

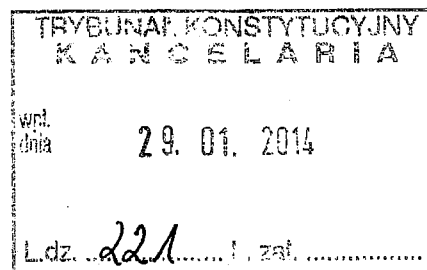
Warszawa, dnia 24/01/2014 r.

PREZES RADY MINISTRÓW

Donald Tusk

RCL. DPiO 5604-63/13

sygn. akt U 4/13



Pan

Andrzej Rzepliński

Prezes Trybunału Konstytucyjnego

W nawiązaniu do wniosku Prokuratora Generalnego z dnia 12 czerwca 2013 r. (sygn. akt U 4/13), w którym wniesiono o zbadanie zgodności:

- 1) przepisów 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. Nr 208, poz. 2023, z późn. zm.):
 - a) Tabeli A – z art. 33 w związku z art. 34, art. 51 § 1 i § 2, art. 64 § 1, art. 65 § 1 i § 2, art. 67 § 1, art. 77, art. 78, art. 81, art. 82 § 1-5, art. 117, art. 140, art. 141 oraz art. 145 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – *Kodeks wykroczeń* (Dz. U. z 2013 r. poz. 482), w związku z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o *utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (Dz. U. z 2012 r. poz. 391 z późn. zm.), w związku z art. 178, art. 179 pkt 2, art. 181, art. 183, art. 184 ust. 3, art. 187 oraz art. 188 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz. U. Nr 163, poz. 981 z późn. zm.), w związku z art. 43¹ ust. 1 i art. 45 pkt 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o *wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* (Dz. U. z 2012 r. poz. 1356, z późn. zm.), w związku z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o *ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych* (Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55, z późn. zm.), jak również w związku z art. 96 § 1 oraz z art. 95 § 6 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia* (Dz. U. z 2013 r. poz. 395), a przez to również z art. 92 ust. 1 oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) Tabeli B – z art. 33 w związku z art. 34, art. 84, art. 85 § 1, art. 86 § 1 i § 2, art. 88, art. 90, art. 91, art. 92 § 1, art. 92a, art. 94 § 1, art. 95, art. 96 § 1 pkt 2 oraz pkt 4 i pkt 5, art. 97, art. 100 pkt 2 i pkt 4, art. 101 i art. 102 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – *Kodeks*

wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 482) oraz w związku z art. 96 § 1 oraz z art. 95 § 6 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia* (Dz. U. z 2013 r. poz. 395), a przez to również z art. 92 ust. 1 oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

- c) Tabeli C – z art. 33 w związku z art. 34 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – *Kodeks wykroczeń* (Dz. U. z 2013 r. poz. 482) w związku z art. 92 ust. 1 i ust. 2 oraz załącznikiem nr 1 do ustawy z dnia 6 września 2012 r. *o transporcie drogowym* (Dz. U. z 2012 r. poz. 1265, z późn. zm.), w związku z art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. *o systemie tachografów cyfrowych* (Dz. U. Nr 180, poz. 1494, z późn. zm.) oraz w związku z art. 96 § 1 i § 1a pkt 2, a także z art. 95 § 6 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia* (Dz. U. z 2013 r. poz. 395), a przez to również z art. 92 ust. 1 oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) rozporządzenia przywołanego w pkt 1 – z art. 33 w związku z art. 34, art. 51 § 1 i § 2, art. 64 § 1, art. 65 § 1 i § 2, art. 67 § 1, art. 77, art. 78, art. 81, art. 82 § 1-5, art. 84, art. 85 § 1, art. 86 § 1 i § 2, art. 88, art. 90, art. 91, art. 92 § 1, art. 92a, art. 94 § 1, art. 95, art. 96 § 1 pkt 2 oraz pkt 4 i pkt 5, art. 97, art. 100 pkt 2 i pkt 4, art. 101 i art. 102, art. 117, art. 140, art. 141 oraz art. 145 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – *Kodeks wykroczeń* (Dz. U. z 2013 r. poz. 482), w związku z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (Dz. U. z 2012 r. poz. 391, z późn. zm.), w związku z art. 178, art. 179 pkt 2, art. 181, art. 183, art. 184 ust. 3, art. 187 oraz art. 188 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz. U. Nr 163, poz. 981, z późn. zm.), w związku z art. 43¹ ust. 1 i art. 45 pkt 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* (Dz. U. z 2012 r. poz. 1356, z późn. zm.), w związku z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. *o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych* (Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55, z późn. zm.), w związku z art. 92 ust. 1 i ust. 2 oraz załącznikiem nr 1 do ustawy z dnia 6 września 2012 r. *o transporcie drogowym* (Dz. U. z 2012 r. poz. 1265, z późn. zm.), w związku z art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. *o systemie tachografów cyfrowych* (Dz. U. Nr 180, poz. 1494, z późn. zm.), jak również w związku z art. 96 § 1 i 1a pkt 2, a także z art. 95 § 6 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia* (Dz. U. z 2013 r. poz. 395), a przez to również z art. 92 ust. 1 oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

uprzejmie przedstawiam stanowisko wobec zarzutów sformułowanych we wniosku oraz wnoszę o stwierdzenie, że:

- 1) przepisy Tabeli A, Tabeli B oraz Tabeli C 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. Nr 208, poz. 2023,

- z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem z dnia 24 listopada 2003 r.”, są zgodne z art. 96 § 1 i § 1a pkt 2 oraz art. 95 § 6 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia* (Dz. U. z 2013 r. poz. 395), zwanej dalej „K.p.s.w.”, a w konsekwencji także z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, jak również z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP),
- 2) przepisy Tabeli A, Tabeli B oraz Tabeli C załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. nie są niezgodne z art. 33 i art. 34 z dnia 20 maja 1971 r. – *Kodeks wykroczeń* (Dz. U. z 2013 r. poz. 482), zwanej dalej „Kodeksem wykroczeń” lub „K.w.”, a konsekwencji nie są niezgodne także z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP,
 - 3) przepisy Lp. 1, 3 i 4, 6-8 oraz 14-84 Tabeli A załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. – nie są niezgodne z art. 51 § 1 i § 2, art. 65 § 1 i § 2, art. 67 § 1, art. 78, art. 82 § 1-5, art. 117, art. 140, art. 141 oraz art. 145 *Kodeksu wykroczeń* w związku z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą porządkową”, w związku z art. 178, art. 179 pkt 2, art. 181, art. 183, art. 184 ust. 3, art. 187 oraz art. 188 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz. U. Nr 163, poz. 981, z późn. zm.), w związku z art. 43¹ ust. 1 i art. 45 pkt 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r. poz. 1356, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą antyalkoholową”, w związku z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą tytoniową”,
 - 4) przepis Lp. 2 Tabeli A załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. jest zgodny z art. 64 § 1 *Kodeksu wykroczeń*,
 - 5) przepis Lp. 5 Tabeli A załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. jest zgodny z art. 77 *Kodeksu wykroczeń*,
 - 6) przepisy Lp. 9-12 Tabeli A załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. są zgodne z art. 81 *Kodeksu wykroczeń*,
 - 7) przepis Lp. 13 Tabeli A załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. jest niezgodny z art. 81 *Kodeksu wykroczeń*,
 - 8) przepisy Lp. 1-58, 63, 64-82, 84-188, 191-194 oraz 197-242 Tabeli B załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. nie są niezgodne z art. 84, art. 85 § 1, art. 86 § 1 i § 2, art. 88, art. 90, art. 91, art. 92 § 1, art. 92a, art. 94 § 1, art. 96 § 1 pkt 2, pkt 4 i pkt 5, art. 97, art. 100 pkt 2 i pkt 4, art. 101 i art. 102 *Kodeksu wykroczeń*,
 - 9) przepisy Lp. 59-62 i 63a Tabeli B załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. są zgodne z art. 97 K.w. [w związku z art. 24 ust. 8-10 i art. 28 ust. 6 *in fine* z dnia 20 czerwca 1997 r. – *Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, z późn. zm.), zwanej dalej „*Prawem o ruchu drogowym*”],

- 10) przepis Lp. 83 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. jest zgodny* z art. 97 *Kodeksu wykroczeń* z związku z art. 29 ust. 2 pkt 2 *Prawa o ruchu drogowym*,
- 11) przepis Lp. 189 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. jest zgodny* z art. 95 *Kodeksu wykroczeń*,
- 12) przepis Lp. 190 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* – w zakresie, w jakim przewiduje możliwość nakładania grzywny w drodze mandatu karnego za samowolne umieszczanie, usuwanie, włączanie, wyłączenie, zmienianie położenia lub zasłanianie urządzenia kontrolnego – *jest niezgodny* z art. 85 § 1 *Kodeksu wykroczeń*,
- 13) przepis Lp. 195 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. jest zgodny* z art. 91 *Kodeksu wykroczeń*,
- 14) przepis Lp. 196 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. jest zgodny* z art. 97 K.w. *oraz nie jest niezgodny* z art. 85 *Kodeksu wykroczeń*,
- 15) przepis Lp. 1 Tabeli C załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. jest niezgodny* z art. 92 ust. 1 i 2 oraz Lp. 1 załącznika nr 1 do ustawy o transporcie drogowym,
- 16) przepisy Lp. 2-46 Tabeli C załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. są niezgodne* z art. 92 ust. 1 i ust. 2 oraz załącznikiem nr 1 do ustawy z dnia 6 września 2012 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1265, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o transporcie drogowym”, oraz z art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o systemie tachografów cyfrowych (Dz. U. Nr 180, poz. 1494, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o systemie tachografów cyfrowych”,
- 17) przepis Lp. 47 Tabeli C załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. jest niezgodny* z art. 24 ust. 4 pkt 7 ustawy o systemie tachografów cyfrowych,

a ponadto:

- 18) *rozporządzenie z dnia 24 listopada 2003 r. jest zgodne* z art. 33 w związku z art. 34, art. 51 § 1 i § 2, art. 64 § 1, art. 65 § 1 i § 2, art. 67 § 1, art. 77, art. 78, art. 81, art. 82 § 1-5, art. 84, art. 85 § 1, art. 86 § 1 i § 2, art. 88, art. 90, art. 91, art. 92 § 1, art. 92a, art. 94 § 1, art. 95, art. 96 § 1 pkt 2 oraz pkt 4 i pkt 5, art. 97, art. 100 pkt 2 i pkt 4, art. 101 i art. 102, art. 117, art. 140, art. 141 oraz art. 145 *Kodeksu wykroczeń*, w związku z art. 10 ust. 2 ustawy porządkowej, w związku z art. 178, art. 179 pkt 2, art. 181, art. 183, art. 184 ust. 3, art. 187 oraz art. 188 *Prawa geologicznego i górniczego* w związku z art. 43¹ ust. 1 i art. 45 pkt 2 ustawy antyalkoholowej, w związku z art. 13 ust. 1 ustawy tytoniowej, w związku z art. 92 ust. 1 i ust. 2 oraz załącznikiem nr 1 do ustawy o transporcie drogowym, w związku z art. 24 ust. 4 ustawy o systemie tachografów cyfrowych, jak również w związku z art. 96 § 1 i 1a pkt 2 oraz z art. 95 § 6 K.p.s.w., a przez to również z art. 92 ust. 1 oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP.

I. Stan prawny

Na wstępie wskazać należy, iż postępowanie w sprawach o wykroczenia toczy się wedle przepisów *Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia* (art. 1 § 1 K.p.s.w.). W K.p.s.w., oprócz postępowania zwyczajnego, przewidziano także postępowania szczególne w sprawach o wykroczenia, które zostały uregulowane w przepisach Działu IX (art. 89-102) K.p.s.w., zatytułowanego „Postępowania szczególne”. Problematykę postępowania mandatowego (w tym nakładania grzywien w drodze mandatu karnego) regulują zaś przede wszystkim przepisy rozdziału 17 (art. 95-102) K.p.s.w. (zawartego w Dziale IX), zatytułowanego „Postępowanie mandatowe”.

Zgodnie z art. 95 § 1 K.p.s.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). Aktualnie uprawnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego przysługuje, obok funkcjonariuszy Policji, także:

- 1) żołnierzom Żandarmerii Wojskowej – na mocy art. 17 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. *o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych* (Dz. U. z 2013 r. poz. 568, z późn. zm.),
- 2) funkcjonariuszom Straży Granicznej – na mocy art. 11 ust. 1 pkt 6a ustawy z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej* (Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675, z późn. zm.),
- 3) strażakom Państwowej Straży Pożarnej przeprowadzającym czynności kontrolno-rozpoznawcze w razie stwierdzenia naruszenia przepisów przeciwpożarowych – art. 23 ust. 4 i 6 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o Państwowej Straży Pożarnej* (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68, z późn. zm.),
- 4) funkcjonariuszom Służby Celnej za wykroczenia i wykroczenia skarbowe – na mocy art. 72 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o Służbie Celnej* (Dz. U. Nr 168, poz. 1323, z późn. zm.),
- 5) inspektorom Inspekcji Transportu Drogowego – za wykroczenia objęte zakresem jej działania stosownie do ustawy o transporcie drogowym, czyli warunków i obowiązków przewozu drogowego oraz naruszeń przepisów o ruchu drogowym, o drogach publicznych i o przewozie towarów niebezpiecznych – na podstawie art. 56 ust. 1 ustawy *o transporcie drogowym*,
- 6) strażnikom straży gminnych (miejskich) – na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o strażach gminnych* (Dz. U. Nr 123, poz. 779, z późn. zm.),
- 7) funkcjonariuszom Straży Ochrony Kolei – na podstawie art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. *o transporcie kolejowym* (Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94, z późn. zm.),

- 8) strażnikom Państwowej Straży Łowieckiej (PSŁ) – na podstawie art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – *Prawo łowieckie* (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz 1066, z późn. zm.), za wykroczenia popełniane na terenach obwodów łowieckich w zakresie szkodnictwa łowieckiego,
- 9) strażnikom Państwowej Straży Rybackiej (PSR) – na podstawie art. 23 pkt 6 ustawy z dnia 18 kwietnia 1995 r. o *rybactwie śródlądowym* (Dz. U. z 2009 r. Nr 189, poz 1471, z późn. zm.), za wykroczenia określone w powyższej ustawie,
- 10) uprawnionym do inspekcji pracownikom urzędów żeglugi śródlądowej – art. 10 ust. 5 pkt 5 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o *żegludze śródlądowej* (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 857, z późn. zm.),
- 11) strażnikom leśnym (w sprawach i zakresie określonych odrębnymi przepisami) – art. 47 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o *lasach* (Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59, z późn. zm.),
- 12) organom administracji morskiej oraz ich upoważnionym pracownikom – na podstawie art. 42 ust. 2 pkt 14 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o *obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej* (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1502, z późn. zm.),
- 13) upoważnionym pracownikom organów administracji miar – na mocy art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. – *Prawo o miarach* (Dz. U. z 2004 r. Nr 243, poz. 2441, z późn. zm.) oraz
- 14) składającemu się co najmniej z dwóch pracowników administracji probierczej zespołowi kontrolującemu, przeprowadzającemu kontrolę działalności gospodarczej przedsiębiorcy – na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 1 kwietnia 2011 r. – *Prawo probiercze* (Dz. U. z 2011 r. Nr 92, poz. 529).

Uprawnienia do nakładania w drodze mandatów karnych mają różny zakres – najszersze, obok Policji, przysługują żołnierzom Żandarmerii Wojskowej. Natomiast wielu uprawnionym podmiotom (tj. funkcjonariuszom Straży Ochrony Kolei, strażnikom PSŁ i PSR, pracownikom inspekcji urzędów żeglugi śródlądowej, strażnikom leśnym, organom administracji morskiej oraz ich upoważnionym pracownikom, a także upoważnionym pracownikom organów administracji miar) uprawnienia przysługują zasadniczo w granicach kompetencji określonych w ustawach statuujących funkcjonowanie poszczególnych organów lub formacji.

W przypadku, gdy przepisy powołanych ustaw uprawniają funkcjonariuszy określonego organu do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, nie określając, w przypadku jakich konkretnie wykroczeń funkcjonariusze ci mogą nałożyć grzywnę w drodze mandatu karnego, zakres takich wykroczeń określa – zgodnie z art. 95 § 4 K.p.s.w. – rozporządzenie wydane przez właściwego ministra w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości [do takich rozporządzeń należą przykładowo rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży

gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 208, poz. 2026, z późn. zm.), rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 15 października 2002 r. w sprawie określenia wykroczeń, za które pracownicy organów administracji morskiej są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, oraz zasad i sposobu wydawania upoważnień (Dz. U. Nr 174, poz. 1429) oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 sierpnia 2005 r. w sprawie wykroczeń, za które funkcjonariusze Straży Granicznej są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 157, poz. 1321, z późn. zm.)]. Art. 95 § 5 K.p.s.w. upoważnia Prezesa Rady Ministrów do wydania rozporządzenia, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, złożony w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, nadającego uprawnienia do nakładania grzywien funkcjonariuszom innych organów niż Policja oraz organom, których dotyczy art. 95 § 4 K.p.s.w.

W art. 96 K.p.s.w. określono natomiast maksymalne wysokości kary grzywny, jaka może być nałożona w postępowaniu mandatowym. Ogólną zasadą, przewidzianą w art. 96 § 1 K.p.s.w. jest, że w postępowaniu mandatowym może być nałożona grzywna w wysokości do 500 zł, a w przypadku, o którym mowa w art. 9 § 1 *Kodeksu wykroczeń* (tj. jeżeli czyn wyczerpuje znamiona wykroczeń określonych w dwóch lub więcej przepisach ustawy) – do 1.000 zł.

Ponadto w myśl art. 96 § 1a i § 1aa K.p.s.w. w postępowaniu mandatowym, w sprawach:

- 1) w których oskarżycielem publicznym jest właściwy organ Państwowej Inspekcji Pracy,
 - 2) naruszeń przestrzegania obowiązków lub warunków przewozu drogowego wymienionych w załączniku nr 1 i 2 do ustawy *o transporcie drogowym*, w których oskarżycielem publicznym jest właściwy organ Inspekcji Transportu Drogowego lub Policji
- można nałożyć grzywnę w wysokości do 2.000 zł, zaś w sprawach o czyny określone w art. 54-56 i art. 57a ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. Nr 62, poz. 504, z późn. zm.) – grzywnę w wysokości 2.000 zł. Jeżeli ukarany co najmniej dwukrotnie za wykroczenie przeciwko prawom pracownika określone w Kodeksie pracy popełnia w ciągu dwóch lat od dnia ostatniego ukarania takie wykroczenie, właściwy organ Państwowej Inspekcji Pracy może w postępowaniu mandatowym nałożyć grzywnę w wysokości do 5.000 zł (art. 96 § 1b K.p.s.w).

Zarazem jednak w art. 95 § 6 K.p.s.w. zawarte zostało upoważnienie ustawowe dla Prezesa Rady Ministrów do wydania – w celu ujednoczenia sposobu reakcji organów uprawnionych do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za określone wykroczenia – rozporządzenia określającego zróżnicowaną wysokość mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń. Rozporządzenie to Prezes Rady Ministrów wydaje na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, złożony w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości.

Na podstawie powyższego upoważnienia ustawowego wydane zostało będące przedmiotem wniosku Prokuratora Generalnego *rozporządzenie z dnia 24 listopada 2003 r.* Rozporządzenie to, a w istocie załącznik do rozporządzenia, precyzuje wysokość grzywnien nakładanych w drodze mandatu karnego za wybrane rodzaje wykroczeń przez uprawnione organy (§ 1 *rozporządzenia*). W załączniku określono wysokość grzywnien, jakie winny być nakładane w drodze mandatu karnego, w odniesieniu do 373 wykroczeń, wymienionych w tabelach A (są to wykroczenia określone w *Kodeksie wykroczeń, ustawie porządkowej, Prawie geologicznym i górniczym, ustawie antyalkoholowej* oraz *ustawie tytoniowej*), B [są to określone w *Kodeksie wykroczeń*, a także pośrednio, w *Prawie o ruchu drogowym*] wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji] oraz C (wykroczenia określone w *ustawie o transporcie drogowym*, a właściwie w załączniku nr 1 i 2 do tej ustawy, oraz w *ustawie o systemie tachografów cyfrowych*).

W odniesieniu do zdecydowanej większości wykroczeń (315 na 373 wykroczenia ogółem wymienione w rozporządzeniu) kwoty grzywnien nakładanych w drodze mandatu karnego określono sztywno (tj. w stałej wysokości). W przypadku innych wykroczeń przewidzianą do nakładania w drodze mandatu karnego wysokość grzywny określono podając przedział kwot – „widełkowo” – (48 wykroczeń), bądź w określonej wysokości za każdy podmiot lub przedmiot naruszenia (8 wykroczeń) lub przez odwołanie do innych wykroczeń, tj. za naruszenie stanowiące przyczynę zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym (2 wykroczenia).

II. Analiza zgodności przepisów załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. (Tabela A, B oraz C) ze wskazanymi we wniosku Prokuratora Generalnego regulacjami ustawowymi, a w konsekwencji także z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP

Uwzględniając powyższe uwagi, przejść można do analizy zgodności przepisów załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.*, zawartych w Tabelach A, B i C ze wskazanymi przez Prokuratora Generalnego wzorcami ustawowymi, tj. z art. 33 i art. 34 *Kodeksu wykroczeń* w związku:

- 1) w przypadku Tabeli A – z art. 51 § 1 i § 2, art. 64 § 1, art. 65 § 1 i § 2, art. 67 § 1, art. 77, art. 78, art. 81, art. 82 § 1-5, art. 117, art. 140, art. 141 oraz art. 145 *Kodeksu wykroczeń* w związku z art. 10 ust. 2 *ustawy porządkowej*, w związku z art. 178, art. 179 pkt 2, art. 181, art. 183, art. 184 ust. 3, art. 187 oraz art. 188 *Prawa geologicznego i górniczego* w związku z art. 43¹ ust. 1 i art. 45 pkt 2 *ustawy antyalkoholowej*, w związku z art. 13 ust. 1 *ustawy tytoniowej*,
- 2) w przypadku Tabeli B – z art. 84, art. 85 § 1, art. 86 § 1 i § 2, art. 88, art. 90, art. 91, art. 92 § 1, art. 92a, art. 94 § 1, art. 95, art. 96 § 1 pkt 2 oraz pkt 4 i pkt 5, art. 97, art. 100 pkt 2 i pkt 4, art. 101 i art. 102 K.w.,

3) w przypadku Tabeli C – z art. 92 ust. 1 i ust. 2 oraz załącznikiem nr 1 do ustawy *o transporcie drogowym*, w związku z art. 24 ust. 4 ustawy *o systemie tachografów cyfrowych*, jak również, w przypadku każdej z Tabel, w związku z art. 96 § 1 oraz z art. 95 § 6 K.p.s.w., w przypadku zaś regulacji Tabeli C – również z art. 96 § 1a pkt 2 K.p.s.w., a w konsekwencji również z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, który reguluje zasady wydawania rozporządzeń jako aktów wykonawczych do ustawy oraz określa wzajemne relacje między ustawą a rozporządzeniem.

1. Analiza zgodności przepisów załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. (Tabela A, B oraz C) z art. 33 i 34 Kodeksu wykroczeń

Rozpoczynając analizę w powyższym zakresie, należy w pierwszej kolejności zgodzić się z twierdzeniem, że prawo wykroczeń należy zaliczyć do szeroko rozumianego prawa karnego czy też prawa represyjnego, tj. związanego z wymierzaniem kar wobec jednostki (co znajduje potwierdzenie w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, m.in. wyroku z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02).

Niewątpliwym jest zatem, że wiele zasad mających zastosowanie do prawa karnego *sensu stricto* (tj. tej dziedziny prawa, która reguluje zasady ponoszenia odpowiedzialności karnej za przestępstwa), zarówno materialnego, jak i procesowego, ma także zastosowanie do prawa wykroczeń oraz postępowania w sprawach o wykroczenia. Wskazują na to chociażby regulacje Kodeksu wykroczeń, który zawiera szereg regulacji oraz konstrukcji prawnych zbliżonych do zawartych w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny* (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.), zwanej dalej także „K.k.”. Do takich regulacji należą m.in. przepisy określające dyrektywy wymiaru kary, zawarte odpowiednio: w odniesieniu do odpowiedzialności za przestępstwa – przede wszystkim w art. 53 i art. 55 K.k. zaś w odniesieniu do odpowiedzialności za wykroczenia – w art. 33 i art. 34 K.w.

Art. 53 § 1 K.k. stanowi bowiem, że sąd wymierza karę według swojego uznania, w granicach przez ustawę przewidzianych, bacząc, by jej dolegliwość nie przekraczała stopnia winy, uwzględniając stopień społecznej szkodliwości czynu oraz biorąc pod uwagę cele zapobiegawcze i wychowawcze, które ma osiągnąć w stosunku do skazanego, a także potrzeby w zakresie kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa. Analogicznie art. 33 § 1 *Kodeksu wykroczeń* przewiduje, że organ orzekający wymierza karę według swojego uznania, w granicach przewidzianych przez ustawę za dane wykroczenie, oceniając stopień społecznej szkodliwości czynu i biorąc pod uwagę cele kary w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i wychowawcze, które ma ona osiągnąć w stosunku do ukaranego. Również analogicznie do regulacji art. 53 § 2 K.k. art. 33 § 2 K.w. stanowi, że wymierzając karę, organ orzekający bierze pod uwagę m.in. rodzaj i rozmiar szkody wyrządzonej wykroczeniem, stopień winy, pobudki, sposób działania, stosunek do pokrzywdzonego, jak

również właściwości, warunki osobiste i majątkowe sprawcy, jego stosunki rodzinne, sposób życia przed popełnieniem i zachowanie się po popełnieniu wykroczenia.

Regulacje powyższe, choć podobne, nie są jednak identyczne. Przykładowo, art. 53 § 1 K.k. nakazuje sądowi wymierzającemu karę uwzględnić to, aby dolegliwość kary nie przekraczała stopnia winy. Natomiast wymogu takiego art. 33 § 1 K.w. nie przewiduje.

Przed wszystkim jednak postępowanie karne oraz postępowanie w sprawach o wykroczenia różnią się tym, iż w postępowaniu karnym rozstrzygnięcie co do kary za popełnienie określonego przestępstwa (po uprzednim przypisaniu sprawcy winy) następuje wyłącznie na mocy orzeczenia sądu. Dotyczy to również szczególnych trybów postępowania, takich jak postępowanie uproszczone, nakazowe i przyspieszone. Odmiennie jest natomiast w przypadku postępowania w sprawach o wykroczenia, które obejmuje, obok postępowania zwyczajnego oraz spośród trybów szczególnych: przyspieszonego i nakazowego, w których kara również wymierzana jest w drodze orzeczenia sądu, także postępowanie mandatowe.

Podkreślić należy, że postępowanie mandatowe jest jednym z postępowań szczególnych w ramach ogólnej regulacji postępowania w sprawach o wykroczenia, zaś jego specyfiką jest to, że zastosowanie sankcji przewidzianej za określone wykroczenie w postaci kary grzywny następuje nie w drodze orzeczenia wydanego przez sąd, lecz grzywny nakładanej przez uprawniony do tego ustawowo organ (lub funkcjonariusza danego organu) w drodze mandatu karnego. Wskazuje na to już treść przepisów ogólnych K.p.s.w. Stosownie do art. 2 § 1 K.p.s.w. orzekanie w sprawach o wykroczenia następuje w postępowaniu: zwyczajnym, przyspieszonym oraz nakazowym. Oprócz tego, zgodnie z art. 2 § 2 K.p.s.w. uprawniony organ, w przypadkach wskazanych w ustawie i na zasadach w niej określonych, może nałożyć grzywnę w drodze mandatu karnego. Z zestawienia powyższych przepisów wynika, że orzekanie w sprawach o wykroczenia ma miejsce w postępowaniu zwyczajnym, a ponadto w dwóch postępowaniach szczególnych – przyspieszonym oraz nakazowym. Natomiast w postępowaniu mandatowym uprawniony organ (funkcjonariusz) nie orzeka o wymierzeniu kary grzywny, lecz nakłada taką karę w specyficznym uproszczonym trybie, tj. mandatu karnego.

Powyższe stwierdzenie ma istotne znaczenie dla oceny, czy art. 33 K.w. pozostaje właściwym wzorcem kontroli w odniesieniu do przepisów załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* Przepis ten stanowi bowiem, że to organ orzekający wymierza karę według swojego uznania. Określenie „organ orzekający” wskazywać może, że chodzi nie tylko o sąd, ale także o inny organ. Należy jednak podkreślić, że określenie to zawarte było już w pierwotnym brzmieniu art. 33 § 1 i 2 K.w. obowiązującym od dnia 1 stycznia 1972 r. Od tego czasu aż do reformy prawa wykroczeń, wprowadzonej na mocy obecnego *Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*, w sprawach o wykroczenia orzekały, zgodnie z art. 2 § 1 obowiązującej do dnia 17 października 2001 r. ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia* (Dz. U. Nr 12, poz. 116, z późn. zm.),

zwanej dalej „K.p.s.w. z 1971 r.”, zasadniczo kolegia do spraw wykroczeń przy sądach rejonowych, przy czym środki odwoławcze od orzeczeń kolegiów do spraw wykroczeń rozpoznawały – zgodnie z art. 79 § 1 *K.p.s.w. z 1971 r.* – sądy rejonowe, przy których działały kolegia do spraw wykroczeń. Określenie „organ orzekający” odnosiło się zatem zarówno do kolegium do spraw wykroczeń, jak i do sądu.

Aktualnie jednak zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji w postępowaniu w sprawach o wykroczenia uprawnienia orzecznicze przysługują wyłącznie sądom. Jak trafnie wskazuje się zatem w literaturze przedmiotu, „obecnie jedynym organem orzekającym w sprawach o wykroczenia, który wymierza sprawcy karę, jest sąd” [por. M. Budyn-Kulik (w:) M. Mozgawa (red.), M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, wyd. II, LEX, 2009, cyt. dalej jako: M. Budyn-Kulik, *op. cit.*]. Nie jest zaś organem orzekającym organ uprawniony do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego w ramach postępowania mandatowego. Użycie w art. 33 § 1 i 2 K.w. „określenia *„organ orzekający”* wskazuje, że przepis art. 33 dotyczy jedynie sądu. Nie odnosi się zatem do trybu mandatowego, w którym grzywny nie orzeka się, lecz ją *„nakłada”* (art. 2 § 2 *k.p.w.*)” [por. T. Grzegorzcyk (w:) T. Grzegorzcyk (red.), W. Jankowski, M. Zbrojewska, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, wyd. II, LEX, 2010, cyt. dalej jako: T. Grzegorzcyk, *op. cit.*].

Tym samym przepis art. 33 § 1 K.w. nie ma bezpośredniego zastosowania w postępowaniu mandatowym, które jest specyficznym trybem postępowania w sprawach o wykroczenia, nawet jak na postępowania szczególne. Podstawową cechą wyróżniającą te postępowania jest to, że uprawniony organ (funkcjonariusz) – w odróżnieniu od sądu orzekającego w postępowaniu zwyczajnym, przyspieszonym lub nakazowym – nie orzeka o wymierzeniu kary grzywny (tj. nie rozstrzyga o jej nałożeniu w drodze orzeczenia), lecz nakłada ją w szczególnej formie, jaką jest mandat karny. Grzywna – w postępowaniu mandatowym – nie jest zatem wymierzana, lecz „nakładana”. Funkcjonariusz (organ), nakładający grzywnę, nie jest zatem „organem orzekającym” w rozumieniu przepisów art. 33 § 1 i 2 K.w., nie ma zatem obowiązku stosowania dyrektyw wymiaru kary określonych w tych przepisach. Wynika to ze specyfiki postępowania mandatowego, które może być stosowane jedynie w ściśle określonych sytuacjach. Zgodnie bowiem z art. 97 § 1 *K.p.s.w.* w postępowaniu mandatowym (o ile ustawa inaczej nie stanowi) funkcjonariusz uprawniony do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego może ją nałożyć jedynie, gdy:

- 1) schwytano sprawcę wykroczenia na gorącym uczynku lub bezpośrednio po popełnieniu wykroczenia,
- 2) stwierdzi popełnienie wykroczenia naocznie pod nieobecność sprawcy, a nie zachodzi wątpliwość co do sprawcy czynu,
- 3) stwierdzi popełnienie wykroczenia za pomocą przyrządu kontrolno-pomiarowego lub urządzenia rejestrującego, a sprawca nie został schwytany na gorącym uczynku lub bezpośrednio potem, i nie zachodzi wątpliwość co do sprawcy czynu.

– w tym także, w razie potrzeby, po przeprowadzeniu w niezbędnym zakresie czynności wyjaśniających, podjętych niezwłocznie po ujawnieniu wykroczenia. Postępowanie to charakteryzuje się zatem tym, że uprawniony funkcjonariusz dokonuje czynności związanych z nałożeniem grzywny bezpośrednio po stwierdzeniu wykroczenia, nie mając możliwości (zwłaszcza dowodowych) dokonania szczegółowej analizy okoliczności wymienionych w art. 33 K.w., takich zwłaszcza jak pobudki (motywy) działania, stosunek do pokrzywdzonego bądź właściwości, warunki osobiste i majątkowe sprawcy, jego stosunki rodzinne oraz sposób życia przed popełnieniem wykroczenia. Na okoliczność powyższą zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu, wskazując, że brak obowiązku stosowania art. 33 K.w. w postępowaniu mandatowym jest o tyle zrozumiały, że *„organ mandatowy rozstrzyga w oparciu o własne spostrzeżenia, ewentualnie po ustaleniach dokonanych w ramach czynności sprawdzających (art. 97 § 1 k.p.w.), nie ma więc możliwości dokonania szczegółowej analizy okoliczności, o których mowa w art. 33, ani ich należytego ustalenia”* (por. T. Grzegorzcyk, *op.cit.*).

Tym samym brak jest obowiązku stosowania regulacji art. 33 K.w. w postępowaniu mandatowym. Przepis ten może być oczywiście stosowany pomocniczo, zwłaszcza w przypadkach, gdy przepisy K.w. lub *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* dają funkcjonariuszowi możliwość samodzielnego ustalenia wysokości grzywny za określone wykroczenia, jednak z przepisów K.p.s.w. oraz samego art. 33 *Kodeksu wykroczeń* nie wynika obowiązek stosowania zawartych w art. 33 K.w. dyrektyw wymiaru kary w postępowaniu mandatowym.

Z uwagi zatem na fakt, że przepisy art. 33 K.w. nie odnoszą się do nakładania grzywny w drodze postępowania mandatowego, lecz mają zastosowanie do kar orzekanych przez sąd w postępowaniu w sprawach o wykroczenia w trybie zwyczajnym, przyspieszonym bądź nakazowym, nie mogą być one uznane za adekwatny wzorzec kontroli konstytucyjnej przepisów rozporządzenia określającego wysokość grzywien, jakie mogą być nakładane w drodze mandatu karnego za wybrane rodzaje wykroczeń przez uprawnione organy. Oznacza to, że regulacje załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. nie są niezgodne z art. 33 K.w.

Nie można również uznać za adekwatny wzorzec art. 34 K.w., w myśl którego okoliczności wpływające na wymiar kary i środka karnego uwzględnia się tylko co do osoby, której dotyczą. Przepis ten, stanowiący odpowiednik regulacji art. 55 K.k. oraz art. 56 w zw. z art. 55 K.k., wyraża bowiem *„zasadę indywidualizacji kary”*, która, jak podkreśla się w literaturze, dotyczy sytuacji *„popełnienia czynu zabronionego we współdziałaniu przez kilku sprawców”* [por. M. Budyn-Kulik, *op. cit.*]. Przepis ten nie odnosi się zatem do ogólnych reguł indywidualnej odpowiedzialności sprawców wykroczeń tego samego typu, którzy popełnili te wykroczenia niezależnie od siebie (a zatem nie we współdziałaniu). Reguły te wyrażone zostały nie w art. 34 K.w., lecz w analizowanych wyżej przepisach art. 33 K.w., które dotyczą,

jak wskazano, dyrektyw wymiaru kary, nakazujących uwzględnienie – przy wydawaniu przez organ orzeczenia – ściśle osobistych okoliczności, takich jak stopień winy, pobudki oraz sposób działania, stosunek do pokrzywdzonego, jak również właściwości, warunki osobiste i majątkowe sprawcy, jego stosunki rodzinne, sposób życia przed popełnieniem i zachowanie się po popełnieniu wykroczenia. Brak jest jednak, jak już wskazano, obowiązku stosowania powyższych dyrektyw w postępowaniu mandatowym.

Natomiast z zawartej w art. 34 K.w. zasady indywidualizacji kary wynika, że w razie popełnienia wykroczenia wspólnie przez co najmniej dwie osoby, sąd, orzekając o odpowiedzialności każdego ze sprawców, obowiązany jest odpowiedzialność tę stosować indywidualnie w stosunku do każdego ze sprawców, uwzględniając okoliczności wpływające na wymiar kary (w tym również wymienione w art. 33 § 1 i 2 K.w.) tylko co do tej osoby, której te okoliczności dotyczą.

Reguła ta nie znajduje zastosowania w postępowaniu mandatowym, gdyż mandat karny nakładany jest na konkretnego sprawcę wykroczenia, a tym samym może on dotyczyć wyłącznie jednego sprawcy. Mandat karny nie może być zatem skierowany do więcej niż jednego sprawcy wykroczenia, co wyklucza stosowanie w postępowaniu mandatowym zawartej w art. 34 K.w. zasady indywidualizacji kary wobec każdego ze współsprawców każdego wykroczenia.

Tym samym również art. 34 K.w. nie może być w przedmiotowej sprawie uznany za adekwatny wzorzec kontroli, co oznacza, że regulacje załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. nie są niezgodne z art. 34 Kodeksu wykroczeń.

2. Analiza zgodności przepisów załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. (Tabela A, B oraz C) z art. 95 § 6 oraz art. 96 § 1 i § 1a Kodeksu wykroczeń

Za adekwatne wzorce kontroli należy natomiast uznać art. 95 § 6 K.p.s.w., zawierający ustawowe upoważnienie dla Prezesa Rady Ministrów do wydania rozporządzenia określającego zróżnicowaną wysokość mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń, jak również art. 96 § 1 K.p.s.w., który określa maksymalną wysokość grzywien, jakie można nałożyć w postępowaniu mandatowym, oraz art. 96 § 1a pkt 2 K.p.s.w. określający maksymalną wysokość grzywien, jakie mogą być nałożone w postępowaniu mandatowym w sprawach naruszeń przestrzegania obowiązków lub warunków przewozu drogowego wymienionych w załącznikach nr 1 i 2 do ustawy *o transporcie drogowym*, w których oskarżycielem publicznym jest właściwy organ Inspekcji Transportu Drogowego lub Policji. Przepisy powyższe dotyczą bowiem bezpośrednio kwestii wysokości grzywien, jakie mogą być nakładane w drodze mandatu karnego (a zatem w trybie postępowania mandatowego).

Adekwatnymi wzorcami kontroli są również wymienione we wniosku Prokuratora Generalnego przepisy ustawowe ustanawiające wykroczenia, w odniesieniu do których

przepisy załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* określają wysokość mandatów karnych, jakie mogą być nałożone za te wykroczenia. I tak w przypadku:

- 1) Tabeli A są to: art. 51 § 1 i § 2, art. 64 § 1, art. 65 § 1 i § 2, art. 67 § 1, art. 77, art. 78, art. 81, art. 82 § 1-5, art. 117, art. 140, art. 141 oraz art. 145 *Kodeksu wykroczeń* w związku z art. 10 ust. 2 *ustawy porządkowej*, w związku z art. 178, art. 179 pkt 2, art. 181, art. 183, art. 184 ust. 3, art. 187 oraz art. 188 *Prawa geologicznego i górniczego* w związku z art. 43¹ ust. 1 i art. 45 pkt 2 *ustawy antyalkoholowej*, w związku z art. 13 ust. 1 *ustawy tytoniowej*,
- 2) Tabeli B są to: art. 84, art. 85 § 1, art. 86 § 1 i § 2, art. 88, art. 90, art. 91, art. 92 § 1, art. 92a, art. 94 § 1, art. 95, art. 96 § 1 pkt 2, 4 i 5, art. 97, art. 100 pkt 2 i pkt 4, art. 101 i art. 102 K.w., zaś w przypadku
- 3) Tabeli C są to: art. 92 ust. 1 i ust. 2 oraz załącznik nr 1 do ustawy *o transporcie drogowym*, w związku z art. 24 ust. 4 ustawy *o systemie tachografów cyfrowych*.

Przechodząc do analizy zgodności przepisów Tabeli A i Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* z art. 96 § 1 K.p.s.w., zaś Tabeli C załącznika do tego rozporządzenia – także z art. 96 § 1a pkt 2 K.p.s.w., podkreślić należy, że z uwagi na treść zawartego w art. 95 § 6 K.p.s.w. upoważnienia ustawowego o naruszeniu art. 96 § 1 i § 1a K.p.s.w. można by mówić wówczas, gdyby podmiot wydający rozporządzenie, określając wysokość grzywien, jakie mogą być nałożone w postępowaniu mandatowym za poszczególne wykroczenia, przekroczył określoną w art. 96 § 1 i § 1a K.p.s.w. maksymalną wysokość grzywny, jaka może być nałożona w postępowaniu mandatowym (ustalając sztywną bądź maksymalnie możliwą do nałożenia stawkę grzywny na kwotę wyższą od wskazanej w powyższych przepisach). Ustawodawca w art. 95 § 6 K.p.s.w. upoważnił bowiem Prezesa Rady Ministrów do określenia w rozporządzeniu wysokości grzywien, jakie mogą być nałożone w drodze mandatu karnego za wybrane rodzaje wykroczeń. Art. 96 § 1 K.p.s.w. określa natomiast maksymalną wysokość grzywny, jaką można nałożyć w postępowaniu mandatowym, zaś art. 96 § 1a pkt 2 K.p.s.w. – maksymalną wysokość grzywny, jaką można nałożyć w postępowaniu mandatowym w sprawach dotyczących naruszeń przestrzegania obowiązków lub warunków przewozu drogowego wymienionych w załącznikach nr 1 i 2 do ustawy *o transporcie drogowym*, w których oskarżycielem publicznym jest właściwy organ Inspekcji Transportu Drogowego lub Policji.

O ile zatem we wskazanych przypadkach określona w rozporządzeniu maksymalna lub sztywna stawka grzywny, jaka może być nałożona za dane wykroczenie, nie przekracza określonej w art. 96 § 1 K.p.s.w. kwoty 500 zł (a jeżeli dany czyn wyczerpuje znamiona wykroczeń określonych w dwóch lub więcej przepisach ustawy – 1000 zł) bądź – w sprawach naruszeń przestrzegania obowiązków lub warunków przewozu drogowego wymienionych w załącznikach nr 1 i 2 do ustawy *o transporcie drogowym*, w których oskarżycielem publicznym jest właściwy organ Inspekcji Transportu Drogowego lub Policji – określonej w art. 96 § 1 K.p.s.w. kwoty 2000 zł, nie można mówić o niedopuszczalnej modyfikacji

przepisów art. 96 § 1 i § 1a K.p.s.w. W przypadku przyjęcia odmiennego twierdzenia niemożliwa byłaby bowiem jakakolwiek modyfikacja wysokości grzywny, jaką można nałożyć w drodze mandatu karnego za poszczególne rodzaje wykroczeń, określonej w art. 96 § 1 i § 1a K.p.s.w., co stałoby w sprzeczności z treścią art. 95 § 6 K.p.s.w., na mocy którego to przepisu ustawodawca wyraźnie taką możliwość dopuścił.

W związku z powyższym należy podkreślić, że żadna z określonych w Tabelach A, B oraz C załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* sztywnych bądź maksymalnych stawek kary grzywny, jaka może być nałożona za przewidziane w tym rozporządzeniu wykroczenia nie przekracza przewidzianej w art. 96 § 1 K.p.s.w. kwoty 500 zł (tj. zasadniczej maksymalnej kwoty grzywny, jaką można nałożyć w postępowaniu mandatowym). Tym samym przepisy zawarte w Tabelach A, B oraz C załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. są zgodne z art. 96 § 1 i § 1a K.p.s.w.

Kluczowe dla oceny zarzutów sformułowanych we wniosku Prokuratora Generalnego pozostaje natomiast ustalenie treści zawartego w art. 95 § 6 K.p.s.w. upoważnienia ustawowego oraz relacji pomiędzy tymże upoważnieniem a *rozporządzeniem z dnia 24 listopada 2003 r.* Art. 95 § 6 K.p.s.w. zawiera upoważnienie dla Prezesa Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, „*zróżnicowanej wysokości mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń*” celem ujednoczenia sposobu reakcji organów uprawnionych do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za poszczególne wykroczenia. Nie ulega wątpliwości, że art. 95 § 6 K.p.s.w. upoważnia do określenia w wydanym na jego podstawie rozporządzeniu wysokości grzywien, jakie mogą być nałożone w drodze mandatu karnego za wybrane rodzaje wykroczeń. W analizowanym przepisie mowa jest wprawdzie o „*zróżnicowanej wysokości mandatów karnych*”, jednakże w istocie chodzi tu o wysokość grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych. Mandat karny jest bowiem jedynie szczególną formą zastosowania sankcji karnej o charakterze finansowym za popełnienie danego wykroczenia, jaką jest kara grzywny. Tym samym użyte w art. 95 § 6 K.p.s.w. uznać należy za skrót myślowy, gdyż nie chodzi tu o określenie formy nakładania kary grzywny, jaką stanowią mandaty karne, lecz o określenie wysokości grzywien nakładanych w tej szczególnej formie.

Zwrócić należy uwagę, że w art. 95 § 6 K.p.s.w. upoważnia do określenia „*zróżnicowanej*” wysokości mandatów karnych (tj. w istocie grzywien, jakie mogą być nałożone w drodze mandatu karnego) za poszczególne rodzaje wykroczeń. Sformułowanie powyższe wymaga analizy, albowiem kluczowym dla oceny zgodności większości przepisów Tabeli A, Tabeli B i Tabeli C załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* z art. 95 § 6 K.p.s.w. jest ustalenie, czy ze sformułowania tego wynika konieczność określenia zróżnicowanej wysokości grzywien dla każdego przewidzianego w rozporządzeniu wykroczenia (a zatem czy wyklucza ono możliwość stosowania sztywnych stawek grzywny), czy też oznacza ono jedynie konieczność zastosowania zróżnicowania wysokości możliwej

do nałożenia kary grzywny w zależności od wagi wykroczenia, dopuszczając jednocześnie możliwość zastosowania w przypadku poszczególnych wykroczeń szywnych stawek grzywny.

W literaturze przedmiotu przeważa druga z powyższych interpretacji, wskazująca, że przepis art. 95 § 6 K.p.s.w. upoważnia do „wprowadzenia przez rozporządzenie wykonawcze (...) tzw. taksy mandatowej” (tak: T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, wyd. V, WKP, 2012). Za interpretacją dopuszczającą możliwość stosowania dla poszczególnych wykroczeń szywnych stawek grzywny, przy równoczesnym zróżnicowaniu wysokości grzywien w zależności od wagi danego wykroczenia, przemawia także wykładnia celowościowa. W upoważnieniu określono bowiem wyraźnie cel, dla realizacji którego przewidziane zostało wydanie rozporządzenia (tj. aktu wykonawczego do ustawy), jakim jest ujednoczenie sposobu reakcji organów uprawnionych do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za poszczególne wykroczenia. Powyższe rozwiązanie wskazuje, że ustawodawca uznaje za dopuszczalne, a w wielu przypadkach nawet za wskazane, przyjęcie szywnych stawek grzywny, jakie mogą być nałożone w drodze mandatu karnego za poszczególne wykroczenia. Za omawianą interpretacją przemawia również wykładnia historyczna (autentyczna), gdyż podczas prowadzonych przez sejmową Komisję Nadzwyczajną do spraw zmian w kodyfikacjach prac nad projektem ustawy z dnia 22 maja 2003 r. *o zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia* (Dz. U. Nr 109, poz. 1031), na podstawie której zostało wprowadzone aktualne brzmienie art. 95 § 6 K.p.s.w., jako konkluzja prowadzonej dyskusji nad brzmieniem tego przepisu sformułowany został wniosek, że „Prezes Rady Ministrów wybierze te wykroczenia, w stosunku do których ustali szywną stawkę, a w innych pozostawi wartości graniczne” dla grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego.

Natomiast za interpretacją, że treść upoważnienia zawartego w art. 95 § 6 K.p.s.w. wskazuje na konieczność określenia zróżnicowanej wysokości grzywien dla każdego wykroczenia przewidzianego w rozporządzeniu wydanym na podstawie tego przepisu, a zatem że wyklucza ono możliwość stosowania szywnych stawek grzywny, przemawiać mogłaby ta część wytycznych do treści aktu wykonawczego zawartych w powyższym upoważnieniu ustawowym, która każe tak skonstruować przepisy wykonawcze, by uwzględniały rodzaj naruszonego lub zagrożonego dobra i stopień szkodliwości poszczególnych czynów. Tak rozumiana potrzeba wprowadzenia ograniczonej indywidualizacji sankcji przewidzianych za poszczególne czyny, nie byłaby natomiast spełniona w przypadku regulacji wprowadzających szywne stawki grzywny za konkretne wykroczenia.

Zasadnym wydaje się jednakże twierdzenie, że obowiązek uwzględnienia naruszonego lub zagrożonego dobra i stopnia szkodliwości społecznej poszczególnych czynów przy określaniu wysokości grzywny za poszczególne wykroczenia oznacza jedynie, że w przypadku, gdy różne wykroczenia ze swej istoty mają różny stopień społecznej szkodliwości lub w różnym stopniu naruszają określone dobra, wówczas należy okoliczności

te wziąć pod uwagę i przewidzieć różną stawkę grzywnien za dwa lub większą liczbę różnych wykroczeń, co nie wyklucza jednak możliwości ustalenia sztywnej stawki za konkretne wykroczenie. Takie właśnie rozumienie zróżnicowania wysokości mandatów, nie tylko w ramach „widełek” za dany czyn, lecz również także jako konkretnie wskazane kwoty między poszczególnymi wykroczeniami legło u podstaw konstrukcji *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* Trudno bowiem byłoby przyjąć, że wprowadzenie w rozporządzeniu bardzo wąskiego przedziału wysokości grzywnien za dane wykroczenie nakładanych w drodze mandatów byłoby działaniem odpowiadającym wymogom zróżnicowania a wskazanie sztywnej wysokości za taki czyn już nie.

Powyższe prowadzi do wniosku, że także przepisy zawarte w L.p. 2, 4, 7-14, 16 i 20-84 Tabeli A, w L.p. 1-35, 44, 47-52, 54-124, 126-127, 129-140, 142-145, 147-150, 152-179, 183-188, 190-192, 194, 196-199 i 201-239 Tabeli B oraz w L.p. 2-7, 9-17, 21, 23, 38-40 i 45-47 Tabeli C załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r., określające w sposób sztywny wysokość grzywnien, jakie mogą być nałożone w drodze mandatu karnego za poszczególne wykroczenia są zgodne z art. 95 § 6 K.p.s.w., a tym samym również z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Podkreślić należy przy tym, że ani wymienione w poprzednim akapicie przepisy *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* ani też pozostałe przepisy tegoż rozporządzenia nie naruszają art. 95 § 6 K.p.s.w. przez to, że zawężają ustawowo określone granice, w jakich za określone wykroczenie nałożyć można grzywnę w drodze mandatu karnego. Art. 95 § 6 K.p.s.w. zezwala bowiem wyraźnie, jak wskazano, na określenie zróżnicowanej wysokości grzywnien, jakie mogą być nałożone w drodze mandatu karnego za wybrane rodzaje wykroczeń. Przepis ten dopuszcza więc dokonanie w odniesieniu do tychże wykroczeń wynikających z art. 24 K.w. oraz z art. 96 K.p.s.w. modyfikacji granic, w jakich za określone wykroczenie nałożyć można grzywnę w drodze mandatu karnego, z tym, że modyfikacja nie może prowadzić do wykroczenia poza określone w ustawie minimalną i maksymalną stawkę grzywny możliwą do nałożenia na określone wykroczenia (czyli tzw. widełki), gdyż wówczas doszłoby niewątpliwie do naruszenia przepisów ustawy. Interpretacja wykluczająca możliwość dokonania takiej modyfikacji oznaczałaby bowiem, że upoważnienie zawarte w art. 95 § 6 K.p.s.w. byłoby upoważnieniem pustym lub nakazującym powtórzenie w rozporządzeniu regulacji ustawowych, czyniąc regulację zawartą w rozporządzeniu zbędną, a przy tym naruszającą formułowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zakaz powtarzania w rozporządzeniu regulacji zawartych w ustawie.

Nie można przy tym zgodzić się z twierdzeniem, że zawarte w art. 95 § 6 K.p.s.w. upoważnienie ustawowe odczytywane w ten sposób, iż zezwala na modyfikację ustawowo określonych granic, w jakich za określone wykroczenie nałożyć można grzywnę w drodze mandatu karnego, pozostawałoby w sprzeczności z art. 92 § 1 Konstytucji RP. Podkreślić należy bowiem, że w odniesieniu do wszystkich wykroczeń, do których zastosowanie mają

przepisy załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* zarówno znamiona, jak i minimalna oraz maksymalna wysokość kary grzywny, jaką można wymierzyć za dane wykroczenie określone zostały w przepisach ustawowych, w tym w K.p.s.w. Oznacza to, że z ustawy wynika zasadnicza treść regulacji o charakterze „represyjnym”. Przepisy *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.*, do którego wydania ustawodawca upoważnił Prezesa Rady Ministrów w art. 95 § 6 K.p.s.w., mieszczą się zaś w granicach wyznaczonych regulacjami ustawowymi, nie przekraczając minimalnej oraz maksymalnych stawek określonych w ustawie.

Podsumowując należy stwierdzić, że:

- 1) przepisy zawarte w Tabelach A, B oraz C załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* są zgodne z art. 96 § 1 i § 1a K.p.s.w.,
- 2) przepisy zawarte w Tabelach A, B oraz C załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* są zgodne z 95 § 6 K.p.s.w., a zatem nie naruszają również art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

3. Analiza zgodności przepisów załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* (Tabela A, B oraz C) z przepisami ustawowymi statuującymi wykroczenia, których dotyczą regulacje *rozporządzenia*

Zasadniczym zarzutem skierowanym do większości przepisów Tabeli A, Tabeli B i Tabeli C załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* w zakresie oceny ich zgodności z przepisami ustawowymi statuującymi wykroczenia, których dotyczą regulacje tego *rozporządzenia*, jest fakt, że modyfikują one określoną w tychże przepisach ustawowych minimalną i maksymalną wysokość grzywien, które można nałożyć w drodze mandatu karnego za poszczególne wykroczenia. Podkreślić jednak należy, że granice te [poza wykroczeniami z art. 64 § 1 K.w., polegającym na niedopełnieniu przez właściciela, administratora, dozorcę lub użytkownika nieruchomości obowiązku umieszczenia w odpowiednim miejscu albo utrzymania w należytych stanie tabliczki z numerem porządkowym nieruchomości, nazwą ulicy, placu lub miejscowości, z art. 77 K.w., polegającym na niezachowaniu zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, oraz z art. 95 K.w., polegającym na prowadzeniu na drodze publicznej w strefie zamieszkania lub w strefie ruchu pojazdu bez posiadania wymaganych dokumentów, za które to wykroczenia grozi kara grzywny od 20 zł (art. 24 § 1 K.w.) do 250 zł] wynikają z przepisów art. 96 § 1 K.p.s.w. Stąd też w tym zakresie przepisy statuujące powyższe wykroczenia (oprócz art. 64 § 1 K.w.) nie stanowią same w sobie właściwego wzorca kontroli przepisów Tabeli A, Tabeli B i Tabeli C załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* Oznacza to, że przepisy Tabeli A, Tabeli B i Tabeli C załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* – w zakresie, w jakim modyfikują wysokość grzywien, które można nałożyć w drodze mandatu karnego za wymienione w tych przepisach wykroczenia – nie są niezgodne:

- 1) w przypadku Tabeli A – z art. 51 § 1 i § 2, art. 65 § 1 i § 2, art. 67 § 1, art. 78, art. 81, art. 82 § 1-5, art. 117, art. 140, art. 141 oraz art. 145 *Kodeksu wykroczeń* w związku z art. 10 ust. 2 *ustawy porządkowej*, w związku z art. 178, art. 179 pkt 2, art. 181, art. 183, art. 184 ust. 3, art. 187 oraz art. 188 *Prawa geologicznego i górniczego* w związku z art. 43¹ ust. 1 i art. 45 pkt 2 *ustawy antyalkoholowej*, w związku z art. 13 ust. 1 *ustawy tytoniowej*,
- 2) w przypadku Tabeli B – z art. 84, art. 85 § 1, art. 86 § 1 i § 2, art. 88, art. 90, art. 91, art. 92 § 1, art. 92a, art. 94 § 1, art. 96 § 1 pkt 2, pkt 4 i pkt 5, art. 97, art. 100 pkt 2 i pkt 4, art. 101 i art. 102 K.w.,
- 3) w przypadku zaś Tabeli C – z art. 92 ust. 1 i ust. 2 oraz załącznikiem nr 1 do ustawy *o transporcie drogowym*, w związku z art. 24 ust. 4 ustawy *o systemie tachografów cyfrowych*.

Jednakże, co do przepisów zawartych w pozycjach 2 i 5 Tabeli A oraz w pozycji 189 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.*, które określają wysokość grzywny, jaką można nałożyć za wykroczenia określone odpowiednio w art. 64 § 1, art. 77 oraz art. 95 *Kodeksu wykroczeń*, zauważyć należy, że w przypadku tych wykroczeń maksymalna wysokość kary grzywny, jaką sąd może orzec za dane wykroczenie wynosi 250 zł, a tym samym również maksymalnie do tej wysokości może być wymierzona kara grzywny w drodze mandatu karnego. Przepisy art. 64 § 1, art. 77 oraz art. 95 K.w. określają zatem – w odróżnieniu od pozostałych regulacji ustawowych ustanawiających wykroczenia, których dotyczy *rozporządzenie z dnia 24 listopada 2003 r.* – maksymalną wysokość kary grzywny, jaka może być wymierzona za dane wykroczenie, dlatego też stanowią (w zakresie, w jakim modyfikują wysokość grzywien, które można nałożyć w drodze mandatu karnego za określone w tych przepisach wykroczenia) właściwy wzorzec kontroli w odniesieniu do przepisów zawartych odpowiednio w Lp. 2 i Lp. 5 Tabeli A oraz Lp. 189 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.*

W przypadku regulacji zawartej w Lp. 5 Tabeli A załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* trudno zasadniczo mówić o modyfikacji regulacji art. 77 K.w., gdyż zarówno w ww. przepisie rozporządzenia, jak i w art. 77 K.w. określono wysokość grzywny, jaką można nałożyć za wykroczenie polegające na niezachowaniu zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, „widełkowo”, przewidując tę samą maksymalną wysokość grzywny na kwotę 250 zł.

Niezależnie od powyższego, zarówno przepis Lp. 5, jak i Lp. 2 Tabeli A, a także Lp. 189 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* nie naruszają odpowiednio art. 77, art. 64 § 1 oraz art. 95 K.w. w zakresie, w którym modyfikują określoną ustawowo minimalną i maksymalną wysokość kary grzywny, jaka może być wymierzona za wykroczenie określone w powyższych przepisach *Kodeksu wykroczeń*. Przewidziane bowiem w przepisach Lp. 2 i 5 Tabeli A, a także Lp. 189 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* wysokości kar grzywny mieszczą się

w granicach wynikających z przepisów ustawowych, tj. odpowiednio z art. 64 § 1, art. 77 i art. 95 K.w. (w związku z art. 24 § 1 K.w.).

O naruszeniu przepisów art. 64 § 1, art. 77 i art. 95 K.w. można by mówić wówczas, gdyby w rozporządzeniu, określając wysokość kar grzywny, jakie mogą być nałożone w postępowaniu mandatowym za poszczególne wykroczenia, przekroczone przewidziane w tych przepisach maksymalne wysokości kary grzywny (ustalając sztywną bądź maksymalną możliwą do nałożenia stawkę grzywny na kwotę wyższą od wskazanej w powyższych przepisach). Regulacje zawarte w art. 64 § 1, art. 77 i art. 95 K.w. należy bowiem analizować z uwzględnieniem art. 95 § 6 K.p.s.w., który zawiera ustawowe upoważnienie do określenia w rozporządzeniu wysokości grzywien, jakie mogą być nałożone w drodze mandatu karnego za wybrane rodzaje wykroczeń. O ile zatem wysokość kary grzywny, jaka zgodnie z przepisami *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* może być nałożona za dane wykroczenie, nie przekracza wysokości określonej we właściwych przepisach ustawowych (w omawianych przypadkach przewidzianej w art. 64 § 1, art. 77 i art. 95 K.w. kwoty 250 zł), nie można mówić o niedopuszczalnej modyfikacji regulacji ustawowych.

Przewidziane w przepisach Lp. 2 i 5 Tabeli A, a także Lp. 189 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* wysokości kar grzywny mieszczą się zaś, jak wskazano, w granicach wynikających z przepisów ustawowych, tj. odpowiednio z art. 64 § 1, art. 77 i art. 95 K.w. (w związku z art. 24 § 1 K.w.). Powyższe oznacza, że przepis zawarty w:

- 1) Lp. 2 Tabeli A załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* jest zgodny z art. 64 § 1 *Kodeksu wykroczeń*,
- 2) Lp. 5 Tabeli A załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* jest zgodny z art. 77 *Kodeksu wykroczeń*,
- 3) Lp. 189 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* jest zgodny z art. 95 *Kodeksu wykroczeń*.

Niezależnie od powyższego Prokurator Generalny w odniesieniu do niektórych przepisów Tabeli A, Tabeli B oraz Tabeli C załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* podnosi zarzut, że modyfikują one zakres penalizacji przewidziany w przepisach ustawowych statuujących wykroczenia, których dotyczą przedmiotowe przepisy *rozporządzenia „nakazując uprawnionym organom nakładanie grzywien w drodze mandatu karnego na sprawców czynów, które, w sposób wyraźny nie zostały zabronione przez ustawodawcę.”*. Dotyczy to przepisów zawartych w Lp. 9-13 Tabeli A, Lp. 59-62 i 63a, Lp. 83, Lp. 168, Lp. 190, Lp. 195 i Lp. 196 Tabeli B oraz Lp. 1 i 47 Tabeli C załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.*

Zdaniem Prokuratora Generalnego tylko niektóre spośród wymienionych w Lp. 7-14 Tabeli A załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* zachowań mieszczą się w zakresie regulacji art. 81 K.w., który statuuje wykroczenie polegające na niszczeniu lub uszkodzeniu urządzeń służących do ochrony brzegów morskich lub śródlądowych,

a w szczególności wszelkich umocnień lub roślinności ochronnej. Spośród wymienionych w Lp. 7-14 Tabeli załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* znamiona powyższego czynu zabronionego wypełniają, w ocenie Prokuratora Generalnego, następujące zachowania: niszczenie roślinności ochronnej na brzegach wód morskich i śródlądowych (Lp. 7), niszczenie płotków faszynowych (Lp. 8) oraz niszczenie umocnień brzegowych (Lp. 14). Nie wypełniają natomiast znamion czynu zabronionego, określonego w art. 81 K.w., takie zachowania, jak: zdejmowanie chrustu z wydm (Lp. 9), chodzenie lub przebywanie na wydmach (Lp. 10), niszczenie ogrodzeń wydm i lasu (Lp. 11), biwakowanie na wydmach (Lp. 12) oraz niszczenie tablic informacyjno-ostrzegawczych na wydmach i lasach (Lp. 13). Tym samym, w ocenie Prokuratora Generalnego, wymieniając powyższe zachowania jako mieszczące się w zakresie regulacji art. 81 *Kodeksu wykroczeń* oraz określając wysokość kar grzywny, jakie można wymierzyć za takie zachowania, rozporządzenie w sposób niedopuszczalny poszerza zakres penalizacji wykroczenia określonego z art. 81 *Kodeksu wykroczeń*.

Odnosząc się do zakresu penalizacji art. 81 K.w., należy podkreślić, że w literaturze przedmiotu wskazuje się na szerokie rozumienie pojęć „urządzenia służące do ochrony brzegów morskich lub śródlądowych” i „umocnienia lub roślinność ochronna”, które oznaczają „wszelkiego rodzaju budowle, aparaturę hydrotechniczną, zasadzenia, wydmy, lasy ochronne, wały przeciwpowodziowe itp., a służące do przeciwdziałania abrazji i erozji brzegów morskich lub wód śródlądowych i ich utrzymania w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa” (por. W. Jankowski [w:] T. Grzegorzczak, *op.cit.*). Tym samym niszczenie lub uszkodzenie urządzeń służących do ochrony brzegów morskich lub śródlądowych obejmuje również wydmy oraz lasy ochronne, przeciwdziałające erozji brzegów morskich i śródlądowych. Bez wątplenia zatem niszczenie ogrodzeń wydm i lasu ochronnego (Lp. 11 Tabeli A załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.*), które również przeciwdziałają erozji brzegów morskich i śródlądowych, mieści się w zakresie niszczenia umocnień i roślinności ochronnej.

Niszczenie wydm mogą powodować również zachowania polegające na chodzeniu lub na przebywaniu bądź biwakowaniu na wydmach, a także zdejmowaniu chrustu z wydm (Lp. 10, Lp. 12 oraz Lp. 9 Tabeli A załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.*). Działanie takie również może nosić znamiona niszczenia umocnień oraz roślinności ochronnej, przeciwdziałających erozji brzegów morskich, przy czym, jak się wydaje, nie jest potrzebna świadomość sprawcy co do tego, że przyczynia się on do niszczenia wydm (rozumianych jako umocnienia i roślinność ochronna), gdyż zgodnie z art. 5 K.w. wykroczenie może być popełnione zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie, a zatem również przez niedbalstwo (tj. na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, pomimo że sprawca mógł, a zatem powinien był, przewidzieć możliwość popełnienia takiego czynu). Oznacza to, że zachowania polegające na chodzeniu lub na przebywaniu, bądź biwakowaniu

na wydmach, a także zdejmowaniu chrustu z wydm, stanowią niszczenie umocnień i roślinności ochronnej, a zatem należą do znamion wykroczenia określonego w art. 81 K.w.

Wyjątek stanowi tu zachowanie polegające na niszczeniu tablic informacyjno-ostrzegawczych na wydmach i w lasach (Lp. 13 Tabeli A załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.*). Tablice te, 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 ochronną (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*.

Uwzględniając powyższe, należy przyjąć, że przepisy zawarte w Lp. 9-12 Tabeli A załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. są zgodne z art. 81 Kodeksu wykroczeń, gdyż zachowania w nich określone należą do znamion wykroczenia z art. 81 K.w., nie poszerzając tym samym zakresu penalizacji tego wykroczenia. Do znamion wykroczenia nie należy natomiast zachowanie polegające na niszczeniu tablic informacyjno-ostrzegawczych na wydmach oraz w lasach, co oznacza, że określający je przepis Lp. 13 Tabeli A załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. jest niezgodny z art. 81 K.w., gdyż poszerza zakres penalizacji wykroczenia określonego w ww. regulacji ustawowej.

Odnosnie przepisów zawartych w Lp. 59-62 i 63a Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.*, które wymieniają wśród zachowań, za które może być nałożona grzywna w drodze mandatu karnego: 1) naruszenie zakazu wyprzedzania pojazdu silnikowego przy dojeżdżaniu do wierzchołka wzniesienia (Lp. 59), a także 2) na zakrętach oznaczonych znakami ostrzegawczymi (Lp. 60) oraz 3) na skrzyżowaniach (Lp. 61), a ponadto 4) wyprzedzanie na przejazdach kolejowych albo tramwajowych i bezpośrednio przed nimi (Lp. 62) oraz 5) wyprzedzanie z niewłaściwej strony (Lp. 63a), Prokurator Generalny wskazuje, że przepisy te – niezależnie od ustalenia sztywnych stawek grzywny, jakie można nałożyć za określone w nich zachowania – mogą naruszać regulację art. 97 K.w. w związku z art. 24 ust. 8-10 *Prawa o ruchu drogowym*, gdyż „nie jest w pełni jasne, czy brzmienie omawianych regulacji uwzględnia ustawowe wyjątki od istniejących zakazów lub zasad wyprzedzania”.

W związku z powyższym należy wskazać, że zachowania przewidziane w Lp. 59-63a załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* nie należą do znamion wykroczeń skierowanych przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, określonych w art. 88-96a oraz w art. 98-103 *Kodeksu wykroczeń*. Zarazem naruszają one przepisy art. 24 ust. 3-5 i 7 oraz art. 28 ust. 3 pkt 3 i ust. 6 *Prawa o ruchu drogowym*. Art. 24 ust. 7 *Prawa o ruchu*

drogowym wprowadza bowiem zakaz wyprzedzania pojazdu silnikowego jadącego po jezdni: 1) przy dojeżdżaniu do wierzchołka wzniesienia, 2) na zakręcie oznaczonym znakami ostrzegawczymi oraz 3) na skrzyżowaniu (z wyjątkiem skrzyżowania o ruchu okrężnym lub na którym ruch jest kierowany), art. 28 ust. 3 pkt 3 *Prawa o ruchu drogowym* – zakaz wyprzedzania pojazdu na przejeździe kolejowym i bezpośrednio przed nim, zaś art. 28 ust. 6 w związku art. 28 ust. 3 pkt 3 *Prawa o ruchu drogowym* zakaz wyprzedzania pojazdu na torach tramwajowych i bezpośrednio przed nimi. Natomiast zgodnie z art. 24 ust. 3 *Prawa o ruchu drogowym* kierujący pojazdem jest obowiązany przy wyprzedzaniu przejeżdżać z lewej strony wyprzedzanego pojazdu [z tymi zastrzeżeniami, że wyprzedzanie pojazdu lub uczestnika ruchu, który sygnalizuje zamiar skręcenia w lewo, może odbywać się tylko z jego prawej strony (art. 24 ust. 5 *Prawa o ruchu drogowym*) oraz że pojazd szynowy może być wyprzedzany tylko z prawej strony, chyba że położenie torów uniemożliwia takie wyprzedzanie lub wyprzedzanie odbywa się na jezdni jednokierunkowej (art. 24 ust. 4 *Prawa o ruchu drogowym*)].

Od powyższych zakazów lub wymogów wprowadzono jednak wyjątki. Art. 24 ust. 8 *Prawa o ruchu drogowym* dopuszcza wyprzedzanie przy dojeżdżaniu do wierzchołka wzniesienia oraz na zakręcie oznaczonym znakami ostrzegawczymi na jezdni jednokierunkowej lub dwukierunkowej na odcinku z wyznaczonymi pasami ruchu, pod warunkiem że kierujący nie wjeżdża na część jezdni przeznaczoną do ruchu w kierunku przeciwnym – w miejscu, gdzie jest to zabronione znakami na jezdni. Natomiast art. 24 ust. 9 *Prawa o ruchu drogowym* dopuszcza wyprzedzanie na skrzyżowaniu pojazdu sygnalizującego zamiar skręcenia, pod warunkiem że kierujący nie wjeżdża na część jezdni przeznaczoną do ruchu w kierunku przeciwnym, zaś art. 24 ust. 10 *Prawa o ruchu drogowym* – wyprzedzanie z prawej strony na odcinku drogi z wyznaczonymi pasami ruchu (przy spełnieniu obowiązków przewidzianych w art. 24 ust. 1 *Prawa o ruchu drogowym* dla bezpiecznego wykonania manewru wyprzedzania oraz przy zachowaniu zakazów wyprzedzania określonych w art. 24 ust. 7 *Prawa o ruchu drogowym*) na jezdni jednokierunkowej lub na jezdni dwukierunkowej, jeżeli co najmniej dwa pasy ruchu na obszarze zabudowanym lub trzy pasy ruchu poza obszarem zabudowanym są przeznaczone do jazdy w tym samym kierunku.

Ponadto zgodnie z art. 28 ust. 6 *in fine Prawa o ruchu drogowym* zakaz wyprzedzania pojazdu na przejeździe kolejowym lub na torach tramwajowych i bezpośrednio przed przejazdem bądź torami nie dotyczy skrzyżowania lub przejazdu tramwajowego, na którym ruch jest kierowany.

W Lp. 59-62 i 63a Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* istotnie określono wprost zachowania naruszające zawarte w art. 24 ust. 7, art. 28 ust. 3 pkt 3 i ust. 6 oraz art. 24 ust. 3-5 *Prawa o ruchu drogowym*, nie wskazując wyraźnie, że możliwość nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego w wysokości określonej w rozporządzeniu

za wykroczenie z art. 97 K.w. (w związku z 24 ust. 3, 4, 5 lub 7 albo w związku z art. 28 ust. 3 pkt 3 lub ust. 6 *Prawa o ruchu drogowym*) nie obejmuje wyjątków od ww. zakazów i obowiązków. Należy jednak podkreślić, że przepisy rozporządzeń (jako aktów wykonawczych do ustawy) winny być interpretowane w zgodzie z regulacjami ustawowymi, na podstawie których rozporządzenie zostało wydane lub które dotyczą zagadnień uregulowanych w rozporządzeniu.

Tym samym, nie negując potrzeby ewentualnego doprecyzowania przepisów zawartych w Lp. 59-62 i 63a Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.*, należy podkreślić, że przepisy te – odczytywane z uwzględnieniem regulacji nie tylko przepisów przewidujących zakazy lub obowiązki odnośnie wykonywania manewru wyprzedzania (art. 24 ust. 3-5 i ust. 7 oraz art. 28 ust. 3 pkt 3 i ust. 6 *Prawa o ruchu drogowym*), ale także regulacji wprowadzających wyjątki od tych zakazów lub obowiązków (art. 24 ust. 8-10 oraz art. 28 ust. 6 *in fine Prawa o ruchu drogowym*) – nie przewidują możliwości nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego w wysokości w tych przepisach określonej za zachowania objęte zakresem powyższych wyjątków. Powyższe oznacza, że przepisy Lp. 59-62 i 63a Tabeli B załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. są zgodne z art. 97 K.w. w związku z art. 24 ust. 8-10 oraz art. 28 ust. 6 *in fine Prawa o ruchu drogowym*.

Analogiczna kwestia dotyczy przepisu Lp. 83 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.*, określającego wysokość grzywny, jaką można nałożyć w drodze mandatu karnego, za zachowanie polegające na używaniu sygnałów dźwiękowych na obszarze zabudowanym. Powyższe zachowanie także wypełnia znamiona wykroczenia z art. 97 *Kodeksu wykroczeń*, gdyż nie należy do znamion wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, określonych w art. 88-96a oraz w art. 98-103 *Kodeksu wykroczeń*, natomiast narusza ono przewidziany w art. 29 ust. 2 pkt 2 *Prawa o ruchu drogowym* zakaz używania sygnałów dźwiękowych.

Podkreślić należy przy tym, że art. 29 ust. 2 pkt 2 *Prawa o ruchu drogowym* przewiduje zakaz używania sygnału dźwiękowego na obszarze zabudowanym, z wyjątkiem jednak sytuacji, gdy użycie takiego sygnału jest konieczne w związku z bezpośrednim niebezpieczeństwem. W Lp. 83 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.*, określając zachowanie, którego dotyczy ustalona w tym przepisie grzywna w wysokości 100 zł, posłużono się sformułowaniem „używanie sygnałów dźwiękowych na obszarze zabudowanym”, bez wskazywania na przewidziany w art. 29 ust. 2 pkt 2 *in fine Prawa o ruchu drogowym* wyjątek dopuszczający takie zachowanie. Uwzględniając ww. wymóg interpretowania przepisów rozporządzeń (jako aktów wykonawczych do ustawy) w zgodzie z przepisami ustawowymi, na podstawie których rozporządzenie zostało wydane lub które dotyczą zagadnień uregulowanych w rozporządzeniu, należy podkreślić, że z przepisu Lp. 83 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* nie wynika możliwość nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego w wysokości w tym przepisie

określonej za zachowanie, jakim jest używanie sygnałów dźwiękowych na obszarze zabudowanym, w przypadku, gdy użycie takiego sygnału jest konieczne w związku z bezpośrednim niebezpieczeństwem. Tym samym przepis Lp. 83 Tabeli B załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. jest zgodny z art. 97 Kodeksu wykroczeń w związku z całą regulacją art. 29 ust. 2 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym (również *in fine*).

Odnosnie natomiast przepisu zawartego w Lp. 190 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.*, który określa wysokość grzywny, jaką można nałożyć w drodze mandatu karnego, za zachowanie polegające na samowolnym umieszczaniu, usuwaniu, włączaniu, wyłączeniu, zmianie położenia lub zasłanianiu znaku, sygnału drogowego lub urządzenia ostrzegawczo-zabezpieczającego lub kontrolnego, Prokurator Generalny wskazuje, że przepis ten w sposób niedopuszczalny modyfikuje dyspozycję art. 85 § 1 K.w., zgodnie z którym wykroczenia dopuszcza się osoba, która samowolnie ustawia, niszczy, uszkadza, usuwa, włącza lub wyłącza znak, sygnał, urządzenie ostrzegawcze lub zabezpieczające albo zmienia ich położenie, zasłania je lub czyni niewidocznymi.

Zestawienie powyższych regulacji istotnie wskazuje na to, że zachowania wymienione w Lp. 190 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* nie w pełni odpowiadają znamionom wykroczenia określonego w art. 85 § 1 K.w. Do znamion wykroczenia należą bowiem takie czynności, jak samowolne ustawianie, usuwanie, niszczenie, uszkadzanie, włączanie lub wyłączenie albo zmienianie położenia, zasłanianie lub czynienie niewidocznym znaku, sygnału, urządzeń ostrzegawczych lub zabezpieczających. Przewidziane zaś w przepisie Lp. 190 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* zachowania obejmują umieszczanie, usuwanie, włączanie, wyłączenie, zmienianie położenia, zasłanianie znaku, sygnału drogowego lub urządzenia ostrzegawczo-zabezpieczającego lub kontrolnego. Zakres czynności wymienionych w Lp. 190 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* jest zatem węższy niż określony w ustawie. Obejmuje on bowiem, podobnie jak art. 85 § 1 K.w., takie czynności (zachowania) jak usuwanie, włączanie lub wyłączenie albo zmienianie położenia oraz zasłanianie, a nadto umieszczanie (będące odpowiednikiem ustawiania) znaków, sygnałów lub urządzeń. Art. 85 § 1 K.w. do zachowań mieszczących się w zakresie penalizacji ustanowionej tym przepisem wykroczenia zalicza również niszczenie, uszkadzanie oraz czynienie niewidocznym znaków sygnałów lub urządzeń.

Wskazany węższy – w stosunku do przepisu art. 85 § 1 K.w. – zakres regulacji zawartej w Lp. 190 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* nie oznacza bynajmniej, że na mocy omawianego przepisu rozporządzenia dokonano depenalizacji zachowań polegających na niszczeniu, uszkadzaniu lub czynieniu niewidocznym znaku, sygnału drogowego bądź urządzenia ostrzegawczego lub zabezpieczającego. Należy bowiem podkreślić, że przedmiotem regulacji *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* jest określenie wysokości kar grzywny nakładanych w drodze mandatu karnego za wybrane

rodzaje wykroczeń przez uprawnione organy, nie zaś określanie znamion danego czynu zabronionego będącego wykroczeniem bądź rozstrzygnięcie, czy za dane wykroczenie może być nałożona grzywna w drodze mandatu karnego. Ponadto, zachowanie polegające na niszczeniu, uszkodzeniu lub czynieniu niewidocznym znaku, sygnału, urządzenia lub zabezpieczającego penalizuje przepis ustawy (art. 85 § 1 K.w.), nie zaś regulacje rozporządzenia. Przepis rozporządzenia nie może spowodować depenalizacji powyższych zachowań.

Oznacza to, że również zachowania takie, jak niszczenie, uszkodzenie lub czynienie niewidocznym znaku, sygnału, urządzenia ostrzegawczego lub zabezpieczającego wypełnia znamiona wykroczenia, przewidzianego w art. 85 § 1 K.w., które zagrożone jest m.in. karą grzywny, przy czym za wykroczenie to może być nałożona grzywna w drodze mandatu karnego na zasadach określonych w przepisach K.p.s.w., dotyczących postępowania mandatowego. W rozporządzeniu nie określono natomiast wysokości kary grzywny, jaka może być nałożona w drodze mandatu karnego za tak określone znamiona wykroczenia, co nie narusza jednak regulacji art. 85 § 1 K.w. Powyższe nie narusza również art. 95 § 6 K.p.s.w., gdyż przepis ten upoważnia do określenia zróżnicowanej wysokości kar grzywny, jakie można nałożyć w drodze mandatu karnego za wybrane rodzaje wykroczeń. Z art. 95 § 6 K.p.s.w. nie wynika zatem obowiązek określenia wysokości kar grzywny, jakie można nałożyć w drodze mandatu karnego, za wszystkie zachowania wyczerpujące znamiona określonych wykroczeń lub za wszystkie wykroczenia określonego rodzaju. Brak zatem określenia w przepisach *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* wysokości kary grzywny, jaką można nałożyć za wykroczenie polegające na niszczeniu, uszkodzeniu lub czynieniu niewidocznym znaku, sygnału drogowego, urządzenia lub zabezpieczającego, nie narusza regulacji art. 85 § 1 K.w. oraz art. 95 § 6 K.p.s.w.

Zgodzić się natomiast należy, że przepis Lp. 190 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* rozszerza zakres penalizacji wykroczenia określonego w art. 85 § 1 K.w. poprzez rozszerzenie katalogu dóbr ustawowo chronionych o urządzenia kontrolne. Z przepisu powyższego wynika bowiem, iż wykroczeniem jest samowolne umieszczanie (ustawianie), usuwanie, włączanie lub wyłączenie albo zmienianie położenie lub zasłanianie nie tylko (jak to wynika z art. 85 § 1 K.w.) znaku, sygnału, urządzeń ostrzegawczego lub zabezpieczającego, ale również urządzenia kontrolnego. Treść przepisu Lp. 190 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* wskazuje, że oparty on został na regulacji art. 45 ust. 1 pkt 8 *Prawa o ruchu drogowym*, który zabrania samowolnego umieszczania lub włączania albo usuwania lub wyłączenia znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń ostrzegawczo-zabezpieczających lub kontrolnych na drodze, jak również zmiany ich położenia lub ich zasłaniania. Zakres regulacji art. 45 ust. 1 pkt 8 *Prawa o ruchu drogowym* różni się zaś od zakresu regulacji art. 85 § 1 K.w. Podzielić jednak należy stanowisko, że przepis art. 45 ust. 1 pkt 8 *Prawa o ruchu drogowym* normuje jedynie jedną z reguł poruszania się po drogach, podczas gdy art. 85 § 1 K.w. określa znamiona

czynu zabronionego jako wykroczenia, a zatem pełni rolę gwarancyjną, wskazując zachowania zabronione przez ustawodawcę pod groźbą kary.

Powyższe prowadzi do wniosku, że przepis Lp. 190 Tabeli B załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. – w zakresie, w jakim rozszerza zakres penalizacji wykroczenia przewidzianego w art. 85 § 1 K.w. poprzez rozszerzenie katalogu przedmiotów ustawowo chronionych, do których należą znaki, sygnały, urządzenia ostrzegawcze lub zabezpieczające, o urządzenia kontrolne – jest niezgodny z art. 85 § 1 Kodeksu wykroczeń.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, również przepis Lp. 195 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* modyfikuje w sposób niedopuszczalny zakres penalizacji wykroczenia określonego w art. 91 K.w., polegającego m.in. na zanieczyszczaniu drogi publicznej, rozszerzając katalog zabronionych czynności wykonawczych o „zaśmiecanie drogi publicznej”.

Ze stanowiskiem powyższym, choć częściowo jest uzasadnione, nie można się zgodzić. Wynika to z faktu, że w omawianym przepisie Lp. 195 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* nie określono żadnego zachowania, które nie byłoby zabronione jako czyn stanowiący wykroczenie. Należy wprowadzić zgodzić się, że zakres regulacji Lp. 195 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* w przedmiocie utrzymywania dróg w stanie czystości jest szerszy od zakresu regulacji art. 91 *Kodeksu wykroczeń*, który penalizuje – w omawianym zakresie – jedynie zachowanie polegające na zanieczyszczaniu drogi publicznej, podczas gdy przepis Lp. 195 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* określa wysokość grzywny, jaką można nałożyć w drodze mandatu karnego zarówno za zanieczyszczanie, jak i za zaśmiecanie drogi publicznej. Czynność, jaką jest zaśmiecanie drogi publicznej, należy jednak do znamion wykroczenia przewidzianego w art. 145 K.w. Zgodnie z tym przepisem wykroczenia dopuszcza się osoba, która zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec. Zaśmiecanie dróg, w tym dróg publicznych należy zatem do znamion wykroczenia określonego w art. 145 *Kodeksu wykroczeń.*

W Lp. 195 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.*, wskazując kwalifikację prawną zachowania określonego w tym przepisie, wymieniono wprowadzić tylko art. 91 K.w., jednakże powyższe nie przesądza o tym, że przedmiotowe postanowienie *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* pozostaje w sprzeczności z art. 91 K.w. O sprzeczności takiej można by mówić wówczas, gdyby zachowania określone w Lp. 195 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.*, a zwłaszcza zachowanie polegające na zaśmiecaniu drogi publicznej, nie znajdowały odpowiednika w regulacjach ustawowych. Zarówno jednak zachowanie polegające na zanieczyszczaniu drogi publicznej, które należy do znamion wykroczenia przewidzianego w art. 91 K.w., jak i zachowanie

polegające na zaśmiecaniu drogi publicznej, wypełniające znamiona wykroczenia z art. 145 K.w., mają swoje odpowiedniki na poziomie regulacji ustawowej.

Powyższe oznacza, że przepis Lp. 195 Tabeli B załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. jest zgodny z art. 91 Kodeksu wykroczeń.

Prokurator Generalny wskazuje również, że zakresy regulacji przepisów Lp. 190 oraz L.p. 196 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* krzyżują się, co może świadczyć o dokonaniu przez wydającego rozporządzenie niedopuszczalnej modyfikacji przepisów ustawowych odpowiadających powyższym przepisom rozporządzenia.

Twierdzenia tego, mimo podobieństwa sformułowań użytych przy opisie zachowań przewidzianych w Lp. 190 i L.p. 196 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.*, nie można podzielić. Przepis Lp. 190 załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* określa bowiem wysokość grzywny, jaką można wymierzyć w drodze mandatu karnego, za samowolne umieszczanie, usuwanie, włączanie, wyłączanie, zmienianie położenia lub zasłanianie znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń ostrzegawczo-zabezpieczających lub kontrolnych na drodze, zaś przepis Lp. 196 załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* – wysokość grzywny, jaką można wymierzyć w drodze mandatu karnego, za samowolne umieszczanie na drodze znaków, napisów lub symboli. Czynności wymienione w Lp. 190 załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* stanowią, co należy podkreślić, naruszenie zakazu samowolnego umieszczania lub włączania albo usuwania lub wyłączania znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń ostrzegawczo-zabezpieczających lub kontrolnych na drodze, jak również zmiany ich położenia lub ich zasłaniania, który wynika z art. 45 ust. 1 pkt 8 *Prawa o ruchu drogowym*. Wymienione zaś w Lp. 196 załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* czynności naruszają natomiast zakaz samowolnego umieszczania na drodze jakichkolwiek znaków, napisów lub symboli. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, „o ile zakaz określony w art. 45 ust. 1 pkt 8 dotyczy znaków drogowych, o tyle omawiany (tj. zakaz przewidziany w art. 45 ust. 1 pkt 10 *Prawa o ruchu drogowym*) odnosi się do innych znaków” (por. R. Stefański, *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, LEX, 2008).

Tym samym art. 45 ust. 1 pkt 10 *Prawa o ruchu drogowym* ustanawia w istocie zakaz samowolnego umieszczenia na drodze jakichkolwiek znaków innych niż znaki drogowe, a także napisów i symboli. Powyższe oznacza, że zakres regulacji Lp. 196 załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* nie krzyżuje się z regulacją Lp. 190, gdyż każdy z tych przepisów określa wysokość kar grzywny, jakie można nałożyć w drodze mandatu karnego, za dwa różne zachowania: w drugim z wymienionych przepisów za naruszenie zakazu samowolnego umieszczania znaków i sygnałów drogowych (które to zachowanie stanowi wykroczenie przewidziane w art. 85 K.w. w związku z art. 45 ust. 1 pkt 8 *Prawa o ruchu drogowym*), w pierwszym z nich zaś – za naruszenie zakazu samowolnego umieszczania na drodze jakichkolwiek znaków innych niż znaki drogowe (które to zachowanie

jest wykroczeniem określonym w art. 97 K.w. w związku z art. 45 ust. 1 pkt 10 *Prawa o ruchu drogowym*).

Należy zatem stwierdzić, że przepis Lp. 196 załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. pozostaje w omawianym zakresie zgodny z art. 97 K.w., nie jest także niezgodny z art. 85 K.w. jako przepis niedotyczący zagadnień objętych zakresem regulacji art. 85 Kodeksu wykroczeń.

We wniosku Prokuratora Generalnego zarzucono również niezgodność przepisów Lp. 241 i Lp. 242 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* odpowiednio z art. 86 § 1 i § 2 K.w. Przepisy Lp. 241 i Lp. 242 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* określają wysokość kar grzywny, jakie mogą zostać nałożone w drodze mandatu karnego za zachowania polegające na spowodowaniu zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz na spowodowaniu zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym przez osobę znajdującą się w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka. We wniosku podkreślono, że tak ujęte regulacje rozporządzenia modyfikują w sposób niedopuszczalny zakres penalizacji art. 86 K.w., gdyż nie zawierają odniesień do przewidzianego w art. 86 § 1 i § 2 K.w. znamienia „należyte staranności”.

Odnosząc się do powyższej kwestii, należy wskazać, że zgodnie z art. 86 § 1 K.w. wykroczenie popełnia osoba, która na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub w strefie ruchu, nie zachowując należytej ostrożności, powoduje zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Kwalifikowaną formą powyższego wykroczenia jest – zgodnie z art. 86 § 2 K.w. – dopuszczenie się czynu określonego w art. 86 § 1 K.w. przez osobę znajdującą się w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka. Z zestawienia regulacji Lp. 241 i Lp. 242 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* oraz art. 86 § 1 i § 2 K.w. wynika, że zachowania określone w ww. przepisach rozporządzenia odpowiadają czynnościom wykonawczym stanowiącym znamiona wykroczeń uregulowanych w art. 86 § 1 i § 2 K.w. Przewidziane w Lp. 241 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* zachowanie, polegające na spowodowaniu zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym, należy do znamion wykroczenia przewidzianego w art. 86 § 1 K.w., natomiast zachowanie określone w Lp. 242 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.*, polegające na spowodowaniu zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym przez osobę znajdującą się w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka, należy do znamion wykroczenia z art. 86 § 2 K.w.

Zaznaczyć jednocześnie należy, że zakres penalizacji art. 86 § 1 K.w. jest węższy od zakresu wskazanego w opisie naruszenia w regulacji Lp. 241 Tabeli B załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* Do znamion wykroczenia z art. 86 § 1 *Kodeksu wykroczeń* należą bowiem nie tylko czynności wykonawcze (tj. spowodowanie zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym), ale także inne okoliczności, do których zalicza się niezachowanie należytej ostrożności przez uczestnika ruchu drogowego, jak również miejsce

działania sprawcy (spowodowanie zagrożenia bezpieczeństwa musi mieć miejsce „na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub w strefie ruchu”). Podobne spostrzeżenia dotyczą porównania zakresu regulacji Lp. 242 Tabeli B załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. oraz art. 86 § 2 K.w., gdyż do znamion wykroczenia określonego w tym ostatnim przepisie należą – obok czynności wykonawczej, jaką jest spowodowanie zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym przez osobę znajdującą się w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka – również takie okoliczności, jak: spowodowanie zagrożenia bezpieczeństwa na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub w strefie ruchu oraz niezachowanie należytej ostrożności. Podkreślić jednakże należy, że opis naruszenia zawarty w przepisach rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. z założenia nie służy zastąpieniu stosownych przepisów stanowiących o znamionach czynu zabronionego, zatem nie prowadzi do zmiany przepisów, które wskazuje wprost w kolumnie oznaczonej „Kwalifikacja prawna – ustawa Kodeks wykroczeń”.

Mając zatem na uwadze wymóg dokonywania wykładni przepisów rozporządzeń (jako aktów wykonawczych do ustawy) w zgodzie z regulacjami ustawowymi, na podstawie których rozporządzenie zostało wydane lub które dotyczą zagadnień uregulowanych w rozporządzeniu, dojść należy do wniosku, że przepisy Lp. 241 i Lp. 242 Tabeli B załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. nie modyfikują zakresu penalizacji wykroczeń określonych odpowiednio w art. 86 § 1 oraz art. 86 § 2 K.w.

W konsekwencji, należy przyjąć, że przepisy Lp. 241 i Lp. 242 Tabeli B załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. są zgodne z art. 86 § 1 i § 2 Kodeksu wykroczeń.

Prokurator Generalny zakwestionował przy tym zgodność przepisu Lp. 1 Tabeli C załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. z art. 92 ust. 1 i ust. 2 oraz załącznikiem nr 1 do ustawy o transporcie drogowym, wskazując, że przedmiotowy przepis rozporządzenia określa wysokość grzywny, jaką można wymierzyć w drodze mandatu karnego, nie za samo nieokazanie dokumentów wymaganych przepisami ustawy o transporcie drogowym, lecz w ogóle za nieposiadanie w pojeździe wymaganego dokumentu.

Ze stanowiskiem powyższym należy się zgodzić, gdyż przepisy Tabeli C załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. nie zostały dostosowane do zmian, jakie z dniem 1 stycznia 2012 r. wprowadzono do ustawy o transporcie drogowym na mocy ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 244, poz 1454, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą nowelizującą”. Do dnia 1 stycznia 2012 r. art. 92a ust. 1 ustawy o transporcie drogowym stanowił, że kierowca pojazdu samochodowego realizujący przewóz drogowy podlega karze grzywny, gdy zostaną stwierdzone wymienione w pkt 1-4 naruszenia, w tym naruszenia obowiązku posiadania w pojeździe wymaganych dokumentów określonych w art. 87 ust. 1-4 ustawy o transporcie drogowym. Przepis art. 92a ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym statuował zatem wykroczenie polegające na naruszeniu obowiązku posiadania przez kierowcę pojazdu

samochodowego realizującego przewóz drogowy dokumentów wymaganych zgodnie z art. 87 ust. 1-4 ustawy *o transporcie drogowym*. Tym samym zakres regulacji Lp. 1 Tabeli C załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.*, który określa wysokość grzywny, jaką można nałożyć w drodze mandatu karnego, w przypadku zachowania polegającego na realizacji przewozu drogowego bez posiadania w pojeździe wymaganego dokumentu (z wyjątkiem wykresówek), pokrywał się z zakresem regulacji art. 92a ust. 1 pkt 1 ustawy *o transporcie drogowym*.

Od dnia 1 stycznia 2012 r. (tj. od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej) przedmiotem regulacji art. 92a ust. 1 ustawy *o transporcie drogowym* nie jest odpowiedzialność kierowcy pojazdu samochodowego realizującego przewóz drogowy za czyny stanowiące wykroczenia. Przepis ten określa bowiem obecnie kary administracyjne, przewidziane dla podmiotów wykonujących przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem, za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego. Natomiast odpowiedzialności z tytułu wykroczeń podmiotów wykonujących przewóz drogowy dotyczą przepisy art. 92 ust. 1 i 2 ustawy *o transporcie drogowym*. Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy *o transporcie drogowym* kierujący wykonujący przewóz drogowy z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego, podlega karze grzywny w wysokości do 2.000 złotych, przy czym wykaz powyższych naruszeń oraz wysokość grzywien za te naruszenia określa załącznik nr 1 do tej ustawy. Przepis Lp. 1 załącznika nr 1 do ustawy *o transporcie drogowym* wymienia wśród takich naruszeń nieokazanie wypisu z zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego, wypisu z licencji lub innego wymaganego w związku z przewozem drogowym dokumentu, o którym mowa w art. 87 ustawy *o transporcie drogowym*. Pozostałe pozycje nie odnoszą się zaś do obowiązku posiadania lub okazania dokumentów określonych w art. 87 ustawy *o transporcie drogowym*.

Brak dostosowania przepisu Lp. 1 Tabeli C załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* do regulacji ustawy *o transporcie drogowym* w brzmieniu obowiązującym po dniu 1 stycznia 2012 r. (tj. po wejściu w życie ustawy nowelizującej) powoduje, że przepis ten modyfikuje zakres penalizacji wykroczenia wynikającego z art. 92 ust. 1 i 2 oraz Lp. 1 załącznika nr 1 do ustawy *o transporcie drogowym*, polegającego na nieokazaniu przez kierującego wykonującego przewóz drogowy wypisu z zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego, wypisu z licencji lub innego wymaganego w związku z przewozem drogowym dokumentu, o którym mowa w art. 87 ustawy *o transporcie drogowym*. Przepis powyższy penalizuje bowiem nie tylko sam fakt nieokazania któregośkolwiek z wymienionych w art. 87 ustawy *o transporcie drogowym* dokumentów wymaganych w związku z przewozem drogowym, lecz również nieposiadanie takiego dokumentu w pojeździe.

Tym samym przepis Lp. 1 Tabeli C załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. rozszerza w istocie zakres penalizacji wykroczenia wynikającego z art. 92 ust. 1 i 2

oraz Lp. 1 załącznika nr 1 do ustawy o transporcie drogowym, a w konsekwencji pozostaje niezgodny z powyższymi przepisami ustawy o transporcie drogowym.

Prokurator Generalny wskazuje ponadto na niezgodność przepisu Lp. 47 Tabeli C załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. z art. 24 ust. 4 pkt 7 ustawy o systemie tachografów cyfrowych*, podkreślając, że powyższy przepis rozporządzenia także rozszerza zakres penalizacji zawarty w regulacji ustawowej.

Odnosząc się do powyższego stanowiska, należy wskazać, że zgodnie z art. 24 ust. 4 pkt 7 ustawy o systemie tachografów cyfrowych czynu zabronionego stanowiącego wykroczenie dopuszcza się osoba, która będąc kierowcą pojazdu samochodowego objętego obowiązkiem wyposażenia w tachograf cyfrowy, odmawia okazania karty kierowcy na żądanie uprawnionego organu kontrolnego. Lp. 47 Tabeli C załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* wśród zachowań, za które może być nałożona grzywna w drodze mandatu karnego, wymienia natomiast odmowę okazania na żądanie uprawnionego organu kontrolnego nie tylko karty kierowcy, lecz również wszelkich wymaganych zapisów odręcznych i wydruków. W odróżnieniu zatem od wskazanego przepisu *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. z art. 24 ust. 4 pkt 7* ani z innych regulacji ustawy o systemie tachografów cyfrowych nie wynika, aby zachowanie polegające na odmowie okazania na żądanie uprawnionego organu kontrolnego wszelkich wymaganych zapisów odręcznych i wydruków stanowiło czyn zabroniony jako wykroczenie. Należy zatem zgodzić się, że przepis Lp. 47 Tabeli C załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* rozszerza zakres penalizacji wykroczenia określonego w art. 24 ust. 4 pkt 7 ustawy o systemie tachografów cyfrowych.

Tym samym przepis Lp. 47 Tabeli C załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. jest niezgodny z art. 24 ust. 4 pkt 7 ustawy o systemie tachografów cyfrowych.

III. Analiza zgodności przepisów załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. (Tabela A, B oraz C) z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP

Na wstępie należy zgodzić się z twierdzeniem zawartym we wniosku Prokuratora Generalnego, że przepisy załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* (Tabela A, B oraz C) mogą być przedmiotem analizy w zakresie ich zgodności z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny, dokonując wykładni przepisu art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, wskazywał bowiem wielokrotnie, 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.” Tym samym zawarte w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP zasady, takie jak *nullum crimen/nulla poena sine lege* „obejmują różne dziedziny prawa represyjnego, w tym m.in. prawo wykroczeń” (por. wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02; zob. również wyrok TK z dnia 21 lipca 2006 r., sygn. akt P 33/05).

Przechodząc do analizy zgodności przepisów Tabeli A, Tabeli B oraz Tabeli C załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.*, należy podkreślić, że w ocenie Prokuratora Generalnego przepisy te godzą w konstytucyjny nakaz ustawowego określenia czynu zabronionego pod groźbą kary, jak również samej kary grożącej sprawcy wykroczenia, a tym samym są niezgodne z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP. W przepisie tym, w myśl którego odpowiedzialności karnej podlega tylko ta osoba, która dopuściła się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia, wyrażone zostały, jak wskazano, podstawowe zasady prawa karnego - *nullum crimen sine lege* oraz *nulla poena sine lege*, z których wynika, że czyny zabronione oraz kary za nie przewidziane mogą być ustanawiane wyłącznie w ustawie.

Nie ulega wątpliwości, na co zwraca uwagę Trybunał Konstytucyjny, że w świetle zasady *nullum crimen/nulla poena sine lege* „materialne elementy czynu, uznanego za przestępczy, muszą być zdefiniowane w ustawie w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny”. Tym samym „podstawowe elementy zarówno czynu, jak i kary muszą być określone w ustawie, a nie mogą być – w sposób blankietowy – pozostawione do unormowania w akcie wykonawczym” (tak: wyrok TK z dnia 20 lutego 2001 r., sygn. akt P 2/00; zob. również wyrok TK z dnia 21 lipca 2006 r., sygn. akt P 33/05). Powyższe uzasadnia fakt, że „w demokratycznym państwie prawa funkcją prawa karnego nie jest 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” (por. wyrok TK z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02).

Zasada *nullum crimen sine lege* oznacza więc, że „podstawowe elementy zarówno czynu, jak i kary muszą być określone w samej ustawie, a zatem nie mogą być – w sposób blankietowy – pozostawione do unormowania w akcie wykonawczym” (tak: wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02).

Nie oznacza to jednak, że art. 42 ust. 1 Konstytucji RP nie dopuszcza możliwości doprecyzowania – w ograniczonym zakresie – niektórych elementów czynu bądź kary. Zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego oznacza bowiem, że „czyn zabroniony i rodzaj oraz wysokość kar i zasady ich wymierzania muszą zostać określone bezpośrednio w ustawie, przy czym Konstytucja nie wyklucza doprecyzowania niektórych elementów przez akty” (por. np. wyroki TK z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02, z dnia 21 lipca 2006 r., sygn. akt P 33/05 oraz z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt K 41/07).

Zasadą jest zatem, że to „ustawodawca sam musi określić znamiona czynu zabronionego”, gdyż akt prawny niższego rzędu niż ustawa nie może „ustanawiać nakazów i zakazów prawnokarnych ani kar grożących za ich złamanie” (por. wyrok TK z dnia 20 lutego

2001 r., sygn. akt P 2/00). Rola aktu podustawowego polegać może ewentualnie „na dookreśleniu pewnych elementów czynu zabronionego, który zabroniony został przez ustawodawcę” (por. wyroki TK z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02; z dnia 21 lipca 2006 r., sygn. akt P 33/05 oraz z dnia 13 maja 2008 r., sygn. akt P 50/07).

Konstytucja RP dopuszcza wszakże możliwość doprecyzowania w aktach wykonawczych znamion czynu zabronionego, a także kar przewidzianych za popełnienie takiego czynu. Jak bowiem podkreśla Trybunał, „nie rezygnując z wymagania określenia wyłącznie w ustawie podmiotu, znamion przedmiotowych przestępstwa oraz kary, należy jednak przyjąć, że dopuszczalne jest doprecyzowanie tych elementów w aktach wykonawczych wydanych w zgodzie z art. 92 Konstytucji RP” (tak np. wyroki TK z dnia 20 lutego 2001 r., sygn. akt P 2/00 oraz z dnia 28 lipca 2009 r., sygn. akt P 65/09).

Zasada *nullum crimen sine lege* znajduje odzwierciedlenie w wymogu określoności regulacji z zakresu prawa represyjnego, który oznacza, że „zakaz albo nakaz obwarowany sankcją karną powinien być sformułowany w sposób precyzyjny i ścisły (tak: wyrok TK z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02; z dnia 5 maja 2004 r., sygn. akt P 2/03, z dnia 12 września 2005 r., sygn. akt SK 13/05 oraz z dnia 22 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 25/08). Tym samym zasadą jest, że norma prawna statuująca określony czyn zabroniony powinna „wskazywać w sposób jednoznaczny zarówno osobę, do której skierowany jest zakaz, znamiona czynu zabronionego, jak i rodzaj sankcji grożącej za popełnienie takiego czynu”, a zatem mieć charakter zupełny. Jednakże prawo karne dopuszcza istnienie również przepisów niezupełnych, wśród których wyróżnia się przepisy odsyłające, które „wskazują wyraźnie przepisy, które składają się na określoną normę karną” oraz przepisy blankietowe, które „odwołują się w sposób ogólny do przepisów, które już zostały uchwalone i opublikowane lub które mają być uchwalone i opublikowane dopiero w przyszłości”. Niezupełne przepisy karne mogą przy tym odwoływać się zarówno do przepisów ustawowych, jak i do aktów wykonawczych (por. wyrok TK z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02 oraz z dnia 5 maja 2004 r., sygn. akt P 2/03).

Jak jednak podkreśla Trybunał, „reguła określoności wskazana w art. 42 Konstytucji wyznacza (...) dopuszczalność i zakres stosowania norm prawa karnego o charakterze blankietowym. Nakazuje ona ustawodawcy takie wskazanie czynu zabronionego (jego znamion), aby zarówno dla adresata normy prawnokarnej, jak i organów stosujących prawo (...) nie budziło wątpliwości to, czy określone zachowanie *in concreto* wypełnia te znamiona. (por. wyrok TK z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02; zob. również wyrok TK z dnia 14 lutego 2012 r., sygn. akt P 20/10).

Powyższe oznacza, że „norma prawnokarna może mieć charakter odsyłający, wykluczyć natomiast należy niedoprecyzowanie jakiegokolwiek elementu tej normy, które pozwalałoby na dowolność w jej stosowaniu przez właściwe organy władzy publicznej czy na (...) penalizowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako

zabronione w przepisie prawa karnego (por. wyroki TK z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02 oraz z dnia 5 maja 2004 r., sygn. akt P 2/03).

Trybunał Konstytucyjny wskazuje zatem, że dopuszczalne jest stosowanie w prawie karnym przepisów o charakterze odsyłającym, a nawet blankietowym, jednak powinny być one wprowadzane *„wyjątkowo i wyłącznie wówczas, gdy z punktu widzenia racjonalnego ustawodawcy nie jest możliwe stosowanie unormowania pełnego w ramach przepisów prawa karnego”* (por. wyroki TK z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02 oraz z dnia 13 maja 2008 r., sygn. akt P 50/07).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego dopuszczalność funkcjonowania w prawie karnym przepisów odsyłających, a nawet blankietowych tylko pozornie pozostaje w sprzeczności z regulacją art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, bowiem *„to zawsze ustawa zawiera fundament, trzon znamion typu czynu zabronionego. Akt wykonawczy doprecyzowuje tylko to, co kryminalizuje ustawa, która upoważnia konkretny podmiot do wydania rozporządzenia w celu uzupełnienia opisu znamion, a nie do ich tworzenia”* (por. wyrok TK z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 52/08).

Przechodząc, z uwzględnieniem powyższych uwag, do oceny zgodności przepisów Tabeli A, Tabeli B oraz Tabeli C załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, należy podkreślić, że przepisy te określają wysokość kar grzywny, jakie można nałożyć w drodze mandatu karnego, za określone w tych przepisach zachowania, które w zdecydowanej większości wypełniają znamiona wykroczeń przewidzianych w stosownych regulacjach ustawowych (tj. w przepisach *Kodeksu wykroczeń, ustawy porządkowej, Prawa geologicznego i górniczego, ustawy antyalkoholowej, ustawy tytoniowej, ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy o systemie tachografów cyfrowych*). Ponieważ zaś, jak wskazano, zasadniczo zarówno czyn zabroniony, jak i rodzaj oraz wysokość kar i zasady ich wymierzania muszą zostać określone bezpośrednio w ustawie, może to sugerować, że przepisy powyższe naruszają gwarancje zawarte w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP.

Należy jednak podkreślić, że wysokość kar grzywny, jakie można nałożyć za wykroczenia, którym odpowiadają zachowania określone w *rozporządzeniu z dnia 24 listopada 2003 r.*, wynika przede wszystkim z przepisów ustawowych statuujących te wykroczenia, nie zaś z przepisów przedmiotowego rozporządzenia. Tym samym, zgodnie z przedstawionymi wyżej zasadami, treść przepisów ustawowych ustanawiających poszczególne wykroczenia, których dotyczą regulacje rozporządzenia, umożliwia stwierdzenie wysokości kary grzywny, jaka została przewidziana za popełnienie danego wykroczenia (w zdecydowanej większości wypadków wykroczenia te zagrożone są po prostu karą grzywny, którą zgodnie z art. 24 § 1 K.w. wymierza się w kwocie od 20 do 5000 zł).

Na podstawie przepisów ustawowych można również określić granice, w których za poszczególne wykroczenia kara grzywny może być wymierzona w drodze mandatu karnego. W odniesieniu do zdecydowanej większości wykroczeń, których dotyczą przepisy

rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r., granice te precyzują przepisy art. 96 § 1 i § 1a K.p.s.w. w związku z art. 24 § 1 K.w., co oznacza, że grzywna może być wymierzona zasadniczo w kwocie od 20 do 500 zł, w przypadku, gdy czyn wyczerpuje znamiona wykroczeń określonych w dwóch lub więcej przepisach ustawy – w kwocie od 20 zł do 1000 zł, zaś w sprawach naruszeń przestrzegania obowiązków lub warunków przewozu drogowego wymienionych w załączniku nr 1 i 2 do ustawy *o transporcie drogowym*, w których oskarżycielem publicznym jest właściwy organ Inspekcji Transportu Drogowego lub Policji – można nałożyć grzywnę w wysokości do 2.000 zł (wyjątki stanowią tu wykroczenia określone odpowiednio w art. 64 § 1, art. 77 oraz art. 95 K.w., gdyż w przypadku tych wykroczeń maksymalna wysokość kary grzywny, jaką sąd może orzec za dane wykroczenie wynosi 250 zł, a tym samym również maksymalnie do tej wysokości może być wymierzona kara grzywny w drodze mandatu karnego).

Tym samym to przepisy rangi ustawowej określają granice, w których za poszczególne wykroczenia kara grzywny może być wymierzona w drodze mandatu karnego. W granicach tych art. 95 § 6 K.p.s.w. dopuszcza natomiast określenie w drodze rozporządzenia zróżnicowanej wysokości kar grzywny, jakie można nałożyć w drodze rozporządzenia, za wybrane rodzaje wykroczeń w celu ujednoczenia sposobu reakcji organów uprawnionych do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. Można zatem przyjąć, że art. 95 § 6 K.w. zawiera upoważnienie ustawowe, które zezwala na zawężenie w przypadku niektórych wykroczeń dyspozycji zawartych w ustawie norm karnych w zakresie określenia granic, w jakich za wykroczenia te kara grzywny może być wymierzona w drodze mandatu karnego. Trybunał Konstytucyjny dopuszcza zaś wprowadzenie odesłania do aktu normatywnego rangi podustawowej w przypadku, gdy rozwiązanie takie *„jest szczególnie uzasadnione z uwagi na celowość zawężenia na podstawie delegacji ustawowej zakresu dyspozycji normy karnej* (por. wyrok TK z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02).

W analizowanym przypadku za rozwiązaniem takim przemawia wyrażony wprost w ustawie cel regulacji art. 95 § 6 K.p.s.w., jakim jest ujednoczenie sposobu reakcji organów uprawnionych do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

Taka interpretacja nie pozostaje w sprzeczności z zawartymi w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP zasadami *nullum crimen sine lege* oraz *nulla poena sine lege* zwłaszcza w przypadku wykroczeń, które są wprawdzie czynami zabronionymi pod groźbą kary, a zatem mają do nich zastosowanie reguły prawa represyjnego, jednakże sankcje przewidziane za powyższe czyny są znacznie mniej dolegliwe niż w przypadku odpowiedzialności karnej *sensu stricto*, a więc odpowiedzialności za przestępstwa.

Powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w którym podkreśla się, że *„wymogi dotyczące precyzji ustawy i stopnia jej określoności mogą zależeć od dziedziny prawa represyjnego, a zwłaszcza od charakteru i stopnia surowości przewidywanych sankcji karnych. W szczególności nie wydaje się możliwe sformułowanie*

jednolitych standardów precyzji ustawowej dla wykroczeń i przestępstw. W odniesieniu do wykroczeń należy dopuścić większą swobodę ustawodawcy niż w odniesieniu do przestępstw” (por. wyrok z dnia 13 maja 2008 r., sygn. akt P 50/07).

Należy przy tym mieć na uwadze, że w przypadku postępowania mandatowego przewidziane za poszczególne wykroczenia sankcje ograniczają się wyłącznie do możliwości wymierzenia kary grzywny w drodze mandatu karnego, przy czym w przypadku znacznej części wykroczeń maksymalna kara grzywny, jaką można nałożyć w drodze mandatu karnego, jest znacznie niższa od kary, która może być wymierzona w postępowaniu sądowym (zdecydowana większość wykroczeń, których dotyczą przepisy *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.* jest zagrożona karą grzywny w kwocie od 20 do 5000 zł, podczas gdy maksymalna grzywna, jaką można nałożyć w drodze mandatu karnego, wynosi zasadniczo 500 zł). Ponadto, zgodnie z art. 97 § 2 K.p.s.w. sprawca wykroczenia ma prawo odmówić przyjęcia mandatu karnego, o którym to prawie (i skutkach prawnych takiej odmowy) funkcjonariusz nakładający grzywnę jest obowiązany – zgodnie z art. 97 § 3 K.p.s.w. – takiego sprawcę poinformować.

Powyższe pozwala na przyznanie ustawodawcy nieco większej swobody w zakresie wprowadzania odesłania do przepisów rangi podustawowej dookreślenia pewnych elementów czynu, który zabroniony został przez ustawodawcę (w tym np. zawężenie w stosunku do regulacji ustawy granic, w jakich kara grzywny może być nałożona w drodze mandatu karnego). Swoboda nie może, być pełna, gdyż przepisy *rozporządzenia* mogą wyłącznie dookreślać – w ograniczonym zakresie – niektóre elementy czynu zabronionego, a zatem winny mieścić się w granicach określonych przez ustawę.

W omawianym przypadku, jak już wskazywano, przepisy Tabeli A, Tabeli B oraz Tabeli C załącznika do *rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r.*, określając wysokość kar grzywny, jakie można nałożyć w drodze mandatu karnego, mieszczą się w granicach wyznaczonych przepisami ustawowymi, a zatem nie wykraczają poza przyznany ustawodawcy zakres swobody w zakresie określania pewnych elementów normy karnej przy pomocy odesłań do aktów wykonawczych.

Reasumując, zasadnym pozostaje przyjęcie, że przepisy Tabeli A, Tabeli B oraz Tabeli C załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. są zgodne z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, nie naruszają bowiem zawartych we wskazanej regulacji konstytucyjnej zasad *nullum crimen sine lege* oraz *nulla poena sine lege* (rozumianych w sposób określony w powołanych wyżej orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego).

IV. Analiza zgodności całego rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. ze wskazanymi we wniosku Prokuratora Generalnego regulacjami ustawowymi, a w konsekwencji także z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, jak również z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP

Prokurator Generalny, uzasadniając wniosek o stwierdzenie niezgodności całego rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. z przedstawionymi na wstępie wzorcami kontroli, wskazuje, że regulacje zawarte w Tabelach A, B oraz C załącznika do rozporządzenia nie tylko są nierozzerwalnie związane z całym rozporządzeniem, ale wyczerpują zawartość merytoryczną omawianego aktu normatywnego.

Należy zgodzić się, że przepisy Tabeli A, Tabeli B oraz Tabeli C załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. wyczerpują zawartość merytoryczną tegoż aktu normatywnego, albowiem pozostała treść tego rozporządzenia sprowadza się, poza określeniem daty wejścia w życie tego aktu (§ 2 rozporządzenia) do ogólnego wskazania, że określa ono wysokość grzywien, jakie nakładane są w drodze mandatu karnego za wybrane rodzaje wykroczeń (§ 1 ust. 1 rozporządzenia), a następnie odesłania do uregulowania tej materii w załączniku do rozporządzenia (§ 1 ust. 2 rozporządzenia), który składa się z powyższych trzech tabel – Tabeli A, Tabeli B i Tabeli C.

Kwestionując jednakże stanowisko Prokuratora Generalnego co do niezgodności wszystkich przepisów rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. z większością wskazanych wzorców kontroli, nie sposób przyjąć, że regulacje, co do których podzielono częściowo stanowisko Prokuratora Generalnego wyczerpują zawartość merytoryczną omawianego aktu normatywnego. Nie są one także nierozzerwalnie związane z całym rozporządzeniem, gdyż określają indywidualnie wysokość grzywien, jakie można nałożyć w drodze mandatu karnego, za konkretne wykroczenia. Powyższe prowadzi do wniosku, że rozporządzenie z dnia 24 listopada 2003 r. jako całość jest zgodne ze wskazanymi we wniosku Prokuratora Generalnego regulacjami ustawowymi (w tym z art. 33 i 34 Kodeksu wykroczeń oraz z art. 95 ust. 6 i art. 96 § 1 i 1a K.p.s.w.), a w konsekwencji także z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, jak również z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP.

V. Podsumowanie

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej uwagi, zasadnym pozostaje przyjęcie stanowiska, sformułowanego w *petitum*.

Jako przedstawicieli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w niniejszej sprawie wskazuję:

- 1) Pana Krzysztofa Choińskiego – zastępcę dyrektora Departamentu Prawnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych,
- 2) Pana Krzysztofa Staevena – radcę prawnego w Wydziale Pomocy Prawnej w Departamencie Prawnym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

