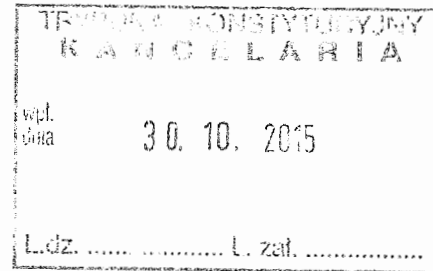




RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 29 października 2015 r.

PG VIII TKw 52/14



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

WNIOSEK PROKURATORA GENERALNEGO

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 3 Konstytucji
Rzeczypospolitej Polskiej

wnoszę o stwierdzenie niezgodności:

przepisów pozycji nr 10, 12 i 13 Tabeli A Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń (Dz. U. z 2013 r., poz. 1624 ze zmianami) z art. 81 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r., poz. 482 ze zmianami), a przez to także z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 30 września 2014 r., w sprawie o sygn. U 4/13, Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny szeregu przepisów zawartych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń, orzekając o ich zgodności lub niezgodności z przepisami rangi ustawowej oraz Konstytucją RP. Jednocześnie Trybunał umorzył postępowanie – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym – w zakresie szeregu przepisów tegoż rozporządzenia, w tym pozycji nr 10, 12 i 13 Tabeli A Załącznika do rozporządzenia (por. OTK ZU Nr 8/A/2014, poz. 97 s. 1463 oraz 1483), w odniesieniu do zarzutu poszerzenia zakresu penalizacji określonego w art. 81 Kodeksu wykroczeń.

Dokonana w Prokuraturze Generalnej ponowna, szczegółowa analiza przepisów zakwestionowanych w petitum niniejszego wniosku w kontekście normy art. 81 Kodeksu wykroczeń dostarcza licznych argumentów do wysnucia wniosku, że ustawodawca zupełnie inaczej określił znamiona strony przedmiotowej omawianego wykroczenia, niż uczynił to rozporządzeniodawca. W szczególności pozycje nr 10, 12 i 13 Tabeli A Załącznika do omawianego rozporządzenia poszerzają, w istotny sposób, zakres odpowiedzialności sprawcy wykroczenia określonego w art. 81 Kodeksu wykroczeń.

Przepis art. 81 Kodeksu wykroczeń ma następujące brzmienie:

„Art. 81. Kto niszczy lub uszkadza urządzenia służące do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych, a w szczególności wszelkie umocnienia lub roślinność ochronną, podlega karze grzywny do 1000 złotych albo karze nagany.”.

W doktrynie przyjmuje się, że przedmiotem ochrony art. 81 Kodeksu wykroczeń jest bezpieczeństwo osób lub mienia zagrożone przez niszczenie lub

uszkadzanie urządzeń służących do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych. Odpowiedzialność sprawcy wykroczenia będzie miała miejsce wówczas, gdy swoim zachowaniem wyczerpie on chociażby jeden ze sposobów działania określonych w dyspozycji komentowanego przepisu, czyli dokona zniszczenia lub uszkodzenia wskazanych w przepisie urządzeń, umocnień lub roślinności ochronnej (por. Wojciech Jankowski, *Komentarz do art. 81 Kodeksu wykroczeń*, http://lex/lex/content.rpc?reqld=1438155747563_823335694&localNroPart=0&nro=..., s. 1 oraz Patrycja Kozłowska – Kalisz, *Komentarz do art. 81 Kodeksu wykroczeń*, http://lex/lex/content.rpc?reqld=1438156073024_933717644&localNroPart=0&nro=..., s. 1).

Przedstawiciele nauki podnoszą również, że wykroczenie z art. 81 Kw ma charakter powszechny i materialny, a więc może je popełnić każda osoba przez działanie o charakterze umyślnym lub nieumyślnym, wyczerpującym znamiona określone w dyspozycji analizowanego przepisu, którego skutkiem będzie niszczenie lub uszkadzanie urządzenia służącego do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych, a w szczególności wszelkich umocnień lub roślinności ochronnej (*vide*: Wojciech Jankowski, *op. cit.*, s. 2 oraz Wojciech Radecki, [w:] *Kodeks wykroczeń, Komentarz*, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2011, s. 501).

Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego* pod redakcją Mieczysława Szymczaka, „niszczyć” - to „unicestwiać, niweczyć, burzyć, pustoszyć; tępić, wypleniać”, „powodować zużywanie się, psucie się, marnienie, uszkadzać” „powodować utratę zdrowia, wycieńczać, osłabiać” (por. *Słownik ...*, Tom drugi, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1979, s. 381).

Podobnie, w myśl *Wielkiego słownika języka polskiego* pod redakcją Edwarda Polańskiego, „niszczyć” – to „powodować znaczne, poważne straty, szkody; burzyć rujnować”, „powodować zużywanie się czegoś, niezdatność do użytku”, „powodować, że coś przestaje istnieć; usuwać”, „powodować utratę zdrowia, dobrego wyglądu; osłabiać”, „sprawiać, że ktoś ponosi straty, szkody

materialne lub moralne” (*vide: Wielki słownik ...*, Krakowskie Wydawnictwo Naukowe, Kraków 2012, s. 519).

Z kolei, według *Słownika języka polskiego* pod redakcją Mieczysława Szymczaka, „uszkadzać” – to „zniszczyć częściowo, spowodować powstanie niewielkiego defektu; zepsuć, nadpsuć, nadwerężyć, naruszyć” (por. *Słownik...*, Tom trzeci, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1981, s. 629).

Podobnie, w myśl *Wielkiego słownika języka polskiego* pod redakcją Edwarda Polańskiego, „uszkadzać” – to „powodować częściowe zniszczenie czegoś; nadwerężać, naruszać” (*vide: Wielki słownik ...*, *op. cit.*, s. 874).

Przedstawiciele nauki są zgodni, że przepis art. 81 Kodeksu wykroczeń stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 124 tegoż kodeksu (por. Wojciech Jankowski, *op. cit.*, s. 2, Patrycja Kozłowska – Kalisz, *op. cit.*, s. 2 oraz Wojciech Radecki, *op. cit.*, s. 503). Wspomniany art. 124 penalizuje zachowanie polegające na umyślnym niszczeniu, uszkadzaniu lub czynieniu niezdatną do użytku cudzej rzeczy, jeżeli szkoda nie przekracza $\frac{1}{4}$ minimalnego wynagrodzenia. Omawiany czyn określany jest jako czyn przepołowiony, bowiem, jeżeli szkoda przekracza $\frac{1}{4}$ minimalnego wynagrodzenia, zachowanie polegające na niszczeniu, uszkadzaniu lub czynieniu niezdatną do użytku cudzej rzeczy jest kwalifikowane jako czyn stypizowany w art. 288 Kodeksu karnego. Zarówno wykroczenie, jak i przestępstwo zniszczenia rzeczy (w przeciwieństwie do wykroczenia polegającego na niszczeniu lub uszkadzaniu urządzenia służącego do ochrony brzegów) ścigane są na żądanie lub wniosek pokrzywdzonego (art. 124 § 2 Kw oraz art. 288 § 4 Kk).

W doktrynie prawa wykroczeń przyjmuje się, że zniszczenie rzeczy polega na jej unicestwieniu bądź tak znacznym uszkodzeniu, że dana rzecz faktycznie przestaje istnieć. Uszkodzenie rzeczy to takie oddziaływanie na nią, które zmniejsza jej wartość bądź to przez zmianę wyglądu zewnętrznego lub kształtu, bądź to przez naruszenie całości rzeczy (por. Monika Zbrojewska,

Komentarz do art. 124 Kodeksu wykroczeń, http://lex/lex/content.rpc?reqld=1438156308285_1898035649&localNroPart=0&nro..., s. 1).

W literaturze przedmiotu prezentowany jest również pogląd, że zniszczenie i uszkodzenie rzeczy nie różnią się jakościowo, lecz tylko ilościowo, i polegają na powodowaniu fizycznych zmian w strukturze rzeczy. W wypadku zniszczenia rzeczy zachodzi jej całkowite unicestwienie bądź uszkodzenie idące tak daleko, że rzecz przestaje przynależeć do tego rodzaju, do jakiego należała przed czynem. Uszkodzenie stanowi naruszenie substancji rzeczy bez jej unicestwienia (*vide*: Marek Kulik, *Komentarz do art. 124 Kodeksu wykroczeń*, http://lex/lex/content.rpc?reqld=1438156590182_727388515&localNroPart=0&nro=..., s. 1 oraz powołane tam poglądy doktryny).

Przestępstwo uszkodzenia rzeczy (zniszczenia, uczynienia niezdatną do użytku) było obecne w Kodeksie karnym z 1932 r. (art. 263) oraz z 1969 r. (art. 212). Z drobnymi korektami zostało ono przeniesione do obowiązującego Kodeksu karnego. W Kodeksie wykroczeń typizacja zachowania będącego odpowiednikiem czynu z art. 288 obowiązującego Kodeksu karnego znajduje swój wyraz w art. 124 § 1. Znamieniem specjalizującym jest wysokość szkody nieprzekraczającej $\frac{1}{4}$ minimalnego wynagrodzenia. Warto zauważyć, że zawarte w art. 124 § 1 Kw znamię wysokości szkody nie jest tożsame z pojęciem wartości rzeczy. Czym innym zatem jest wysokość szkody, czym innym wartość rzeczy, która uległa zniszczeniu, uszkodzeniu tudzież stała się niezdatna do użytku (por. Grzegorz Łabuda, *Komentarz do art. 288 Kodeksu karnego*, <http://lex/lex/content.rpc?reqld=1438161992275-528577338&localNroPart=0&nro=..> oraz powołane tam orzecznictwo Sądu Najwyższego).

W doktrynie prawa karnego materialnego pojęcia „zniszczenia rzeczy”, jak również „uszkodzenia rzeczy” są określane analogicznie, jak w doktrynie prawa wykroczeń. Przez zniszczenie rzeczy należy rozumieć zniszczenie całkowite lub tak znaczne naruszenie substancji materialnej rzeczy, iż nie nadaje się ona do używania zgodnie z przeznaczeniem. Uszkodzeniem natomiast jest

naruszenie lub uszczuplenie substancji materialnej lub takie oddziaływanie na rzecz, które powoduje istotne ograniczenie jej właściwości użytkowych (*vide*: Andrzej Marek. *Komentarz do art. 288 Kodeksu karnego*, <http://lex/lex/content.rpc?reqld=1438162172183-679050074&localNroPart=0&nro=...>, s. 1 oraz powołane tam orzecznictwo Sądu Najwyższego).

W piśmiennictwie podnosi się również, że niszczenie rzeczy wedle ujęcia słownikowego oznacza zachowanie polegające na unicestwieniu, zniweczeniu, burzeniu, pustoszeniu, tępieniu, wyplenianiu lub powodowaniu zużywania się, psucia, marnowania lub uszkodzania rzeczy. Niszczenie sprowadza się więc do unicestwiania rzeczy lub do istotnego naruszenia jej substancji, które uniemożliwia wykorzystywanie jej zgodnie z posiadanymi pierwotnie właściwościami i przeznaczeniem. Niszczenie stanowi działanie, które unicestwia dotychczasowe właściwości rzeczy, na przykład poprzez jej spalenie, podarcie, rozbicie itp. (por. Małgorzata Dąbrowska – Kardas, Piotr Kardas, *Komentarz do art. 288 Kodeksu karnego*, http://lex/lex/content.rpc?reqld=1438162331416_815562913&localNroPart=0&nro=..., s. 6 oraz powołane tam poglądy doktryny).

Z kolei, uszkodzenie rzeczy w ujęciu słownikowym oznacza częściowe zniszczenie, spowodowanie powstania defektu, zepsucie, nadpsucie, nadwerężenie, naruszenie. Uszkodzenie jako znamię czynności przestępstwa określonego w art. 288 § 1 Kk polega na takiej zmianie materii rzeczy, po powstaniu której nie można wykorzystywać tej rzeczy dla celów, dla których była pierwotnie przeznaczona. Uszkodzenie ma miejsce zarówno wówczas, gdy niemożność wykorzystywania rzeczy zgodnie z jej przeznaczeniem ma charakter trwały, jak i wtedy, gdy niemożliwość normalnego wykorzystywania rzeczy ma charakter czasowy (przejściowy). W pojęciu uszkodzenia mieści się wszelkie zachowanie, które w mniejszym lub większym stopniu oddziałuje na całość rzeczy, prowadząc do naruszenia jej substancji, istotnych właściwości decydujących o jej przeznaczeniu i możliwościach wykorzystywania, o takim

jednak natężeniu, iż nie stanowi jeszcze zniszczenia rzeczy (por. *ibidem*, s. 7 oraz powołane tam poglądy doktryny).

Zachowanie się sprawcy przestępstwa określonego w art. 288 § 1 Kk przybierać może różne formy, wyliczone w tym przepisie, i polegać na niszczeniu, uszkodzaniu lub czynieniu niezdatną do użytku cudzej rzeczy. Oddziaływanie na cudzą rzecz w inny sposób nie wypełnia znamion typu czynu zabronionego, o którym mowa w art. 288 § 1 Kk. Wszelkie inne sposoby oddziaływania przez sprawcę na rzecz, niemieszczące się w zakresie wyliczenia alternatywnie określonych czynności sprawczych, pozostaje poza zakresem kryminalizacji określonym przez przepis art. 288 § 1 Kk (*vide: ibidem*, s. 6).

Przedstawiciele nauki – zarówno prawa karnego, jak i prawa wykroczeń – zgodnie prezentują pogląd, że przedmiotem czynności wykonawczej, zarówno przestępstwa określonego w art. 288 § 1 Kodeksu karnego, jak i wykroczenia określonego w art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń, jest zarówno cudza rzecz ruchoma, jak i nieruchomość (*vide: Grzegorz Łabuda, op. cit.*, s. 1, Andrzej Marek, *op. cit.*, s. 1, Małgorzata Dąbrowska – Kardas i Piotr Kardas, *op. cit.*, s. 4, Monika Zbrojewska, *op. cit.*, s. 1, Marek Kulik, *op. cit.*, s. 1, jak również Bogusław Michalski, [w:] *Kodeks karny, Część szczególna, Komentarz, Tom II*, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2004, s. 899 oraz powołane tam orzecznictwo Sądu Najwyższego).

W końcu, w doktrynie jednolicie przyjmuje się, że zarówno przestępstwo określone w art. 288 § 1 Kk, jak i wykroczenie stypizowane w art. 124 § 1 Kw to czyny znamienne skutkiem (mają charakter materialny). Skutkiem tym jest zmiana w rzeczy poddanej przestępnemu zachowaniu – polegająca czy to na przesunięciu w strukturze rzeczy, czy to na odebraniu jej dotychczasowej funkcji (por. Grzegorz Łabuda, *op. cit.*, s. 3, Andrzej Marek, *op. cit.*, s. 1, Małgorzata Dąbrowska – Kardas i Piotr Kardas, *op. cit.*, s. 8, Monika Zbrojewska, *op. cit.*, s. 1, jak również Marek Kulik, *op. cit.*, s. 1). Analogiczny pogląd wprost odnoszący się do przepisu art. 81 Kodeksu wykroczeń, to jest jednoznaczne

stwierdzający, że czyn ten ma charakter materialny (skutkowy), prezentują również: Wojciech Jankowski, *op. cit.*, s 2, oraz Patrycja Kozłowska – Kalisz, *op. cit.*, s 2).

Tym samym, w świetle przytoczonych wyżej poglądów doktryny oraz stanowiska językoznawców, nie ulega wątpliwości ani charakter wykroczenia, ani zakres penalizacji określony w art. 81 Kodeksu wykroczeń. Przesłanką odpowiedzialności jest niszczenie lub uszkodzenie urządzenia służącego do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych, a w szczególności wszelkich umocnień lub roślinności ochronnej. Pojęcia: „niszczenie” oraz „uszkodzenie” zostały zdefiniowane precyzyjnie zarówno przez językoznawców, jak i przedstawicieli nauki – tak prawa karnego, jak i prawa wykroczeń. Tym samym nie wymagają one dodatkowej wykładni. Co więcej, ze względów oczywistych, wykładnia rozszerzająca tychże pojęć, zarówno w aktach wykonawczych, jak i w toku stosowania prawa – jest niedopuszczalna.

Zakwestionowane w niniejszym wniosku przepisy pozycji nr 10, 12 i 13 Tabeli A Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń mają następujące brzmienie:

„Załącznik

Wysokość grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego za wybrane rodzaje wykroczeń przez uprawnione organy

Tabela A

Lp.	Kwalifikacja prawna-ustawa wg opisu pod tabelą*	Naruszenie	Grzywna w zł
(...)			

10	art. 81 k.w.	Chodzenie lub przebywanie na wydmach	50
(...)			
12		Biwakowanie na wydmach	300
13		Niszczenie tablic informacyjno- ostrzegawczych na wydmach i w lasach	100

-----* Użyte w tabeli skróty oznaczają:

k.w. – ustawę z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 482, 829, 1247, 1446 i 1567).”.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej, 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.

W literaturze przedmiotu podnosi się, że powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prowadzi do wniosku, iż nie może obecnie, w systemie prawa powszechnie obowiązującego, pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie służy wykonaniu ustawy. W tym sensie wyłączność ustawy nabrała pełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii (por. Jerzy Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Zakamycze 2004, s. 796).

W doktrynie przyjmuje się również, że elementarnym warunkiem konstytucyjności rozporządzenia, jako wydanego w celu wykonania ustawy, jest

zgodność rozporządzenia z Konstytucją (co oczywiste) i ustawą; zarówno ustawą upoważniającą, jak i ze wszystkimi ustawami obowiązującymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Rozporządzenie nie może także wkraczać w materie ustawowe dotąd nieuregulowane ustawą (nie może być *praeter legem*). Nie może treści zawartych w ustawach powtarzać, przekształcać, modyfikować czy syntetyzować (por. Kazimierz Działocha, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, II tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, tezy do art. 92, s. 30).

Podobnie, Trybunał Konstytucyjny, orzekając w pełnym składzie Trybunału, przyjął pogląd prawny, że rozporządzenie nie może wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami lub na ich podstawie, nie może też treści w nich zawartych przekształcać, modyfikować czy syntetyzować, a nawet nie powinno ich powtarzać (por. orzeczenie z dnia 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86, OTK w 1986 r., s. 24).

W jednym z najnowszych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że rola rozporządzenia polega na konkretyzacji ustawy, a nie na jej dowolnym uzupełnianiu czy modyfikowaniu przez uregulowanie kwestii pominiętych przez ustawodawcę, nawet jeśli przemawiałyby za tym względy celowościowe czy też potrzeby związane z rozstrzygnięciem konkretnych problemów prawnych. Rozporządzenie nie może rozbudowywać przesłanek jakiejś normy prawnej wysłowionej w ustawie lub takich elementów procedury, które nie odpowiadają jej ustawowym założeniom (*vide*: wyrok z dnia 14 lipca 2015 r., sygn. K 2/13, w brzmieniu przekazanym Prokuratorowi Generalnemu – s. 13 oraz powołane tam orzecznictwo, jak również poglądy doktryny).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w świetle Konstytucji, treść i cel rozporządzenia są zdeterminowane przez cel wykonywanej ustawy, Wymóg ustanowienia rozporządzenia w celu wykonania ustawy oznacza nakaz ścisłego powiązania rozporządzenia z treścią ustawy i traktowania rozporządzenia jako

instrumentu służącego wykonaniu woli ustawodawcy i ustawy będącej wyrazem tej woli, jak również realizowaniu przez rozporządzenie tego samego celu, jaki realizuje ustawa. Wymóg ów wskazuje jednoznacznie na wykonawczy charakter rozporządzenia, który odróżnia ten akt od aktów samoistnych. W konsekwencji przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych (por. – *ibidem*, s. 14 oraz powołane tam orzecznictwo, jak również wyrok z dnia 24 marca 2015 r., sygn. P 42/13, w brzmieniu przekazanym Prokuratorowi Generalnemu – s. 37 oraz powołane tam orzecznictwo).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w wyniku przyjętej przez Konstytucję z 1997 r. zasady prymatu ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie przekazywać funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Nie jest możliwe pozostawienie kształtowania zasadniczych elementów regulacji do decyzji organu władzy wykonawczej (por. wyrok z dnia 17 maja 2012 r., sygn. K 10/11, OTK ZU Nr 5/A/2012, poz. 51, s. 538 oraz powołane tam orzecznictwo).

Z kolei, także w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, stanowienie przepisów, które swą treścią wykraczają poza charakter wykonawczy, jest zawsze równoznaczne z wyjściem poza granice upoważnienia i przesądza o niezgodności rozporządzenia z ustawą. Jeżeli więc okaże się, że przepisy rozporządzenia normują materię ustawową, to z natury rzeczy musi to oznaczać, że wykroczyły one poza granice upoważnienia, bo ustawa nie może upoważniać do normowania takich treści w rozporządzeniu. W tych wszystkich wypadkach, gdy ustawa zawiera wyraźne upoważnienie do normowania w rozporządzeniu spraw należących do materii ustawowej, należy upoważnienie takie uznać obecnie za sprzeczne z Konstytucją. W tych zaś wypadkach, gdy ustawa nie formułuje takiego upoważnienia w sposób wyraźny, należy

zastosować technikę wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją i skonstruować na tyle wąskie rozumienie upoważnienia, by poza nim pozostawało normowanie materii zastrzeżonych do wyłącznej materii ustawy (*vide*: wyrok z dnia 6 marca 2000 r., sygn. P. 10/99, OTK ZU Nr 2/2000, poz. 56, s. 195).

Trybunał Konstytucyjny stanął również na stanowisku, że umieszczenie materii, zastrzeżonej dla regulacji ustawowej, w rozporządzeniu zrywa więź między ustawą i rozporządzeniem, w której rozporządzenie powinno mieć – ze względów gwarancyjnych – tylko ściśle wykonawczy charakter. Prymat ustawy jako podstawowego źródła prawa wymaga zachowania zasady wyłączności regulacji ustawowej w sferze praw i wolności. W porządku prawnym, proklamującym zasadę podziału władz, parlament nie może w dowolnym zakresie przekazywać funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Dlatego zasadnicza regulacja pewnej kwestii nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nienależące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby to decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej tworzącej prawny reżim ich własnego, władczego działania, wkraczającego w sferę praw i wolności konstytucyjnych (por. postanowienie sygnalizacyjne, wydane w pełnym składzie Trybunału, z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. S 5/10, OTK ZU Nr 9/A/2010, poz. 126, s. 1740).

W końcu, w swoich orzeczeniach, Trybunał Konstytucyjny zwracał szczególną uwagę na to, że nakaz zamieszczania wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej bezpośrednio w ustawie, połączony z zakazem regulowania ich w rozporządzeniu, jako akcie podustawowym, dotyczy zwłaszcza materii odnoszącej się do praw i wolności jednostki lub do władczych form działania władzy publicznej wobec obywateli. Wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec

obywateli, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności (*vide*: wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału, z dnia 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07, OTK ZU Nr 3/A/2010, poz. 20, s. 347 oraz powołane tam orzecznictwo, a także wyrok z dnia 26 marca 2013 r., sygn. K 11/12, OTK ZU Nr 3/A/2013, poz. 28, s. 390 i powołane tam orzecznictwo, jak również wyrok z dnia 14 lipca 2015 r., sygn. K 2/13, *op. cit.*, s. 15).

Jak wywiedziono we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego wniosku, powołany w pozycjach nr 10, 12 i 13 Tabeli A Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wysokości grzywnien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń przepis art. 81 Kodeksu wykroczeń penalizuje niszczenie lub uszkodzanie urządzeń służących do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych, a w szczególności wszelkich umocnień lub roślinności ochronnej. Tymczasem pozycja nr 10 Tabeli A określa jako wykroczenie chodzenie lub przebywanie na wydmach, natomiast pozycja nr 12 tejże tabeli jako wykroczenie typizuje biwakowanie na wydmach. Porównanie redakcji omawianych pozycji nr 10 i nr 12 z redakcją przepisu penalizującego wykroczenie określone w art. 81 Kodeksu wykroczeń prowadzi do stwierdzenia, ponad wszelką wątpliwość, że w istocie rozporządzeniodawca przyjął tak dalece odmienne – od przyjętych przez ustawodawcę – przesłanki odpowiedzialności, że należałoby raczej mówić o ustanowieniu zupełnie nowych typów wykroczeń.

Twierdzenie, że samo chodzenie lub przebywanie na wydmach prowadzi do, choćby nieumyślnego, unicestwienia, zniweczenia, zburzenia, zrujnowania, usunięcia czy spowodowania niezdatności do użytku wydm, należy uznać za nieuprawnione. Podobnie, czynności wykonawcze, polegające na chodzeniu lub przebywaniu na wydmach, niepołączone z konkretnymi działaniami prowadzącymi do naruszenia całości wydm, naruszenia lub uszczuplenia ich

substancji materialnej lub ograniczenia ich właściwości użytkowych, nie mogą być uznane za tożsame z uszkodzeniem tychże wydmy.

Tym samym, należy zakwestionować, podnoszoną niekiedy przez służby zajmujące się ochroną brzegów wód morskich lub śródlądowych okoliczność, iż chodzenie lub przebywanie na wydmach może prowadzić do niszczenia tychże wydmy, jako argument za rozszerzeniem penalizacji w ramach czynu z art. 81 kw – pozostającego wszak niezmiennie wykroczeniem skutkowym. Ze względów oczywistych, czym innym są przypadki, gdy osoby chodzące po wydmach lub przebywające na nich podejmują określone czynności mogące prowadzić do uszkodzenia roślinności porastającej wydmę czy samej wydmy (jak przykładowo: rozkopywanie wydmy, rozbieranie płotków faszynowych czy palenie tejże faszyny). Ewentualne ujawnienie takich działań w żadnym razie nie może jednak usprawiedliwiać domniemania, że wszystkie osoby chodzące lub przebywające na wydmach dopuszczają się podobnych postępów. Wspomniane rozkopywanie wydmy, rozbieranie płotków faszynowych czy palenie faszyny, z której konstruowane są płotki faszynowe, to niewątpliwie czynności zwykle wyczerpujące znamię „uszkodzenia” zawarte w art. 81 Kodeksu wykroczeń. Nie znaczy to jednak, by z tego powodu obejmować penalizacją na podstawie tegoż przepisu kodeksowego samo chodzenie lub przebywanie na wydmach.

Innymi słowy, wprowadzenie przepisu, penalizującego zachowanie polegające na chodzeniu lub przebywaniu na wydmach, przy całkowitym oderwaniu od ewentualnych skutków takiego chodzenia lub przebywania, tak dalece odbiega od konstrukcji znamion czynu określonego w art. 81 Kodeksu wykroczeń, że stanowi, *de facto*, ustanowienie nowego typu wykroczenia. W dodatku powołanie tegoż art. 81 w treści przepisu pod omawianą pozycją nr 10 Tabeli A stanowi swojego rodzaju pułapkę na obywatela, sugerującą bezpodstawnie, że to ustawodawca określił ten typ wykroczenia, w sytuacji gdy faktycznie wykroczenie o takich znamionach stypizował rozporządzeniodawca.

Zgodnie z powoływanym wyżej *Wielkim słownikiem języka polskiego*, biwak to obozowanie pod gołym niebem podczas wycieczki turystycznej, zwykle w namiotach, lub miejsce tego obozowania. Biwakować to rozkładać biwak, obozować (por. *op. cit.*, s. 67). Podobnie *Słownik języka polskiego* pod redakcją Mieczysława Szymczaka, Tom pierwszy, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978, określa, że biwakować to rozkładać biwak, obozować (por. *op. cit.*, Tom pierwszy, s. 171).

Samo biwakowanie na wydmie nie musi w każdym wypadku oznaczać podejmowania działań zmierzających do uszkodzenia wydmy lub porastającej ją roślinności. Niszczenie lub uszkodzanie urządzeń służących do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych, a w szczególności umocnień lub roślinności ochronnej, zachodziłoby dopiero wtedy, gdyby osoba biwakująca podjęła, chociażby nieumyślnie, działanie prowadzące do takiego niszczenia lub uszkodzenia.

Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego przepisu pod pozycją nr 12 Tabeli A Załącznika do rozporządzenia w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń niewątpliwie ułatwia pracę służbom zajmujących się ochroną brzegów wód morskich i śródlądowych (podobnie jak omówiona wyżej pozycja nr 10), jednakże, ze względów oczywistych, nie taka jest rola przepisów materialnego prawa wykroczeń, które w pierwszej kolejności powinny pełnić funkcję gwarancyjną.

Niezależnie od tego, wprowadzenie przepisu penalizującego zachowanie polegające na samym biwakowaniu na wydmach, w oderwaniu od ewentualnych skutków takiego biwakowania, wydaje się tak dalece odbiegać od konstrukcji znamion czynu określonego w art. 81 Kodeksu wykroczeń jako wykroczenia skutkowego, że stanowi, *de facto*, wprowadzanie nowego typu wykroczenia. Tym samym, powołanie się w treści pozycji nr 12 Tabeli A na art. 81 Kw wprowadza

adresatów normy w błąd co do rzeczywistej – zgodnej z wolą ustawodawcy – podstawy penalizacji zachowania wskazanego w tej pozycji powołanej Tabeli.

Należy ponownie podkreślić, że, wprowadzając penalizację chodzenia, przebywania lub biwakowania na wydmach, rozporządzeniodawca przesądził, iż wykroczeniem stały się zachowania, które nie muszą prowadzić do skutku w postaci niszczenia lub uszkodzania urządzeń służących do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych. Opisane przez rozporządzeniodawcę typy zachowań w ogóle nie zawierają znamienia w postaci skutku koniecznego do zaistnienia wykroczenia określonego w art. 81 Kodeksu wykroczeń. Tym samym, wykroczenia stypizowane pod pozycjami 10 i 12 Tabeli A Załącznika do analizowanego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w ogóle nie wymagają – do swego zaistnienia – skutku określonego w art. 81 Kodeksu wykroczeń.

Regulacja pod pozycją nr 13 Tabeli A omawianego Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów penalizuje niszczenie tablic informacyjno-ostrzegawczych na wydmach i w lasach. Przepis nie precyzuje, jakie lasy (wszystkie, czy tylko rosnące nad brzegami wód morskich lub śródlądowych) rozporządzeniodawca miał na myśli przyjmując to unormowanie. Oceniając zakwestionowaną regulację, należałoby, w pierwszej kolejności rozstrzygnąć, czy tablice informacyjno-ostrzegawcze w ogóle mogą być zakwalifikowane jako urządzenia służące do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych, a tym bardziej jako umocnienia lub roślinność ochronna.

Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego* pod redakcją Mieczysława Szymczaka, „urządzenie” – to rodzaj mechanizmu lub zespół elementów, przyrządów służący do wykonywania określonych czynności, ułatwiający pracę. Urządzenia klimatyzacyjne, kontrolne, pomiarowe. Urządzenia pomocnicze, radarowe, techniczne, warsztatowe. Urządzenia laboratoryjne, przeciwpożarowe, przeładunkowe, transportowe. Urządzenie do pompowania wody (por. *Słownik...* Tom trzeci, *op. cit.*, s. 619). Podobnie, według *Wielkiego słownika języka polskiego* pod redakcją Edwarda Polańskiego, „urządzenie” – to mechanizm lub

zespół mechanizmów, przyrządów służących do wykonywania określonych czynności, ułatwiających pracę (*vide: Wielki słownik..., op. cit., s. 871*).

Z kolei, według *Słownika języka polskiego*, „umocnić” – to uczynić mocniejszym, odporniejszym na zniszczenie; wzmocnić. Umocnić rusztowanie, Umocnić podpórki namiotu. Umocnić brzeg. Utrwalić, ugruntować. Umocnić władzę, panowanie, stanowisko. Umocnić przyjaźń. Coś umocniło w kimś przekonanie, nadzieję. Umocnić kogoś w czymś. Zbudować obiekty fortyfikacyjne itp. przygotowując teren do działań bojowych. Konsekwentnie, „umocnienie” – to rzeczownik od „umocnić”. Umocnienie władzy. To co umacnia, nasyp, wał umacniający. Betonowe umocnienie brzegów rzeki. Obiekty fortyfikacyjne, urządzenia inżynierskie budowane na polu walki w celu przygotowania terenu do działań bojowych oraz do osłony wojsk i sprzętu bojowego (por. *Słownik..., op. cit., s 599 – 600*).

W tym miejscu wypada odnotować, iż sam Prezes Rady Ministrów stanął na stanowisku, że tablice informacyjno-ostrzegawcze, choć niewątpliwie służą do zapewnienia ochrony brzegów morskich lub śródlądowych, a w szczególności wszelkich umocnień lub roślinności ochronnej, choćby poprzez uświadamianie osób, które mogłyby dopuścić się niszczenia urządzeń służących do ochrony brzegów morskich, w tym wszelkich umocnień lub roślinności ochronnej, nie są same w sobie takimi urządzeniami, umocnieniami lub roślinnością (chyba że stanowią część urządzenia, lecz niszczenie takiego urządzenia wyczerpuje znamiona innych zachowań, np. określonego w Lp. 14 jako „niszczenie umocnień brzegowych”). Tym samym, zachowanie polegające na niszczeniu tablic informacyjno-ostrzegawczych na wydmach oraz w lasach, nie należy do znamion wykroczenia z art. 81 Kodeksu wykroczeń (*vide: stanowisko Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 2014 r., wyrażone w sprawie o sygn. akt U 4/13, s. 22*).

Prezes Rady Ministrów stwierdził również, że przepis Lp. 13 Tabeli A załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. jest niezgodny z art. 81

Kw, gdyż poszerza zakres penalizacji wykroczenia określonego w ww. regulacji ustawowej (*vide: ibidem*, s. 22).

Innymi słowy, nie ulega wątpliwości, że tablice informacyjno-ostrzegawcze nie mogą zostać uznane za urządzenia, umocnienia ani roślinność ochronną. Tym samym, niszczenie tablic informacyjno-ostrzegawczych, wbrew nieprawdziwej deklaracji zawartej w pozycji 13 Tabeli A analizowanego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, nie wyczerpuje znamion wykroczenia określonego w art. 81 Kw, a regulacja rozporządzenia, w sposób nieuprawniony, poszerza zakres penalizacji w porównaniu do unormowania ustawowego, zawartego w tym przepisie Kodeksu wykroczeń.

Powyższa konstatacja nie oznacza bynajmniej, by tablice informacyjno-ostrzegawcze, usytuowane w na wydmach i w lasach (zarówno porastających brzegi wód morskich lub śródlądowych, jak i wszelkich innych), były pozbawione ochrony prawnokarnej przed zniszczeniem, i to niezależnie od tego, czy tablice te stanowią część składową urządzeń bądź umocnień. W zależności od wysokości szkody, ochronę taką zapewniają unormowania art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń lub art. 288 § 1 Kodeksu karnego. W tym miejscu należy jednak odnotować, że, w myśl art. 124 § 3 Kw, ściganie następuje na żądanie pokrzywdzonego, a w myśl art. 288 § 4 Kk – ściganie następuje na wniosek pokrzywdzonego. Niewątpliwe konieczność złożenia żądania lub wniosku przez właściciela takiego obiektu może oznaczać dla służby zajmującej się ochroną brzegów wód morskich lub śródlądowych dodatkowe czynności, ale wygoda tychże służb nie może stanowić pretekstu do poszerzenia zakresu penalizacji unormowania ustawowego w drodze rozporządzenia.

Niejako na marginesie wypadałoby odnotować, że zarówno wykroczenie określone w art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń, jak i przestępstwo stypizowane w art. 288 § 1 Kodeksu karnego można popełnić jedynie z winy umyślnej, natomiast wykroczenie określone w art. 81 Kodeksu wykroczeń – zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie.

W końcu, podkreślenia wymaga, że jeżeli Prezes Rady Ministrów doszedłby do przekonania, że zachowania obywateli (jedynie umyślne bądź zarówno umyślne, jak i nieumyślne), polegające na chodzeniu lub przebywaniu na wydmach, biwakowaniu na wydmach (bez względu na skutek owego chodzenia, przebywania czy biwakowania) oraz niszczeniu tablic informacyjno-ostrzegawczych na wydmach i w lasach wymaga penalizacji (w tym ostatnim wypadku – niezależnie od woli pokrzywdzonego wyrażonej w formie żądania lub wniosku), to nic nie stałoby na przeszkodzie, by Rada Ministrów skorzystała z inicjatywy ustawodawczej, w trybie art. 118 ust. 1 Konstytucji RP. Przyjęcie takiej propozycji przez Parlament i zaakceptowanie jej przez Prezydenta RP umożliwiłoby wprowadzenia tych regulacji do polskiego systemu prawnego w zgodzie z Konstytucją RP.

Biorąc powyższe pod uwagę, w świetle przytoczonego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, poglądów doktryny oraz stanowiska językoznawców, stwierdzić należy, iż zakwestionowane w petitum niniejszego wniosku regulacje w sposób niedopuszczalny poszerzają zakres penalizacji określony w art. 81 Kodeksu wykroczeń. Tym samym przepisy zamieszczone pod pozycjami nr 10, 12 i 13 Tabeli A Załącznika do rozporządzenia w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń są niezgodne z art. 81 Kodeksu wykroczeń oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 42 ust. 1 Konstytucji, odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia.

Orzekając w przedmiocie przepisów ustawy o ujawnianiu informacji i dokumentów organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 – 1990 oraz treści tych dokumentów, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że penalny aspekt ustawy powoduje konieczność oceny jej konstytucyjności przy użyciu standardów oceny

właściwych dla regulacji penalnych. Ustawie należy zatem stawiać wymagania legislacyjne wynikające ze standardów właściwych dla ustaw karnych. Dotyczy to przede wszystkim stopnia precyzji i jednoznaczności (art. 2 Konstytucji), ale również adekwatności wymagań proceduralnych gwarantujących jednostce rzetelną i efektywną ochronę sądową. Ponadto w wypadku operowania sankcjami, konieczne jest zachowanie zasady domniemania niewinności i indywidualizacji odpowiedzialności. Wedle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, intensywność kontroli konstytucyjności (wymagania stawiane kontrolowanym regulacjom) jest tym większa, im bardziej badane przepisy (normy) dotyczą podstawowych, konstytucyjnie gwarantowanych praw jednostki i im silniej mogą prowadzić do nakładania na tę jednostkę sankcji (*vide*: wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego, z dnia 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, OTK ZU Nr 5/A/2007, poz. 48, s. 546 oraz powołane tam orzecznictwo ETPC).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wszystkie gwarancje, ustanowione w Rozdziale II Konstytucji, odnoszą się do wszelkich postępowań represyjnych, tzn. postępowań, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji. Taki wniosek wyprowadził Trybunał Konstytucyjny z zasady demokratycznego państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że konstatacja ta nie straciła aktualności na gruncie nowej Konstytucji RP, a tym samym przepisy art. 42 – 45, a także art. 78 Konstytucji znajdują zastosowanie do oceny nie tylko regulacji o stricte karnym charakterze, ale też odpowiednio do innych regulacji o represyjnym charakterze.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjne standardy odnoszone do prawa karnego, rozumiane jako standardy gwarancji, zawartych w Rozdziale II Konstytucji, wolności i praw dla wszystkich postępowań o represyjnym charakterze, znajdowały zastosowanie w wypadku odpowiedzialności dyscyplinarnej, odpowiedzialności za wykroczenia,

postępowania mandatowego oraz odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Trybunał stwierdził, że zakres przedmiotowy stosowania wymienionych gwarancji wyznacza konstytucyjne pojęcie „odpowiedzialności karnej”. W ocenie Trybunału, konstytucyjne znaczenie tego pojęcia nie może być ustalane poprzez odwołanie się do obowiązującego ustawodawstwa, w przeciwnym wypadku analizowany przepis utraciłby swoje znaczenie gwarancyjne. Z tego względu należy przyjąć, że 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 wymierzaniem kar wobec jednostki (por. wyrok z dnia 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU Nr 7/A/2008, poz. 120, s. 1223 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał również, że w niektórych dziedzinach (np. prawo karne, czy – mówiąc szerzej – regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych. W innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych. Nigdy jednak nie może to prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego, tzn. do pozostawienia organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek. Innymi słowy – możliwe jest też sformułowanie ogólniejszej zasady konstytucyjnej: im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych (*vide*: wyrok z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU Nr 1/A/2007, poz. 3, s. 37 – 38 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził też wprost, że wszystkie zasady wyrażone w art. 42 ustawy zasadniczej, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądami doktryny, odnoszą się do całego tzw. prawa represyjnego: prawa karnego, prawa wykroczeń, prawa karnego skarbowego, odpowiedzialności dyscyplinarnej (*vide*: wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU Nr 10/A/2012, poz. 119, s. 1542 oraz powołane tam poglądy doktryny).

Zgodnie z art. 1 § 1 Kodeksu wykroczeń, odpowiedzialności za wykroczenie podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5000 złotych lub nagany. W konsekwencji, postępowanie w sprawach o wykroczenia ma na celu ukaranie jednostki, należy więc niewątpliwie do postępowań represyjnych. Innymi słowy, standardy gwarancji zawartych w art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP (podobnie jak wszystkie gwarancje określone w Rozdziale II ustawy zasadniczej), muszą znaleźć zastosowanie podczas konstruowania regulacji tegoż postępowania i standardów tych nie wolno pominąć przy ocenie konstytucyjności unormowań dotyczących postępowania w sprawach o wykroczenia.

W doktrynie przyjmuje się, że pierwszym warunkiem uruchomienia odpowiedzialności karnej jest popełnienie czynu zabronionego przez ustawę, połączone z zagrożeniem „karą”. Konstytucja daje tu wyraz fundamentalnym zasadom, dotyczącym odpowiedzialności karnej w państwach cywilizowanych, zasadom *nullum crimen sine lege* oraz *nulla poena sine lege*. I choć, z czysto logicznego punktu widzenia, obie te zasady mieszczą się już w ogólnej regule, zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, deklarującej konieczność ustawowej podstawy do jakichkolwiek ograniczeń i ingerencji w sferę każdej z wolności jednostki, to jednak z uwagi na względy tradycji konstytucyjnej oraz względy społeczno-edukacyjne, odrębne ich ujęcie w Konstytucji spełnia istotną rolę jako element zasady państwa prawnego. Obie zasady w świetle komentowanego

artykułu posiadają wymiar absolutny i nie mogą doznawać żadnych wyjątków. Wyjątek, zawarty w zdaniu drugim ust. 1, dotyczący odpowiedzialności karnej za czyny, kwalifikowane jako przestępstwa w myśl prawa międzynarodowego, jest tylko wyjątkiem pozornym, gdyż, w świetle całokształtu norm konstytucyjnych, prawo międzynarodowe w RP posiada moc co najmniej równą ustawie. Natomiast odpowiedzialność karna za czyny zabronione pod groźbą kary, a inne niż „przestępstwa”, nie może wynikać z prawa międzynarodowego (por. Paweł Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, III Tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 42, s. 2 – 3).

W literaturze przedmiotu podnosi się również, że zasada *nullum crimen sine lege* należy do kanonów państwa prawnego od czasów Oświecenia. Jest wyrazem stosunku państwa do podstawowych praw i wolności jednostki. Państwo nie jest władne tymi dobrami swobodnie dysponować. Z punktu widzenia porządku prawnego (inaczej – jeżeli chodzi o porządek moralny) jednostka może robić wszystko to, co nie jest wyraźnie przez prawo zabronione. W przypadku prawa karnego – gdzie ingerencja państwa dotyczy tak zasadniczych praw jednostki, jak wolność, cześć, majątek – zakaz dokonywania określonych zachowań, z którego przekroczeniem wiąże się kara, musi być określony w ustawie. Zasada *nullum crimen sine lege* ma charakter konstytucyjny (art. 42 Konstytucji) i jest pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego. Wynikają z niej trzy postulaty: typizacji czynów zabronionych tylko przez ustawę (*nullum crimen sine lege scripta*), maksymalnej określoności tworzonych typów (*nullum crimen sine lege certa*), zakazu stosowania analogii i wykładni rozszerzającej na niekorzyść sprawcy (*nullum crimen sine lege stricte*). Ponieważ zasada *nullum crimen sine lege* ma charakter gwarancyjny, chroniący jednostkę przed nadużyciami ze strony władzy państwowej, postulaty wynikające z tej zasady nie odnoszą się do rozwiązań działających na korzyść osoby, której odpowiedzialność karna ma być ustalona (por. Andrzej Zoll [w:] *Kodeks karny, Część ogólna, Komentarz*, Zakamycze 1998, s. 27).

Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, w demokratycznym państwie prawa funkcją prawa karnego nie jest tylko ochrona państwa i jego instytucji, nie jest także tylko ochrona społeczeństwa lub poszczególnych jednostek przed przestępstwami, ale także, w nie mniejszym stopniu, ochrona jednostki przed samowolą państwa. Prawo karne stwarza dla władzy w demokratycznym państwie prawa barierę, poza którą obywatel powinien czuć się bezpieczny w tym sensie, że bez przekroczenia pola zabronionego pod groźbą kary nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej. Prawo karne ma wyznaczać wyraźne granice między tym, co jest dozwolone, a tym, co jest zabronione. Bariera, o której tu mowa, nie powinna być usuwana dla żadnych celów politycznych lub innych. Prawo karne nie jest bowiem instrumentem mającym służyć zachowaniu władzy, lecz jest właśnie tej władzy ograniczeniem. Z powyższych założeń wynika, że w demokratycznym państwie prawa prawo karne musi być oparte przynajmniej na dwóch podstawowych zasadach: określoności czynów zabronionych pod groźbą kary (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) oraz zakazie wstecznego działania ustawy wprowadzającej lub zaostrzającej odpowiedzialność karną (*lex severior retro non agit*). Zasady te wyrażone w Kodeksie karnym składają się także na zawartą w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawa. Z kolei każda regulacja prawna, nawet o charakterze ustawowym, dająca organowi państwowemu uprawnienie do wkraczania w sferę praw i wolności obywatelskich musi spełniać warunek dostatecznej określoności. Należy przez to rozumieć precyzyjne wyznaczenie dopuszczalnego zakresu ingerencji oraz trybu, w jakim podmiot ograniczony w swoich prawach i wolnościach może bronić się przed nieuzasadnionym naruszeniem jego dóbr osobistych. W demokratycznym państwie prawa każda forma naruszenia przez organ państwowy dobra osobistego musi łączyć się z możliwością kontroli zasadności działania organu państwowego. W demokratycznym państwie prawa wymaganie określoności dotyczyć musi zarówno materialnych elementów czynu, jak i elementów kary, tak

by czyniło to zadość wymaganiom przewidywalności. Przepisy prawne muszą bowiem stwarzać obywatelowi (podmiotowi odpowiedzialności karnej) możliwość uprzedniego i dokładnego rozeznania, jakie mogą być prawnokarne konsekwencje jego postępowania. Materialne elementy czynu, uznanego za przestępny, muszą więc być zdefiniowane w ustawie (zgodnie z konstytucyjną zasadą wyłączności ustawy) w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny (*vide*: wyrok z dnia 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU Nr 5/A/2004, poz. 39, s. 551 oraz powołane tam orzecznictwo).

Oceniając łowieckie postępowanie dyscyplinarne, Trybunał Konstytucyjny stanął również na stanowisku, iż zasada wyrażona w art. 42 ust. 1 Konstytucji głosi, że czyn zagrożony karą oraz sama kara muszą być wyznaczone bezpośrednio przez ustawę; nie jest dopuszczalne, by ustawa upoważniała do unormowania tych spraw aktem niższej rangi, a tym bardziej, by akt tego rodzaju unormował je samoistnie. Głosi ponadto, że ustawa ta musi obowiązywać w momencie popełnienia czynu, a sam czyn zakazany musi zostać określony przez ustawodawcę w sposób dostatecznie precyzyjny (*vide*: wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, *op. cit.*, s. 1545).

Natomiast we wspomnianym już wyroku z dnia 30 września 2014 r., sygn. U 4/13, w sprawie przepisów Załącznika do rozporządzenia w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń, Trybunał Konstytucyjny zliberalizował swoje dotychczasowe stanowisko, przyjmując, że stawki grzywien nakładanych w drodze mandatów za poszczególne rodzaje wykroczeń, określone w zaskarżonych przepisach, mieszczą się w granicach kwot przewidzianych w odpowiednich ustawach za poszczególne typy wykroczeń, a zatem nie naruszają standardów konstytucyjnych. Rozporządzenie stanowi bowiem określenie zasad wymierzania kar za wykroczenia jedynie w trybie postępowania mandatowego. Zgodnie z tymi zasadami, jeżeli funkcjonariusz decyduje się na zastosowanie trybu mandatowego, to powinien w jego ramach stosować takie zasady wymiaru kary,

że za określone wykroczenie powinien nałożyć określoną sankcję przewidzianą w rozporządzeniu (*vide*: wyrok z dnia 30 września 2014 r., sygn. U 4/13, *op. cit.*, s. 1483).

Mimo takiego stanowiska, dopuszczającego możliwość doprecyzowania w aktach podustawowych niektórych elementów konstrukcji czynu zabronionego, Trybunał Konstytucyjny, tak jak dotychczas, podkreślił wyłączność ustawy w zakresie określenia podmiotu, znamion przedmiotowych przestępstwa oraz kary (*vide: ibidem*, s. 1482).

Jak wywiedziono we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego wniosku, wykroczenia stypizowane pod pozycjami nr 10, 12 i 13 Tabeli A Załącznika do rozporządzenia w sprawie wysokości grzywnien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń normują właśnie znamiona przedmiotowe wspomnianych czynów karalnych, czyniąc to zresztą w sposób całkowicie odmienny niż powołany w ich treści art. 81 Kodeksu wykroczeń, który to typ czynu zabronionego owe pozycje Tabeli A miały jedynie doprecyzować.

W tym miejscu w pełni zachowują również aktualność wywody dotyczące charakteru prawnego regulacji zawartych w zakwestionowanych pozycjach nr 10, 12 i 13 Tabeli A Załącznika do kwestionowanego rozporządzenia w porównaniu do materialnego, skutkowego wykroczenia określonego w art. 81 Kodeksy wykroczeń, a także do wykroczenia określonego w art. 124 tegoż Kodeksu oraz przestępstwa określonego w art. 288 Kodeksu karnego.

W szczególności, należy podkreślić, że wśród znamion wykroczeń, określonych pod pozycjami 10 i 12 Tabeli A Załącznika analizowanego rozporządzenia, w ogóle brak skutku w postaci niszczenia lub uszkodzenia urządzenia służącego do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych, który to skutek stanowi znamię wykroczenia określonego w art. 81 Kw. Natomiast wykroczenie stypizowane pod pozycją 13 Tabeli A Załącznika penalizuje niszczenie przedmiotów, które nie są takimi urządzeniami, a tym bardziej nie są

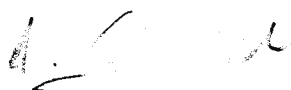
umocnieniami ani roślinnością ochronną, które stanowią przedmiot ochrony wykroczenia określonego w art. 81 Kodeksu wykroczeń, co przyznaje sam Autor rozporządzenia.

Innymi słowy, zakwestionowane regulacje rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zabraniają pod groźbą kary określonych zachowań, których ustawodawca wprost, w ten sposób, nie zakazuje. Tym samym odpowiedzialności za wykroczenie, to jest odpowiedzialności w postępowaniu represyjnym, podlega, w omawianych wypadkach, nie ten, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia, ale ten, kto dopuścił się czynu zabronionego o znamionach samoistnie określonych przez organ władzy wykonawczej w drodze rozporządzenia.

Biorąc powyższe pod uwagę, przepisy zamieszczone pod pozycjami nr 10, 12 i 13 Tabeli A Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wysokości grzywnien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń należałoby uznać za niezgodne także z art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP.

Oczywiście, Prokurator Generalny zdaje sobie sprawę z kategorycznej formuły punktu 5 części I sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie U 4/13, zgodnie z którym to punktem „*[p]rzepisy tabeli A, B i C, stanowiących załącznik do rozporządzenia powołanego w punkcie 1 oraz całe rozporządzenie są zgodne z art. 42 ust. 1 Konstytucji*”. Dlatego też pogląd o możliwym naruszeniu wynikających z tej normy konstytucyjnej standardów przez pozycje nr 10, 12 i 13 powołanej Tabeli A został sformułowany w niniejszym wniosku jedynie na marginesie – bez podnoszenia tego zarzutu w *petitum* wniosku.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.



Andrzej Seremet