



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

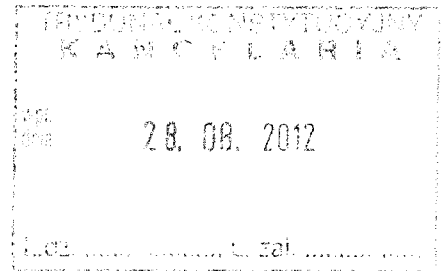
RPO – 625338 – I/09/MSW

00-090 Warszawa Tel. centr.: 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa, 27. 08. 2012 r.

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa



Sygn. akt K 21/11

Pismo procesowe

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) wnoszę o stwierdzenie niezgodności art. 34 pkt 6 ustawy z dnia 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 ze zm.) także z art. 42 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 34 pkt 6 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz.U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 ze zm.; dalej: Prawo łowieckie) *do zadań Polskiego Związku Łowieckiego należy prowadzenie dyscyplinarnego sądownictwa łowieckiego.*

Przepis ten stanowi wraz z art. 33 ust. 6 oraz art. 32 ust. 4 pkt 11 Prawa łowieckiego jedyne zawarte w tej ustawie regulacje dotyczące łowieckiego postępowania dyscyplinarnego. Przywołując w tym miejscu poruszony we wniosku z dnia 20 czerwca 2011 r. represyjny charakter postępowania dyscyplinarnego oraz zastosowanie do niego gwarancji zawartych w Rozdziale II Konstytucji RP, wskazać należy na art. 42 Konstytucji RP, odnoszący się do postępowania karnego.

Zgodnie z nim:

1. Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego.

2. Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu.

3. Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu.

Jeśli chodzi o art. 42 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji RP, to warunkiem odpowiedzialności karnej jest określona ustawowo karalność czynu podlegającego ocenie w momencie jego popełnienia. Odpowiedzialność taka nie może być przewidziana w akcie o charakterze podustawowym. Ustawa ma za zadanie w sposób precyzyjny, niebudzący jakichkolwiek wątpliwości, zidentyfikować czyn (zachowanie) zabronione i zdefiniować wszystkie jego znamiona wyznaczające cechy tworzące zarys tego przestępstwa. Są to: „cechy zewnętrznego zachowania się człowieka, skutku i okoliczności tego zachowania się, jak również stosunku psychicznego do tego zdarzenia oraz cechy samego człowieka jako podmiotu zachowania się, jak również stosunku psychicznego do tego zdarzenia oraz cechy samego człowieka jako podmiotu zachowania się, cechy określone w ustawie, których całokształt charakteryzuje przestępstwo, a które muszą być udowodnione w postępowaniu karnym, aby mogło nastąpić prawidłowe skazanie za przestępstwo” (tak. I. Andrejew, „Ustawowe znamiona czynu. Typizacja i kwalifikacja przestępstw”, Warszawa 1978, s. 69 –

70, za: B. Banaszak w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, 2009 r., str.229).

Trybunał Konstytucyjny wywodził z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wymóg stosowania, także w postępowaniach dyscyplinarnych, gwarancji ustanowionych w rozdziale II Konstytucji. Gwarancje te odnoszą się bowiem do wszelkich postępowań represyjnych, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji. Tego rodzaju postępowaniem jest również postępowanie dyscyplinarne (zob. wyroki TK: z 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97; z 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00; z 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27; z 2 września 2008 r., sygn. K 35/06; z 1 grudnia 2009 r., sygn. K 4/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 162).

Penalny charakter kontrolowanej normy art. 34 pkt 6 ustawy Prawo łowieckie powoduje konieczność oceny jej konstytucyjności przy użyciu standardów oceny właściwych dla regulacji penalnych. Przepisom dotyczącym postępowania dyscyplinarnego należy stawiać wymagania legislacyjne wynikające ze standardów właściwych dla standardów 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 (tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 maja 2007 r. w sprawie K 2/07, OTK-A z 2007 r. Nr 5, poz. 48).

Przepisy ustawy Prawo łowieckie nie określają warunków odpowiedzialności dyscyplinarnej, ani zachowań, których dopuszczenie się tą odpowiedzialność miałyby implikować. Przepis art. 34 pkt 6 Prawa łowieckiego kwestie te powierza w całości Polskiemu Związkowi Łowieckiemu. Odpowiedzialność jest regulowana przez Statut tego Związku, a zatem akt o charakterze wewnętrznym, podczas gdy regulacja tej odpowiedzialności zastrzeżona jest do wyłącznej materii ustawowej. W Prawie łowieckim

nie przesądzono również, czy zasad tej odpowiedzialności należy poszukiwać w innych aktach normatywnych. Wprawdzie Regulamin Postępowania Dyscyplinarnego w Polskim Związku Łowieckim wskazuje w § 1 pkt 2, że *w sprawach nieuregulowanych niniejszym regulaminem można stosować pomocniczo przepisy kodeksu postępowania karnego*. Jednak, po pierwsze, regulacja ta znajduje się w wewnętrznym akcie organizacyjnym Związku, po drugie wprowadza jedynie samą możliwość stosowania przepisów kpk i to w ograniczony sposób, bo jedynie pomocniczo. Ponieważ wskazana regulacja ustawowa pozostawia organowi upoważnionemu możliwość samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy Prawo łowieckie nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań, ani wskazówek, ma ona charakter blankietowy.

W doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że wszystkie elementy normy karnej powinny być doprecyzowane w sposób na tyle dokładny, aby wykluczyć dowolność jej stosowania przez właściwe organy władzy publicznej, czy też zawłaszczanie przez te organy pewnych sfer życia i penalizowanie zachowań, które nie zostały w sposób wyraźny określone jako zabronione w przepisie prawa karnego (wyrok TK z dnia 5 maja 2004 r. w sprawie o sygn. P 2/03, OTK-A z 2004, Nr 5, poz. 39). Tymczasem zawarte w ustawie Prawo łowieckie regulacje odnoszące się do dyscyplinarnego sądownictwa łowieckiego mają charakter szczątkowy.

Warunkiem odpowiedzialności czy to karnej, czy dyscyplinarnej za dane działanie lub zaniechanie jest również to, że kara za nie jest określona w ustawie. Wiąże się to z fundamentalnymi zasadami, dotyczącymi odpowiedzialności karnej w państwach cywilizowanych: „nullum crimen sine lege” oraz „nulla poena sine lege”, które zostały zapisane w art. 42 Konstytucji RP. Obie zasady posiadają wymiar absolutny i nie mogą doznawać żadnych ograniczeń (P. Sarnecki, „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz”, tom III, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2003). Jednak ustawa Prawo łowieckie w art. 32 ust. 4 pkt 11 odsyła w zakresie określenia sankcji dyscyplinarnych za naruszenie obowiązków członkowskich do Statutu PZŁ. W ten sposób doszło do złamania zasady, w myśl której warunkiem umożliwiającym uruchomienie odpowiedzialności karnej, a także wymierzenie kary jest zakazanie określonych czynów w ustawie obowiązującej w czasie popełnienia czynu.

Ustawa Prawo łowieckie nie wskazuje, komu i za popełnienie jakiego czynu grozi odpowiedzialność dyscyplinarna. Wprawdzie zostało to uregulowane w Statucie, ale ma on charakter aktu wewnętrznego organizacji, jaką jest PZŁ. Okoliczność braku określenia odpowiedzialności w ustawie przesądza w sposób wystarczający o niekonstytucyjności przepisu Prawa łowieckiego, który deleguje kompetencje na poziom Statutu Związku. Niezależnie od tego należy zwrócić uwagę, że statutowe regulacje dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej cechują się blankietowością i niedookreślonością. W efekcie członek PZŁ ani z przepisów ustawy, ani z postanowień Statutu nie jest w stanie dowiedzieć się, jakie konkretnie czyny implikują jego odpowiedzialność dyscyplinarną.

Warto w tym miejscu wskazać, że w myśl § 136 pkt 1 Statutu *odpowiedzialności dyscyplinarnej podlega członek Zrzeszenia, który popełnił przewinienie łowieckie, a także ten członek Zrzeszenia, który usiłował dokonać przewinienia łowieckiego, podzegał do jego popełnienia lub pomagał w jego popełnieniu. Z kolei § 137 Statutu stanowi, że 1. Przewinieniem łowieckim członka Zrzeszenia jest działanie, bądź zaniechanie, polegające na: 1) naruszeniu obowiązującej ustawy i wydanych na jej podstawie rozporządzeń właściwego ministra regulujących zasady łowiectwa polskiego; 2) naruszeniu postanowień Statutu lub innych uchwał organów Zrzeszenia; 3) wykonywaniu polowania w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami i etyką łowiecką; 4) działaniu na szkodę Zrzeszenia lub dobrego imienia łowiectwa. 2. Przewinieniami łowieckimi są także stwierdzone prawomocnym wyrokiem sądu powszechnego przestępstwa i wykroczenia wymienione w rozdziale 10 ustawy. W kontekście tego ostatniego postanowienia wskazać należy, że działanie na szkodę Zrzeszenia lub dobrego imienia łowiectwa stanowi pojęcie o tak nieokreślonym zakresie, że może być w sposób bardzo dowolny interpretowane. A przy tym wydaje się godzić w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Może się tak bowiem zdarzyć np. w sytuacji uzasadnionej krytyki Związku przez jego członka, czy próby powiadomienia organów kontroli czy ścigania o ewentualnych nieprawidłowościach w Związku.*

Opisana sytuacja nie posiada zresztą abstrakcyjnego charakteru. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił swój udział w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej Pana Wiesława Tajera w sprawie SK 8/11. W sprawie tej Okręgowy Sąd Łowiecki uznał go za

winnego tego, że pełniąc funkcję Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Koła Łowieckiego złożył zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej z pominięciem Komisji Rewizyjnej Koła oraz nie zachowując terminu na wyjaśnienie sprawy wyznaczonego przez ZO PZŁ, a następnie po umorzeniu przez Prokuratora Rejonowego dochodzenia w sprawie, wystąpił ze skargą do Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Okręgowego. Sąd dyscyplinarny zakwalifikował powyższe zachowanie jako stanowiące przewinienie łowieckie w rozumieniu § 137 ust. 1 pkt 2 i 4 Statutu PZŁ, za co wymierzył mu karę zawieszenia w prawach członka PZŁ na okres jednego roku. Nadto na podstawie § 141 ust. 4 pkt 2 Statutu PZŁ Sąd zobowiązał obwinionego do przeproszenia wymienionych w sentencji poszkodowanych poprzez wywieszenie sporządzonego przez obwinionego tekstu przeprosin na tablicy ogłoszeń w siedzibie ZO PZŁ. Na skutek odwołania obwinionego Główny Sąd Łowiecki w Warszawie utrzymał w mocy zaskarżone orzeczenie.

Również odkodowanie znaczenia pojęcia *wykonywanie polowania w sposób sprzeczny (...) z etyką łowiecką* może nastroczać szereg trudności interpretacyjnych. Zgodnie z pkt 2 Zbioru zasad etyki, tradycji i zwyczajów łowieckich, opracowanego przez Komisję Etyki, Tradycji i Zwyczajów Łowieckich Naczelnej Rady Łowieckiej i przyjętego przez Naczelną Radę Łowiecką w dniu 6 czerwca 1992 r., *myśliwy za swój podstawowy obowiązek uważa rzetelne przestrzeganie norm prawa łowieckiego oraz pełne podporządkowanie się wymogom dyscypliny organizacyjnej*. Takie pełne podporządkowanie się wymogom, które nie zostały w żaden sposób sprecyzowane może z kolei wywoływać tzw. efekt mrozący. Tak ogólne sformułowania nie tylko ustawy, ale i postanowień Statutu, czy Zbioru zasad etyki sprawiają, że członek Związku nie może mieć pełnej świadomości, za jakie zachowania grozi mu odpowiedzialność dyscyplinarna i tak jak w przypadku wskazanego wyżej Pana Wiesława Tajera może zostać zaskoczony pociągnięciem go do takiej odpowiedzialności. Taka sytuacja jest w państwie prawa nie do przyjęcia, bo jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2000 r., w sprawie o sygn. P 3/00 „bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych”.

Jak to podniesiono we wniosku RPO z dnia 20 czerwca 2011 r. „zaskarżony model pomija nawet tak niezbędny w postępowaniu o represyjnym charakterze element domniemania niewinności, który winien być zagwarantowany w ustawie”. O tym elemencie

stanowi z kolei art. 42 ust. 3 Konstytucji RP. W wyroku z dnia 16 maja 2000 r., wydanym w sprawie o sygn. P 1/99, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zasada ta stanowi jedną z fundamentalnych i powszechnie uznawanych zasad państwa prawnego. „W ujęciu konstytucyjnym zasada domniemania niewinności wyraża podstawową gwarancję wolności i praw człowieka. Spełnia zatem funkcję ochronną. Płynąca z niej dyrektywa nakazuje każdego uważać za niewinnego dopóty, dopóki sąd prawomocnym wyrokiem nie stwierdzi jego winy. Jako norma prawna konstytucyjna nakazująca przestrzeganie określonych reguł postępowania jest skierowana do wszystkich (...)” (opubl. w: OTK z 2000 r., Nr 4, poz. 111). Przysługuje ono również każdej osobie, której wina jest rozstrzygana, a zatem ma pełne zastosowanie również w postępowaniach dyscyplinarnych (tak. P. Wiliński, „Proces karny w świetle Konstytucji”, Wolters Kluwer business, Warszawa 2011 r., s. 168 – 169).

Jednak ani w ustawie Prawo łowieckie, ani w Statucie PZŁ nie można odnaleźć regulacji odnoszących się do winy. Pominięcie prawodawcze w zakresie zagwarantowania obwinionemu domniemania niewinności, a także określenia, za które przewinienia odpowiada jako zawinione lub niezawinione, przemawia za uznaniem za niekonstytucyjny art. 34 pkt 6 Prawa łowieckiego również i z tej przyczyny.


Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w ramach każdego postępowania związanego z wymierzaniem kar (sankcji) powinno być zagwarantowane prawo do obrony, o którym mowa w art. 42 ust. 2 Konstytucji RP. W orzecznictwie Trybunału wskazywano, że zapewnienie tego prawa jest konieczne w każdym represyjnym postępowaniu i to nawet wtedy, gdy nie wiąże się z nim dotkliwa ingerencja w prawa i wolności konstytucyjne (wyrok z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK-A z 2007 r., Nr 10, poz. 129; wyrok z dnia 5 października 2010 r. sygn. SK 26/08, OTK-A z 2010 r., Nr 8, poz. 73). W wyroku z dnia 19 marca 2007 r. w sprawie o sygn. K 47/05 (OTK-A z 2007 r., Nr 3, poz. 27) Trybunał stwierdził na podstawie wcześniejszego orzecznictwa istnienie po stronie ustawodawcy obowiązku takiego ukształtowania przepisów regulujących wszelkiego rodzaju postępowania dyscyplinarne, by tak jak w postępowaniu karnym, zapewniały odpowiedni poziom prawa do obrony, w wymiarze materialnym i formalnym.

Zgodnie z poglądami doktryny i utrwalonym orzecznictwem, konstytucyjne prawo do obrony obejmuje prawo do obrony w sensie materialnym, czyli obronę przed stawianymi

zarzutami oraz prawo do obrony w sensie formalnym, czyli prawo do posiadania obrońcy. Jak zauważył Trybunał w wyroku z dnia 26 lipca 2006 r. w sprawie o sygn. SK 21/04 (OTK-A z 2006 r., Nr 7, poz. 88), prawo to oznacza „możliwość obrony racji obwinionego i oskarżonego (prawo do przeciwstawienia się tezom oskarżenia – prawo do obrony w sensie materialnym) przez wykwalifikowanego pełnomocnika procesowego”.

Na ustawodawcy ciąży obowiązek takiego ukształtowania przepisów regulujących łowieckie postępowanie dyscyplinarne, by zapewniały odpowiedni poziom prawa do obrony w obu jego wymiarach. Jednak ustawa Prawo łowieckie nie zawiera jakichkolwiek regulacji zapewniających obwinionemu możliwości skorzystania z tego prawa w łowieckim postępowaniu dyscyplinarnym. Przepis § 146 Statutu PZŁ przyznaje wprowadzić obwinionemu prawo korzystania z pomocy obrońcy, będącego członkiem Zrzeszenia, który nie pełni funkcji w jego organach lub nie jest jego pracownikiem, ale pomijając nawet pozaustawowy charakter tego aktu, pamiętać należy, że należyty poziom obrony obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym zapewnić w większym stopniu może zawodowy prawnik (tak Trybunał w wyroku z dnia 19 marca 2007 r. w sprawie o sygn. K 47/05, OTK-A z 2007 r., Nr 3, poz. 27).

Mając powyższe na uwadze wnoszę jak w *petitum*.


Andrzej Tomaszuk
pełnomocnik procesowy