

WYROK

z dnia 8 lipca 2003 r.

Sygn. akt P 10/02***W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marian Grzybowski – przewodniczący
Teresa Dębowska-Romanowska
Jadwiga Skórzewska-Łosiak – sprawozdawca
Jerzy Stępień
Miroslaw Wyrzykowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 8 lipca 2003 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego dla Łodzi Śródmieścia w Łodzi czy:

art. 54 Kodeksu wykroczeń jest zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 54 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 12, poz. 114) w zakresie, w jakim przewiduje wymierzanie kary grzywny za naruszenie przepisów porządkowych, stanowiących przez organy stanowiące samorządu terytorialnego, jest zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:**I**

1. Sąd Rejonowy dla Łodzi Śródmieścia w Łodzi XVIII Wydział Grodzki, postanowieniem z 3 kwietnia 2002 r., przedstawił pytanie prawne, czy art. 54 Kodeksu wykroczeń jest zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Sąd zwrócił się z pytaniem prawnym, rozpoznając sprawę pani Iwony Czarneckiej, obwinionej o wykroczenie z art. 54 kodeksu wykroczeń, w związku z uchwałą Nr LVIII/512/93 Rady Miejskiej w Łodzi z 9 czerwca 1993 r. w sprawie ustanowienia zakazu prowadzenia handlu w miejscach innych niż wyznaczone, oraz o wykroczenie z art. 60¹ § 1 kodeksu wykroczeń w związku z art. 7 ust. 1 ustawy z 19 listopada 1999 r. – Prawo o działalności gospodarczej.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd Rejonowy zwrócił uwagę, że na obszarze właściwości Sądu Okręgowego w Łodzi praktyka orzecznicza w zakresie stosowania art.

* Sentencja została ogłoszona dnia 31 lipca 2003 r. w Dz. U. Nr 134, poz. 1265.

54 kodeksu wykroczeń nie jest jednolita. Podał przykłady orzeczeń, w których sądy zwracały uwagę, że wyłączność ustawy oznacza, iż to ustawa musi określać zachowania zabronione w taki sposób i w takim stopniu, aby obywatel mógł odróżnić zachowanie zabronione przez ustawę od zachowania, które w świetle przepisów ustawy nie jest bezprawnym. W świetle tych orzeczeń konstrukcja wykroczenia z art. 54 kodeksu wykroczeń pozostaje w jaskrawej sprzeczności z zasadą wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego.

W ocenie Sądu Rejonowego, pomimo tego, że do wykroczeń nie stosuje się terminu „odpowiedzialność karna”, to wymogi w zakresie określoności znamion wykroczenia w ustawie winny być takie same jak w przypadku przestępstw i przestępstw skarbowych. Wyrażona w art. 42 ust. 1 Konstytucji zasada *nullum crimen sine lege* rozciąga się na wszystkie formy represji, które państwo może stosować wobec obywatela. Odpowiedzialność za wykroczenia wiąże się z możliwością wymierzenia sprawcy kary, a zatem jest to odpowiedzialność związana ze stosowaniem represji wobec obywatela. Przepis art. 54 kodeksu wykroczeń nie zawiera wszystkich elementów dyspozycji normy prawnej. Przewiduje odpowiedzialność za zachowanie sprzeczne z dyspozycją określoną w przepisach porządkowych wydanych z upoważnienia ustawy. Taka konstrukcja jest – zdaniem Sądu Rejonowego – sprzeczna z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 3 lipca 2002 r. wyraził pogląd, że zaskarżony przepis jest zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Prokuratora Generalnego art. 42 ust. 1 Konstytucji nie wyklucza doprecyzowania znamion czynu zabronionego w przepisach pozaustawowych. Korzystanie z możliwości doprecyzowania tych znamion przez przepisy aktów prawnych niższego rzędu w niektórych sytuacjach wydaje się być nieuniknione. Całkowite wyeliminowanie możliwości doprecyzowania znamion czynu zabronionego w przepisach pozaustawowych oznaczałoby konieczność konstruowania norm karnych o znamionach ujmowanych w sposób bardzo szeroki, co mogłoby narazić je na zarzut braku należytej określoności. Innym rozwiązaniem byłaby niejako odwrotna konstrukcja ustaw zawierających przepisy karne, a mianowicie ich rozbudowanie w kierunku daleko idącej kazuistyki, co z kolei nie służyłoby przejrzystości prawa. Nadto zamieszczenie szczegółowych znamion czynu w przepisach rangi ustawowej niosłoby ryzyko potrzeby dokonywania w nich stosunkowo częstych zmian.

Zdaniem Prokuratora Generalnego mimo blankietowego charakteru zaskarżonego przepisu ustawa wprowadza szereg ograniczeń zakresu penalizacji. Warunkiem podstawowym, który powinny spełniać przepisy wskazane w art. 54 kodeksu wykroczeń jest to, aby zostały wydane z upoważnienia ustawy. Przepis porządkowy w rozumieniu powołanego artykułu może znaleźć się tylko rozporządzeniu lub w akcie prawa miejscowego. *De lege lata* przepisy porządkowe o zachowaniu się w miejscach publicznych mogą zostać wydane jedynie w formie aktu prawa miejscowego przez:

– radę gminy, a w wypadku niecierpiącym zwłoki także przez zarząd gminy (art. 40 ust. 3 i 4 i art. 41 ust. 2: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.);

– przez radę powiatu, a w wypadku niecierpiącym zwłoki również zarząd powiatu (art. 41 i 42 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.);

– przez wojewodę (art. 40 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz. U. 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.).

Przepisy porządkowe stanowiące na podstawie wymienionych ustaw odnosić się muszą do pewnego zakresu, nie uregulowanego w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Ich wydanie musi być niezbędne dla ochrony

życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, a w przypadku przepisów stanowiących przez radę powiatu i przez wojewodę – również i dla ochrony mienia. Wymogiem generalnym poniesienia kary grzywny na podstawie art. 54 kodeksu wykroczeń jest też wymóg, aby za naruszenie określonego przepisu porządkowego dany akt prawa miejscowego przewidywał możliwość wymierzenia grzywny w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach. Wymienione wymogi ustawowe, jakie muszą spełniać przepisy porządkowe, aby mogły stanowić podstawę odpowiedzialności z art. 54 kodeksu wykroczeń, pełnią dostateczną funkcję gwarancyjną, zapobiegającą brakowi rygorów co do przesłanek i zakresu stanowienia przez władze lokalne norm o charakterze represyjnym.

3. Marszałek Sejmu pismem z 5 września 2002 r. przedstawił stanowisko w imieniu Sejmu. W ocenie Marszałka Sejmu art. 54 kodeksu wykroczeń nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Ustawa zabrania w tym przypadku, pod groźbą kary, czynów, które zostały bądź zostaną określone w przepisach porządkowych nie mających rangi ustawowej. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że zakres materii regulowanej przepisami porządkowymi, o których mowa w art. 54 kodeksu wykroczeń, podlega istotnemu ograniczeniu przedmiotowemu. Przepisy te mają na celu zapewnienie porządku i spokoju oraz bezpieczeństwa publicznego. Warunkiem odpowiedzialności przewidzianej w art. 54 kodeksu wykroczeń jest brak sankcji w samych przepisach porządkowych. 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.

II

Na rozprawie 8 lipca 2003 r. uczestnicy postępowania podtrzymali wcześniejsze pisemne stanowiska oraz zawartą w nich argumentację.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Pytanie prawne przedstawione przez Sąd Rejonowy dla Łodzi Śródmieścia dotyczy jednej z najważniejszych gwarancji wolności – konstytucyjnej zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege*.

Oceniając konstytucyjność zaskarżonego przepisu, należy w pierwszej kolejności przypomnieć podstawowe zasady konstytucyjne określające ogólne wymogi formalne, jakie muszą być spełnione przy ustanawianiu ograniczeń praw jednostki. W myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie. Przepis ten musi być interpretowany przy uwzględnieniu pozostałych przepisów konstytucyjnych dotyczących stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Z punktu widzenia rozpoznawanej sprawy istotne znaczenie mają w szczególności przepisy określające zasady rozdziału materii prawodawczych między ustawę a akty podustawowe.

W myśl przepisów Konstytucji, do źródeł prawa powszechnie obowiązującego należy rozporządzenie. Akt ten jest wydawany na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie ustawowe powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania, a także wytyczne dotyczące treści aktu. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał

znaczenie przepisów konstytucyjnych dotyczących wydawania rozporządzeń. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem, konstytucyjna zasada wyłączności ustawy w sferze praw człowieka nie wyklucza przekazywania pewnych spraw związanych z urzeczywistnianiem wolności i praw konstytucyjnych do unormowania w drodze rozporządzeń. Rozważając zasady podziału materii między ustawę a rozporządzenie, Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że „obowiązująca Konstytucja nakazuje, aby ustawa w sposób zupełny i wyczerpujący regulowała wszystkie sprawy o istotnym znaczeniu dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji. Do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane tylko takie sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji, przy czym upoważnienie do wydania rozporządzenia musi spełniać wymagania określone w art. 92 Konstytucji, a jednocześnie samo rozporządzenie musi być zgodne z warunkami określonymi w wymienionym przepisie konstytucyjnym” (wyrok z 19 lutego 2002 r., U. 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, s. 34).

W świetle art. 87 ust. 2 Konstytucji, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Zasady stanowienia aktów prawa miejscowego zostały zawarte przede wszystkim w art. 94 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

W świetle powołanych przepisów konstytucyjnych, nie podlega dyskusji, że określone sprawy związane z urzeczywistnianiem wolności i praw konstytucyjnych mogą być normowane również w drodze aktów prawa miejscowego. Należy przy tym zwrócić uwagę, że zasady stanowienia aktów prawa miejscowego, zawarte w art. 94 Konstytucji, różnią się od zasad wydawania rozporządzeń, określonych w jej art. 92. rozporządzenia są wydawane na podstawie szczegółowych upoważnień zawartych w ustawie i w celu jej wykonania, natomiast akty prawa miejscowego są stanowione na podstawie upoważnień i w granicach zawartych w ustawie. Upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego może zatem mieć szerszy zakres, nie musi spełniać wymogu szczegółowości, ani zawierać wytycznych dotyczących treści aktu prawa miejscowego. Organy samorządu terytorialnego, a także administracji rządowej, posiadają zatem szerszy zakres swobody przy stanowieniu prawa niż organy wydające rozporządzenia. Takie rozwiązanie jest zharmonizowane z konstytucyjną regulacją samorządu terytorialnego, który uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji). Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163). Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne (art. 166 ust. 1).

Z punktu widzenia zasad tworzenia prawa szczególnie istotne znaczenie ma charakter i sposób powoływania organów wyposażonych w kompetencje prawodawcze. Demokratyczna legitymacja do sprawowania władzy oparta na wolnych, powszechnych i bezpośrednich wyborach stanowi istotny argument za przyznaniem szerszego zakresu kompetencji prawodawczych danemu organowi władzy publicznej. Stanowi również argument przemawiający przeciw zawężającej wykładni kompetencji prawodawczych danego organu. Ustawy regulujące ustrój organów samorządu terytorialnego powierzają kompetencje prawodawcze przede wszystkim organom stanowiącym, które – zgodnie z przepisami Konstytucji są wybierane w powszechnych, równych i bezpośrednich

wyborach, przeprowadzanych w głosowaniu tajnym. Prawo miejscowe stanowiące przez organy stanowiące samorządu terytorialnego posiada zatem demokratyczną legitymację.

Z drugiej strony należy podkreślić, że samorząd terytorialny, w odróżnieniu od autonomii terytorialnej, nie jest formą decentralizacji władzy ustawodawczej. Organy samorządu terytorialnego nie posiadają kompetencji do stanowienia ustaw. Trybunał Konstytucyjny, rozważając zagadnienie zakresu kompetencji prawodawczych organów samorządu terytorialnego, przypominał, że „uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności do ich ustanowienia tylko w ustawie jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla unormowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element idei państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej, czy organom samorządu terytorialnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń” (wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, s. 42).

Uzupełniając tę linię orzecniczą, należy stwierdzić, że akty normatywne samorządu terytorialnego nie mogą regulować spraw o istotnym znaczeniu z punktu widzenia konstytucyjnych wolności i praw, jakkolwiek ich zakres przedmiotowy może być szerszy niż zakres rozporządzeń. Upoważnienie ustawowe musi jednak w sposób precyzyjny określać zakres spraw przekazanych do unormowania, przy czym podobnie jak w przypadku rozporządzeń, powinny to być materie tożsame z tymi uregulowanymi w ustawie udzielającej upoważnienia do ustanowienia danego aktu. Każde upoważnienie ustawowe powinno dotyczyć ściśle określonej, jednorodnej sfery życia społecznego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjna zasada wyłączności ustawy nie wyklucza jednak powierzenia przez ustawę organom stanowiącym samorządu terytorialnego ogólnej kompetencji do stanowienia regulacji prawnych mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom dla życia, zdrowia lub mienia, a także dla spokoju publicznego, pod warunkiem, że regulacje te są zgodne z zasadą proporcjonalności i nie jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom na gruncie istniejących unormowań ustawowych.

2. Zasada wyłączności ustawy posiada szczególne znaczenie w sferze prawa represyjnego. Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał znaczenie tej fundamentalnej gwarancji wolności w wielu orzeczeniach. Na gruncie przepisów konstytucyjnych obowiązujących przed 17 października 1997 r. Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że „w państwie prawnym przepisy karne winny precyzyjnie określać zarówno czyn jak i karę (...). Niesporne jest też, w świetle konstytucyjnego podziału materii pomiędzy ustawy a akty wykonawcze, że podstawowe elementy zarówno czynu jak i kary muszą być określone w samej ustawie, a nie mogą być – w sposób blankietowy – pozostawione do unormowania w akcie wykonawczym. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że powyższe konstytucyjne wymagania pod adresem przepisów karnych należy odnosić do wszystkich przepisów o charakterze represyjnym (sankcjonująco-dyscyplinującym), a więc do wszystkich przepisów, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania czy sankcji” (orzeczenie z 1 marca 1994 r., U. 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 41). Rozwijając tę linię orzecniczą, Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że „ustawowe sformułowanie przepisów karnych (represyjnych) musi w sposób zupełny odpowiadać zasadzie określoności.

Oznacza to, że sama ustawa musi w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny definiować wszystkie znamiona czynów zagrożonych karą” (orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 137).

Obowiązująca Konstytucja wyraziła *expressis verbis* analizowaną gwarancję w art. 42 ust. 1. Przepis ten stanowi: „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego”. Interpretując cytowany przepis, Trybunał Konstytucyjny rozważał najszerzej znaczenie tego przepisu w wyroku z 20 lutego 2001 r., P 2/00. Trybunał przypominał wówczas, że w świetle poglądów doktryny „ustawodawca sam musi określić znamiona czynu zabronionego, zaś ich sprecyzowanie może być przekazane władzy wykonawczej (...). Trybunał Konstytucyjny akceptując przedstawiony kierunek wykładni konstytucyjnej zasady wyłączności ustawy, przeciwstawia się jednocześnie takiej interpretacji art. 42 ust. 1 Konstytucji, która pojęcie ustawy rozszerza na wszystkie rozporządzenia wydane zgodnie z art. 92 Konstytucji (...). 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. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że zwłaszcza w odniesieniu do przestępstw przeciwko mieniu, obrotowi gospodarczemu, czy przeciwko interesom fiskalnym państwa, konstrukcja ustawy karnej, która by całkowicie wykluczała potrzebę odwołania się rozporządzeń regulujących określoną sferę działalności, jest trudna do wyobrażenia” (wyrok z 20 lutego 2001 r., P. 2/00, OTK ZU nr 2/2001, s. 196).

Kontynuując i rozwijając przedstawioną linię orzeczniczą, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że art. 42 ust. 1 Konstytucji wyraża szereg fundamentalnych zasad prawa represyjnego. Po pierwsze, w myśl tego przepisu, 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 podustawowe (zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego). Rola aktu podustawowego polega w tym przypadku na dookreśleniu pewnych elementów czynu zabronionego, który zabroniony został przez ustawodawcę. Po drugie, podstawowe znamiona czynu zabronionego muszą zostać określone w ustawie w sposób odpowiadający pewnym minimalnym wymogom precyzji, tak aby adresat normy prawnej mógł zorientować na podstawie samej tylko ustawy co do zasadniczej treści ustanowionego zakazu (zasada określoności regulacji z zakresu prawa represyjnego). Po trzecie, Konstytucja ustanawia zakaz karania za czyn, który nie był zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w chwili jego popełnienia (zasada *lex poenalis retro non agit*).

Zakres przedmiotowy stosowania wymienionych gwarancji wyznacza konstytucyjne pojęcie „odpowiedzialności karnej”. W ocenie Trybunału konstytucyjne znaczenie tego pojęcia nie może być ustalane poprzez odwołanie się do obowiązującego ustawodawstwa, w przeciwnym przypadku analizowany przepis utraciłby swoje znaczenie gwarancyjne. Z tego względu należy przyjąć, 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. Przedstawione zasady konstytucyjne obejmują różne dziedziny prawa represyjnego, w tym m.in. prawo wykroczeń.

3. W literaturze z zakresu prawa represyjnego zwraca się uwagę, że przepisy karne są w praktyce redagowane w różny sposób. Obok przepisów ustawowych, które w sposób wyczerpujący i precyzyjny określają wszystkie znamiona czynu zabronionego,

ustawodawca zamieszcza tzw. blankietowe przepisy karne. Przepisy takie wskazują czyn zabroniony, nie określając w sposób wyczerpujący jego znamion, ale w sposób wyraźny lub ukryty odsyłając do przepisów zamieszczonych w innym akcie normatywnym. Przepisy blankietowe mogą różnić się pod wieloma względami. Po pierwsze, przepisy blankietowe mogą odsyłać do przepisów różnej rangi. Obok przepisów odsyłających do ustaw mogą istnieć przepisy odsyłające do aktów podustawowych. Po drugie, przepisy blankietowe różnią się zakresem odesłania. W przypadku szeregu przepisów zakres odesłania obejmuje tylko niektóre znamiona czynu zabronionego, natomiast pozostałe znamiona zostały określone w przepisie zawierającym odesłanie. Niektóre przepisy blankietowe nie określają w ogóle znamion czynu zabronionego, a wszystkie jego elementy zostają określone w przepisach, do których odsyła przepis blankietowy. Tego typu przepisy stanowią tzw. blankiet zupełny. W doktrynie prawa rozróżnia się dalej odesłania statyczne i dynamiczne. Odesłanie statyczne to odesłanie do przepisów, których treść została definitywnie ustalona w chwili wejścia w życie przepisu odsyłającego i nie może ulec zmianie. Natomiast odesłania dynamiczne, to odesłania do przepisów, które mogą ulegać zmianom w trakcie obowiązywania przepisu blankietowego. W świetle poglądów doktryny odesłanie statyczne nie budzi z reguły zastrzeżeń, ponieważ wszystkie znamiona czynu zabronionego zostają w tym przypadku wyznaczone decyzją ustawodawcy (R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona przestępstwa*, Łódź 1995, s. 123-124).

4. Przedmiotem pytania prawnego jest art. 54 kodeksu wykroczeń. W myśl tego przepisu: „Kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany”. Należy zauważyć, że w przypadku wykroczenia określonego w zaskarżonym przepisie, rodzaj i granice kar oraz zasady ich wymierzania zostały określone w ustawie. Zaskarżony przepis nie określa natomiast znamion czynu zabronionego, ale odsyła w tym zakresie do innych przepisów.

Analizując znaczenie zaskarżonego przepisu, należy zwrócić uwagę, że zaskarżony przepis odsyła do przepisów „wydanych na podstawie ustawy”. Odesłanie zawarte w zaskarżonym przepisie obejmuje zatem wyłącznie przepisy podustawowe. Naruszenie przepisów rangi ustawowej nie może stanowić podstawy do ukarania na podstawie art. 54 kodeksu wykroczeń. Sądy, stosując ten przepis, powinny zawsze badać, czy organ stanowiący przepisy porządkowe działał na podstawie ustawy i w granicach upoważnień ustawowych. Wymierzenie kary na podstawie art. 54 jest możliwe tylko wtedy, gdy naruszone przepisy porządkowe nie wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego. Jeżeli dany przepis normuje sprawy nie przekazane do unormowania w akcie podstawowym, to naruszenie tego przepisu nie może prowadzić do ukarania na podstawie art. 54 kodeksu wykroczeń. Sądy, stosując art. 54 kodeksu wykroczeń, mają również prawo i obowiązek badać, czy przepisy porządkowe, do których odsyła analizowany przepis, są zgodne z Konstytucją, a w szczególności, czy zostały ustanowione zgodnie z konstytucyjnymi zasadami stanowienia aktów podustawowych.

Odesłanie zawarte w art. 54 kodeksu wykroczeń obejmuje wyłącznie „przepisy porządkowe”. Termin nie jest w pełni ostry, a precyzyjne ustalenie jego znaczenia może budzić wątpliwości. Nie został on zdefiniowany w obowiązującym ustawodawstwie. W praktyce ustawy udzielające upoważnień do stanowienia przepisów porządkowych wyraźnie kwalifikują te przepisy przy pomocy terminu „przepisy porządkowe” lub „zarządzenia porządkowe”. W przypadku ustaw nie zawierających takiego określenia mogłyby jednak powstawać wątpliwości, czy dany akt normatywny mieści się w kategorii „przepisów porządkowych”. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że analizowany przepis ma na celu ochronę porządku i spokoju w miejscach publicznych. Zawiera on

odesłanie do przepisów porządkowych wydawanych w celu zapewnienia porządku i spokoju publicznego. W konsekwencji, w razie naruszenia przepisów, które mają inny przedmiot ochrony, nie jest możliwe zastosowanie zaskarżonego przepisu. Należy przy tym zauważyć, że podstawę karania na podstawie art. 54 kodeksu wykroczeń może stanowić wyłącznie naruszenie przepisów regulujących zachowania w miejscach publicznych.

Przepisy porządkowe, do których odsyła art. 54 kodeksu wykroczeń mogą mieć różny charakter. Ustalając znaczenie odesłania zawartego w zaskarżonym przepisie, należy uwzględnić unormowania konstytucyjne dotyczące tworzenia prawa. W świetle art. 87 Konstytucji nakazy i zakazy adresowane do podmiotów nie znajdujących się w stosunku podległości organizacyjnej wobec organu stanowiącego prawo muszą mieć charakter powszechnie obowiązujący. W konsekwencji przepisy porządkowe, o których mowa w art. 54 kodeksu wykroczeń, ustanowione od chwili wejścia w życie Konstytucji, muszą mieć charakter powszechnie obowiązujący. Będą to najczęściej akty prawa miejscowego, o których mowa w art. 94 Konstytucji, jakkolwiek nie można również wykluczyć w tym przypadku rozporządzeń, wydawanych przez wskazane w Konstytucji centralne organy państwowe na zasadach określonych w art. 92 Konstytucji. Art. 54 kodeksu wykroczeń nie może w żadnym wypadku stanowić podstawy do wymierzania grzywny za naruszenie jakichkolwiek innych przepisów, ustanowionych od 17 października 1997 r., jeżeli nie należą one do konstytucyjnego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Art. 54 kodeksu wykroczeń stanowi przykład odesłania dynamicznego, ponieważ treść przepisów, do których odsyła ulega zmianom w trakcie jego obowiązywania. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że wymieniony przepis stanowi przykład przepisu blankietowego zupełnego, ponieważ wszystkie elementy czynu zabronionego zostały określone w akcie normatywnym, do którego odsyła przepis blankietowy (R. Dębski, *tamże*, s. 131). Brzmienie art. 54 kodeksu wykroczeń nie pozwala samo w sobie adresatowi zorientować się co do treści ustanowionego zakazu lub nakazu. Z zaskarżonego przepisu adresat może jedynie wyciągnąć wniosek, że ma obowiązek przestrzegania pewnych zasad zapewniających ochronę porządku publicznego w miejscach publicznych, zasad skonkretyzowanych w przepisach podstawowych.

5. Przepisy porządkowe, o których mowa w art. 54 kodeksu wykroczeń, mogą być obecnie wydawane na podstawie upoważnień zawartych w szeregu ustawach. Należy wymienić tutaj w szczególności:

- art. 15 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601; z 2001 r. Nr 125, poz. 1371),
- art. 48 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym. (Dz. U. Nr 96, poz. 591, ze zm.),
- art. 20 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej (Dz. U. Nr 79, poz. 363 ze zm.).

Szczególnie często wykorzystywaną podstawę do wydawania przepisów porządkowych stanowią ustawy regulujące ustrój poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Ustawy te przyznały kompetencje do stanowienia przepisów porządkowych radom gmin i radom powiatów. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) stanowi w art. 40 ust. 3 i 4:

„3. W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest

to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego”.

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

Z kolei ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) stanowi w art. 41:

„1. W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, rada powiatu może wydawać powiatowe przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy.

2. Powiatowe przepisy porządkowe, o których mowa w ust. 1, mogą przewidywać za ich naruszenie kary grzywny wymierzone w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach”.

Kompetencje do stanowienia przepisów porządkowych uzyskał również wojewoda, na podstawie art. 40 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.). Powołany przepis stanowi:

„1. W zakresie nieuregulowanym w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

2. Rozporządzenia porządkowe mogą przewidywać, za naruszenie ich przepisów, kary grzywny wymierzone na zasadach i trybie określonych w prawie o wykroczeniach.

3. Rozporządzenie porządkowe wojewoda przekazuje niezwłocznie Prezesowi Rady Ministrów, marszałkowi województwa, starostom, prezydentom miast, burmistrzom i wójtom, na których terenie rozporządzenie ma być stosowane”.

Należy podkreślić, że zakres przepisów porządkowych może zostać rozszerzony przez nowe ustawy udzielające upoważnień do ich stanowienia. Cytowane wyżej przepisy przyznają radom gmin, radom powiatów oraz wojewodom kompetencje prawodawcze w bardzo szerokim zakresie przedmiotowym. Wartości uzasadniające stanowienie przepisów porządkowych zostały określone w sposób bardzo ogólny. Tak szeroki zakres upoważnień do stanowienia aktów podustawowych może budzić wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją. Z drugiej strony kompetencje te mogą być wykorzystywane tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla ochrony wartości wymienionych w tych przepisach. Kompetencja do stanowienia przepisów porządkowych nie może być wykorzystywana do bieżącego zarządzania na danym obszarze, ale wyłącznie w celu przeciwdziałania w szczególnych sytuacjach realnym zagrożeniom dla określonych wartości. Należy dalej podkreślić, że wojewoda oraz organy samorządu terytorialnego mogą stanowić przepisy porządkowe wyłącznie w zakresie nie uregulowanym w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Uregulowanie określonej kwestii w ustawie wyklucza stanowienie przepisów porządkowych, dotyczących tej kwestii, na podstawie przytoczonych upoważnień ustawowych.

6. Ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym oraz ustawa o administracji rządowej w województwie, stanowią, że przepisy porządkowe wydawane na ich podstawie mogą przewidywać kary grzywny, wymierzone na zasadach w i trybie określonych w prawie o wykroczeniach. Należy zauważyć, że inne wymienione wyżej ustawy zawierające upoważnienia do stanowienia przepisów porządkowych nie zawierają podobnych postanowień. Przedstawiciele doktryny nie są jednomyślni co do konsekwencji takiej regulacji. Zgodnie z jednym stanowiskiem, organy samorządu terytorialnego oraz wojewoda mają prawo do ustalania wysokości kary grzywny w granicach wyznaczonych przez Kodeks wykroczeń (E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 1991, z. 1, s. 31). Oznaczałoby to, że wymienione organy mogą ustalić górną granicę grzywny powyżej górnej granicy określonej w art. 54 kodeksu wykroczeń. W świetle innych poglądów, wymienione organy nie mogą wprowadzać nowych przepisów o charakterze karnym wobec jednoznacznego brzmienia art. 1 kodeksu wykroczeń, który stanowi, że odpowiedzialności za wykroczenie podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. W efekcie wymienione organy mogą jedynie wskazywać na istniejące w obowiązujących ustawach sankcje karno-administracyjne – np. na art. 54 kodeksu wykroczeń – w celu przekazania adresatom pełnej informacji co do ich sytuacji prawnej (W. Taras, A. Wróbel, *Samodzielność prawotwórcza samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny, 1991, z. 7-8, s. 18).

W literaturze przedmiotu zwraca się ponadto uwagę, że art. 54 kodeksu wykroczeń znajduje zastosowanie wyłączenie w razie naruszenia przepisów porządkowych, które same nie określają sankcji za wkroczenie. Określenie sankcji za wykroczenie w przepisach porządkowych wyłącza stosowanie art. 54 kodeksu wykroczeń (M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 256).

Sąd Rejonowy przedstawił pytanie prawne w związku ze sprawą o wykroczenie polegające na naruszeniu zakazu handlu ustanowionego uchwałą Nr LVIII/512/93 Rady Miejskiej w Łodzi z 9 czerwca 1993 r. w sprawie ustanowienia zakazu prowadzenia handlu w miejscach innych niż wyznaczone. Wymieniona uchwała została wydana z powołaniem się na art. 40 ust. 3 i 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. Uchwała ta zabrania w § 1 prowadzenia handlu z ręki, kosztów, stoisk, wozów konnych, przyczep, pojazdów samochodowych, kontenerów itp., a także zwierząt i środków transportowych w miejscach do tego nie wyznaczonych. Paragraf 2 i 3 uchwały wprowadzają pewne wyjątki od ogólnego zakazu ustanowionego w § 1. Z kolei § 4 uchwały stanowi: „Kto wykracza przeciwko przepisom § 1 i 3 uchwały, podlega karze grzywny, wymierzonej w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach”. Uchwała rady gminy przewiduje zatem karę grzywny, chociaż z drugiej strony nie określa jej wysokości. Paragraf 4 uchwały nie jest przepisem ustanawiającym odpowiedzialność karno-administracyjną za naruszenie przepisów porządkowych, ale regulacją wskazującą na wolę podmiotu wprowadzającego te przepisy, by objąć je gwarancjami z Kodeksu wykroczeń, zgodnie z art. 40 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W opinie Trybunału Konstytucyjnego, w sytuacji wątpliwości interpretacyjnych organy stosujące prawo powinny wybierać wykładnię, która w najpełniejszy sposób pozwala uwzględnić wartości i normy konstytucyjne. Decydujące znaczenie ma tutaj art. 42 ust. 1 Konstytucji, wyrażający zasadę wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego. Wobec jednoznacznego brzmienia tego przepisu, należy przyjąć, że organy samorządu terytorialnego oraz wojewoda nie mogą same ustanawiać kary grzywny ani nawet określać jej granic, a jedynie wskazywać na sankcje przewidziane przez szczegółowe przepisy o wykroczeniach, w szczególności w art. 54 kodeksu wykroczeń.

Stosowne regulacje uchwały Rady Miejskiej w Łodzi stanowią wyłącznie określenie normy sankcjonowanej (zakazu), której naruszenie prowadzi do odpowiedzialności wynikającej z Kodeksu wykroczeń. W tym kontekście art. 54 kodeksu wykroczeń stosuje się wyłącznie do naruszeń takich przepisów porządkowych, co do których wyraźnie zastrzeżono, że ich naruszenie podlega odpowiedzialności karnoadministracyjnej.

7. Do istoty prawa należy możliwość stosowania sankcji w celu zapewnienia jego przestrzegania. Przyznanie organom władzy publicznej kompetencji do stanowienia aktów podustawowych o charakterze powszechnie obowiązującym, zakłada stanowienie i wymierzanie kar za naruszenie norm prawnych ustanowionych przez te organy. Dotyczy to w szczególności kompetencji do stanowienia przepisów porządkowych, których celem jest zapewnienie porządku i spokoju publicznego. Z drugiej jednak strony, w świetle art. 42 ust. 1 Konstytucji określanie czynów zabronionych i kar za te czyny należy do wyłącznej kompetencji ustawodawcy.

Prokurator Generalny wyraził pogląd, że nie jest możliwe całkowite wyeliminowanie znamion pozaustawowych w prawie represyjnym. Podobne stanowisko zajął również Marszałek Sejmu. Trybunał Konstytucyjny w pełni podziela te poglądy. Nie podlega dyskusji, że obowiązująca Konstytucja nie wyklucza stanowienia przepisów represyjnych, które określając czyn zabroniony odsyłają do aktów podustawowych w celu dookreślenia znamion ustawowych. W rozpoznawanej sprawie problem polega na tym, czy na gruncie obowiązującej Konstytucji dopuszczalne są przepisy represyjne, które w całości odsyłają do aktów podustawowych. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nie można całkowicie wykluczyć posługiwania się techniką blankietu zupełnego, jeżeli w danym przypadku nie jest możliwe określenie przynajmniej niektórych znamion czynu zabronionego w samej ustawie. Takie rozwiązanie jest dopuszczalne tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach przy spełnieniu szeregu warunków. Zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego wyznacza pewne nieprzekraczalne granice w zakresie posługiwania się odesłaniami o charakterze dynamicznym do aktów podustawowych.

Po pierwsze, przepisy represyjne o charakterze blankietu zupełnego są dopuszczalne tylko wówczas, gdy ustawa przewiduje kary o stosunkowo niewielkim stopniu dolegliwości. Obowiązująca Konstytucja wyklucza stanowienie przepisów represyjnych o charakterze blankietowym zupełnym, jeżeli kary przewidziane za ich naruszenie byłyby bardziej dolegliwe. Dotyczy to w szczególności kary grzywny o większej wysokości oraz wszelkich kar związanych z ograniczeniem wolności osobistej. Obowiązująca Konstytucja całkowicie wyklucza przepisy o takim charakterze w prawie karnym w ścisłym tego słowa znaczeniu.

Po drugie, posługiwanie się techniką blankietu zupełnego jest dopuszczalne, gdy ustawa odsyła do przepisów ustanowionych przez organy posiadające demokratyczną legitymację opartą na powszechnych i bezpośrednich wyborach, a taką legitymację posiadają organy stanowiące samorządu terytorialnego.

Należy dalej stwierdzić, że ustawa powinna w sposób jednoznaczny wyrazić swoją wolę penalizacji zachowań zakazanych przez przepisy podustawowe, wydawane na jej podstawie. Jednocześnie przepisy represyjne o charakterze blankietowym zawarte w ustawie powinny w sposób jednoznaczny określać zakres przepisów, do których odsyłają. Zakres odesłania musi być ściśle dostosowany do wyznaczonych przez Konstytucję granic kompetencji prawotwórczych organów władzy publicznej. Odesłanie nie może obejmować przepisów, które są wydawane na podstawie ustaw, jeżeli zakres upoważnień ustawowych do ich wydania narusza konstytucyjne zasady stanowienia aktów podustawowych.

Art. 54 kodeksu wykroczeń odsyła w sposób generalny do wszelkich przepisów porządkowych, które mogą być wydawane przez różne organy, a nie tylko organy samorządu terytorialnego. Odesłanie obejmuje również takie przepisy porządkowe, co do których ustawa upoważniająca do ich wydania, nie przewiduje w sposób wyraźny wymierzania kar za ich naruszenie. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego art. 54 kodeksu wykroczeń spełnia wymienione wyżej warunki w zakresie, w jakim odsyła do przepisów porządkowych stanowionych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego.

W związku z treścią art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, wymóg dostatecznej określoności jest spełniony. Przepisy porządkowe mogą być wydane wyłącznie w zakresie „niezbędnym dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego”, wobec tego powinny one dotyczyć wyłącznie zachowań bezpośrednio zagrażających owym dobrom prawnym. W ten sposób sformułowane zostało materialne kryterium badania społecznej szkodliwości zachowań, które mogą być sankcjonowane na podstawie art. 54 kodeksu wykroczeń. Pewne wątpliwości można mieć wprawdzie co do znamienia „zagrożenia dla porządku i spokoju publicznego”, kwestia ta związana jest jednak z interpretacją zwrotu „porządek publiczny”.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.