

Warszawa, dnia 17 maja 2002 r.

Opinia prawna
w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Łodzi, skierowanego do
Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt. P. 10/02)

Stosownie do zlecenia z dnia 17 kwietnia 2002 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Łodzi, sformułowanego w postanowieniu z dnia 3 kwietnia 2002 r.

Sąd Rejonowy w Łodzi powziął wątpliwość co do konstytucyjności art. 54 Kodeksu wykroczeń, a ściślej – co do zgodności tego przepisu z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Źródłem wątpliwości Sądu jest między innymi niejednorodność orzecznictwa sądów powszechnych w zakresie odpowiedzialności za wykroczenia polegające na nieprzestrzeganiu przepisów porządkowych ustanowionych przez organy gmin w aktach prawa miejscowego.

Zdaniem Sądu Rejonowego w Łodzi, wyrażona w art. 42 ust. 1 ustawy zasadniczej zasada „*nullum crimen sine lege*” dotyczy wszelkich form represji, które państwo może stosować wobec obywatela. Tymczasem przepis art. 54 Kodeksu wykroczeń przewiduje odpowiedzialność karną za zachowanie sprzeczne z dyspozycją określoną w przepisach porządkowych.

1. Bezsporny jest fakt, że art. 54 Kodeksu wykroczeń ma charakter przepisu blankietowego. Ustanawia on sankcję w postaci kary grzywny do 500 zł albo kary nagany za naruszenie przepisów porządkowych o zachowaniu się w miejscach publicznych. Z treści art. 54 K.w. wynika, że dotyczy to wyłącznie przepisów wydanych z upoważnienia ustawy.

Dyspozycja art. 54 K.w. jest przykładem podziału znamion czynu „społecznie szkodliwego, zabronionego przez ustawę w czasie jego popełnienia” na dwie, odrębnie stanowione części, a mianowicie:

a) w Kodeksie wykroczeń zostały określone: podmiot tego czynu (każdy, kto...) oraz miejsce jego popełnienia (miejsce publiczne), a więc jeden z elementów strony przedmiotowej wykroczenia.

b) przepisy porządkowe natomiast mają zawierać opis zabronionego zachowania się w określonym czasie lub okolicznościach, czyli opis pozostałych znamion strony przedmiotowej.

Wątpliwości Sądu Rejonowego, dotyczące zgodności art. 54 K.w. z Konstytucją, wymagają odpowiedzi na pytanie, czy taki podział znamion czynu zabronionego między ustawę i przepisy porządkowe wydawane z upoważnienia ustawowego nie pozostaje w kolizji z art. 42 ust. 1 ustawy zasadniczej. Wypada przypomnieć, że zgodnie z zasadą wyrażoną w tym przepisie, odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. W opiniowanym przypadku odstępstwo od powyższej zasady polega na tym, że ustawa zabrania, pod groźbą kary, czynów, które zostały bądź dopiero zostaną określone w przepisach porządkowych nie mających rangi ustawowej.

2. Wyrażam pogląd, że odstępstwo, o którym wyżej mowa, jeszcze nie przesądza o niekonstytucyjności art. 54 Kodeksu wykroczeń. Powściągliwość w formułowaniu oceny jest uzasadniona następującymi względami:

1) zakres materii regulowanej przepisami porządkowymi, o których mowa w art. 54 K.w., podlega istotnemu ograniczeniu przedmiotowemu. **Przepisy te mogą bowiem zawierać nakazy lub zakazy określonego zachowania się w miejscach publicznych, służące tylko i wyłącznie zapewnieniu porządku i spokoju oraz bezpieczeństwa publicznego.** Zgadzam się ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, że przepis art. 54 K.w. ma na celu ochronę porządku publicznego (wyrok z dnia 18 lutego 1993 r. II KRN 11/93);

2) **warunkiem odpowiedzialności przewidzianej w art. 54 K.w. jest zachowanie osoby naruszające owe nakazy lub zakazy, o ile przepisy porządkowe nie określają „własnej” sankcji w tym zakresie** (por. M. Bojarski, W. Radecki: *Kodeks wykroczeń. Komentarz. Wyd. 2, C.H. Beck, W-wa 2000. s. 256*). Chodzi tu o sankcje, o których mowa w art. 40 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, że przepisy porządkowe, wydawane przez radę

gminy na podstawie upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 3 ustawy, mogą przewidywać za ich naruszanie karę grzywny wymierzoną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach. W takich przypadkach wyłączona jest zatem możliwość stosowania art. 54 Kodeksu wykroczeń;

3) upoważnienie do wydawania przepisów porządkowych, o których mowa w art. 54 Kodeksu wykroczeń, zawarte jest w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. **Rada gminy jest uprawniona z mocy wskazanego przepisu do wydawania tego rodzaju przepisów, jeżeli jest to niezbędne dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.** Upoważnienie nie obejmuje spraw z tego zakresu już uregulowanych w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących;

4) **istnieje społeczna potrzeba wydawania lokalnych przepisów porządkowych mających na celu ochronę porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.** Potrzeba ta nie może być w pełni zaspokojona w drodze ewentualnego uzupełnienia Kodeksu wykroczeń. Wprowadzenie trwale i powszechnie obowiązujących przepisów porządkowych o zachowaniu się w miejscach publicznych byłoby zabiegiem ustawodawczym nieracjonalnym. Chociażby ze względu na zróżnicowane uwarunkowania lokalne i okresowo występujące okoliczności na danym terenie, determinujące zakres unormowań oraz czasokres ich obowiązywania na obszarze poszczególnych gmin.

W konkluzji należałoby uznać, że mimo blankietowego charakteru, art. 54 Kodeksu wykroczeń nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Przepisy porządkowe, których naruszenie jest zagrożone odpowiedzialnością karną przewidzianą w tym przepisie, regulują marginalny zakres stosunków społecznych. Upoważnienie ustawowe do wydawania tych przepisów stanowi wystarczającą gwarancję, iż zasada „*nullum crimen sine lege*” nie zostanie naruszona także w sytuacji, gdy znamiona strony przedmiotowej czynu zabronionego zostaną określone w uchwale rady gminy. **Rozwiązanie przeciwne, nie przewidujące upoważnienia dla organów gminy do wydawania przepisów porządkowych, mogłoby naruszać konstytucyjnie chronioną samodzielność gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego przez pozbawienie jej możliwości wykonywania zadania publicznego (art. 166 ust. 1**

Konstytucji), jakim jest niewątpliwie zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa w miejscach publicznych położonych na jej obszarze.

Sporządził: Witold Pawełko