich miejscach w zakresie, w jakim zostały określone w prawidłowo wydanych przepisach porządkowych, a także pośrednio w ten sposób chroniony jest również autorytet organów państwowych i samorządowych wydających wskazane w art. 54 przepisy porządkowe (por. Bojarski Tadeusz (red.), Kodeks wykroczeń. Komentarz, LEX/el. 2020). Nadto, zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2009 r. w sprawie o sygn. akt III KK 270/09 podstawą odpowiedzialności za wykroczenie nie może być przepis rangi podustawowej (art. 1 § 1 k.w.), przy czym należy podkreślić, iż rozporządzenia są aktami podustawowymi. W związku z powyższym należy także zauważyć, iż inny jest przedmiot ochrony rozporządzeń epidemicznych - zdrowie i życie ludzi. Trudno uznać, iż istnieje możliwość zakwalifikowania § 3a ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 24 marca 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii oraz § 18 ust. 1 pkt 2 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii jako przepisów porządkowych, co stanowi warunek możliwości zastosowania art. 54 kw. Należy wskazać, iż w doktrynie prawa administracyjnego, zgodnie z normatywnym umocowaniem, przepisami porządkowymi nazywane są bowiem wyłącznie porządkowe akty prawa miejscowego, czyli akty stanowione przez terenowe organy administracji na podstawie ogólnych upoważnień zawartych w ustawach. Przepisy kompetencyjne zawarte w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie mają charakteru upoważnień do stanowienia przepisów porządkowych (nie wskazują bowiem dóbr, czy wartości, które mają

być prawnie chronione, lecz określają zakres przedmiotowy delegowanej regulacji), a wydane na ich podstawie akty są aktami wykonawczymi sensu stricto, a nie przepisami porządkowymi (por. Wilk Jakub, Prawo do przemieszczania się w stanie epidemii - brak podstaw prawnych dla wprowadzania zakazu przemieszczania się, LEX/el. 2020).

Mając na uwadze powyższe ustalenia i rozważania brak jest podstaw prawnych umożliwiających ustanowienie zakazu przemieszczania się po terytorium RP bez wprowadzenia stanu nadzwyczajnego oraz umożliwiających ustanowienie powszechnego obowiązku zakrywania ust i nosa. W związku z tym należało odmówić wszczęcia postępowania.

/-/ Agnieszka Olszewska