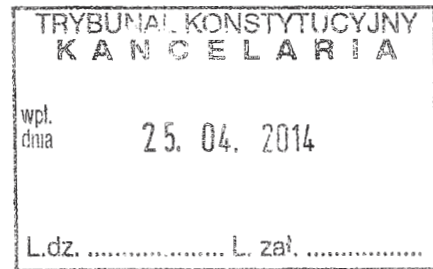




PG VIII TKw 13/14



## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

### WNIOSEK PROKURATORA GENERALNEGO

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

wnoszę o stwierdzenie, że:

przepisy art. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2014 r., poz. 228), jak również art. 3 tej ustawy w zakresie, w jakim dotyczy spraw utraty członkostwa w Polskim Związku Łowieckim na skutek łowieckiego postępowania dyscyplinarnego, są niezgodne z art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

## UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, Trybunał Konstytucyjny orzekł, między innymi, że art. 34 pkt 6 w związku z art. 32 ust. 4 pkt 2, 3 i 11 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo Łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 ze zm.), w zakresie, w jakim dotyczy dyscyplinarnego sądownictwa łowieckiego, jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji (OTK ZU Nr 10/A/2012, poz. 119, s. 1535). Powyższy wyrok został ogłoszony w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 21 listopada 2012 r., pod poz. 1281, i z tym dniem orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego weszło w życie. Tym samym, w dniu 21 listopada 2012 r. podstawa prawna prowadzenia przez Polski Związek Łowiecki dyscyplinarnego sądownictwa łowieckiego, wobec uznania jej za niezgodną z ustawą zasadniczą, została usunięta z polskiego porządku prawnego.

W dniu 12 grudnia 2013 r. Parlament przyjął ustawę o zmianie ustawy – Prawo łowieckie, która miała dostosować obowiązujący stan prawny do wymogów określonych we wspomnianym wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Ustawa zawiera również szereg przepisów przejściowych oraz regulację, iż wchodzi w życie po upływie dwóch miesięcy od dnia ogłoszenia (to jest 21 kwietnia 2014 r.).

Jeszcze przed wejściem w życie omawianej ustawy do Prokuratury Generalnej zaczęły wpływać skargi przedstawicieli środowisk łowieckich, zarzucające regulacjom ustawy zmieniającej kolizję z wzorcami kontroli konstytucyjnej. Przeprowadzona analiza tekstu normatywnego tej ustawy uprawnia do wysnucia wniosku, że należy uznać zasadność szeregu zarzutów podnoszonych we wspomnianych skargach.

Zakwestionowane unormowania art. 2, art. 3 i art. 5 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie mają następujące brzmienie:

„Art. 2. Do spraw z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej wszczętych przed dniem 21 listopada 2012 r., a niezakończonych prawomocnym orzeczeniem sądu łowieckiego, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”,

„Art. 3. Do spraw nabycia lub utraty członkostwa w Polskim Związku Łowieckim oraz utraty członkostwa w kole łowieckim wszczętych przed sądami powszechnymi przed wejściem w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.”,

„Art. 5. 2. Sprawy dyscyplinarne w toku zostaną przekazane rzecznikom dyscyplinarnym, powołanym zgodnie z art. 35o ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w terminie 30 dni od dnia ich powołania.”.

Przechodząc do oceny kwestionowanych regulacji w kontekście art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy zasadniczej, wypada odnotować, że, zgodnie ze wspomnianym unormowaniem Konstytucji RP, odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia.

W pierwszej kolejności należy odnotować, że, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądami doktryny, wszystkie zasady wyrażone w art. 42 ustawy zasadniczej odnoszą się do całego tzw. prawa represyjnego: do prawa karnego, prawa wykroczeń, prawa karnego skarbowego, odpowiedzialności dyscyplinarnej (por. wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, op. cit. s. 1545 oraz powołane tam poglądy doktryny).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał niejednokrotnie, że gwarancje, ustanowione w rozdziale II Konstytucji, odnoszą się do wszelkich postępowań represyjnych, tzn. postępowań, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji, a więc także do postępowań

dyscyplinarnych. Trybunał stwierdził, że 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 wypadku 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 (por. wyrok z dnia 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU Nr 7/A/2008, poz. 120, s. 1223 oraz powołane tam wcześniejsze orzeczenia).

W świetle przytoczonego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie ulega wątpliwości, że orzekanie przez dyscyplinarne sądownictwo łowieckie jest postępowaniem represyjnym, w rozumieniu nadanym temu pojęciu przez Trybunał. Tym samym, prowadzenie przez Polski Związek Łowiecki dyscyplinarnego sądownictwa łowieckiego dopuszczalne jest wyłącznie wtedy, gdy łowieckie postępowanie dyscyplinarne spełnia wymogi określone w rozdziale II ustawy zasadniczej, a w szczególności w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP. Niedopełnienie tego wymogu stało się przyczyną wspomnianego wyżej derogowania przez Trybunał unormowań dotyczących tegoż postępowania dyscyplinarnego.

W doktrynie przyjmuje się, że pierwszym warunkiem uruchomienia odpowiedzialności karnej jest popełnienie czynu zabronionego przez ustawę, połączone z zagrożeniem „karą”. Konstytucja daje tu wyraz fundamentalnym zasadom, dotyczącym odpowiedzialności karnej w państwach cywilizowanych, zasadom *nullum crimen sine lege* oraz *nulla poena sine lege* (por. Paweł Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, III Tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 42, s. 2).

W literaturze przedmiotu podnosi się również, że zasada *nullum crimen sine lege* należy do kanonów państwa prawnego od czasów Oświecenia. Jest wyrazem stosunku państwa do podstawowych praw i wolności jednostki. Państwo nie jest władne tymi dobrami swobodnie dysponować. Z punktu widzenia porządku prawnego (inaczej jeżeli chodzi o porządek moralny) jednostka może robić wszystko to, co nie jest wyraźnie przez prawo zabronione. W przypadku prawa karnego – gdzie ingerencja państwa dotyczy tak zasadniczych praw jednostki, jak wolność, cześć, majątek – zakaz dokonywania określonych zachowań, z którego przekroczeniem wiąże się kara, musi być określony w ustawie. Zasada *nullum crimen sine lege* ma charakter konstytucyjny (art. 42 Konstytucji) i jest pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego. Wynikają z niej trzy postulaty: typizacji czynów zabronionych tylko przez ustawę (*nullum crimen sine lege scripta*), maksymalnej określoności tworzonych typów czynów zabronionych (*nullum crimen sine lege certa*), zakazu stosowania analogii i wykładni rozszerzającej na niekorzyść sprawcy (*nullum crimen sine lege stricte*). Ponieważ zasada *nullum crimen sine lege* ma charakter gwarancyjny, chroniący jednostkę przed nadużyciami ze strony władzy państwowej, postulaty wynikające z tej zasady nie odnoszą się do rozwiązań działających na korzyść osoby, której odpowiedzialność karna ma być ustalona (por. Andrzej Zoll, [w:] *Kodeks karny, Część ogólna, Komentarz*, Zakamycze 1998, s. 27).

Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, w demokratycznym państwie prawa funkcją prawa karnego nie jest tylko ochrona państwa i jego instytucji, nie jest także 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. Prawo karne ma wyznaczyć wyraźne granice między tym, co jest dozwolone, a tym, co jest zabronione. Bariera, o której tu mowa, nie powinna być usuwana dla żadnych celów politycznych lub innych. Prawo karne nie jest bowiem instrumentem mającym służyć zachowaniu władzy, lecz jest właśnie tej władzy ograniczeniem. Z powyższych założeń wynika, że w demokratycznym państwie prawa prawo karne musi być oparte przynajmniej na dwóch podstawowych zasadach: określoności czynów zabronionych pod groźbą kary (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) oraz zakazie wstecznego działania ustawy wprowadzającej lub zaostrzającej odpowiedzialność karną (*lex severior retro non agit*). Zasady te, wyrażone w Kodeksie karnym, składają się także na zawartą w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawa. Z kolei każda regulacja prawna, nawet o charakterze ustawowym, dająca organowi państwowemu uprawnienie do wkraczania w sferę praw i wolności obywatelskich, musi spełniać warunek dostatecznej określoności. Należy przez to rozumieć precyzyjne wyznaczenie dopuszczalnego zakresu ingerencji oraz trybu, w jakim podmiot ograniczony w swoich prawach i wolnościach może bronić się przed nieuzasadnionym naruszeniem jego dóbr osobistych. W demokratycznym państwie prawa każda forma naruszenia przez organ państwowy dobra osobistego musi łączyć się z możliwością kontroli zasadności działania organu państwowego. W demokratycznym państwie prawa wymaganie określoności dotyczyć musi zarówno materialnych elementów czynu, jak i elementów kary, tak by czyniło to zadość wymaganiom przewidywalności. Przepisy prawne muszą bowiem stwarzać obywatelowi (podmiotowi odpowiedzialności karnej) możliwość uprzedniego i dokładnego rozeznania, jakie mogą być prawnokarne konsekwencje jego postępowania. Materialne elementy czynu, uznanego za przestępny, muszą więc być zdefiniowane w ustawie (zgodnie z konstytucyjną zasadą wyłączności ustawy) w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny (por. wyrok z dnia 5 maja 2004 r., sygn.

P 2/03, OTK ZU Nr 5/A/2004, poz. 39, s. 551 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał również, że w niektórych dziedzinach (np. prawo karne, czy – mówiąc szerzej – regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączość ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych. W innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych. Nigdy jednak nie może to prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego, tzn. do pozostawienia organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek. Innymi słowy – możliwe jest też sformułowanie ogólniejszej zasady konstytucyjnej: im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych (por. wyrok z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU Nr 1/A/2007, poz. 3, s. 37 – 38 oraz powołane tam orzecznictwo).

Jak wspomiano we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego wniosku, z dniem 21 listopada 2012 r. podstawa prawna prowadzenia przez Polski Związek Łowiecki dyscyplinarnego sądownictwa łowieckiego, wobec uznania jej przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z art. 42 ust. 1 ustawy zasadniczej, została usunięta z polskiego porządku prawnego. W powoływanym wyżej wyroku z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11 (op. cit., s. 1544 - 1545), Trybunał podkreślił, że regulacje normujące niezbędne elementy postępowania dyscyplinarnego, takie jak pojęcie deliktu dyscyplinarnego, katalog sankcji dyscyplinarnych, podmioty prowadzące postępowanie dyscyplinarne i procedurę tego postępowania zostały przyjęte w Statucie PZŁ, a nie w ustawie. Tym samym, podstawowy, formalny wymóg art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, aby takie

kwestie były normowane wyłącznie w ustawie, nie został spełniony. Innymi słowy, statutowe regulacje, dotyczące łowieckiego postępowania dyscyplinarnego, w świetle ustawy zasadniczej nie mogły uprawniać PZŁ do prowadzenia takiego postępowania. Tym bardziej, regulacje te, w żadnym wypadku, nie mogły uprawniać do kontynuowania takiego postępowania po dniu 21 listopada 2012 r.

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie, w brzmieniu wchodzącym w życie z dniem 21 kwietnia 2014 r., zawiera nowy Rozdział 6a „Odpowiedzialność dyscyplinarna”, normujący kwestie związane z łowieckim postępowaniem dyscyplinarnym. Pomijając, w tym miejscu, merytoryczną ocenę zgodności z ustawą zasadniczą, budzących skądinąd pewne wątpliwości, nowych regulacji, należy odnotować, że dopiero po wejściu w życie omawianej ustawy można by ewentualnie próbować bronić poglądu, iż spełniony został formalny wymóg ustawowego określenia, jakie czyny zostały zabronione pod groźbą kary dyscyplinarnej. Innymi słowy, dopiero po tej dacie formalnie stało się dopuszczalne prowadzenie przez Polski Związek Łowiecki dyscyplinarnego sądownictwa łowieckiego. Ze względów oczywistych, postępowania dyscyplinarne będą mogły być prowadzone wyłącznie w sprawach deliktów dyscyplinarnych popełnionych od dnia 21 kwietnia 2014 r.

Omawiana ustawa o zmianie ustawy – Prawo łowieckie zawiera przepisy przejściowe, które nie respektują rozstrzygnięć wspomnianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11. Przepisy te nie zawierają regulacji o zakończeniu postępowań dyscyplinarnych wszczętych przed dniem 21 listopada 2012 r. Zamiast tego, ustawodawca przyjął przepisy dopuszczające kontynuowanie postępowań dyscyplinarnych wszczętych na podstawie przepisów zakwestionowanych przez Trybunał Konstytucyjny.

W szczególności, jak wspomniano, art. 2 omawianej ustawy wprowadza zasadę, że do spraw z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej wszczętych



przed dniem 21 listopada 2012 r., a niezakończonych prawomocnym orzeczeniem sądu łowieckiego, stosuje się przepisy Prawa łowieckiego, tyle że w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą. Tym samym ustawodawca dopuścił, by dyscyplinarne postępowanie łowieckie – mimo że derogowane w poprzednim kształcie przez powołany wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego i dotyczące czynu, którego w momencie wszczęcia ustawa nie uznawała za delikt dyscyplinarny – było kontynuowane. Co więcej, ustawodawca zakwalifikował takie postępowania jako „sprawy dyscyplinarne w toku” (art. 5 ust. 2), nakazując przekazanie ich nowo powołanym rzecznikom dyscyplinarnym.

Nadto, w postępowaniu przed sądami powszechnymi omawiana ustawa o zmianie ustawy – Prawo łowieckie nakazuje stosować przepisy obowiązujące przed nowelizacją, również do spraw utraty członkostwa w Polskim Związku Łowieckim na skutek orzeczenia łowieckiego sądu dyscyplinarnego (art. 3). Tym samym, ustawodawca przyjął, że sądy powszechne mają w dalszym ciągu procedować w sprawach, w których utratę członkostwa w PZŁ orzeczono w zdelegalizowanym dyscyplinarnym postępowaniu łowieckim, i to w oparciu o statutowe (a nie ustawowe) określenie czynu zabronionego w postępowaniu represyjnym.

Innymi słowy, kwestionowane przepisy przejściowe ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie dopuszczają do stosowania uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjne przepisów ustawy nowelizowanej w odniesieniu do spraw z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej wszczętych przed dniem 21 listopada 2012 r.

W tym miejscu należy odnotować, że w wyroku z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. K 8/10, Trybunał Konstytucyjny, orzekając w pełnym składzie Trybunału, poddał ostrej krytyce powtórzenie w nowej regulacji zrębów konstrukcji prawnej uznanej już raz za niekonstytucyjną (vide – OTK ZU Nr 7/A/2012, poz. 78, s. 904).

Kwestionowane regulacje ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie, dopuszczając kontynuowanie łowieckich postępowań dyscyplinarnych wszczętych przed dniem 21 listopada 2012 r. oraz sądowych postępowań w sprawach utraty członkostwa w PZŁ na skutek orzeczeń łowieckich sądów dyscyplinarnych, godzą w art. 42 ust. 1 ustawy zasadniczej, powielając de facto zręby konstrukcji prawnej uznanej już raz przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z ustawą zasadniczą.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

