

Sygn. akt I KZP 12/21

## POSTANOWIENIE

Dnia 9 marca 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Eugeniusz Wildowicz (przewodniczący)

SSN Barbara Skoczowska

SSN Małgorzata Wąsek-Wiaderek (sprawozdawca)

Protokolant Anna Kuras

przy udziale Prokuratora Prokuratury Krajowej Jerzego Engelkinga  
po rozpoznaniu w Izbie Karnej, na posiedzeniu w dniu 9 marca 2022 r.,  
przekazanego na podstawie art. 441 § 1 k.p.k. przez Sąd Okręgowy w T.,  
postanowieniem z dnia 28 września 2021 r., sygn. akt II Ka (...), zagadnienia  
prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy:

**„Czy zawarty w art. 2 § 1 k.w. zwrot *"jeżeli w czasie orzekania obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia wykroczenia, stosuje się ustawę nową"* w odniesieniu do normy intertemporalnej wyrażonej w tym przepisie obejmuje również sytuację, gdy w dacie orzekania nastąpiła zmiana przepisów rozporządzenia wydanego na podstawie odrębnej ustawy, pozostającego w związku z art. 116 § 1a k.w., w ten sposób, że określone zachowanie (zaniechanie) podlegające w dacie czynu penalizacji w oparciu o wymieniony przepis Kodeksu wykroczeń, nie jest penalizowane w dacie orzekania?"**

**postanowił  
odmówić podjęcia uchwały.**

UZASADNIENIE

Zagadnienie prawne przedstawione do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu wyłoniło się na tle następującej sytuacji procesowej.

Straż Miejska w T. złożyła do Sądu Rejonowego w T. wniosek o ukaranie M.R., obwinionego o to, że w dniu 20 stycznia 2021 r., około godziny 15:50, na placu (...) w T., w miejscu publicznym, objętym nakazem przebywania obywateli z zakrytymi ustami i nosem częścią odzieży, przyłbicą lub maseczką, przemieszczał się po ww. placu bez zakrytych ust i nosa w obecności osób tam przechodzących, tj. o wykroczenie z art. 116 § 1a k.w. w zw. z § 27 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. 2020, poz. 2353, ze zm.).

Wyrokiem zaocznym Sądu Rejonowego w T. z dnia 19 maja 2021 r., sygn. akt II W (...), obwiniony został uznany za winnego zarzucanego mu czynu, za który wymierzono mu karę 150 złotych grzywny. Wyrok zawierał również rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów sądowych.

Powyższy wyrok został zaskarżony osobistą apelacją obwinionego. Podniósł on szereg argumentów, przede wszystkim skupionych wokół możliwości przypisania sprawstwa wykroczenia w oparciu o przepisy rangi podustawowej, nawet wydane na podstawie ustawy, co zdaniem obwinionego miało stać w opozycji do szeregu norm Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zdaniem Sądu Okręgowego w T., będącego w niniejszej sprawie Sądem odwoławczym, w realiach niniejszej sprawy wyłoniło się zagadnienie prawne wymagające zasadniczej wykładni ustawy, o którym mowa w art. 441 § 1 k.p.k., sformułowane przez ten Sąd w postanowieniu z dnia 28 września 2021 r., sygn. akt II Ka (...), w brzmieniu: „Czy zawarty w art. 2 § 1 k.w. zwrot »jeżeli w czasie orzekania obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia wykroczenia, stosuje się ustawę nową« w odniesieniu do normy intertemporalnej wyrażonej w tym przepisie obejmuje również sytuację, gdy w dacie orzekania nastąpiła zmiana przepisów rozporządzenia wydanego na podstawie odrębnej ustawy, pozostającego w związku z art. 116 § 1a k.w., w ten sposób, że określone zachowanie (zaniechanie) podlegające w dacie czynu penalizacji w oparciu o

wymieniony przepis Kodeksu wykroczeń, nie jest penalizowane w dacie orzekania?".

W uzasadnieniu postanowienia Sąd Okręgowy wskazał, odwołując się do orzecznictwa i literatury przedmiotu, że pojęcie ustawy na gruncie przepisów międzyczasowych w prawie karnym rozumiane jest szeroko i nie ogranicza się wyłącznie do ustawy, jako szczególnego rodzaju aktu prawnego, ale odnosi się do całości stanu prawnego obowiązującego w danym czasie, włącznie z przepisami niższego rzędu wypełniającymi tzw. ustawy blankiet lub precyzującymi znamiona zawarte w przepisie ustawy. Zauważył także, że w literaturze dopuszcza się możliwość wyjątku od zasady stosowania ustawy nowej w wypadku tzw. ustawy czasowej, który wyłączać będzie art. 4 § 1 k.k., a ustawa taka znajdzie zastosowanie do wszystkich czynów popełnionych w okresie jej obowiązywania, niezależnie od tego czy ustawa obowiązująca po ustawie czasowej depenalizuje taki czyn czy też modyfikuje jego penalizację. Nie uszło przy tym uwadze Sądu odwoławczego to, że dla funkcjonowania tego wyjątku wymaga się w doktrynie zawarcia odpowiedniej klauzuli w ustawie czasowej, pozwalającej na jej stosowanie do czynów popełnionych w czasie jej obowiązywania także po jej uchyleniu. W braku takiej klauzuli do ustawy czasowej stosuje się ogólne reguły kolizji ustaw w czasie przewidziane w prawie karnym.

Następnie Sąd pytający przytoczył historię zmian w zakresie uregulowań związanych z obowiązkiem zakrywania ust i nosa, wskazując okresy, w których obowiązek ten istniał i w których był znoszony, a także podając akty prawne go wprowadzające, tj. rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii: z dnia 1 grudnia 2020 r., ustanawiające nakaz obowiązujący do dnia 27 grudnia 2020 r. (Dz. U. 2020, poz. 2132); z dnia 21 grudnia 2020 r., ustanawiające nakaz do dnia 28 lutego 2021 r. (Dz. U. 2020, poz. 2316, ze zm.); z dnia 26 lutego 2021 r., ustanawiające nakaz do dnia 28 marca 2021 r. (t.j. Dz. U. 2021, poz. 447, ze zm.); z dnia 19 marca 2021 r., ustanawiające nakaz do dnia 7 maja 2021 r. (Dz. U. 2021, poz. 512, ze zm.).

Na tle tych ogólnych rozważań przedstawiono wątpliwość, opartą głównie o względy aksjologiczne i sprawiedliwościowe, związaną z koniecznością

zastosowania w sprawie rozpoznawanej przez Sąd Okręgowy w postępowaniu odwoławczym ogólnej zasady stosowania ustawy nowej (albowiem ustawa epizodyczna nie przewidywała żadnych wyjątkowych klauzul w tej mierze). Sąd dostrzegł bowiem, że przepisy ustanawiające obowiązek zakrywania ust i nosa, których naruszenie stanowiło wykroczenie określone w art. 116 § 1a k.w., miały charakter epizodyczny, a utrata ich mocy nie wynikała z decyzji o puszczeniu w niepamięć takich czynów, lecz z zaistniałej w określonym czasie sytuacji faktycznej związanej z przebiegiem pandemii, uzasadniającym złagodzenie stosownych obostrzeń. Te rozważania doprowadziły Sąd do konkluzji, że zastosowanie art. 2 § 1 k.w. w takim wypadku prowadziłoby także do naruszenia konstytucyjnej zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), albowiem o tym, czy ktoś miałby zostać ukarany za naruszenie nakazu zakrywania ust i nosa miałyby decydować szybkość zrealizowania przez państwo odpowiedzialności represyjnej za wykroczenie. Limitowanie możliwości karania w oparciu o przepisy rangi podustawowej, pozostające w związku z art. 116 § 1a k.w., w oparciu o datę w jakiej następuje orzekanie, może różnicować sytuację prawną w przypadku tożsamyh zachowań dokonanych przez różne osoby, w tym samym czasie, a nawet miejscu.

Jako dalsze uzasadnienie wątpliwości interpretacyjnych Sąd Okręgowy przywołał trzy orzeczenia Sądu Najwyższego, z których dwa miały opowiadać się za możliwością stosowania art. 2 § 1 k.w. (wyroki z dnia: 26 marca 2021 r., II KK 40/21 i 16 marca 2021 r., II KK 97/21), zaś jedno wykluczało taką możliwość (wyrok z dnia 8 kwietnia 2021 r., II KK 75/21).

Prokurator Prokuratury Krajowej w pisemnym stanowisku z dnia 20 grudnia 2021 r. wniósł o odmowę podjęcia uchwały, wskazując, że w sprawie nie zachodzi zagadnienie prawne wymagające zasadniczej wykładni ustawy. Stwierdził, że treść art. 2 § 1 k.w. jest jasna i nie może budzić żadnych wątpliwości, a na pytanie Sądu odwoławczego można uzyskać odpowiedź w drodze wykładni systemowej, funkcjonalnej i celowościowej przywołanych w nim przepisów, interpretowanych ze sobą we wzajemnym powiązaniu. Przejawem takiego stanu rzeczy ma być, zdaniem prokuratora, zajęcie własnego, wyraźnego stanowiska przez Sąd pytający i jedynie poszukiwanie jego akceptacji przez Sąd Najwyższy. W stanowisku prokuratora wskazano ponadto, że problem sformułowany w pytaniu Sądu

Okręgowego w T. nie wyłonił się przy rozpoznawaniu środka odwoławczego, bowiem apelacja obwinionego nie zawierała takiego zarzutu, a Sąd odwoławczy dostrzegł go z urzędu. W ocenie prokuratora sąd powinien najpierw dokonać oceny argumentów zawartych w apelacji, wskazujących na niemożność pociągnięcia obwinionego do odpowiedzialności za wykroczenie na podstawie przepisów rozporządzenia, a nie ustawy. Brak przeprowadzenia takiej oceny pozwala stwierdzić, że postawione pytanie ma charakter abstrakcyjny a nie rzeczywisty.

W dalszych rozważaniach prokurator stanął jednak na stanowisku, że art. 2 § 1 k.w. nie ma zastosowania do podstawowych przepisów porządkowych, które mają charakter przepisów epizodycznych. Powinny więc one być stosowane nadal do czynów, które zostały popełnione w czasie ich obowiązywania, pomimo uchylecia tych przepisów. Prokurator podzielił w tym miejscu zastrzeżenia Sądu pytającego wyrażone na gruncie konstytucyjnej zasady równości. Podkreślił, że samo uchycenie określonych przepisów po epidemii w żaden sposób nie może być usprawiedliwieniem dla czynów popełnianych w czasie jej trwania. Późniejszy, łagodniejszy stan prawny nie zmienia merytorycznej oceny takiego zachowania, lecz odzwierciedla po prostu inną sytuację faktyczną. Pomocniczo prokurator odwołał się w tym względzie do stanowiska wyrażonego w wyroku Sądu Okręgowego w L. z dnia 30 września 2021 r., sygn. akt IV Ka 463/21.

### **Sąd Najwyższy zważył, co następuje.**

W doktrynie procesu karnego i bogatym orzecznictwie Sądu Najwyższego na gruncie art. 441 k.p.k. wskazuje się, że przedstawienie Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy uzależnione jest od spełnienia kilku warunków. Po pierwsze, musi wyłonić się ono przy rozpoznawaniu środka odwoławczego przez sąd. Po drugie, w zagadnieniu takim musi wystąpić istotny problem interpretacyjny związany z wykładnią przepisu, który w praktyce sądowej jest rozbieżnie interpretowany, albo też przepisu, który sformułowany jest wadliwie lub niejasno. Po trzecie, w sprawie takiej musi zachodzić konieczność dokonania „zasadniczej wykładni ustawy”, czyli sytuacja, w której przepis taki umożliwia rozbieżne interpretacje, co byłoby niekorzystne dla funkcjonowania prawa w praktyce. Po czwarte, między przedstawionym

zagadnieniem prawnym a dokonanyimi w sprawie ustaleniami faktycznymi musi zachodzić związek, który oznacza, że wyjaśnienie wątpliwości interpretacyjnych musi być niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy (zob. R. A. Stefański, *Instytucja pytań prawnych do Sądu Najwyższego w sprawach karnych*, Kraków 2001, s. 254-261, 352-371). Przekazanie zagadnienia prawnego, jako stanowiące wyjątek od określonej w art. 8 § 1 k.p.k. zasady samodzielności jurysdykcyjnej sądu karnego, musi być przy tym poprzedzone przez sąd pytający dokonaniem próby usunięcia podniesionych wątpliwości interpretacyjnych w drodze wykładni operatywnej (R. A. Stefański, *op. cit.*, s. 357). Przedmiotem pytania prawnego nie mogą być kwestie związane z ustaleniami faktycznymi, oceną dowodów czy też dotyczące możliwości zastosowania określonej normy do ustalonego w sprawie stanu faktycznego. Tryb wskazany w art. 441 k.p.k. nie służy także temu, by sądy odwoławcze, przy pomocy Sądu Najwyższego, upewniały się co do prawidłowości przyjmowanego przez nie stanowiska interpretacyjnego (zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 30 września 2010 r., I KZP 17/10, OSNKW 2010, z. 10, poz. 88; z dnia 29 marca 2006 r., I KZP 58/05; z dnia 29 września 2004 r., I KZP 22/04, OSNwSK 2004, poz. 1691).

Tak określonych wymogów przedstawione przez Sąd Okręgowy w T. pytanie prawne nie spełnia.

Zawarty w pytaniu prawnym problem powstał przy rozpoznawaniu środka odwoławczego. Zgodzić się należy ze stanowiskiem przedstawionym przez prokuratora Prokuratury Krajowej, że problem ten leży poza zakresem sformułowanych zarzutów. Nie oznacza to jednak, że nie może pozostawać w kręgu procesowego zainteresowania Sądu odwoławczego, a to z uwagi na unormowania art. 440 k.p.k. w zw. z art. 109 § 2 k.p.s.w., o czym zdaje się zapominać prokurator. Sąd Okręgowy nie powołał się co prawda na wskazane przepisy, ani nie wskazał wprost, że rozważa wyjście poza zakres podniesionych zarzutów. Tym niemniej, właśnie potrzeba zapewnienia wydania sprawiedliwego wyroku, nawet jeżeli wyczytana jedynie *implicite* z motywów pytania prawnego i okoliczności sprawy, nie tyle upoważniała ten Sąd, ale przede wszystkim zobowiązywała również do analizy i tego zagadnienia (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 września 2006 r., I KZP 20/06, OSNKW 2006, z. 10, poz.

89). Zbyteczne w takiej sytuacji było, czego zdaje się oczekiwać prokurator Prokuratury Krajowej, aby już na tym etapie, i to w uzasadnieniu pytania prawnego, Sąd dokonywał analizy zasadności zarzutów wniesionego środka odwoławczego.

Przedstawiony w pytaniu problem interpretacyjny nie spełnia jednak kryterium istotnego zagadnienia prawnego, które wymagałoby dokonania – w drodze wyjątku od zasady samodzielności jurysdykcyjnej sądu karnego (art. 8 § 1 k.p.k. w zw. z art. 8 k.p.s.w.) – interpretacji przez Sąd Najwyższy. Wynika to zasadniczo z faktu, że kwestia objęta pytaniem prawnym była już wielokrotnie rozstrzygana w stabilnym i w miarę jednolitym orzecznictwie.

Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, a także poglądów doktryny prawa karnego – co przyjmuje zarówno Sąd pytający, jak i prokurator Prokuratury Krajowej – pojęcie ustawy we wskazanych przepisach należy odnosić nie jedynie do określonego rodzaju aktów prawnych (wskazanych w katalogu źródeł prawa w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP), a do całego obowiązującego w danym czasie stanu prawnego mającego zastosowanie do badanego czynu. Zmiana ustawy może więc dotyczyć zmiany ustawy *sensu stricto*, w tym zmiany choćby jej poszczególnych przepisów, wartościujących badany czyn, jak również zmiany przepisów wydanych przez właściwe organy na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. W podobnym duchu wielokrotnie wypowiadał się Sąd Najwyższy, który przyjął, iż nie tylko zmiana przepisu blankietowego, ale także zmiana przepisów precyzujących sferę karalności powoduje zmianę stanu prawnego określonego w tym przepisie i stan ten należy oceniać w ramach art. 4 § 1 k.k. Oznacza to w kontekście zasady *lex mitior retro agit*, że zmianą ustawy obligującą do rozważenia pierwszeństwa ustawy obowiązującej w czasie orzekania przed ustawą obowiązującą w czasie popełnienia czynu, jest co do zasady zmiana dowolnego elementu składającego się na stan prawny odnoszący się do badanego czynu, w tym zmiana regulacji wypełniających blankietowo sformułowane przepisy prawa karnego (por. uchwały Sądu Najwyższego z: dnia 15 lutego 1984 r., VI KZP 44/83, OSNKW 1984, z. 7-8, poz. 69; dnia 21 listopada 1986 r., VI KZP 23/86, OSNKW 1987, z. 3-4, poz. 23; dnia 25 listopada 1971 r., VI KZP 42/71, OSNKW 1972, z. 2, poz. 30; dnia 18 kwietnia 1973 r., VI KZP 5/73, OSNKW 1973, z. 7-8, poz. 87, oraz wyroki SN: z dnia 11 października 2000 r., III KKN 356/99, z dnia 4 lipca 2001 r., V KKN 346/99;

z dnia 27 czerwca 2003 r., III KK 202/03; z dnia 9 lipca 2020 r. III KK 182/19; por. także A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, t. I, Kraków 2004, s. 97-98; T. Grzegorzczak, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 110; F. Prusak, *Prawo i postępowanie karne skarbowe*, Warszawa 2002, s. 7). Niemniej tak w orzecznictwie, jak i w literaturze, sygnalizowane były też zastrzeżenia, wskazujące na konieczność poczynienia w takim podejściu niezbędnych wyjątków (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 1994 r., I KZP 42/93, OSNKW 1994, z. 4, poz. 25; L. Wilk, J. Zagrodnik, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 23).

Wobec uznania prawa wykroczeń za prawo karne *sensu largo*, dorobek orzeczniczy dotyczący stosowania reguły *lex mitior retro agit* w sprawach o przestępstwa do odpowiedzialności za wykroczenia nie może budzić żadnych wątpliwości.

W kwestii zastosowania do ustaw epizodycznych ogólnych reguł intertemporalnych, w braku szczególnych rozwiązań legislacyjnych, doktryna prawa karnego i orzecznictwo Sądu Najwyższego przedstawiają zasadniczo zgodne i jednolite stanowisko, o czym przekonuje już chociażby przegląd dostępnych orzeczniczych baz danych (którego w ograniczonym zakresie dokonał Sąd pytający, a który w zasadzie pominął prokurator Prokuratury Krajowej, posiłkując się orzeczeniem jednego z sądów okręgowych).

W tym zakresie warto odesłać do orzecznictwa zapadającego już na gruncie Kodeksu karnego z 1932 r., albowiem rozwiązania w nim przewidziane miały charakter szczególny i wprost odnosiły się do problematyki ustaw epizodycznych. Nie zostały one natomiast recypowane w Kodeksie karnym z 1969 r. (art. 2 § 1), jak i obowiązującym obecnie Kodeksie karnym z 1997 r. (art. 4 § 1). Kodeks karny z 1932 r. określał podstawową regułę kolizyjną związaną ze zmianą ustawy w czasie (art. 2 § 1) w sposób analogiczny, jak czyniły to jego odpowiedniki – art. 2 § 1 k.k. z 1969 r. i art. 4 § 1 k.k. z 1997 r. Odmienne jednak od kodyfikacji późniejszych, w art. 2 § 3 k.k. z 1932 r. wprost wskazywano, że ustawę, wydaną z powodu wyjątkowych stosunków faktycznych, stosuje się do czynów popełnionych w czasie jej mocy obowiązującej, choćby nawet straciła moc z powodu zmiany tych stosunków. To właśnie to szczególne unormowanie pozwoliło sądom na stosowanie



uchylonych przepisów ustaw epizodycznych do czynów popełnionych w czasie ich obowiązywania, pomimo że w nowym stanie prawnym (w chwili orzekania) czyny takie nie stanowiły już czynów zabronionych. Co więcej, na gruncie art. 2 § 3 k.k. z 1932 r. pod pojęciem ustawy rozumiano także, jak w wypadku ówczesnego art. 2 § 1 (i jego następców) akty wykonawcze wydane na podstawie upoważnienia ustawowego.

Na gruncie ówczesnego stanu prawnego Sąd Najwyższy, w wyroku z dnia 31 marca 1949 r. (K 132/49, OSN(K) 1949, z. 2, poz. 46) przyjął, że przepis art. 44 m.k.k. ma charakter blankietowy – o bycie zaś przestępstwa rozstrzyga treść odnośnego rozporządzenia, obowiązującego w czasie dokonania czynu prawnie zakazanego. Wskazał, że czyn przypisany oskarżonemu miał miejsce w czasie, gdy wywóz części samochodowych był jeszcze zakazany. Późniejsza zmiana, aczkolwiek dokonana w formie nowelizacji rozporządzenia Min. Ziem. Odzysk. z dnia 17 II 1948 r. (Dz. U. R. P. z 1948 r. Nr 11, poz. 82), a wyliczająca części samochodowe wśród przedmiotów, jakie wolno wywozić bez zezwolenia, nie wpływała już na istotę czynu dokonanego w czasie, gdy zakaz wywozu bez pozwolenia danego przedmiotu jeszcze istniał. Aczkolwiek, według ogólnej zasady, do czynu w chwili wyrokowania stosowano ustawę o tej treści, jaką zyskała skutek późniejszej nowelizacji, lecz w danym przypadku zastosowanie miał przepis art. 2 § 3 k.k. z 1932 r., gdyż przepis art. 44 m.k.k. w oparciu o odnośne rozporządzenie był typowym przykładem ustawy wydanej z powodu wyjątkowych stosunków faktycznych (przejściowe zakazy uchylane w miarę normalizacji życia powojennego), którą należało stosować, choćby straciła moc z powodu zmiany tych stosunków, byleby czyn popełniony był w czasie jej obowiązywania.

Z kolei w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 1958 r. (IV KO 22/58, OSNPG 1958, z. 11, poz. 18) wskazano, że charakter ustawy epizodycznej ma taka ustawa karna, której obowiązywanie przewidziano z góry na pewien czas, dający się chociażby w ogólnych zarysach oznaczyć. Ten swój charakter ustawa karna wyraża albo wprost przez odpowiednie wskazanie na czas trwania mocy obowiązującej zawartych w niej zakazów lub nakazów, albo niekiedy przez przybranie, w całości lub w poszczególnych przepisach, formy blankietowej. W tym ostatnim przypadku przepis ustawy karnej wymaga

uzupełniających norm, które organ uprawniony w tym przepisie wydaje stosownie do potrzeby bieżącego czasu. Podkreślono, odsyłając do komentarza do Kodeksu karnego J. Makarewicza (Lwów 1938, s. 59 – „Jest to ustawodawstwo *sui generis* obliczone na uregulowanie życia społecznego w warunkach anormalnych”), że Kodeks karny z 1932 r. zajmował się zagadnieniem ustawy epizodycznej w art. 2 § 3 k.k. Z tego przepisu wynikało, że o charakterze epizodycznym ustawy rozstrzyga fakt wydania jej „z powodu” wyjątkowych, a więc uznawanych za przejściowe, stosunków faktycznych.

Także w uchwale z dnia 3 kwietnia 1967 r. (VI KZP 52/67, OSNPG 1968, z. 4, poz. 34) Sąd Najwyższy podkreślał, że wprawdzie według ogólnej zasady wyrażonej w art. 2 § 1 k.k. z 1932 r. przepis obowiązujący w chwili czynu nie mógł mieć doń zastosowania, jeżeli w chwili wyrokowania czyn ten nie stanowił już przestępstwa, to jednak w odniesieniu do normy art. 25 § 1 w związku z art. 7 ustawy z dnia 10.XII.1959 r. o zwalczaniu alkoholizmu winien mieć w zasadzie zastosowanie przepis art. 2 § 3 k.k., według którego sąd stosować miał ustawę wydaną z powodu wyjątkowych stosunków faktycznych nawet wtedy, gdy utraciła ona moc z powodu zmiany tych stosunków. Co warte podkreślenia, Sąd Najwyższy wprost w uzasadnieniu tej uchwały odniósł się do problematyki przepisów wypełniających blankiet ustawy w aspekcie problematyki zmiany prawa w czasie. Wskazał bowiem, że na uznanie normy art. 25 § 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1959 r. (w jej związku z art. 7 tej ustawy) za ustawę epizodyczną, o której mowa w art. 2 § 3 k.k. z 1932 r., pozwala fakt, że ustawy blankietowe zwykle związane są z wyjątkowymi stosunkami faktycznymi, a powodem wydawania przez rady narodowe – uchylanych potem przez nie – zakazów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na danym terenie w określone dni, są zazwyczaj wyjątkowe i przejściowe okoliczności. Zaznaczył przy tym, że gdyby jednak z treści uchwały rady narodowej albo z protokołu posiedzenia prezydium rady narodowej, na którym przygotowano projekt, lub z protokołu sesji rady narodowej, na której uchwałę podjęto wynikało, że u podstaw wydanych przez radę narodową zakazów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych leży nie wyjątkowe stosunki faktyczne, lecz jedynie aktualne poglądy rady narodowej w kwestii skutecznych

środków zwalczania alkoholizmu, wówczas nie miałyby zastosowania przepis art. 2 § 3 k.k. z 1932 r., lecz zasada ogólna wyrażona w art. 2 § 1 i § 2 k.k. z 1932 r.

Po wejściu w życie Kodeksu karnego z 1969 r. stanowisko Sądu Najwyższego nie uległo zmianie, poza tą, jaka wynikała z braku recepcji w nowo wprowadzonym Kodeksie odpowiednika art. 2 § 3 k.k. z 1932 r. Nadal więc w sposób szeroki rozumiano na gruncie art. 2 § 1 k.k. z 1969 r. pojęcie ustawy, obejmujące także akty niższego rzędu. Do przepisów epizodycznych stosowano jednak, nie doznającą jak poprzednio żadnego wyjątku dla uregulowań czasowych, ogólną zasadę stosowania ustawy nowej, o ile jest względniejsza dla sprawcy.

Już w uchwale w dnia 18 kwietnia 1973 r. (VI KZP 5/73, OSNKW 1973, z. 7-8, poz. 87) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że do czynów popełnionych przed wejściem w życie wskazanego w tej uchwale zarządzenia Ministra Finansów w sprawie zezwolenia na niektóre darowizny i pożyczki wartości dewizowych, a będących przedmiotem postępowania po jego wejściu w życie, miał zastosowanie art. 2 § 1 k.k. z 1969 r. w związku z art. 2 u.k.s. z 1971 r. Przez użyte bowiem w art. 2 § 1 k.k. określenie „ustawa” należało rozumieć cały stan prawny obowiązujący zarówno w chwili popełnienia przestępstwa, jak i w chwili orzekania. „Cały stan prawny” zaś to zarówno ustawa, jak i każdy akt normatywny, czerpiący swą moc obowiązującą z upoważnienia ustawy, wydany przez właściwy organ na podstawie i w granicach określonych tym upoważnieniem.

W uchwale z dnia 15 lutego 1984 r. (VI KZP 44/83, OSNKW 1984, z. 7-8, poz. 69) Sąd Najwyższy podkreślił, że nie tylko zmiana przepisu blankietowego, ale także każda zmiana przepisów precyzujących sferę karalności powoduje zmianę stanu prawnego określonego w tym przepisie i stan ten należy oceniać w ramach art. 2 § 1 k.k. z 1969 r. Kodeks ten, w przeciwieństwie do Kodeksu karnego z 1932 r., nie zawierał specyficznej reguły intertemporalnego prawa karnego odnoszącej się do ustaw epizodycznych, która nakazywałaby stosowanie przepisów ustawy epizodycznej mimo uchylenia jej mocy co do czynów popełnionych w czasie jej obowiązywania (art. 2 § 3 k.k. z 1932 r.), lecz kwestię tę pozostawiał do uregulowania ustawom szczególnym, co wynikało m.in. z art. 121 k.k. z 1969 r.

Pogląd ten został także powtórzony w uchwale z dnia 27 października 1988 r. (VI KZP 11/88, OSNKW 1988, z. 11-12, poz. 77), w której wskazano, że art. 2 § 1

k.k. z 1969 r. w zw. z art. 2 u.k.s. z 1971 r. ma zastosowanie, gdy w czasie orzekania w sprawie o przestępstwo określone w art. 80 u.k.s. z 1971 r. towar będący przedmiotem tego przestępstwa był lub jest zwolniony od cła, chociażby na okres przejściowy. Podkreślono, że w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego nie ulega wątpliwości, że zmiany w taryfie celnej, polegające np. na zwolnieniu niektórych towarów od cła, obowiązujące w dacie orzekania, mają charakter „nowej ustawy” w rozumieniu art. 2 § 1 k.k. z 1969 r. i – zgodnie z wyrażoną w tym przepisie zasadą – powinny być stosowane. Sąd Najwyższy wyjaśnił jednocześnie, że ze względu na fakt, iż Kodeks karny z 1969 r. nie zawierał zasady odrębnie normującej kwestię stosowania ustaw karnych wydawanych np. z powodu wyjątkowych okoliczności faktycznych – epizodycznych, przejściowych i ewentualnie innych – należało uznać, że „zawieszenie” na oznaczony okres pobierania cła od niektórych towarów jest równoznaczne ze zwolnieniem ich od cła. Z tego powodu zasada wyrażona w art. 2 § 1 k.k. z 1969 r. w zw. z art. 2 u.k.s. z 1971 r. miała również zastosowanie do wypadków „zawieszenia” na oznaczony okres pobierania cła (analogicznie w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 21 lipca 1988 r., II KR 154/88, OSNKW, z. 11-12, poz. 79). Uchwała ta spotkała się z krytyką (por. F. Prusak, OSP 1990, z. 1-3, s. 430), która nie doprowadziła jednak do zmiany kierunku w wykładni przepisów międzyczasowych. A. Zoll co prawda podkreślał, że stanowisko wyrażone w obu judykatach nie jest trafne, gdyż przepisy dotyczące sezonowego zawieszania taryf celnych należy traktować jako czasowe, stosujące się do czynów popełnionych w okresie ich obowiązywania, bez względu na to, czy były względniejsze, czy surowsze dla sprawcy (A. Zoll (w:) A. Zoll, W. Wróbel (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Lex/el. 2022, teza 10 do art. 4). Pogląd ten wydaje się być przy tym odmienny od ogólnie przyjętego przez tego autora stanowiska odnoszącego się do ustaw epizodycznych (o czym poniżej).

Na gruncie obecnie obowiązujących przepisów w orzecznictwie i doktrynie także dominuje pogląd, zgodnie z którym zasadę *lex mitior retro agit* stosuje się do uregulowań czasowych lub epizodycznych, o ile w przepisach intertemporalnych nie przyjęto rozwiązań normatywnych, które wyłączałyby lub modyfikowałyby zakres jej stosowania do tej grupy przepisów prawnych. Nadal też przez zmianę

ustawy rozumie się także zmianę aktów rangi podustawowej, dopełniających znamiona ustawowe.

Orzekając na gruncie Kodeksu karnego skarbowego Sąd Najwyższy konsekwentnie wskazuje, że z uwagi na powiązania norm karnych skarbowych z szeroko rozumianym prawem finansowym i częstą zmianą aktów wykonawczych do tych regulacji, przez zmianę ustawy rozumieć należy także zmiany w aktach finansowych, których naruszenie daje podstawę do karania za czyn określony w k.k.s. (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 r., V KKN 346/99). Uwzględniając precyzujące znamiona czynów penalizowanych w k.k.s. przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie ustanowienia czasowego zakazu przywozu niektórych pojazdów samochodowych, nadwozi i podwozi do tych pojazdów (Dz. U. 1997, nr 158, poz. 1053 ze zm.) Sąd Najwyższy uznał, że także ono – jako akt prawny o charakterze czasowym – jest elementem porządku prawnego podlegającego uwzględnieniu przy stosowaniu art. 2 § 2 k.k.s. Z kolei w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2003 r., III KK 202/03, wskazano, że zawarty w przepisach przytoczonego rozporządzenia zakaz wprowadzania na polski obszar celny samochodów osobowych, w przypadku, gdy od roku następnego po roku ich produkcji upłynęło co najmniej 10 lat, obowiązywał do dnia 31 grudnia 2001 r. Sąd Najwyższy zajął kategoryczne stanowisko, zgodnie z którym skoro w dniu orzekania w tej sprawie, na skutek zmiany stanu prawnego, nie stanowił już przestępstwa czyn polegający na wprowadzeniu tego typu samochodu osobowego na polski obszar celny, to również przestała istnieć przesłanka odpowiedzialności za nabycie tego samochodu (art. 91 § 3 k.k.s.), gdyż odpowiedzialność za przestępstwo określone w tym przepisie uzależnione jest od tego, czy pierwotny czyn, o którym mowa w jego dyspozycji, stanowi czyn zabroniony określony w art. 86-90 k.k.s. W analogicznej sprawie (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2003 r., II KK 209/03) podkreślono ponadto, że jeżeli, na skutek zmiany stanu prawnego przed datą orzekania przez sąd odwoławczy, nastąpiła depenalizacja czynu polegającego na wprowadzeniu określonych pojazdów samochodowych na polski obszar celny, związana w realiach stanu faktycznego z zakończeniem okresu obowiązywania przepisów

czasowych, to tym samym przestała istnieć przesłanka odpowiedzialności karnej za nabycie tych pojazdów samochodowych.

Za przepisy epizodyczne można też uznać przepisy regulujące wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę, relewantne m.in. z punktu widzenia ustalenia małej, dużej i wielkiej wartości w myśl art. 53 § 14-16 k.k.s. W stanowisku dotyczącym obliczania terminu przedawnienia karalności w kontekście kwalifikacji czynu z art. 65 § 1 k.k.s. lub art. 65 § 3 k.k.s., Sąd Najwyższy stwierdził, że sąd orzekający miał obowiązek ustalić dokładnie czyn oskarżonego i zakwalifikować ten czyn według ustawy obowiązującej w czasie jego popełnienia (w tym według obowiązujących na dzień popełnienia czynu stawek podatku akcyzowego i wysokości najniższego wynagrodzenia), a następnie, ponieważ zmieniła się ustawa karnoskarbowa, jak i wysokość wynagrodzenia minimalnego oraz stawki podatku akcyzowego, sąd w dacie orzekania miał obowiązek stosować ustawę nową, ale powinien też sprawdzić, czy w którymkolwiek momencie trwania postępowania karnoskarbowego, czyn skazanego mógł być zakwalifikowany inaczej niż z art. 65 § 1 k.k.s. i czy te ustawy wcześniejsze nie były dla skazanego względniejsze. Podkreślono jednocześnie, że przy dokonywaniu takich ocen należy brać pod uwagę całokształt obowiązującego w danym momencie ustawodawstwa, to jest k.k.s., stawkę podatku akcyzowego oraz wysokość obowiązującego w danym czasie minimalnego wynagrodzenia (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2008 r., V KK 218/07; por. także wyroki Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia: 30 kwietnia 2014 r., II AKa 37/14 i 17 grudnia 2014 r., II AKa 274/14).

Pogląd dominujący, o stosowaniu ogólnych karnomaterialnych reguł intertemporalnych do przepisów czasowych lub epizodycznych, znalazł odzwierciedlenie także w stanowiskach wyrażonych na gruncie epidemicznych rozwiązań normatywnych. W postanowieniu zawierającym pytanie prawne Sąd Okręgowy odwołał się wyłącznie do trzech orzeczeń Sądu Najwyższego dotyczących tej problematyki, przy czym dwóch podzielających stanowisko dominujące. Analiza orzecznictwa prowadzi do wniosku, że orzeczeń wypowiadających poglądy zgodne z dominującym w tej kwestii stanowiskiem, jest znacznie więcej. W trzech orzeczeniach Sąd Najwyższy zajął wyraźne stanowisko kierunkowe, w kilku kolejnych wyraził je pośrednio, obok głównych rozważań. Są

też takie judykaty, w których ocena zastosowania art. 2 § 1 k.w. uznana została za niecelową z uwagi na wydanie rozstrzygnięcia w oparciu o inną argumentację.

W wyroku z dnia 12 maja 2021 r., II KK 47/21, Sąd Najwyższy stwierdził, że przy obecnym braku przepisu szczególnego, wyłączającego stosowanie art. 2 § 1 k.w. w sprawach o czyny polegające na naruszeniu restrykcji epidemicznych, wszelkie argumenty celowościowe prezentowane na rzecz innego stanowiska można traktować wyłącznie jako wskazania na przyszłość, kierowane przede wszystkim do ustawodawcy. W przypadku ustawy wydanej w odpowiedzi na szczególną sytuację społeczną, istnieją racje przemawiające za stosowaniem takiej ustawy do czynów popełnionych w czasie jej obowiązywania nawet po utracie przez nią mocy obowiązującej. Jednakże, wobec treści art. 2 § 1 k.w. i braku wprowadzenia przez prawodawcę wyjątków od przewidzianej w nim zasady *lex mitior agit*, argumenty odwołujące się do potrzeby karania takich zachowań mogą jednak stanowić jedynie postulaty *de lege ferenda*. Przesądza o tym konieczność przestrzegania funkcji gwarancyjnej prawa karnego i ochrony tych wszystkich wartości, których ochrona uzasadnia obowiązywanie zasady *lex mitior agit*.

W dwóch kolejnych sprawach, pomimo ostatecznego uniewinnienia obwinionych z innych przyczyn, zawarto stanowiska wprost podzielające pogląd o zastosowaniu art. 2 § 1 k.w. do epizodycznych aktów prawnych. W sprawie II KK 122/21 (wyrok z dnia 14 kwietnia 2021 r.) Sąd Najwyższy podniósł, że w dacie orzekania przez Sąd nie obowiązywały już przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. przewidujące powszechny zakaz przemieszczania się (Dz. U. z 2020 r., poz. 566), a takiego zakazu nie przewidywały już przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, obowiązujące w dacie wydawania orzeczenia. Mając na uwadze treść art. 2 k.w. Sąd Najwyższy uznał, że zachowanie zarzucone obwinionemu, nawet gdyby pierwotnie stanowiło wykroczenie, to z uwagi na uchylenie owych „przepisów porządkowych”, i tak nie podlegałoby ukaraniu.

Podobnie w sprawie II KK 40/21 (wyrok z dnia 26 marca 2021 r., OSNK 2021, z. 5, poz. 21) Sąd Najwyższy wskazał, że także przez wzgląd na art. 2 § 1 k.w. nie było możliwe ukaranie obwinionego naruszającego zakaz przebywania w

parku, w sytuacji gdy w dniu 24 czerwca 2020 r., tj. w dacie orzekania, nie obowiązywały już przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r., zaś obowiązujące w dniu orzekania rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii nie przewidywało takiego zakazu.

W kontekście ww. orzeczeń trzeba podkreślić, że przepisy rozporządzenia z dnia 31 marca 2020 r. przewidujące powszechny zakaz przemieszczania się, jak również kolejnego rozporządzenia o tej samej nazwie z dnia 10 kwietnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 658), które obowiązywały w datach czynów zabronionych objętych ww. orzeczeniami, miały niewątpliwie charakter „ustaw czasowych”, bowiem precyzyjnie określały czas obowiązywania zakazu (por. § 5 ust. 1 obu ww. rozporządzeń). Orzeczenia te dotyczyły więc przepisów o randze podustawowej o takim samym charakterze, jak przepisy mające zastosowanie w sprawie objętej pytaniem prawnym.

Z kolei w dwóch innych sprawach (wyroki z dnia 24 marca 2021 r. sygn. akt: II KK 66/21 i II KK 48/21) również w sytuacji, gdy podstawą wydania przez Sąd Najwyższy wyroku uniewinniającego był brak możliwości ukarania za wykroczenie z art. 54 § 1 k.w. w związku z „rozporządzeniami covidowymi”, jako przepisami niemającymi charakteru porządkowego, zawarto dodatkowe wskazanie sugerujące pośrednie opowiedzenie się za poglądem dominującym, zgodnie z którym tracąc z pola widzenia zawarte w kolejnych rozporządzeniach zmiany restrykcji epidemicznych, Sądy orzekające w tych sprawach nie dostrzegły okoliczności wynikających z art. 2 § 1 k.w.

W rozpoznawanych przez Sąd Najwyższy kasacjach w sprawach „covidowych”, dotyczących stosowania art. 54 § 1 k.w., wielokrotnie odwoływano się do argumentu o rażącym naruszeniu art. 2 § 1 k.w. poprzez jego niezastosowanie. Rozpoznając je Sąd Najwyższy konsekwentnie podnosił, że ocena danego zachowania na płaszczyźnie art. 2 k.w. byłaby tylko wtedy celowa, gdyby uznać, że zachowanie obwinionego w dacie jego popełnienia było jednak czynem zabronionym jako wykroczenie z art. 54 k.w. (zob. m.in. wyroki Sądu Najwyższego w sprawach: II KK 49/21; II KK 64/21; II KK 65/21; II KK 68/21; II KK



76/21; II KK 82/21; II KK 106/21; II KK 121/21; II KK 180/21; V KK 126/21; V KK 132/21). Jednocześnie w dwóch tego typu sprawach Sąd Najwyższy dostrzegł, na marginesie rozważań w głównym nurcie, że zasada *lex mitior agit*, jako zobowiązująca do stosowania ustawy łagodniejszej, obejmuje również depenalizację całkowitą czynu (wyroki z dnia 16 marca 2021 r.: II KK 74/21 i II KK 97/21). Zawarcie takiej wzmianki w uzasadnieniu wyroku pośrednio sugeruje, że gdyby ówczesne zachowanie polegające na niezastosowaniu się do restrykcji epidemicznych stanowiło wykroczenie, to przy ustalaniu odpowiedzialności za nie należałoby brać pod uwagę także regułę intertemporalną z art. 2 § 1 k.w.

Omawiany dominujący pogląd znajduje także oparcie w orzecznictwie sądów powszechnych. W wyroku Sądu Okręgowego w O. z dnia 5 listopada 2021 r., VII Ka (...), podniesiono, iż żaden przepis ustawy nie wprowadza do zasady wyrażonej w art. 2 § 1 k.w. jakichkolwiek wyjątków. Dlatego też zadaniem ustawodawcy jest stworzenie normy ustawowej, która w zakresie nakazów i zakazów czasowych, będących czynami karalnymi w trakcie ich obowiązywania wyłączy stosowanie zasady z art. 2 § 1 k.w. Aktualny stan prawny czyni bowiem legalnymi działania zmierzające do ukarania sprawcy wykroczenia z art. 116 § 1a k.w. tylko w czasie obowiązywania określonego nakazu lub zakazu. Upływ okresu, na który zakaz lub nakaz został ustanowiony powoduje, że dochodzi do depenalizacji wcześniejszego niedostosowania się do niego (por. także wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 24 września 2020 r., VII Ka 559/20 oraz wyrok Sądu Rejonowego w Nysie z dnia 5 listopada 2021 r., II W 427/21).

Pogląd odmienny od zaprezentowanego został zawarty w zaledwie kilku orzeczeniach Sądu Najwyższego, przy czym jedno z nich dotyczyło wspomnianej już problematyki zmiany dotyczącej minimalnego wynagrodzenia za pracę w kontekście przepisów Kodeksu karnego skarbowego. Dotyczyło ono wykładni art. 53 § 14 k.k.s., który wprost nakazuje odnosić ocenę wartości w kontekście definicji „małej wartości” do „czasu popełnienia czynu”. W wyroku z dnia 29 listopada 2017 r., (V KK 229/17, OSNKW 2018, z. 2, poz. 20), rozpoznając zarzut przedawnienia Sąd Najwyższy stwierdził, że przy ocenie, czy kwota odpowiada „małej wartości” w rozumieniu art. 53 § 14 k.k.s. stosować należy, zgodnie z brzmieniem tej definicji, wskaźnik wysokości minimalnego wynagrodzenia obowiązujący w czasie

popelnienia czynu, także wtedy, gdy w czasie orzekania obowiązuje wskaźnik w innej wysokości. Przepis art. 2 § 2 k.k.s. w takim wypadku nie ma zastosowania. Uzasadniając wyrok Sąd Najwyższy podkreślił, że użyte w definicjach nazwowych z art. 53 § 6 i 14-16 k.k.s. odniesienie do wskaźnika minimalnego wynagrodzenia z daty czynu, nie koliduje z zasadą stosowania prawa nowego z art. 2 § 2 k.k.s. Ewentualny wzrost omawianego wskaźnika po popelnieniu czynu, a przed jego osądzeniem, nie jest bowiem zmianą ustawy obligującą do rozważenia zastosowania zasady *lex mitior*. Wykładnia językowa definicji zawartej w art. 53 § 14 k.k.s. wyraźnie wskazuje, że wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę ma być oceniana na moment popelnienia czynu. Obok wykładni językowej Sąd Najwyższy podkreślił także aspekt wykładni funkcjonalnej i oddanie *ratio legis* omawianej regulacji. W ocenie Sądu Najwyższego definicje z art. 53 § 6 i §§ 14-16 k.k.s. są przykładem norm, w przypadku których zmiana elementu wypełniającego blankiet nie znosi potrzeby ukarania sprawcy, ani nie tworzy potrzeby ukarania go w sposób łagodniejszy. Także z tego względu brak jest funkcjonalnego uzasadnienia dla traktowania takiej zmiany jako zmiany ustawy w rozumieniu zasady *lex mitior*. Sąd Najwyższy podkreślił także praktyczne konsekwencje ewentualnego zastosowania zasady *lex mitior* w omawianym przypadku (zob. jednak glosy krytyczne do tego orzeczenia – O. Włodkowski, *Skutek zmiany minimalnego wynagrodzenia dla przyjęcia kwalifikacji prawnej czynu zabronionego jako przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe. Glosa do wyroku SN z 29.11.2017 r., V KK 229/17*, Monitor Podatkowy 2019, nr 8, s. 46 i nast.; K. Frąckowiak, *Stosowanie zasady lex mitior w prawie karnym skarbowym w kontekście zmiany wskaźnika wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę pomiędzy czasem popelnienia czynu zabronionego a czasem orzekania. Glosa do wyroku SN z dnia 29 listopada 2017 r., V KK 229/17*, OSP 2019, nr 11, s. 108 i nast.).

Jak zauważył Sąd Okręgowy w T. w uzasadnieniu pytania prawnego, odmienny od przeważającego pogląd, wskazujący na niestosowanie art. 2 k.w. do tzw. ustaw czasowych, został wyrażony w uzasadnieniu jednego orzeczenia Sądu Najwyższego. W odniesieniu do jednego z „rozporządzeń covidowych” Sąd Najwyższy wskazał, że błędna jest argumentacja, zgodnie z którą zastosowanie w

omawianej sytuacji winny znaleźć przepisy względniejsze, znoszące – już po dacie czynu – zakaz przebywania w parkach, zgodnie z treścią art. 2 k.w. Regulacja zawarta w rozporządzeniu jest klasycznym przykładem unormowania czasowego, którego zakres zastosowania ograniczony jest do okresu trwania szczególnej sytuacji, w tym wypadku epidemii Sars-Cov-2, do którego zasada intertemporalna, opisana w art. 2 k.w., nie ma zastosowania. Stanowisko to zostało wyrażone obok podstawowej argumentacji, która prowadziła do wniosku o wykluczeniu możliwości przypisania obwinionemu odpowiedzialności na podstawie art. 54 § 1 k.w. w zw. z § 17 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2021 r., II KK 75/21).

Wbrew zapatrywaniu Sądu Okręgowego zawarcie ww. poglądu, odmiennego od dominującego, w uzasadnieniu jednego z orzeczeń Sądu Najwyższego, nie może przesądzać o istnieniu zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy. Pogląd ten nie został wypowiedziany przez Sąd Najwyższy w głównym nurcie rozważań i podjętego rozstrzygnięcia. Jest to jedynie myśl zaprezentowana na marginesie głównego trzonu argumentacyjnego, która w dodatku nie została poparta szerszą analizą i argumentacją. Odwołując się do precedensowego systemu państw *common law*, ten fragment ma charakter *obiter dicta*, aniżeli *ratio decidendi*. Z tego powodu w orzeczeniu tym trudno doszukiwać się podstawy zaistnienia rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

W kontekście zaprezentowanej, utrwalonej od dziesięcioleci wykładni prawa, nie można też uznać, aby o potrzebie wydania uchwały w tej sprawie mógł przesądzić fakt opowiedzenia się za mniejszościowym poglądem przez Sąd Okręgowy w L. w orzeczeniu wskazanym w uzasadnieniu pytania prawnego.

W doktrynie także zajmuje się w istocie jednolite stanowisko (z nielicznymi wyjątkami), że dalsze stosowanie ustawy epizodycznej, po jej uchyleniu, może nastąpić wyłącznie na podstawie szczególnego przepisu intertemporalnego, który możliwość taką przewiduje. A. Zoll wyraźnie zaznacza, że wyjątek od zasady stosowania ustawy nowej albo ustawy obowiązującej poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy, stanowi tzw. ustawa czasowa. Z reguły ustawa określa

tylko czas swojego wejścia w życie, nie określając czasu, do którego obowiązuje. Są jednakże ustawy, które wprost albo w sposób pośredni wskazują moment końcowy swojego obowiązywania (ustawa czasowa). Ustawa taka może zawierać klauzulę ustalającą, że ma zastosowanie do wszystkich czynów popełnionych w okresie jej obowiązywania. Klauzula taka wyłącza na podstawie art. 116 k.k. stosowanie art. 4 § 1 k.k. bez względu na to, czy ustawa obowiązująca po ustawie czasowej depenalizuje czyn popełniony w okresie obowiązywania ustawy czasowej, czy modyfikuje jego penalizację. Jeżeli ustawa czasowa nie zawiera klauzuli nakazującej jej stosowanie do czynów popełnionych w okresie jej obowiązywania, także po tym okresie mają zastosowanie reguły wynikające z art. 4 § 1 k.k. (A. Zoll (w:) A. Zoll, W. Wróbel (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Lex/el. 2022, teza 45 do art. 4). Uznaje zarazem, że zmiana przepisów niekarnych może prowadzić do innego niż poprzednio ustalenia zakresu bezprawności zachowania realizującego znamiona typu czynu zabronionego (zmiana normy sankcjonowanej). Jeżeli przepis ustawy karnej odwołuje się do przepisów wyznaczających zakres bezprawności (przepis określający typ czynu zabronionego zawiera klauzulę „bezprawnie”, „wbrew przepisom ustawy”, „naruszając przepisy”), to zmiana tych przepisów musi być oceniana jako zmiana ustawy w znaczeniu art. 4 k.k. (A. Zoll, *op. cit.*, teza 8 do art. 4, por. także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 października 2000 r., III KKN 356/99).

Podobnie kwestię tę ujmują M. Kulik i A. Wąsek ((w:) M. Filar (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Lex/el.2016, teza 9 do art. 4). Wskazują, że art. 4 § 1 nie zawiera odmiennych unormowań odnośnie do ustawy czasowej (tzn. ustawy wydanej na określony z góry czas, np. 3 lata) i epizodycznej (tzn. ustawy wydanej z powodu wyjątkowych stosunków faktycznych). Na ogólnych zasadach ma on zatem zastosowanie do oceny stanów faktycznych zaistniałych przed uchyleniem lub zmianą tych ustaw. Nowa ustawa może jednak zawierać szczególne unormowania dające podstawę do wszczynania postępowania, kontynuowania postępowania przygotowawczego lub jurysdykcyjnego albo do wykonywania orzeczenia w stosunku do czynów popełnionych w czasie obowiązywania ustawy czasowej lub epizodycznej.

Także P. Kozłowska-Kalisz wprost wskazuje, że „Ustawa czasowa (tj. z góry określająca końcowy moment swojego obowiązywania) może stanowić wyjątek od zasady stosowania ustawy względniejszej, gdy zawiera klauzulę, która stanowi, że jej przepisy będą miały zastosowanie do wszystkich czynów popełnionych w okresie jej obowiązywania. Takie postanowienie wyłącza stosowanie zasady z art. 4 § 1” ((w:) M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, LEX/el 2021, teza 15 do art. 4). Opowiedzenie się za poglądem dominującym przez przedstawicieli doktryny wynika z konieczności realizacji funkcji gwarancyjnej prawa karnego i braku aprobaty dla tworzenia wyjątków od przepisów, niemających normatywnego poparcia (zob. m.in.: S. Żółtek, (w:) M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1-116*, Legalis 2021, komentarz do art. 4, t. E.b.2.1.; B. Kunicka-Michalska, *Zasady odpowiedzialności karnej. Komentarz do art. 1-7 Kodeksu karnego*, Warszawa 2006, komentarz do art. 4, t. 26; J. Zientek, *Konsekwencje zmiany przepisów wykonawczych wypełniających treść normy blankietowej w Kodeksie karnym skarbowym*, Prok. i Pr. 2002, nr 4, s. 133 i nast.).

Pogląd o stosowaniu art. 2 k.w. do tzw. ustaw czasowych został też wyrażony w literaturze w odniesieniu do uregulowań „covidowych”. Analizując możliwość ukarania osoby niestosującej się do epidemicznego czasowego zakazu przemieszczania się, M. Bielski, Ł. Duško i M. Szurman stwierdzili, że uchylenie zakazów lub nakazów zawartych w aktach wykonawczych, których naruszenie podlegało odpowiedzialności za wykroczenie, powinno skutkować uniewinnieniem sprawcy. Stan prawny, w którym takie ograniczenia nie obowiązują w czasie orzekania o czynie, oceniany przez pryzmat reguły z art. 2 § 1 k.w., jest najkorzystniejszy dla obwinionego. Na jego podstawie sprawca w ogóle nie mógłby bowiem zostać pociągnięty do odpowiedzialności. Jednocześnie autorzy podkreślili, że prawodawca miał możliwość zapobiegnięcia takiej sytuacji, wprowadzając szczególny przepis pozwalający na ukaranie za wykroczenie po uchyleniu stanowiącego jego podstawę zakazu lub nakazu. Taka regulacja wyłączałaby stosowanie wobec sprawcy zasady prawa korzystniejszego, nakazując dokonanie oceny prawnej tylko z punktu widzenia przepisów obowiązujących w czasie popełnienia czynu. W tym jednak wypadku – według autorów najpewniej przez przeoczenie prawodawcy – takiego przepisu zabrakło

(M. Bielski, Ł. Duško, M. Szurman, *Uchylenie niektórych zakazów a ukaranie w związku z odmową przyjęcia mandatu karnego. Co o tym mówi prawo?*, Dziennik Gazeta Prawna z dnia 18 maja 2020 r.). Tożsamy pogląd, obszernie i przekonująco uzasadniony, zaprezentował T. Iwanek (zob. *Uchylenie zakazu przemieszczania się osób w związku ze stanem epidemii COVID-19 a odpowiedzialność karna za wykroczenie*, CzPKiNP 2020, z. 2, s. 69-95).

Odmienne stanowisko również jest prezentowane w doktrynie, przy czym w zdecydowanie mniejszym zakresie. Jego zwolennicy argumentują, że o niestosowaniu zawartych w art. 2 § 1 k.w., art. 4 § 1 k.k. czy art. 2 § 2 k.k.s. reguł intertemporalnych do przepisów czasowych lub epizodycznych przesądza to, co wyróżnia wskazane przepisy, czyli roszczenie o wyłączenie ich stosowania, także po formalnej utracie mocy obowiązującej, w zakresie stanów faktycznych, które wystąpiły pod ich rządami. Nie tylko więc ustawy takie korzystają z przywileju przedłużonego obowiązywania prawa, co w swoim zakresie zastosowania wyłączają stosowanie jakiegokolwiek innej ustawy późniejszej, czy to na zasadzie *lex posterior*, czy też *lex mitior agit*. Uzasadnieniem takiej szczególnej pozycji ustaw czasowych jest przekonanie, że w przeciwnym wypadku, pod koniec z góry wyznaczonego okresu obowiązywania, ustawa taka utraciłaby wszelki autorytet. Utrata mocy obowiązującej przez ustawę czasową nie jest powodowana zmianą wartościowania społecznego i oceny naganności wcześniej popełnionych czynów, lecz zmianą sytuacji faktycznej. Mając na względzie, że racją dyrektyw intertemporalnych jest orzeczenie na podstawie regulacji odpowiadających aktualnym preferencjom aksjologicznym i kryminalno-politycznym ustawodawcy, ich zastosowanie do ustaw czasowych powodowałyby sytuację, w której oceny sformułowane w nowej ustawie, a dostosowane do odmiennej sytuacji faktycznej, byłyby zupełnie nieadekwatne w stosunku do wcześniej popełnionych czynów (zob. W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Zakamycze Kraków 2003, r. VI.9 i VI.10; zob. także T. Bojarski, (w:) T. Bojarski (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016, komentarz do art. 4; L. Wilk, (w:) L. Wilk, J. Zagrodnik (red.), *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Legalis 2021, komentarz do art. 2, t. 3).

W odniesieniu do tzw. „rozporządzeń covidowych” pogląd o niestosowaniu do nich art. 2 k.w. wyrazili M. Małecki i P.M. Dudek. W ocenie tych autorów uchylenie określonych przepisów po epidemii nie usprawiedliwia czynów popełnianych podczas pandemii. Późniejszy, łagodniejszy stan prawny nie zmienia merytorycznej oceny takiego zachowania, lecz odzwierciedla po prostu inną sytuację faktyczną. Jednocześnie w warunkach epidemicznych niczego nie zmienia wprowadzenie lub brak stosownego przepisu intertemporalnego, gdyż opisane konsekwencje wynikają z samej specyfiki ustawy periodycznej (M. Małecki, P.M. Dudek, *Uchylenie rozporządzeń epidemicznych nie zniósło karalności czynów*, Dziennik Gazeta Prawna z dnia 9 czerwca 2020 r.).

W świetle powyższych rozważań, wobec konsekwentnego stanowiska prezentowanego przez Sąd Najwyższy od ponad 50 lat, a także dominującego poglądu w doktrynie prawa karnego oraz przy uwzględnieniu zmian normatywnych zachodzących w obszarze prawa międzyczasowego na przestrzeni obowiązywania trzech kodyfikacji karnych, przyjęć należy, że **norma intertemporalna zawarta w art. 2 § 1 k.w. (podobnie, jak w art. 4 § 1 k.k. i art. 2 § 2 k.k.s.) znajdzie zastosowanie do uregulowań epizodycznych zawartych w ustawie albo aktach wykonawczych, które uszczegóławiają przepisy ustawowe albo stanowią ich wypełnienie (przepisy blankietowe), jeżeli w ustawie nie przewidziano stosownych uregulowań przewidujących odmienne reguły rozstrzygające o kolizji ustaw w czasie.**

Stwierdzając brak podstaw do wydania uchwały Sąd Najwyższy uznaje jednocześnie za zasadne stanowcze podkreślenie, że dostrzega i podziela argumenty aksjologiczne na rzecz niestosowania art. 2 k.w. do rozporządzeń wprowadzających zakazy lub nakazy wypełniające treścią normatywną blankietowe przepisy kodeksu wykroczeń służące zwalczaniu epidemii. Mają one na celu ochronę życia i zdrowia, toteż w żadnym razie nie powinny stanowić *lex imperfecta*. Rzeczywiście nie ma racjonalnych argumentów, by przyjąć, że osoby naruszające te normy powinny być zwolnione z odpowiedzialności wykroczeniowej tylko dlatego, że poprawie ulegała sytuacja epidemiczna, a więc z powodu uzyskania stanu, którego osiągnięcie swoją postawą oddalali.

Racje te muszą być jednak ważne i uwzględniane na etapie tworzenia prawa, poprzez wprowadzenie odpowiednich klauzul intertemporalnych dla przepisów epizodycznych, a nie decydować o zmianie utrwalonego kierunku wykładni, która miałaby przy tym charakter antygwarancyjny. Pożądany stan prawny w tym zakresie można było osiągnąć wprowadzając stosowaną regułę intertemporalną, chociażby wzorowaną na rozwiązaniu przyjętym w Kodeksie karnym z 1932 r. Na marginesie należy zauważyć, że w samym tylko roku 2020 tzw. „specustawa covidowa” (czyli ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, t.j.: Dz. U. z 2021, poz. 2095), była nowelizowana kilkadziesiąt razy. Warto też odnotować, że potrzebę wprowadzenia reguły intertemporalnej znoszącej działanie art. 2 k.w. wobec „ustaw czasowych” przewidujących instrumenty walki z epidemią dostrzegł sam ustawodawca, skoro w poselskim projekcie ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących ochrony życia i zdrowia obywateli w okresie epidemii COVID-19 z dnia 27 stycznia 2022 r. (druk nr 1981) zawarł klauzulę wyłączającą stosowanie art. 2 k.w. wobec projektowanego nowego wykroczenia przewidującego karanie za nieprzestrzeganie obostrzeń związanych ze zwalczaniem epidemii COVID-19. W uzasadnieniu projektu stwierdza się, że „w związku z czasowością stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii, celem uniknięcia bezkarności sprawców opisywanego wykroczenia, wyłączono stosowanie zasady *lex mitior*, wynikającej z art. 2 Kodeksu wykroczeń”.

Przedstawione w niniejszym postanowieniu stanowisko nie zwalnia jednak Sądu Okręgowego w T., przy rozpoznawaniu apelacji, od rozważenia zarzutów odwoławczych. Są one bowiem dalej idące niż kwestia zastosowania art. 2 § 1 k.w., choć uwzględnienie którejkolwiek z tych kwestii będzie prowadziło do wydania wyroku uniewinniającego. Należy bowiem pamiętać, że reguły związane z kolizją ustaw w czasie (art. 2 § 1 k.w., art. 4 § 1 k.k., art. 2 § 2 k.k.s.) znajdują zastosowanie jedynie wtedy, gdy czyn człowieka był czynem zabronionym pod groźbą kary w chwili jego popełnienia (art. 42 ust. 1 Konstytucji, art. 1 k.w., art. 1 § 1 k.k., art. 1 § 1 k.k.s.).



Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak w części dyspozytywnej niniejszego postanowienia.