



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 21 czerwca 2016 r.

PG VIII TK 124/15

U 6/15

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

PISMO PROCESOWE

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	22. 06. 2016
L.dz.	L. zał.

Na podstawie art. 49 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity - Dz. U. z 2016 r., poz. 293):

cofam wnioski Prokuratora Generalnego z dnia 29 października 2015 r., oznaczony sygn. PG VIII TKw 52/14.

UZASADNIENIE

W dniu 29 października 2015 r. Prokurator Generalny skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski (sygn. PG VIII TKw 52/14) 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 (tekst jednolity - Dz. U. z 2013 r., poz. 1624 ze zm.) [dalej:

rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów] z art. 81 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (tekst jednolity - Dz. U. z 2013 r., poz. 482 ze zm.), a przez to także z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zakwestionowane we wspomnianym wniosku przepisy dotyczyły nadania uprawnionym organom kompetencji do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wybrane rodzaje wykroczeń. Uprawnienia te zostały nadane w drodze aktu prawnego rangi rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 95 § 6 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, przy czym rozporządzeniodawca zaskarżonymi przepisami skorygował - zdaniem Prokuratora Generalnego - stosowną regulację zawartą w art. 81 Kodeksu wykroczeń.

W dniu 30 września 2014 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie o sygn. U 4/13 w przedmiocie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. W uzasadnieniu tego wyroku, w punkcie 4.3. „Ewolucja orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego”, Trybunał omówił swoją linię orzeczniczą, rozluźniającą pierwotny pogląd, iż podmiotem wyłącznie uprawnionym do wprowadzania i formułowania w całości zakresu ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw jednostki jest parlament oraz dopuszczającą doprecyzowanie w aktach podustawowych pewnych elementów czynu zabronionego przez ustawodawcę. Zakres modyfikacji regulacji ustawowych w aktach prawnych rangi rozporządzenia ulegał sukcesywnemu poszerzaniu. Nadto, w późniejszym orzecznictwie, Trybunał dopuścił instytucję odesłania w represyjnych normach blankietowych z odesłaniem zupełnym o charakterze dynamicznym wyłącznie, w wypadku zagrożeń karami o stosunkowo niewielkim stopniu dolegliwości i pod warunkiem, że odesłanie następuje jedynie do przepisów ustanowionych przez organy posiadające legitymację opartą na powszechnych i bezpośrednich wyborach (*vide* - OTK ZU seria A nr 8/2014, poz. 97).

Wydaje się, że wspomniany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 września 2014 r. można potraktować jako kolejny etap w przedstawionej przez

Trybunał ewolucji jego orzecznictwa. W wyroku tym Trybunał uznał bowiem, że kwestia określania wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych mieści się w zakresie dopuszczalnego doprecyzowania elementów czynu zabronionego w akcie wykonawczym (*vide: ibidem*). Wspomniane doprecyzowanie polegało na wprowadzeniu sztywnej wysokości mandatów w rozporządzeniu, w miejsce granic minimalnych i maksymalnych wysokości takich grzywien określonych w ustawie.

Ponadto, w uzasadnieniu powołanego wyżej wyroku z dnia 30 września 2014 r., w sprawie o sygn. U 4/13, Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się co do sposobu określania w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów znamion „wybranych rodzajów wykroczeń”.

Otóż, w pkt 5.8., Sąd Konstytucyjny, badając zarzut wnioskodawcy (Prokuratora Generalnego), że regulacja pod pozycją 195 tabeli B rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, odnosząca się do zaśmiecania lub zanieczyszczania drogi publicznej, modyfikuje zakres penalizacji wykroczenia określonego w art. 91 k.w. przez rozszerzenie katalogu zabronionych czynności wykonawczych o „zaśmiecanie drogi publicznej”, zauważył, iż zachowanie polegające na zaśmiecaniu drogi publicznej należy do znamion wykroczenia określonego w art. 145 k.w. zgodnie z którym wykroczenia dopuszcza się osoba, która zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, po czym stwierdził, że choć zaskarżona we wniosku regulacja „jest szersza od wskazanego w załączniku art. 91 k.w., to **nie można uznać, że w rozporządzeniu dokonano rozszerzenia zakresu ustawowej penalizacji. Znajduje ono bowiem swoje zakorzenienie w art. 145 k.w.** (podkr. wł.).

Z powyższych względów Trybunał stwierdził, że lp. 195 tabeli B jest zgodna z art. 95 § 6 k.p.s.w. i art. 92 ust. 1 Konstytucji” (*ibidem*).

W Tabeli A Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, w pozycjach nr 10, 12 i 13, został wskazany art. 81 k.w. Wymienione pozycje

zawierają opis naruszeń, jakie, w ocenie Prezesa Rady Ministrów (rozporządzeniodawcy), wchodzą w zakres penalizacji art. 81 k.w., i są to:

- chodzenie lub przebywanie na wydmach (pozycja nr 10),
- biwakowanie na wydmach (pozycja nr 12),
- niszczenie tablic informacyjno-ostrzegawczych na wydmach i w lasach (pozycja nr 13).

We wniosku z dnia 29 października 2015 r. Prokurator Generalny uznał, że wymienione wyżej czynności modyfikują zakres penalizacji wykroczenia określonego w art. 81 k.w., rozszerzając o nie katalog zabronionych czynności wykonawczych.

Podobnie jednak jak w odniesieniu do art. 91 k.w. w rozpoznawanej przez Trybunał Konstytucyjny sprawie o sygn. U 4/13, także i w przypadku art. 81 k.w., choć zaskarżona we wniosku Prokuratora Generalnego regulacja jest szersza od wskazanego w Załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów art. 81 k.w., **to nie można uznać, że w rozporządzeniu dokonano rozszerzenia zakresu ustawowej penalizacji. Znajduje ono bowiem swoje zakorzenienie w innych przepisach Kodeksu wykroczeń oraz w przepisach innych ustaw.**

Zachowania polegające na chodzeniu lub przebywaniu na wydmach oraz biwakowaniu na wydmach mogą bowiem zostać zakwalifikowane, na przykład, jako wykroczenia z art. 60c ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (tekst jednolity - Dz. U. z 2013 r., poz. 934 ze zm.) [dalej: ustawa z dnia 21 marca 1991 r.], który to przepis **obowiązuje od dnia 19 listopada 2015 r.**, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 1642).

Przepis art. 60c ustawy z dnia 21 marca 1991 r. brzmi następująco:

„Art. 60c. Kto na obszarze pasa technicznego:

- 1) zaśmieca lub zanieczyszcza teren,

- 2) rozpala ognisko na plaży,
 - 3) używa pojazdu silnikowego, zaprzęgowego lub motoroweru,
 - 4) jako osoba nieupoważniona przebywa na terenach (ogrodzonych lub oznakowanych) objętych pracami hydrotechnicznymi lub pomiarowymi, zagrożonych erozją, pożarem i innymi zdarzeniami, w szczególności skażeniami, zanieczyszczeniami lub obecnością niebezpiecznych przedmiotów
- podlega karze grzywny.”.

Pas techniczny stanowi strefę wzajemnego bezpośredniego oddziaływania morza i lądu; jest on obszarem przeznaczonym do utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Przebiega on wzdłuż brzegu obszarów morskich i obejmuje teren od linii brzegu morskiego w kierunku lądu o szerokości od 10 do 1.000 m w zależności od rodzaju brzegu, z wyłączeniem terenów leżących w granicach portów i przystani morskich określonych w odrębnych przepisach (*vide* - art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. oraz § 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2003 r. w sprawie określenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego oraz sposobu wyznaczania ich granic, Dz. U. Nr 89, poz. 820 ze zm.).

Warto dodać, że orzekanie w sprawach o czyny, określone w art. 60c, następuje w trybie przewidzianym w przepisach Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (*vide* - art. 60d ustawy z dnia 21 marca 1991 r.).

Z kolei, niszczenie tablic informacyjno-ostrzegawczych na wydmach i w lasach może zostać zakwalifikowane jako wykroczenie z art. 124 k.w. penalizujące umyślne niszczenie, uszkodzenie lub czynienie niezdatnym do użytku cudzej rzeczy.

Niezależnie od tego, penalizacja zachowań objętych przepisami pozycji nr 10, 12 i 13 Tabeli A Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów może „znajdować zakorzenienie” w przepisach porządkowych, stanowionych, na podstawie upoważnień ustawowych, przez gminy (*vide* - art. 54 k.w., penalizujący

zachowania polegające na wykroczeniu przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych).

W odniesieniu do gmin tego rodzaju upoważnienie ustawowe zawiera przepis art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity - Dz. U. z 2016 r., poz. 446) [dalej: ustawa o samorządzie gminnym], który brzmi:

„Art. 40. 1. Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia **aktów prawa miejscowego** (podkr. wł.) obowiązujących na obszarze gminy.

2. Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie:

- 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych;
- 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych;
- 3) zasad zarządu mieniem gminy;
- 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

3. W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

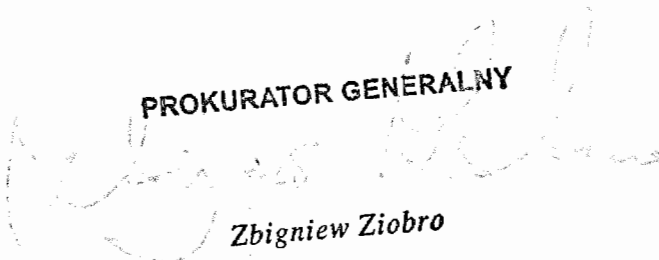
4. Przepisy porządkowe, o których mowa w ust. 3, mogą przewidywać za ich naruszanie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.”.

Jako przykład takiej regulacji porządkowej można wskazać uchwałę Nr XXVI/235/05 Rady Miejskiej w Kleczewie z dnia 27 maja 2005 r. w sprawie zakazu biwakowania (Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego z 2005 r. Nr 105, poz. 2929). W uchwale tej, która została podjęta na podstawie art. 40 ust. 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Miejska w Kleczewie uchwaliła, między innymi, że „[n]a terenie gminy Kleczew w pasie 100 m od linii

brzegowej jezior wprowadza się zakaz biwakowania poza miejscami do tego wyznaczonymi” (§ 1 ust. 1), zaś kto narusza ten zakaz, „podlega karze grzywny wymierzonej w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach” (§ 3).

Skoro zatem, jak zostało to wykazane, określone w przepisach pozycji nr 10, 12 i 13 w Tabeli A Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów czynności wykonawcze mogą znajdować swoje zakorzenienie w innych przepisach Kodeksu wykroczeń oraz w przepisach innych ustaw, to, pomimo iż czynności te rozszerzają katalog zachowań zabronionych objętych penalizacją art. 81 k.w., **nie wydaje się, aby można było kategorycznie uznać**, że w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów dokonano **rozszerzenia zakresu penalizacji ustawowej**.

Z tych wszystkich względów, cofam wniosek Prokuratora Generalnego z dnia 29 października 2015 r.

PROKURATOR GENERALNY

Zbigniew Ziobro