

Warszawa, dnia 11 marca 2016 r.



RADA MINISTRÓW

RCL.DPTK.023.50/2015

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	14. 03. 2016
L.dz.	L.zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Sygn. akt U 6/15

Na podstawie art. 82 ust. 2 w związku z art. 56 pkt 4 i 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, z późn. zm.) Rada Ministrów oraz Prezes Rady Ministrów przedstawiają następujące stanowisko w postępowaniu w sprawie z wniosku Prokuratora Generalnego, prowadzonym pod sygn. akt U 6/15:

lp. 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, z późn. zm.) są zgodne z art. 81 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r. poz. 1094, z późn. zm.) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

DYREKTOR
Departamentu
Postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

Joanna Knapieńska

2016 -03- 14

UZASADNIENIE

1. Przedmiot sprawy.

Pismem z dnia 29 października 2015 r. Prokurator Generalny wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności lp. 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, z późn. zm.; dalej: rozporządzenie) z art. 81 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2015 r. poz. 1094, z późn. zm.; dalej: k.w.) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie Prokuratora Generalnego, zaskarżone jednostki redakcyjne rozporządzenia typizują czyny zabronione w sposób odmienny niż art. 81 k.w., w sposób niedopuszczalny poszerzając tym samym zakres penalizacji wynikający z tego przepisu. Ponadto na marginesie wniosku Prokuratora Generalnego zauważono, że przedmiot kontroli narusza również konstytucyjne standardy prawa represyjnego, typizując czyny zabronione poza ustawą. Wnioskodawca zaznaczył jednak wyraźnie, że nie wskazuje art. 42 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli w niniejszym postępowaniu.

2. Relacja przedmiotu i wzorca kontroli.

2.1. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, *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.* Z kolei w myśl art. 81 k.w., *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.* Przepisy te zostały wskazane przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli dla oceny legalności następujących jednostek redakcyjnych rozporządzenia:

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

W tym miejscu należy również zaznaczyć, że zgodnie z § 1 rozporządzenia, określa ono wysokość grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego za wybrane rodzaje wykroczeń przez uprawnione organy (ust. 1). Wysokość grzywien, o których mowa w ust. 1, określa załącznik do rozporządzenia (ust. 2). Nie bez znaczenia jest również fakt, że zaskarżone rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 95 § 6 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, z późn. zm.; dalej: k.p.w.). Przepis ten stanowi, że *w celu ujednoczenia sposobu reakcji organów uprawnionych do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za określone wykroczenia Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, złożony w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, określi, w drodze rozporządzenia, zróżnicowaną wysokość mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń, uwzględniając rodzaj naruszonego lub zagrożonego dobra oraz stopień szkodliwości poszczególnych czynów.*

2.2. Ustaliwszy treść przepisów istotnych dla oceny zasadności wniosku, należy zauważyć, że przedmiotem wniosku są przepisy regulujące wysokość mandatów karnych nakładanych za wykroczenie opisane w art. 81 k.w. Ustawodawca zechciał bowiem ujednoczyć sposób reakcji organów stosujących m.in. art. 81 k.w. w postępowaniu mandatowym, tak, aby za zbliżone zachowania, mieszczące się w zakresie przedmiotowym przepisu kodeksowego, wymierzano mandaty w podobnej wysokości. To zaś oznacza, że celem upoważnienia Prezesa Rady Ministrów do wydania zaskarżonego rozporządzenia nie jest umocowanie go do określenia w drodze aktu wykonawczego nowych typów czynów zabronionych, a jedynie wskazanie wysokości kar nakładanych w drodze mandatów karnych za popełnienie wykroczenia, stypizowanego w art. 81 k.w. i innych przepisach prawa

represyjnego. Dostrzeżenie tej zależności ma istotne znaczenie dla oceny zgodności zaskarżonych regulacji ze wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami kontroli.

Trzeba również zauważyć, że postępowanie mandatowe jest szczególnym trybem postępowania w sprawach o wykroczenia. Toczy się ono w trybie przepisów k.p.w., w szczególności na podstawie art. 95-102 k.p.w. Zgodnie z art. 95 § 1 k.p.w. postępowanie mandatowe prowadzi zasadniczo Policja, przy czym postępowanie takie mogą prowadzić także inne organy, jeżeli przepis szczególny tak stanowi, a zatem jeżeli istnieje podstawa prawna, przyznająca takim organom kompetencję do prowadzenia postępowań mandatowych (względnie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego). W zakresie istotnym w niniejszym postępowaniu, tj. w zakresie karania za czyn z art. 81 k.w., postępowanie mandatowe mogą prowadzić: policjanci, funkcjonariusze Straży Granicznej, strażnicy straży gminnych (miejskich), strażnicy leśni oraz pracownicy Służby Leśnej, którym przysługują uprawnienia strażnika leśnego. Ponadto z pewnymi ograniczeniami kompetencje te przysługują pracownikom organów administracji morskiej oraz żołnierzom Żandarmerii Wojskowej. Wypada w tym miejscu zauważyć, że w postępowaniu mandatowym może być nałożona grzywna w wysokości do 500 zł, zaś w przypadku, o którym mowa w art. 9 § 1 k.w. (tj. jeżeli czyn wyczerpuje znamiona wykroczeń określonych w dwóch lub więcej przepisach ustawy) – do 1.000 zł.

2.3. Zdaniem Prokuratora Generalnego, *chodzenie lub przebywanie na wydmach, biwakowanie na wydmach* oraz zachowanie polegające na *niszczeniu tablic informacyjno-ostrzegawczych na wydmach i w lasach* – nie jest opisem stanu faktycznego, który mieściłby się w zakresie normy sankcjonowanej wynikającej z art. 81 k.w.

Przystępując do porównania Lp. 10, 12 i 13 Tabeli A Załącznika do rozporządzenia z art. 81 k.w. należy na wstępie wskazać, że z pewnością zaskarżone przepisy nie rozszerzają zakresu penalizacji określonego w art. 81 k.w. pod względem podmiotowym. Zaskarżone przepisy określające wysokość grzywny, jaką można wymierzyć za zachowania polegające na niszczeniu lub uszkodzeniu urządzeń służących do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych, nie zawierają ograniczeń podmiotowych, co oznacza, że za powyższe zachowania grzywnę w drodze mandatu karnego nałożyć można wobec każdej osoby, która dopuściła się takich zachowań. Należy jednak podkreślić, że wykroczenie określone w art. 81 k.w. ma charakter powszechny (art. 81 k.w. stanowi bowiem, że „kto niszczy lub uszkodza urządzenia...”), a zatem może je popełnić każda osoba, która dopuści się zachowania

polegającego na niszczeniu lub uszkodzeniu urządzeń służących do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych.

Należy zarazem podkreślić, że znamiona wykroczenia określonego w art. 81 k.w. obejmują niszczenie lub uszkodzenie urządzeń służących do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych, a w szczególności wszelkich umocnień lub roślinności ochronnej. Do znamion wykroczenia należą więc czynności sprawcze (wykonawcze), które polegają na „niszczeniu” lub „uszkodzeniu”, z tym że przedmiotem takiej czynności (tj. do której czynność taka jest skierowana) są urządzenia służące do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych. Istotnym jest zatem ustalenie zakresu pojęcia „urządzenia służące do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych”. W języku polskim „urządzenie” oznacza bowiem „mechanizm lub zespół mechanizmów, służący do wykonania określonych czynności”¹, względnie „przedmiot o złożonej konstrukcji, wykonujący lub ułatwiający określoną pracę”². Ww. definicje mogą wskazywać, iż w językowym (potocznym) rozumieniu pojęcie „urządzenie” obejmuje przedmioty lub mechanizmy stworzone przez człowieka, co mogłoby sugerować, że także w zakresie pojęcia „urządzenia służące do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych” mieszczą się wyłącznie przedmioty lub mechanizmy stworzone przez człowieka. Należy jednak zauważyć, że ustawodawca, określając znamiona wykroczenia przewidzianego w art. 81 k.w. doprecyzował określenie urządzenia służące do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych, przewidując, że obejmują one w szczególności wszelkie umocnienia lub roślinność ochronną. Roślinność ochronna, w tym również ta znajdująca się na wydmach, może przy tym, lecz nie musi zostać obsadzona przez człowieka, co wskazuje, że użyte przez ustawodawcę pojęcie „urządzenia służące do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych”, obejmuje także elementy przez człowieka niewytworzone. Są to zatem, jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, wszelkie „urządzenia ustanowione dla ochrony brzegów.”³ Tym samym pojęcie „urządzenia służące do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych”, w ramach którego mieszczą się m.in. wszelkie umocnienia oraz roślinność ochronna, może obejmować, obok przedmiotów wytworzonych przez człowieka, również lasy ochronne i wydmy (zarówno te, które pozostawiono naturalnym procesom, jak i te dodatkowo zabezpieczone przez człowieka) wraz ze znajdującą

¹ Internetowy Słownik Języka Polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/dostep.html>

² Wielki Słownik Języka Polskiego, Instytut Języka Polskiego PAN, http://www.wsjp.pl/index.php?id_hasla=4610&ind=0&w_szukaj=urz%C4%85dzenie.

³ P. Kozłowska-Kalisz [w:] M. Mozgawa (red.), M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, *Kodeks wykroczeń. Komentarz, wyd. II, LEX, 2009*, cyt. dalej jako „M. Mozgawa (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz, op. cit.*”.

się na wydmach roślinnością ochronną. Ustawodawca używa bowiem powyższego pojęcia „urządzenie” w znaczeniu szerszym niż wynikające z językowego, potocznego rozumienia tego słowa. Takie rozumienie zawartego w art. 81 k.w. pojęcia „urządzenia służące do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych” znajduje odzwierciedlenie także w literaturze przedmiotu, w której wskazuje się, że „użyte w dyspozycji art. 81 określenie "urządzenia" oraz "umocnienia lub roślinność ochronna" oznacza wszelkiego rodzaju budowle, aparaturę hydrotechniczną, zasadzenia, wydmy, lasy ochronne, wały przeciwpowodziowe itp., służące do przeciwdziałania abrazji i erozji brzegów wód morskich lub wód śródlądowych i ich utrzymania w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa.”⁴ Tym samym do znamion wykroczenia z art. 81 k.w. – jako przedmiot czynności wykonawczej, tj. przedmiot, w stosunku do którego skierowane jest zachowanie polegające na „niszczeniu” lub „uszkadzaniu” – należą wszelkie elementy, zarówno wytworzone, jak i niewytworzone przez człowieka, które służą ochronie brzegów morskich, w tym również budowle, aparatura hydrotechniczna, wały przeciwpowodziowe, zasadzenia, lasy ochronne, a także wydmy (w tym również wydmy dodatkowo zabezpieczane przez właściwe do tego organy). Znamieniem wykroczenia jest zatem zachowanie polegające na „niszczeniu” lub „uszkadzaniu” urządzeń służących do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych, w tym m.in. wydm oraz lasów ochronnych, o ile służą one do ochrony takich brzegów (oznacza to, że znamiona ww. wykroczenia nie obejmują niszczenia takich wydm i lasów, które ze swej istoty nie mogą służyć bądź nie służą do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych, tj. np. wydm i lasów położonych w oddaleniu od brzegów morskich i śródlądowych).

Zarazem z uwagi na to, że określone w zaskarżonych przepisach zachowania obejmują m.in. *chodzenie, przebywanie lub biwakowanie na wydmach*, a także *niszczenie tablic informacyjno-ostrzegawczych na wydmach i w lasach*, koniecznym jest ustalenie, czy zachowania te odpowiadają znamieniu przewidzianego w art. 81 k.w. wykroczenia, określającemu czynność sprawczą ww. wykroczenia, polegającą na „niszczeniu” lub „uszkadzaniu” urządzeń służących do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych (w tym m.in. wydm oraz lasów ochronnych, o ile służą one do ochrony takich brzegów), a w konsekwencji czy mieszczą się one w zakresie penalizacji przepisu art. 81 k.w. W tym celu należy ustalić, czy określone w zaskarżonych przepisach zachowania, obejmujące chodzenie, przebywanie lub biwakowanie na wydmach oraz niszczenie tablic informacyjno-

⁴ W. Jankowski [w:] T. H. Grzegorzczak (red.), W. Jankowski, M. Zbrojewska, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, wyd. II, LEX, 2013, cyt. dalej jako T. H. Grzegorzczak (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz, op. cit.*

ostrzegawczych na wydmach i w lasach, objęte są zakresem zachowań polegających na „niszczeniu” lub „uszkodzeniu” m.in. tych wydm oraz lasów ochronnych, które służą do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych.

Wnioskodawca wskazał, że samo chodzenie, przebywanie lub biwakowanie na wydmach nie musi prowadzić do niszczenia wydm ani oznaczać podejmowania działań zmierzających do zniszczenia wydmy lub porastającej ją roślinności. Zachowania te należy, w ocenie wnioskodawcy, odróżnić od przypadków, gdy osoby chodzące po wydmach, przebywające lub biwakujące na nich podejmują czynności mogące prowadzić do uszkodzenia roślinności porastającej wydmę czy samej wydmy (jak np. rozkopanie wydmy, rozbieranie płotków faszynowych czy palenie faszyny). Niszczenie lub uszkodzenie urządzeń służących do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych, w tym także wydm, zachodzi bowiem, w ocenie wnioskodawcy, dopiero w razie podjęcia, nawet nieumyślnie, przez osobę biwakującą lub przebywającą na wydmach działań prowadzących do takiego niszczenia lub uszkodzenia, gdyż wykroczenie z art. 81 k.w. jest bowiem wykroczeniem skutkowym, a zatem penalizacji podlega wyłącznie zachowanie, które wywołało skutek w postaci zniszczenia lub uszkodzenia danego urządzenia.

Odnosząc się do powyższego stanowiska, należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy wykroczenie z art. 81 k.w. jest w istocie wykroczeniem skutkowym (materialnym), tj. czy do znamion tego wykroczenia należy wywołanie skutku w postaci zniszczenia lub uszkodzenia np. tych wydm oraz lasów ochronnych, które służą do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych. Kwestia ta może budzić wątpliwości, w art. 81 k.w. ustawodawca, określając czynność sprawczą, posłużył się czasownikami niedokonanymi „niszczy” lub „uszkadza” (nie zaś np. powoduje zniszczenie lub uszkodzenie). Niemniej jednak w literaturze przedmiotu przyjmuje się, że wykroczenie to ma charakter zbliżony do wykroczenia z art. 124 § 1 k.w. oraz przestępstwa z art. 288 § 1 k.k., polegających na niszczeniu lub uszkodzeniu cudzej rzeczy. W literaturze panuje zgodny pogląd o ich materialnym charakterze, albowiem wskazuje się, że „przestępstwo z art. 288 § 1 k.k. jest przestępstwem materialnym. Do jego znamion należy alternatywnie określony skutek w postaci zniszczenia, uszkodzenia, lub uczynienia cudzej rzeczy niezdatną do użytku”⁵

⁵ M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas [w:] A. Barczak-Oplustil, G. Bogdan, Z. Cwiąkalski, M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Rodzynkiewicz, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz, Tom III. Komentarz do art. 278-363 K.k.*, wyd. II, Zakamycze 2006, s. 368; tak również: A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, LEX, 2014.

a także, że wykroczenie z art. 124 § 1 k.w., „jest wykroczeniem materialnym (skutkowym)”⁶, przy czym „skutek stanowi stan zniszczenia, uszkodzenia lub niezdatności do użytku rzeczy”⁷. Zarazem w literaturze przyjmuje się, że „art. 81 k.w. stanowi *lex specialis* wobec art. 124 k.w.”⁸, podkreślając jednak zbliżony charakter regulacji art. 81 i art. 124 § 1 k.w. Uznając zatem materialny (skutkowy) charakter wykroczenia z art. 124 § 1 k.w., a zarazem podkreślając wskazujące na istotne podobieństwo regulacji art. 81 i art. 124 § 1 k.w., o którym świadczy fakt, że ustawodawca użył tych samych czasowników (tj. „niszczy” oraz „uszkadza”) określających czynność sprawczą, w literaturze przedmiotu przyjmuje się, że również wykroczenie z art. 81 k.w. ma charakter materialny⁹.

Akceptując przyjęte w literaturze stanowisko o skutkowym charakterze analizowanego wykroczenia, należy jednakże podkreślić, że czyn z art. 81 k.w. – w odróżnieniu od art. 124 § 1 k.w. – może być popełniony zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie (w myśl bowiem art. 5 k.w. wykroczenie można popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie, chyba że ustawa przewiduje odpowiedzialność tylko za wykroczenie umyślne, zaś inaczej niż w przypadku wykroczenia z art. 124 § 1 k.w. przepis art. 81 k.w. nie wyklucza możliwości nieumyślnego popełnienia wykroczenia). Sprawca nie musi zatem mieć zamiaru zniszczenia ani uszkodzenia urządzenia służącego do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych (w tym np. wydmy, znajdującej się na niej roślinności ochronnej lub lasu ochronnego), co więcej nie musi nawet być świadomy tego, że dane zachowanie skutkuje niszczeniem lub uszkodzeniem takiego urządzenia (np. że chodzenie, przebywaniu czy biwakowaniu na wydmie skutkuje niszczeniem lub uszkodzeniem wydmy, znajdującej się na niej roślinności ochronnej lub lasu ochronnego). Istotny jest bowiem skutek w postaci zniszczenia lub uszkodzenia określonego urządzenia (np. wydmy, znajdującej się na niej roślinności ochronnej lub lasu ochronnego). Odzwierciedla to także literatura przedmiotu, w której wskazuje się, iż materialny charakter wykroczenia z art. 81 k.w. oznacza, że „może je popełnić każda osoba poprzez działanie (...) wyczerpujące znamiona określone w dyspozycji analizowanego przepisu, którego skutkiem będzie niszczenie lub uszkodzenie urządzenia służącego do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych”¹⁰.

⁶ M. Zbrojewska [w:] T. H. Grzegorzcyk (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz, op. cit.*

⁷ M. Kulik [w:] M. Mozgawa (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz, op. cit.*

⁸ W. Jankowski (w:) T. H. Grzegorzcyk (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz, op. cit.*; tak też: P. Kozłowska-Kalisz (w:) M. Mozgawa (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz, op. cit.*

⁹ P. Kozłowska-Kalisz (w:) M. Mozgawa (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz, op. cit.* oraz W. Jankowski (w:) T. H. Grzegorzcyk (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz, op. cit.*

¹⁰ W. Jankowski [w:] T. H. Grzegorzcyk (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz, op. cit.*

Zakresem penalizacji art. 81 k.w. objęte jest zatem każde działanie skutkujące niszczeniem lub co najmniej uszkodzeniem wydmy, znajdującej się na niej roślinności ochronnej, lasu ochronnego lub innego urządzenia służącego do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych. Zarazem słowo „niszczyć”, określające czynność sprawczą stanowiącą znamię wykroczenia z art. 81 k.w., to inaczej „powodować, że coś nie nadaje się do użytku lub przestaje istnieć”¹¹ czy też „powodować duże straty materialne, szkody”¹². Natomiast słowo „uszkadzać” oznacza inaczej „powodować powstanie w czymś niewielkiego defektu”¹³ lub częściowo niszczyć. Ponowić należy, że istotne jest nie tyle czy sprawca miał na celu spowodowanie, że wydma, znajdująca się na niej roślinność ochronna, las ochronny lub inne urządzenie służące do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych przestaje istnieć lub nie nadaje się do użytku, lecz czy jego zachowanie (działanie) prowadziło do takiego skutku.

W związku z powyższym wątpliwym wydaje się twierdzenie, że zakresem penalizacji art. 81 k.w. objęte są wyłącznie działania polegające na celowym niszczeniu ww. urządzeń, takie jak rozkopywanie wydmy, rozbieranie płotków faszynowych czy palenie faszyny. Stanowisko takie ignoruje bowiem wpływ obecności człowieka na wydmach na stan wydm oraz zabezpieczającej je roślinności, w tym lasów. Przy rozpatrywaniu wpływu na stan wydm, znajdującej się na niej roślinności ochronnej, lasów ochronnych lub innych urządzeń służących do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych takich zachowań, jak chodzenie po wydmach, względnie przebywanie lub biwakowanie na nich, należy uwzględnić również informacje specjalistyczne w tej dziedzinie. Jak bowiem wskazuje się w literaturze specjalistycznej „duża ruchliwość wczasowiczów szukających na brzegu miejsca do wypoczynku przyczyniła się (...) do powstania na wydmach znacznej ilości „dzikich” zejść na plażę”. Zarazem, jak podkreślono, „w rejonach tych, gdzie występuje wzmożona rekreacja na plaży i ruch pieszy przez wydmy, zaobserwowano nadmierne wydeptywanie roślinności pokrywającej piasek wydmowy. W rezultacie prowadzi to do powstawania obszarów niepokrytych roślinnością, ulegających procesom deflacyjnym – rozwiewaniu”¹⁴. Powyższe zachowania są przy tym o tyle niekorzystne, że poddane niekontrolowanej eksploatacji „wydmy przemieszczające się z prędkością 1–20 m/rok są bardzo poważnym zagrożeniem dla

¹¹ Por. Wielki Słownik Języka Polskiego, Instytut Języka Polskiego PAN, http://wsjp.pl/index.php?id_hasla=16565&id_znaczenia=4986694&l=16&ind=0.

¹² Internetowy Słownik Języka Polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/niszczyc.html>.

¹³ Internetowy Słownik Języka Polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/uszkadzac.html>.

¹⁴ Dr Tomasz Łabuz, *Sposoby ochrony brzegów morskich i ich wpływ na środowisko przyrodnicze polskiego wybrzeża Bałtyku. Raport*, WWF Polska 2013, <http://docplayer.pl/6038642-Raport-raport-sposoby-ochrony-brzegow-morskich-i-ich-wplyw-na-srodowisko-przyrodnicze-polskiego-wybrzeza-baltyku.html>.

zabudowy zlokalizowanej w ich otoczeniu. W celu jej ochrony prowadzi się sztuczne utrwalanie roślinnością w celu stabilizacji położenia wydmy nadmorskiej”¹⁵. Tym samym właściwe zabezpieczone wydmy służące do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych „chronią ludzkie domostwa”, a przy tym „jako siedliska roślin i zwierząt, są pod ochroną”¹⁶. Dodać należy przy tym, że nieprzypadkowo wykroczenie polegające na niszczeniu lub uszkodzeniu urządzeń służących do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych zamieszczone zostały w rozdziale X k.w., zatytułowanym „Wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu osób i mienia” (art. 70-83), gdyż wszelkie działania skutkujące niszczeniem takich urządzeń, w tym również wydym oraz znajdującej się na niej roślinności ochronnej lub lasów ochronnych, mają negatywny wpływ na bezpieczeństwo zarówno ludzi, jak i ich mienia, skutkując dopuszczeniem do istotnego przesuwania się wydym, a tym samym realnym zagrożeniem dla znajdującej się w pobliżu zabudowy.

Z przedstawionych informacji specjalistycznych wynika zatem, że nawet samo przebywanie na wydmach lub chodzenie po nich negatywnie wpływa na stan wydym, znajdującej się na nich roślinności lub lasów ochronnych, prowadząc do niszczenia lub co najmniej uszkodzenia wydym oraz znajdującej się na nich roślinności. Tym bardziej taki negatywny skutek ma biwakowanie na wydmach, gdyż określenie „biwakowanie” oznacza „odpoczynek w namiotach podczas wycieczki turystycznej” (por. Internetowy Słownik Języka Polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/biwakowanie.html>). Postawienie namiotu lub nawet obozowanie bez namiotu na wydmie stanowi bowiem istotną ingerencję zarówno w samą wydymę, jak i w znajdującą się na niej roślinność ochronną, prowadząc tym samym do ich niszczenia.

Tym samym porównanie zaskarżonych przepisów oraz wskazanego jako wzorzec kontroli art. 81 k.w., przy uwzględnieniu przedstawionych informacji specjalistycznych prowadzić może do wniosku, że zachowania określone w Lp. 10 i 12 Tabeli A Załącznika do rozporządzenia polegające na chodzeniu po wydmach, przebywaniu lub biwakowaniu na nich w istocie skutkują niszczeniem lub uszkodzeniem (tj. częściowym niszczeniem) takich wydym, znajdującej się na nich roślinności lub lasów ochronnych. Powyższe pozwala przyjąć, że w zakresie penalizacji art. 81 k.w., obejmującym niszczenie lub uszkodzenie urządzeń służących do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych, w tym również służących temu celowi wydym, znajdującej się na nich roślinności ochronnej lub lasów ochronnych,

¹⁵ M. Klimaszewski, *Geomorfologia*. Warszawa, Wyd. Naukowe PWN, 2003, s. 234, cyt. za: https://pl.wikipedia.org/wiki/Wydma_nadmorska).

¹⁶ T. Łabuz, *Sposoby ochrony brzegów morskich ...*, op. cit.

mieszczą się określone w Lp. 10 i 12 Tabeli A Załącznika do rozporządzenia zachowania polegające na chodzeniu po wydmach, przebywaniu lub biwakowaniu na nich (przy czym chodzi tu jedynie o chodzenie, przebywanie lub biwakowanie na wydmach służące do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych, gdyż tylko takich urządzeń dotyczy regulacja art. 81 k.w., zaś w świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji RP wykładni przepisów rozporządzenia jako aktu wykonawczego należy dokonywać z uwzględnieniem mających zastosowanie do przedmiotu regulacji rozporządzenia przepisów ustawowych). Za zasadne uznać tym samym należy stanowisko, zgodnie z którym przepisy Lp. 10 i 12 Tabeli A Załącznika do rozporządzenia nie rozszerzają zakresu penalizacji określonego w art. 81 k.w. Przepisy te są zatem zgodne z art. 81 Kodeksu wykroczeń, a w konsekwencji również z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Odnosnie do Lp. 13 Tabeli A Załącznika do rozporządzenia wnioskodawca wskazał zaś, że tablice informacyjno-ostrzegawcze nie mogą zostać uznane za urządzenia, umocnienia lub roślinność ochronną, a zatem niszczenie takich tablic nie wyczerpuje znamion wykroczenia określonego w art. 81 k.w., a regulacja rozporządzenia, w sposób nieuprawniony poszerza zakres penalizacji art. 81 k.w.

Dokonując w związku z powyższym zestawienia tego zaskarżonego przepisu oraz art. 81 k.w., należy w pierwszej kolejności podkreślić, że w obu regulacjach tożsame jest znamię czasownikowe określające samą czynność sprawczą. Sporny przepis określa bowiem wysokość grzywny, jaką w drodze mandatu karnego można nałożyć za zachowanie polegające na „niszczeniu” tablic informacyjno-ostrzegawczych na wydmach i w lasach, natomiast jedną z czynności sprawczych będących znamieniem wykroczenia z art. 81 k.w. jest „niszczenie” urządzeń służących do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych. Biorąc pod uwagę zbieżność zachowania określonego w Lp. 13 Tabeli A Załącznika do rozporządzenia ze znamieniem wykroczenia z art. 81 k.w. określającym czynność sprawczą, kluczowe dla oceny, czy przepis Lp. 13 Tabeli A Załącznika do rozporządzenia mieści się w zakresie regulacji art. 81 k.w. jest ustalenie, czy tablice informacyjno-ostrzegawcze znajdujące się na wydmach oraz w lasach należą do urządzeń służących do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych. Analizując powyższą kwestię, należy zaakceptować stanowisko w świetle którego tablice informacyjno-ostrzegawcze, choć służą do zapewnienia ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych, w tym 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 ochronną. Nie ulega jednak wątpliwości, że wykładni przepisu Lp. 13 Tabeli A Załącznika do rozporządzenia dokonywać należy w zgodzie z przepisami ustawowymi, które regulują problematykę będącą przedmiotem zaskarżonego przepisu, w tym zgodnie z art. 81 k.w. Oznacza to, że w świetle Lp. 13 Tabeli A Załącznika do rozporządzenia mandat karny można nałożyć nie za niszczenie tablic informacyjno-ostrzegawczych postawionych na dowolnej wydmie lub w dowolnym lesie, także tych oddalonych od brzegów wód morskich lub śródlądowych, lecz jedynie za niszczenie tablic informacyjno-ostrzegawczych znajdujących się na tych wydmach lub w tych lasach, które służą do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych. Zarazem z uwagi na zakres penalizacji określony w art. 81 k.w., dokonując prokonstytucyjnej, a zarazem zgodnej z przepisami ustawy, wykładni zaskarżonego przepisu, należy przyjąć, że regulacja Lp. 13 Tabeli A Załącznika do rozporządzenia obejmuje niszczenie tylko takich tablic informacyjno-ostrzegawczych, które umieszczone są bezpośrednio na wydmach lub w lesie ochronnym, względnie stanowią część konstrukcji zabezpieczającej wydmy, znajdującej się na nich roślinności ochronnej lub lasów ochronnych. Tablice takie stanowią zatem element urządzeń służących do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych. Za stanowiskiem tym przemawiać może przy tym istotne znaczenie tablic informacyjno-ostrzegawczych dla zapewnienia utrzymania w należyтым stanie urządzeń ochronnych służących do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych, w tym również wydm, znajdującej się na nich roślinności ochronnej lub lasów ochronnych, choćby poprzez uświadamianie osób, które mogłyby dopuścić się niszczenia takich urządzeń o ich znaczeniu dla bezpieczeństwa obszarów położonych w pobliżu brzegów lub śródlądowych.

Tym samym zachowanie polegające na niszczeniu tablic informacyjno-ostrzegawczych, umieszczonych bezpośrednio na wydmach lub w tych lasach, które służą do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych, względnie stanowią część konstrukcji zabezpieczającej wydmy, należy do znamion określonego w art. 81 k.w. wykroczenia polegającego na niszczeniu urządzeń służących do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych. Tak rozumiany przepis Lp. 13 Tabeli A Załącznika do rozporządzenia mieści się w zakresie penalizacji art. 81 k.w. Zasadnym wydaje się zatem przyjęcie, że przepis Lp. 13 Tabeli A Załącznika do rozporządzenia rozumiany w ten sposób, że określa wysokość grzywny, jaką można nałożyć w drodze mandatu karnego za zachowanie polegające na niszczeniu tablic informacyjno-ostrzegawczych, umieszczonych bezpośrednio na wydmach

lub w tych lasach, które służą do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych, względnie stanowią część konstrukcji zabezpieczającej wydmy, jest zgodny z art. 81 Kodeksu wykroczeń, a w konsekwencji również art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

3. Wniosek końcowy.

Mając na uwadze przedstawioną wyżej argumentację, Rada Ministrów oraz Prezes Rady Ministrów wnoszą o stwierdzenie, że lp. 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, z późn. zm.) są zgodne z art. 81 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r. poz. 1094, z późn. zm.) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Z upoważnienia

PREZESA RADY MINISTRÓW


Robert Brochocki

Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji

Załączniki:

- odpis pełnomocnictwa
- 5 odpisów pisma procesowego