



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 21 lipca 2016 r.

Pozycja 63

POSTANOWIENIE

z dnia 19 lipca 2016 r.

Sygn. akt U 6/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący
Stanisław Biernat – sprawozdawca
Piotr Pszczółkowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 lipca 2016 r., wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

lp. 10, 12 i 13 tabeli A załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń (j.t. Dz.U.2013.1624, ze zm.) z art. 81 ustawy z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (j.t. Dz.U.2013.482, ze zm.), a przez to także z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (j.t. Dz.U.2016.293) umorzyć postępowanie.

UZASADNIENIE

I

1. Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Prokuratora Generalnego (dalej też: wnioskodawca) o orzeczenie, że lp. 10, 12 i 13 tabeli A załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń (j.t. Dz.U.2013.1624, ze zm.; dalej: tabela A załącznika) są niezgodne z art. 81 ustawy z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (j.t. Dz.U.2013.482, ze zm.; dalej: kw), a przez to także z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Zdaniem wnioskodawcy, analiza zakwestionowanych przepisów prowadzi do wniosku, że lp. 10, 12 i 13 tabeli A załącznika w niedopuszczalny sposób poszerzają zakres odpowiedzialności sprawy wykroczenia określonego w art. 81 kw.

Prokurator Generalny przytoczył poglądy doktryny dotyczące wykroczenia określonego w art. 81 kw, jego zakresu, charakteru, znaczenia wyrażen „zniszczenie rzeczy” oraz „uszkodzenie rzeczy”, a także relacji tego przepisu względem art. 124 § 1 kw i art. 288 § 1 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U.88.553 ze zm.; dalej: kk) penalizujących

wykroczenie i przestępstwo zniszczenia rzeczy. W szczególności Prokurator Generalny wskazał, że wykroczenie określone w art. 81 kw, podobnie jak przestępstwo określone w art. 124 § 1 kw oraz wykroczenie z art. 288 § 1 kk to czyny o charakterze materialnym (skutkowym). Pojęcia „niszczenie” oraz „uszkodzenie” mają jednoznacznie ustalone znaczenie, zaś wykładnia rozszerzająca tych pojęć, zarówno w aktach wykonawczych, jak i w toku stosowania prawa jest niedopuszczalna.

Wnioskodawca odniósł się szeroko do kwestii zasad wydawania rozporządzeń określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji, przywołując w tym kontekście zarówno dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, jak i poglądy doktryny. Wynika z nich w szczególności, że treść i cel rozporządzenia są zdeterminowane przez cel wykonywanej ustawy, zaś stanowienie przepisów, które swoją treścią wykraczają poza charakter wykonawczy, jest zawsze równoznaczne z wyjściem poza granice upoważnienia i przesądza o niezgodności rozporządzenia z ustawą. W sytuacji, gdy okaże się, że przepisy rozporządzenia normują materię zastrzeżoną dla regulacji ustawowej, to z natury rzeczy oznacza to, że wykroczyły one poza granice upoważnienia, ponieważ ustawa nie może upoważniać do normowania takich treści w rozporządzeniu.

Prokurator Generalny wskazał, że art. 81 kw penalizuje niszczenie lub uszkodzenie urządzeń służących do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych, a w szczególności wszelkich umocnień lub roślinności ochronnej. Z kolei lp. 10 tabeli A określa jako wykroczenie chodzenie lub przebywanie na wydmach, zaś lp. 12 tej tabeli jako wykroczenie typizuje biwakowanie na wydmach. Zdaniem Prokuratora Generalnego, porównanie treści omawianych pozycji nr 10 i 12 z treścią art. 81 kw prowadzi do wniosku, że w istocie organ wydający rozporządzenie przyjął tak dalece odmienne przesłanki odpowiedzialności od tych przyjętych przez ustawodawcę, że należy raczej mówić o ustanowieniu w drodze tego rozporządzenia zupełnie nowych typów wykroczeń.

Prokurator Generalny podkreślił, że wprowadzając penalizację chodzenia, przebywania lub biwakowania na wydmach, organ wydający rozporządzenie przesądził, iż wykroczeniem stały się zachowania, które nie muszą prowadzić do skutku w postaci niszczenia lub uszkodzenia urządzeń służących do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych. Nieuprawnione jest bowiem twierdzenie, że samo chodzenie lub przebywanie na wydmach prowadzi choćby do nieumyślnego unicestwienia, zniweczenia, zburzenia, zrujnowania, usunięcia czy spowodowania niezdatności do użytku wydm. Podobnie samo biwakowanie na wydmie nie musi w każdym przypadku oznaczać podejmowania działań zmierzających do uszkodzenia wydmy lub porastającej ją roślinności. Wprowadzenie przepisu penalizującego zachowanie polegające na chodzeniu, przebywaniu lub biwakowaniu na wydmach, przy całkowitym oderwaniu od ewentualnych skutków takiego chodzenia lub przebywania, odbiega zupełnie od konstrukcji znamion czynu określonego w art. 81 kw. Opisane przez organ wydający rozporządzenie typy zachowań w ogóle nie zawierają znamienia skutku koniecznego do zaistnienia wykroczenia określonego w art. 81 kw.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, tablice informacyjno-ostrzegawcze, o których mowa w lp. 13 tabeli A załącznika, nie mogą być zakwalifikowane jako urządzenia służące do ochrony brzegów morskich lub śródlądowych, a tym bardziej jako umocnienia lub roślinność ochronna. To znaczy, że niszczenie tablic informacyjno-ostrzegawczych nie wyczerpuje znamion wykroczenia określonego w art. 81 kw, a tabela A załącznika w sposób nieuprawniony poszerza zakres penalizacji w porównaniu do regulacji ustawowej zawartej w kodeksie wykroczeń. Ochronę prawnokarną wskazanych tablic przed zniszczeniem zapewnia natomiast – w zależności od wysokości szkody – art. 124 § 1 kw albo art. 288 § 1 kk, jednak tylko na wniosek pokrzywdzonego.

Wnioskodawca podkreślił, że jeżeli Prezes Rady Ministrów doszedłby do przekonania, że zachowania obywateli, polegające na chodzeniu lub przebywaniu na wydmach, biwakowa-

niu na wydmach oraz niszczeniu tablic informacyjno-ostrzegawczych na wydmach i w lasach, wymagają penalizacji, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby Rada Ministrów skorzystała z inicjatywy ustawodawczej na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Prokurator Generalny odniósł się w uzasadnieniu wniosku do art. 42 Konstytucji, jednak przepisu tego nie wskazał w *petitum* jako wzorca kontroli w niniejszej sprawie. Wnio-skodawca szeroko przytoczył orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zasad ponoszenia odpowiedzialności karnej oraz konstytucyjnych standardów prawa karnego, ze szczególnym uwzględnieniem orzeczeń dotyczących kwestii wyłączności ustawy w zakresie regulacji prawa karnego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zakwestionowane regulacje rozporządzenia zabraniają pod groźbą kary określonych zachowań, których ustawodawca wprost nie zakazuje. Powoduje to sytuację, w której odpowiedzialności w postępowaniu represyjnym podlega nie ten, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia, ale ten, kto dopuścił się czynu zabronionego o znamionach samoistnie określonych przez organ władzy wykonawczej w drodze rozporządzenia. Z tej przyczyny, w ocenie Prokuratora Generalnego wyrażonej w uzasadnieniu wniosku, kwestionowane przepisy są również niezgodne z art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

2. Pismem z 24 listopada 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu w tej sprawie.

3. Pismem z 11 marca 2016 r. stanowisko w sprawie przedstawili: Rada Ministrów oraz Prezes Rady Ministrów, wnosząc o orzeczenie, że lp. 10, 12 i 13 tabeli A załącznika są zgodne z art. 81 kw oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Rada Ministrów wskazała, że akceptuje prezentowany w doktrynie pogląd, że wykroczenie określone w art. 81 kw ma charakter materialny (skutkowy) i może być popełnione zarówno umyślnie jak i nieumyślnie.

Rada Ministrów zwróciła uwagę, że z literatury specjalistycznej dotyczącej ochrony brzegów wód morskich i śródlądowych wynika, iż nawet samo przebywanie na wydmach lub chodzenie po nich negatywnie wpływa na stan wydym, roślinności lub lasów ochronnych, prowadząc do niszczenia lub co najmniej uszkodzenia wydym oraz znajdującej się na nich roślinności. Z kolei biwakowanie na wydmie „stanowi (...) istotną ingerencję zarówno w samą wydymę, jak i w znajdującą się na niej roślinność ochronną, prowadząc tym samym do ich niszczenia”. Uwzględnienie przedstawionych informacji specjalistycznych prowadzi do wniosku, że zachowania określone w lp. 10 i 12 tabeli A załącznika w istocie skutkują niszczeniem lub uszkodzeniem wydym, znajdującej się na nich roślinności i lasów ochronnych. To oznacza, że w zakresie penalizacji art. 81 kw mieszczą się zachowania określone w lp. 10 i 12 tabeli A załącznika.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego lp. 13 tabeli A załącznika Rada Ministrów wskazała, że dla jego oceny kluczowe jest ustalenie, czy tablice informacyjno-ostrzegawcze należą do urządzeń służących do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych. Zdaniem Rady Ministrów, należy zaakceptować stanowisko, że tablice te nie stanowią urządzeń, umocnień lub roślinności ochronnej służących do zapewnienia ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych. Jednak – w ocenie Rady Ministrów – nie ulega wątpliwości, że wykładni lp. 13 tabeli A załącznika należy dokonywać w zgodzie z przepisami ustawowymi, które regulują to zagadnienie, w tym zgodnie z art. 81 kw. To oznacza, że mandat karny na podstawie kwestionowanej regulacji można nałożyć jedynie w przypadku niszczenia tablic informacyjno-ostrzegawczych znajdujących się na wydmach lub w tych lasach, które służą do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych. Tablice takie stanowią bowiem element

urządzeń służących do ochrony brzegów morskich lub śródlądowych. To oznacza, że zachowanie polegające na niszczeniu tablic informacyjno-ostrzegawczych umieszczonych bezpośrednio na wydmach lub w tych lasach, które służą do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych, należy do znamion określonego w art. 81 kw wykroczenia polegającego na niszczeniu urządzeń służących do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych.

4. W piśmie z 21 czerwca 2016 r. Prokurator Generalny wycofał wniosek z 29 października 2015 r. Zdaniem wnioskodawcy określone w lp. 10, 12 i 13 tabeli A załącznika czynności wykonawcze mogą znajdować swoje zakorzenienie w innych niż art. 81 kw przepisach ustawowych, a mianowicie w art. 60c ustawy z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (j.t. Dz.U.2013.934, ze zm.) oraz w przepisach porządkowych stanowiących przez gminy na podstawie art. 40 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U.2016.446). W ocenie wnioskodawcy, pomimo iż czynności te rozszerzają katalog zachowań zabronionych objętych penalizacją art. 81 kw, nie wydaje się, aby można było kategorycznie uznać, że rozszerzają zakres penalizacji ustawowej.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przystępując do rozpoznania sprawy, należało przypomnieć, że w dniu 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (j.t. Dz.U.2016.293; dalej: uTK). Wyrokiem z 9 marca 2016 r. w sprawie K 47/15¹, Trybunał Konstytucyjny stwierdził w całości niekonstytucyjność ustawy z 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2217; dalej: ustawa nowelizująca). Skutkiem wyroku TK jest to, że obowiązująca ustawa z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym podlega stosowaniu w wersji nieuwzględniającej zmian wprowadzonych przez zakwestionowaną nowelizację. Z uwagi na obalenie domniemania konstytucyjności ustawy nowelizującej w całości, a także poszczególnych jej przepisów, w szczególności art. 2, a także art. 1 pkt 10, art. 1 pkt 12 lit. a i art. 1 pkt 14, zagadnienia dotyczące wyznaczania terminów rozpraw i posiedzeń (art. 80 i art. 87 ust. 2 uTK), liczby sędziów wymaganej do orzekania i większości, w jakiej zapadają wyroki w pełnym składzie (art. 44 ust. 3 i art. 99 ust. 1 uTK) reguluje uTK w brzmieniu sprzed nowelizacji.

2. Stosownie do art. 49 ust. 2 uTK, cofnięcie wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej może nastąpić najpóźniej w terminie 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o terminie rozprawy. Z kolei, zgodnie z art. 49 ust. 3 uTK, wnioskodawca może najpóźniej w terminie 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym cofnąć wniosek, co oznacza, że wnioskodawca cofnął wniosek z zachowaniem ustawowego terminu określonego w art. 49 ust. 2 i 3 uTK.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że prawo do cofnięcia wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej z zachowaniem ustawowego terminu mieści się w granicach uznania podmiotu inicjującego postępowanie i jest przejawem zasady dyspozycyjności, na której opiera się postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (por. np. postanowienia TK z: 9 czerwca 2008 r. w sprawie K 8/04; 15 lipca 2010 r. w sprawie K 21/09; 10 stycznia 2013 r. w sprawie K 36/11 i powołane tam orzecznictwo). Cofnięcie

¹ Powołane orzeczenia TK pochodzą z *Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy*, <http://otkzu.trybunal.gov.pl>.

wniosku w terminie, jeśli spełnia wymagania formalne, nie podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego i powoduje wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania.

W tej sytuacji Trybunał umarza postępowanie, na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 1 uTK.

Zdanie odrębne

sędziego TK Piotra Pszczółkowskiego
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie o sygn. U 6/15

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293), zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie o sygn. U 6/15.

Postanowienie zapadło w sprzeczności z przepisami ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK), zmienionej ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa o zmianie ustawy o TK). Podstawy niestosowania przez Trybunał trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, przewidzianego ustawą o TK w brzmieniu nadanym przez ustawę o zmianie ustawy o TK, nie może w mojej ocenie stanowić orzeczenie Trybunału z 9 marca 2016 r.

Z art. 190 ust. 3 Konstytucji wynika, że orzeczenia TK wchodzą w życie z dniem ogłoszenia. Z chwilą ogłoszenia – w braku określenia przez TK w wyroku innego terminu – następuje również utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego, który był przedmiotem orzeczenia. Przyjęcie przez ustrojodawcę w art. 190 ust. 3 Konstytucji, że orzeczenie TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia nawiązuje do art. 190 ust. 2 Konstytucji i oznacza, że chodzi o wskazane w art. 190 ust. 2 Konstytucji ogłoszenie orzeczenia TK, wydanego w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji, w tym samym organie rządowym, w którym ogłoszony był uprzednio będący przedmiotem orzeczenia Trybunału akt normatywny. Jeżeli akt normatywny nie był uprzednio ogłoszony orzeczenie TK ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Dopiero na skutek takiej opisanej w art. 190 ust. 2 Konstytucji publikacji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wejdzie w życie i wywoła skutki derogacyjne w nim przewidziane. Skutków derogacyjnych nie wywołuje ogłoszenie orzeczenia TK na sali rozpraw. Wyrok TK w sprawie o sygn. K 47/15 nie zawierał (oprócz orzeczenia w zakresie art. 44 ust. 1 ustawy o TK, który utraci moc obowiązującą po upływie 9 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku) określenia innego niż data ogłoszenia orzeczenia w Dzienniku Ustaw terminu utraty mocy obowiązującej ustawy o zmianie ustawy o TK. Orzeczenie TK z 9 marca 2016 r. nie zostało do dnia wydania postanowienia opublikowane. Zgodnie z art. 190 ust. 2 i 3 Konstytucji nie weszło zatem w życie i nie wywołało skutku w postaci utraty mocy obowiązującej ustawy o zmianie ustawy o TK, która nadal obowiązuje i powinna być stosowana.

Stosownie do zapisu art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o TK, w sprawie o sygn. U 6/15 Trybunał powinien orzekać w pełnym składzie Trybunału (art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zmianie ustawy o TK w związku z art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK). W takim składzie Trybunału powinno zapaść postanowienie z 19 lipca 2016 r.