

WYROK Z DNIA 9 CZERWCA 2005 R.

V KK 41/05

1. Z art. 178 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że „sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”, wynikają dla sądów uprawnienia do samodzielnej oceny i ustalenia zgodności podustawowych aktów normatywnych z ustawami, przy rozpoznawaniu także spraw karnych, a w razie stwierdzenia ich niezgodności z ustawami, odmowy ich zastosowania w konkretnej sprawie.

2. Przy tworzeniu przepisów o charakterze porządkowym, mających wypełniać swą treścią dyspozycję przepisu o charakterze „blankietowym”, zawierającego sankcję (np. art. 54 k.w.), wystarczające jest ogólne odesłanie do odpowiedzialności przewidzianej w tym przepisie.

Przewodniczący: sędzia SN P. Hofmański.

Sędziowie: SN K. Cesarz, SA (del. od SN) M. Gierszon (sprawozdawca).

Prokurator Prokuratury Krajowej: M. Staszak.

Sąd Najwyższy w sprawie Jacka B., ukaranego za wykroczenie określone w § 1 uchwały Rady Miejskiej w P. z dnia 16 stycznia 1996 r., w sprawie warunków prowadzenia handlu okrężnego w zw. z art. 40 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95), po rozpoznaniu w Izbie Karnej na rozprawie w dniu 9 czerwca 2005 r., kasacji, wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich od wyroku Sądu Rejonowego w P. z dnia 6 kwietnia 2001 r., utrzymujący w mocy orzeczenie Kolegium do Spraw Wykroczeń przy Sądzie Rejonowym w P. z dnia 3 stycznia 2001 r.,

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i utrzymane nim w mocy orzeczenie Kolegium do Spraw Wykroczeń przy Sądzie Rejonowym w P. i Jacka B. u n i e w i n n i ł od popełnienia zarzucanego mu czynu (...).

U Z A S A D N I E N I E

Orzeczeniem z dnia 3 stycznia 2001 r. Kolegium do Spraw Wykroczeń przy Sądzie Rejonowym w P. uznało Jacka B. za winnego tego, że w dniu 30 lipca 2000 r. około godziny 9-ej i w dniu 20 sierpnia 2000 r. około godziny 10-ej w P. w miejscu objętym zakazem handlu okrężnego prowadził sprzedaż chomików i świnek morskich wbrew postanowieniu uchwały Rady Miasta z dnia 16 stycznia 1996 r. – to jest popełnienia wykroczenia z § 1 uchwały 115 XXX/207/II/96 z dnia 16 stycznia 1996 r. RM w P. w sprawie warunków prowadzenia handlu okrężnego w zw. z art. 40 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95), i na podstawie § 6 tej uchwały wymierzyło za to obwinionemu grzywnę w kwocie 550 zł oraz obciążyło go kosztami postępowania w kwocie 12 zł.

Odwołanie od tego orzeczenia do Sądu Rejonowego w P. wniósł osobiście obwiniony. Podniósł w nim, że orzeczenie to wydano w oparciu o kłamliwe i nieprawdziwe zeznania świadków – funkcjonariuszy Straży Miejskiej, a nadto kwestionował wymiar orzeczonej wobec niego kary grzywny.

Wyrokiem z dnia 6 kwietnia 2001 r. Sąd Rejonowy w P. utrzymał w mocy zaskarżone orzeczenie, a kosztami postępowania odwoławczego obciążył obwinionego. W uzasadnieniu wyroku sąd podniósł, że poczynione przez Kolegium ustalenia stanu faktycznego nie budzą wątpliwości, bo obwiniony prowadził handel okrężny chomikami i świnkami „w miejscu obję-

tym zakazem”. Nadto Sąd podniósł notoryjność takowych zachowań obwionego.

Tenże wyrok w całości na korzyść Jacka B. zaskarżył kasacją Rzecznik Praw Obywatelskich.

W kasacji podniósł zarzut rażącego i mogącego mieć istotny wpływ na treść orzeczenia naruszenia art. 1 § 1 Kodeksu wykroczeń w powiązaniu z art. 42 ust 1 Konstytucji RP, poprzez uznanie Jacka B. za winnego popełnienia zarzucanego mu wykroczenia i wymierzenie kary 550 zł grzywny w sytuacji, gdy przypisany mu czyn nie był zabroniony przez ustawę obowiązującą w dacie jego popełnienia i wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Rejonowego w P. oraz utrzymanego nim w mocy orzeczenia Kolegium do Spraw Wykroczeń i uniewinnienie Jacka B. od popełnienia zarzucanego mu czynu.

Rozpoznając kasację Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Kasacja jest w pełni zasadna.

Nie ulega wątpliwości, że art. 42 ust 1 Konstytucji wyraża szereg fundamentalnych zasad prawa represyjnego. Wśród nich zasadę *nullum crimen sine lege poenali anteriori*. Wynika z niej obowiązek określenia znamion czynu zabronionego w akcie normatywnym o charakterze ustawowym. Czyn zabroniony i rodzaj oraz wysokość kar, a także zasady ich wymierzania muszą zostać określone bezpośrednio w ustawie, przy czym jednak Konstytucja nie wyklucza doprecyzowania niektórych elementów przez akty podustawowe. Rola takiego aktu w takim przypadku polega na dookreśleniu pewnych elementów czynu zabronionego, który jako taki został uznany przez ustawodawcę. Istotne – zwłaszcza dla niniejszych rozważań – jest to, że podstawowe znamiona czynu zabronionego muszą zostać określone w ustawie w sposób odpowiadający pewnym minimalnym wymogom precyzji, tak aby adresat normy prawnej mógł się zorientować na podstawie samej tylko ustawy co do zasadniczej treści ustanowionego

zakazu. W powołanym przepisie Konstytucja ustanawia też zakaz karania za czyn, który nie był zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w chwili jego popełnienia (zasada *lex poenalis retro non agit*).

Zakres przedmiotowy stosowania wspomnianych gwarancji wyznacza konstytucyjne pojęcie „odpowiedzialności karnej”. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonej w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 lipca 2003 r., 810/02 (OTK – A 2003, nr 6, poz. 62), zakres stosowania art. 42 Konstytucji obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialność za przestępstwa, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzeniem kar wobec jednostki. Stąd też przedstawione zasady konstytucyjne obejmują różne dziedziny prawa represyjnego, w tym i prawo wykroczeń.

Jest to tym bardziej niewątpliwe, gdy uwzględni się fakt recypowania w art. 1 k.w. wyrażonych w art. 42 Konstytucji RP wspomnianych zasad. Tenże przepis stanowi, że za wykroczenie nie może być uznany czyn jeżeli został popełniony przez sprawcę w chwili, kiedy nie był jeszcze – jako taki – określony w ustawie. Nadto z treści tego przepisu wynika, że nie wolno wymierzać danej osobie dowolnej kary, która nie została w ustawie określona w chwili popełnienia czynu będącego wykroczeniem, a także to że i odnośnie takich czynów istnieje zakaz wstecznego działania ustawy.

Poczynione w toku rozpoznawania kasacji ustalenia pozwalają uznać, że tak przepis art. 42 ust 1 Konstytucji, jak i przepis art. 1 § 1 k.w. zostały w sposób rażący naruszone przez Sąd Rejonowy w P. przy wydaniu zaskarżonego wyroku, co – w konsekwencji – doprowadziło do niesłusznego skazania Jacka B. za przypisane mu wykroczenie.

Nie ulega wątpliwości, że sąd w toku rozpoznawania sprawy jest uprawniony do samodzielnej oceny, czy mający w niej zastosowanie akt normatywny niższego rzędu niż ustawa jest zgodny z ustawą lub Konstytucją. Przy czym, mimo że sądowej kontroli legalności aktów normatywnych

niższych rangą niż ustawa poddano wszystkie tego rodzaju akty, kompetencje sądu do jej sprawowania są ograniczone do dokonywania tzw. kontroli konkretnej. Oznacza ona, że sąd może badać konstytucyjność aktu normatywnego, który ma mieć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie.

W judykaturze i doktrynie przyjmuje się, że z art. 178 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że „sędziowie w sprawowanie swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”, wynikają dla sądów uprawnienia do samodzielnej oceny i ustalenia zgodności podustawowych aktów normatywnych z ustawami, przy okazji rozpatrywania spraw cywilnych, karnych i innych, a w razie stwierdzenia ich niezgodności z ustawami, odmowy ich zastosowania w konkretnej sprawie. Skoro bowiem tenże przepis Konstytucji określa prawo i obowiązek stosowania przez sędziów ustawy, to wynika stąd i ich powinność odmowy zastosowania niezgodnego z ustawą podustawowego przepisu normatywnego (por. Z. Jarosz, S. Zawadzki: Prawo konstytucyjne, Warszawa 1987 s. 532; L. Garlicki: Trybunał Konstytucyjny a rola sądów w ochronie konstytucyjności prawa, PiP 1986, nr 2, s. 40; A. Józefowicz: Uprawnienia sądów w zakresie badania zgodności prawa, PiP 1990, nr 1, s. 74; K. Kręcis: glosa do postanowienia SN z dnia 7 czerwca 2002 r., I KZP 17/02, Prz. Sejm. 2002, nr 5, s. 134; T. Kuczyński: glosa do wyroku SN z dnia 1 lipca 1999 r., I PKN 133/00, OSP 2001, nr 4, poz. 57).

Trafnie zatem Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 24 czerwca 1993 r., III KRN 100/93 (OSNKW 1993, z. 9-10, poz. 62) stwierdził, że „sądy, w tym i Sąd Najwyższy, nie mogą wprawdzie generalnie kwestionować mocy wiążącej uchwały organu samorządowego, jednakże w wypadku gdyby uchwała taka miała stanowić podstawę odpowiedzialności karnej, sądom wolno odmówić jej zastosowania, jeżeli stwierdzą, że została ona wydana z przekroczeniem ustawowego upoważnienia”. Orzeczenie to spotkało się z pełną aprobatą (por. glosa R.A. Stefańskiego, OSP 1994, nr 7-8, poz. 148;

Z. Doda, Jan Grajewski: Węzłowe problemy postępowania karnego w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego za lata 1991 – 1994, PS 1996, nr 5, s. 31).

Takiej kontroli przepisów uchwały Rady Miejskiej w P. z dnia 16 stycznia 1996 r. Nr XXX/207/II/96, określającej warunki prowadzenia handlu okrężnego w tym mieście, zaniechał Sąd Rejonowy w P. przy wydaniu zaskarżonego wyroku, skoro w pełni aprobował orzeczenie Kolegium do Spraw Wykroczeń, skazujące Jacka B. za czyn w tej uchwale określony.

Tymczasem § 6 uchwały stanowi, że osoby naruszające (wskazane w poprzedzających go przepisach) postanowienia uchwały podlegają karze grzywny zgodnie z zasadami i trybem przewidzianym w prawie o wykroczeniach. To właśnie tak zredagowany przepis był podstawą wymiaru kary orzeczonej wobec obwinionego.

Nie ulega przy tym wątpliwości, że organy samorządu terytorialnego mogą wprawdzie wydawać przepisy porządkowe na podstawie art. 40 ust 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.), ale tylko w zakresie nie uregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, a nadto tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Nadto, stosownie do treści ust 4 tegoż przepisu, te przepisy porządkowe mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzoną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

We wspomnianym już uzasadnieniu wyroku z dnia 8 lipca 2003 r., Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wobec jednoznacznego brzmienia art. 42 ust 1 Konstytucji, wyrażającego zasadę wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego, należy przyjąć, że organy samorządu terytorialnego nie mogą ustanawiać kary grzywny ani nawet określić jej granic, a jedynie wskazywać na sankcje przewidziane przez szczegółowe przepisy o wykro-

zeniach, w szczególności w art. 54 k.w. Równocześnie Trybunał zauważył, że stosowne regulacje uchwały Rady Miejskiej w Ł. (której § 4 dotyczył identycznego zapisu jak ten zawarty w § 6 uchwały Rady Miejskiej w P. i która to uchwała regulowała także zasady prowadzenia handlu w miejscach innych niż wyznaczone) stanowią wyłącznie określenie normy sankcjonowanej (zakazu), której naruszenie prowadzi do odpowiedzialności wynikającej z Kodeksu wykroczeń. W tym kontekście art. 54 k.w. stosuje się wyłącznie do naruszeń takich przepisów porządkowych, co do których wyraźnie zastrzeżono, że ich naruszenie podlega odpowiedzialności karno-administracyjnej. Takiego zastrzeżenia nie posiada z pewnością § 1 uchwały Rady Miejskiej w P., w oparciu o który to przepis zakwalifikowano przypisane Jackowi B. wykroczenie. Powołany przez Kolegium do Spraw Wykroczeń przy Sądzie Rejonowym w P. przepis § 6 tejże uchwały Rady Miejskiej w P., jako podstawa prawna wymierzonej Jackowi B. kary, nie może też być podstawą jego odpowiedzialności za to wykroczenie, gdyż w istocie (jak to już odnotowano) nie zawiera on oznaczonej wyraźnie sankcji karnej. Wymogu niezbędności nie może zstąpić zawarte w tym przepisie ogólne (przytoczone powyżej) odesłanie do prawa o wykroczeniach. Nie ulega wszak wątpliwości, że przepis przewidujący odpowiedzialność za wykroczenie powinien być tak sformułowany, by między innymi przewidywał wyraźnie oznaczoną sankcję. Wynika to jednoznacznie z treści omawianego już art. 42 ust. 1 Konstytucji RP i art. 1 k.w., a pośrednio także z art. 40 ust 4 ustawy o samorządzie terytorialnym. Podzielić należy, wyrażone już w orzecznictwie Sądu Najwyższego poglądy, że przy tworzeniu przepisów o charakterze porządkowym, mających wyjaśnić swą treścią dyspozycję przepisu o charakterze „blankietowym” zawierającego już konkretną sankcję (jak np. art. 54 k.w.), wystarczające byłoby ogólne odesłanie do odpowiedzialności przewidzianej w tym przepisie, jeśli tylko przewidywana kara grzywny miałaby być równa tej, którą ten przepis przewiduje.

Takie odesłanie do sankcji przewidzianej w przepisie Kodeksu wykroczeń (prawie materialnym) uznać jednak należy za minimum wymagań w tym zakresie (por. uzasadnienie wyroku SN z dnia 24 czerwca 1993 r., III KRN 100/93, OSNKW 1993, z. 9-10, poz. 62; wyrok SN z dnia 4 grudnia 2001 r., V KKN 293/01, niepubl.).

Innymi słowy, uchwały Rady Miejskiej aby spełniać minimalne standardy poprawności legislacyjnej, winny odsyłać do konkretnego przepisu Kodeksu wykroczeń i określać konsekwencje prawno-materialne wobec tych podmiotów, których te uchwały dotyczą. Tymczasem uchwała Rady Miejskiej w P., która stanowiła podstawę skazania Jacka B. w niniejszej, sprawie nie spełnia nawet tych minimalnych kryteriów poprawności techniki legislacyjnej w omawianym zakresie, niewątpliwie bowiem nie odsyła ona do konkretnego przepisu Kodeksu wykroczeń, i jednoznacznie nie określa wobec sprawcy prawno-materialnych konsekwencji naruszenia przez niego zawartych w niej przepisów.

W tym stanie rzeczy zasadność kasacji jest niewątpliwa. Konsekwencją takiej oceny było też uwzględnienie zawartego w niej wniosku dotyczącego uchylenia zaskarżonego wyroku i utrzymanego w nim mocy orzeczenia Kolegium do Spraw Wykroczeń oraz uniewinnienie Jacka B. od popełnienia zarzucanego mu czynu. Ze wskazanych bowiem powyżej względów powołany w orzeczeniu Kolegium i aprobowany następnie przez Sąd Rejonowy w zaskarżonym wyroku przepis § 6 uchwały kreującej w tychże rozstrzygnięciach odpowiedzialność karnoadministracyjną Jacka B. za przypisane mu wykroczenie, z powodu tych tak istotnych braków redakcyjnych nie mógł w ogóle – w przypadku naruszenia owych postanowień tejże uchwały Rady Miejskiej w P. z dnia 16 stycznia 1996 r. – ustanawiać takiej odpowiedzialności. Stąd też, w konsekwencji, Jacka B. należało uniewinnić od popełnienia zarzucanego mu czynu.