

114/7/A/2009

WYROK

z dnia 28 lipca 2009 r.

Sygn. akt P 65/07*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Adam Jamróz – przewodniczący
Marian Grzybowski – sprawozdawca
Marek Mazurkiewicz
Mirosław Wyrzykowski
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 28 lipca 2009 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Płocku:

czy art. 10 ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, ze zm.) jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 42 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 10 ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, z 2006 r. Nr 144, poz. 1042, z 2008 r. Nr 223, poz. 1464 oraz z 2009 r. Nr 18, poz. 97 i Nr 79, poz. 666) w zakresie, w jakim za wykroczenia przeciwko przepisom o zachowaniu w miejscach publicznych wydanym z upoważnienia ustawy przez radę gminy i służącym ochronie porządku, przewiduje karę grzywny:

a) jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 19 października 2007 r. w sprawie o sygn. akt VIII W 1456/07, Sąd Rejonowy w Płocku VIII, Wydział Grodzki (dalej: sąd, sąd pytający), wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym dotyczącym zgodności art. 10 ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, ze zm.; dalej: u.c.p.g.) z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32

* Sentencja została ogłoszona dnia 5 sierpnia 2009 r. w Dz. U. Nr 123, poz. 1026.

ust. 1 i art. 42 ust. 1 Konstytucji. Pytanie prawne zostało skierowane do Trybunału Konstytucyjnego w związku z następującym stanem faktycznym:

W dniu 16 sierpnia 2007 r. do sądu pytającego wpłynął wniosek Straży Miejskiej w Płocku o ukaranie Kamila C. m.in. za to, że 3 sierpnia 2007 r. w Płocku na ulicy Otokińskiej, jako właściciel psa uchylił się od obowiązku jego oznakowania poprzez wszczepienie mikroczipa. Czyn ten został zakwalifikowany jako wykroczenie z art. 10 ust. 2a u.c.p.g. w związku z § 25 ust. 1 uchwały nr 1017/LXII/06 Rady Miasta Płocka z dnia 24 października 2006 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Płocka (Dz. U. woj. maz. Nr 231, poz. 8554, ze zm.; dalej: regulamin, regulamin utrzymania czystości i porządku).

Art. 10 ust. 2a u.c.p.g. stanowi, że karze grzywny podlega ten, kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie. Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego uchwalonym przez radę gminy po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego i określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w tym dotyczące „obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku” (art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.).

Przepis ustanawiający nakaz oznakowania – poprzez wszczepienie mikroczipa – psów, których właściciele są mieszkańcami Płocka, znajduje się w § 25 ust. 1 regulaminu i ma następujące brzmienie: „Właściciel psa, zamieszkały na terenie miasta Płocka, zobowiązany jest dokonać jego rejestracji w Urzędzie Miasta Płocka oraz trwale go oznakować, poprzez wszczepienie psu pod skórę elektronicznego mikroczipa przez lekarza weterynarii”.

W ocenie sądu pytającego, art. 10 ust. 2a u.c.p.g., z którego ewentualnie kwalifikować należałoby zachowania osób naruszających obowiązki określone w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, budzi poważne wątpliwości co do zgodności z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do art. 2 Konstytucji, statuującego zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz do wywodzonej z niej zasady określoności czynów zabronionych pod groźbą kary (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) przewidzianej w art. 42 ust. 1 Konstytucji, sąd pytający przywołał orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające, że w demokratycznym państwie prawnym, na płaszczyźnie prawa karnego, podstawowymi zasadami są określoność czynów zabronionych pod groźbą kary (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) oraz zakaz wstecznego działania ustawy wprowadzającej lub zaostrzającej odpowiedzialność karną (zob. postanowienie TK z 25 września 1991 r., sygn. S 6/91, OTK w 1991 r., poz. 34 oraz orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12). Powołując się na orzecznictwo Trybunału, sąd pytający stwierdził też, że do spełnienia wymogu określoności czynów zabronionych pod groźbą kary nie jest wystarczające sprecyzowanie w ustawie jedynie elementów kary, lecz określone muszą być także materialne elementy czynu, które powinny być kompletne, precyzyjne i jednoznaczne (zob. postanowienie TK z 13 czerwca 1994 r., sygn. S 1/94, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 28 oraz orzeczenie z 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5). Norma karna, realizując powyższe postulaty, powinna w konsekwencji wskazywać w sposób jednoznaczny zarówno osobę, do której skierowany jest zakaz, znamiona czynu zabronionego, jak i rodzaj sankcji grożącej za popełnienie takiego czynu. Sąd pytający wskazał również, że adresat normy prawnej powinien mieć możliwość bez jakichkolwiek trudności określić prawne konsekwencje swojego postępowania, zwłaszcza w sferze prawa karnego (zob. wyrok TK z 11 stycznia 2000 r., sygn. K. 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2).

Powołując się na poglądy A. Zolla i A. Marka, sąd pytający stwierdził, że w doktrynie prawa karnego sugeruje się maksymalną określoność czynów zabronionych (*nullum crimen sine lege certa*), a także postuluje się, by normy o charakterze blankietowym były stosowane wyjątkowo, zawsze przy zachowaniu nakazu wyłączności ustawowej w określeniu czynu zabronionego pod groźbą kary. Ingerencja władzy publicznej w sferę podstawowych wolności i praw osoby może stanowić prerogatywę władzy ustawodawczej, i to we właściwej dla parlamentu formie wypowiedzi (zob. A. Zoll, *Komentarz do art. 1 k.k.*, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz, tom I, Komentarz do art. 1-116 k.k.*, Kraków 2004; oraz A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2001).

Sąd pytający podkreślił, że zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege* odnosi się nie tylko do przepisów karnych w ścisłym tego słowa znaczeniu, lecz także do wszystkich norm o charakterze represyjnym (sankcjonująco-dyscyplinującym), a więc także do wykroczeń. Zwrócił także uwagę, że art. 42 ust. 1 Konstytucji nie posługuje się pojęciem „przestępstwo”, ale terminem „czyn zabroniony pod groźbą kary”, a takim – zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756, ze zm.; dalej: k.w.) – jest wykroczenie.

W uzasadnieniu pytania prawnego sąd pytający przywołał § 75 oraz § 117 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908, dalej: ZTP). Wskazał, że rozporządzenie to w § 75 dopuszcza taką konstrukcję przepisu karnego, który zawiera odesłanie do zakazów i nakazów określonych w innych przepisach, ale tylko wyjątkowo i tylko wówczas, gdy są to przepisy ustawowe albo postanowienia umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie.

Sąd pytający wskazał, że § 117 ZTP stanowi, iż przepisów karnych i przepisów zawierających odesłania do przepisów karnych nie zamieszcza się w rozporządzeniach, a zgodnie z § 143 ZTP – także w aktach prawa miejscowego. Sąd przyznał wprawdzie, że regulamin utrzymania porządku i czystości na terenie miasta Płocka nie zawiera przepisów określających zarówno znamiona czynów zabronionych, jak i kary grożącej za ich naruszenie, jednak – w jego ocenie – można przyjąć, że zawiera on przepisy karne (określające znamiona czynów zabronionych), gdyż dla ustalenia treści normy prawnej niezbędne jest odwołanie się właśnie do regulaminu.

Zdaniem sądu pytającego, wymóg ustawowej określoności czynu zabronionego jest ważny również z tego względu, że zmiana ustawy, a tym bardziej kodeksu, wymaga przeprowadzenia stosownej procedury, w którą zaangażowane są najwyższe organy władzy (Parlament, Prezydent) powoływane w wyborach powszechnych. W tym przypadku obywatel ma też znacznie większą możliwość poznania projektowanych zmian, dotarcia do nich i przygotowania się na ich wprowadzenie, aniżeli wówczas, gdy normy te wprowadzane są przy pomocy rozporządzeń czy aktów prawa miejscowego.

W uzasadnieniu pytania prawnego sąd pytający wskazał, że art. 10 ust. 2a u.c.p.g. jest klasycznym przykładem przepisu blankietowego zupełnego. Określa on jedynie granice wymiaru kary, a odnośnie wszystkich elementów czynu zabronionego odsyła do innego aktu normatywnego. W ocenie sądu pytającego, taka technika nie budziłaby wątpliwości, gdyby aktem normatywnym, do którego odsyła art. 10 ust. 2a u.c.p.g., była ustawa albo umowa międzynarodowa ratyfikowana za zgodą wyrażoną w ustawie. Tymczasem art. 10 ust. 2a u.c.p.g. odsyła do aktu prawa miejscowego, jakim jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy uchwalony przez radę gminy. Zdaniem sądu pytającego, ma to taki skutek, że to rada gminy określa zachowania stanowiące wykroczenie z art. 10 ust. 2a u.c.p.g., choć w jej kompetencji nie leży określanie znamion czynu zabronionego.

W opinii sądu pytającego, art. 4 ust. 2 u.c.p.g. w sposób dosyć ogólny określa materię, która ma zostać uregulowana w regulaminie. Zdaniem sądu pytającego, może to prowadzić do nakładania bardziej restrykcyjnych obowiązków od określonych w ustawach. Naruszenie tych obowiązków zagrożone jest stosunkowo wysoką grzywną (do 5000 zł), a w niektórych wypadkach nawet ograniczeniem wolności osobistej poprzez zamianę grzywny na karę ograniczenia wolności bądź areszt (art. 25 k.w.).

Sąd pytający przyznał, że nie jest pozbawiona racji argumentacja, iż nie jest możliwe całkowite wyeliminowanie możliwości doprecyzowania znamion czynów zabronionych w aktach prawnych niższego rzędu aniżeli ustawa, co stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02 (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62). Jednakże, zdaniem sądu, w wypadku art. 10 ust. 2a u.c.p.g. nie może być mowy o doprecyzowaniu, ale o pełnym określeniu tych znamion w akcie prawnym pozaustawowym. W tym kontekście sąd pytający powołał się na pogląd L. Gardockiego, że w państwie praworządnym nie powinny obowiązywać przepisy karne, których ustawodawca nie potrafi sformułować dokładnie, nie można bowiem wymagać od obywatela uświadomienia sobie zakresu zakazu karnego i przestrzegania go, jeżeli sam ustawodawca nie jest w stanie precyzyjnie określić jego granic (L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2003, s. 16).

Podsumowując powyższe rozważania, sąd pytający stwierdził, że zastosowane w tym wypadku przez ustawodawcę rozwiązanie nie spełnia wymogu ustawowej określoności czynu zabronionego pod groźbą kary. Ponadto w sytuacji, gdy radzie gminy pozostawiono stosunkowo szeroki zakres ustalania obowiązków mieszkańców związanych z utrzymaniem czystości i porządku, których naruszenie zagrożone jest karą grzywny, rozwiązanie to jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, w którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie (art. 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Wątpliwości sądu pytającego budzi także zgodność art. 10 ust. 2a u.c.p.g. z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W ocenie sądu, przepis ten może generować zróżnicowanie w traktowaniu osób zachowujących się w identyczny sposób tylko ze względu na ich miejsce zamieszkania, ponieważ rozwiązania przyjęte w regulaminach poszczególnych gmin i nakładane na mieszkańców obowiązki niekiedy znacznie się różnią. Takie rozwiązanie, w ocenie sądu pytającego, kłóci się z zasadą równości wszystkich wobec prawa – zwłaszcza prawa karnego – oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Może ono prowadzić do „powstania separatystycznych uregulowań prawnych dotyczących obywateli, implikowanych ich miejscem zamieszkiwania. Na gruncie tego przepisu takie samo zachowanie w jednym przypadku uznawane będzie bowiem za wykroczenie, którym wszakże musi być czyn społecznie szkodliwy (art. 1 § 1 k.w.), podczas gdy już w sąsiedniej gminie zachowanie takie nie będzie penalizowane”. Zdaniem sądu pytającego, nie wydaje się, aby na gruncie prawa wykroczeń jedynie specyfika poszczególnych gmin uzasadniała różne traktowanie osób pod względem prawnym.

Sąd pytający odniósł się także do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, w którym Trybunał dopuścił posługiwanie się techniką blankietu zupełnego (i odsyłanie do aktów podstawowych) przy stanowieniu przepisów represyjnych, o ile ustawa przewiduje kary o stosunkowo niewielkim stopniu dolegliwości. Zdaniem sądu, art. 10 ust. 2a u.c.p.g. nie spełnia tego warunku z dwóch względów. Po pierwsze, przewiduje zagrożenie karą grzywny, która zgodnie z kodeksem wykroczeń może wynosić do 5000 zł. Po drugie, kara grzywny przekraczająca 500 zł (możliwa do wymierzenia na gruncie zakwestionowanego przepisu, zwłaszcza że niektórym osobom po raz kolejny zarzuca się popełnienie tego samego wykroczenia) w wypadku

bezsukuteczności egzekucji może zostać zamieniona na karę ograniczenia wolności lub aresztu (art. 25 § 1 i 2 k.w.).

Sąd pytający wskazał, że do rozstrzygnięcia w sprawie odpowiedzialności Kamila C. za wykroczenie z art. 10 ust. 2a u.c.p.g. niezbędne jest orzeczenie o zgodności z Konstytucją tego przepisu. Prezes Trybunału Konstytucyjnego wezwał sąd (w zarządzeniu z 7 listopada 2007 r., sygn. akt Tp 32/07) do uzupełnienia braku formalnego i wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione. Sąd pytający w postanowieniu z 6 grudnia 2007 r. stwierdził, że od odpowiedzi na pytanie prawne uzależniona jest odpowiedzialność obwinionego za wykroczenie zarzucane mu w punkcie II wniosku o ukaranie, czyli za wykroczenie z art. 10 ust. 2a u.c.p.g. w związku z § 25 pkt 1 regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Płocka, gdyż uznanie przez Trybunał Konstytucyjny wskazanego przepisu za niezgodny z Konstytucją skutkować będzie uniewinnieniem obwinionego od popełnienia zarzucanego mu czynu jako niezawierającego znamion wykroczenia (art. 5 § 1 pkt 2 w związku z art. 62 § 2 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia).

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 3 grudnia 2008 r. w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wniósł o stwierdzenie zgodności art. 10 ust. 2a u.c.p.g. z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, zarzuty niekonstytucyjności art. 10 ust. 2a u.c.p.g. są nieuzasadnione.

Marszałek stwierdził, że zakwestionowany przepis nie zawiera wyczerpującego opisu czynu, za popełnienie którego grozi grzywna, lecz nie jest to konieczne, gdyż prawo i orzecznictwo dopuszczają możliwość określenia czynu zabronionego w całości lub w znacznej części w innym miejscu ustawy, a nawet – pod pewnymi warunkami – w innym akcie tej samej albo niższej rangi. Marszałek wskazał, że podstawę do takiego twierdzenia daje wyrok TK z 8 lipca 2003 r. w sprawie o sygn. P 10/02.

Rozwiązanie zawarte w art. 10 ust. 2a u.c.p.g. nie narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż ten przepis Konstytucji musi być interpretowany przy uwzględnieniu innych konstytucyjnych postanowień dotyczących stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Jeżeli w tych rozważaniach uwzględni się brzmienie art. 87 ust. 2 oraz art. 94 Konstytucji, nie można mieć wątpliwości, że określone sprawy związane z urzeczywistnianiem wolności i praw konstytucyjnych mogą być również normowane aktami prawa miejscowego.

Zdaniem Marszałka Sejmu, nie można podzielić wątpliwości zawartej w pytaniu sądu, że sąsiadujące ze sobą gminy mogą mieć w jednej kwestii odmienne unormowania prowadzące do istnienia różnych obowiązków w jednej materii dla osób mieszkających po sąsiedzku, ale w administracyjnie różnych gminach, co – zdaniem sądu – może naruszać art. 2 Konstytucji. Samodzielność gmin w tworzeniu regulaminów utrzymania czystości i porządku ma na celu regulację kwestii najistotniejszych dla tego terytorium. Sąsiadująca gmina może mieć inne najważniejsze problemy w tej kwestii do uregulowania, wobec czego postanowienia jej regulaminu mogą być odmienne. Nie można więc mówić o naruszeniu art. 2 Konstytucji, ponieważ sąsiedzi, np. w dużych aglomeracjach miejskich administracyjnie przynależnych do innych gmin (dzielnic), są poddani regulacjom, które są celowe dla całych gmin, a nie mają odzwierciedlać specyfiki terytoriów granicznych między gminami.

Marszałek Sejmu wskazał, że w niniejszej sprawie czyn (wykroczenie) jest określony w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminie oraz w wydanym na jej podstawie regulaminie. W ustawie wskazano na dobra chronione oraz określono przedmiot

i zakres obowiązku. W regulaminie natomiast szczegółowo określono owe obowiązki. Odesłanie do regulaminu było – w ocenie Marszałka – potrzebne, gdyż w omawianej regulacji chodziło o wykorzystanie prawa władz lokalnych do nałożenia nowego obowiązku i zabezpieczenia jego wykonania grzywną wskazaną w art. 10 ust. 2a u.c.p.g.

W ocenie Marszałka Sejmu, w prawie gminy do nakładania na jej mieszkańców nowych obowiązków pod groźbą kary wyrażona jest podstawowa zasada ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, tj. zasada terytorialnej decentralizacji władzy publicznej. Odebranie gminom prawa do zamieszczania w aktach prawa miejscowego obowiązków zagrożonych karą wymierzaną w postępowaniu wykroczeniowym byłoby naruszeniem zasad konstytucyjnych wyrażonych w art. 15 ust. 1 (ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej), art. 163 (samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych), art. 165 ust. 2 (samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej), art. 166 ust. 1 (zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadanie własne) oraz art. 171 ust. 1 (działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności) Konstytucji.

3. Prokurator Generalny w pisemnym stanowisku z 21 stycznia 2009 r. wyraził pogląd, że art. 10 ust. 2a u.c.p.g. w zakresie, w jakim odwołuje się do obowiązków określonych w uchwalonym przez radę gminy regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, jest zgodny z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 i art. 31 ust. 3 oraz nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator uznał, że art. 32 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli w tej sprawie. Zarzut naruszenia zasady równości przez art. 10 ust. 2a u.c.p.g. wynika, zdaniem Prokuratora Generalnego, z niewłaściwego rozumienia istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest regulamin wydawany na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym) oraz art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g.

Prokurator stwierdził, że akty prawa miejscowego zaliczają się do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji) oraz 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, przy czym zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa (art. 94 Konstytucji). Zdaniem Prokuratora, w świetle tych przepisów konstytucyjnych nie ulega wątpliwości, że określone zagadnienia związane z wolnościami i prawami konstytucyjnymi mogą być normowane również w drodze aktów prawa miejscowego. Ponadto zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Akty prawa miejscowego dotyczą wszystkich mieszkańców oraz podmiotów znajdujących się na obszarze działania organów stanowiących takie normy prawne. Najważniejszą cechą odróżniającą przepisy prawa miejscowego od przepisów obowiązujących na obszarze całego kraju jest lokalny zakres obowiązywania norm prawa miejscowego. Organy samorządu terytorialnego, a także administracji rządowej posiadają szerszy zakres swobody przy stanowieniu prawa niż organy wydające rozporządzenia (upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego nie musi spełniać wymogu szczególności ani zawierać wytycznych dotyczących treści aktu prawa miejscowego). Takie rozwiązanie jest zgodne z konstytucyjną regulacją działania i kompetencji

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). Jest to wyraz woli ustrojodawcy do zapewnienia organom władzy lokalnej szerokich uprawnień do kształtowania za pomocą przepisów prawa miejscowego stosunków społecznych w sposób adekwatny do warunków i specyfiki danego terenu (zob. wyrok TK z 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, oraz wyrok NSA z 4 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 102/08, Lex nr 453213).

W ocenie Prokuratora, należy przyjąć, że Konstytucja dopuszcza unormowanie określonych zagadnień związanych z odzwierciedleniem wolności i praw konstytucyjnych w aktach prawa miejscowego w sposób niejednolity, w zależności od specyfiki terenu, którego dany akt prawa miejscowego dotyczy. Niemniej takie niejednolite regulacje nie tracą charakteru prawa powszechnie obowiązującego, co oznacza, że ich obowiązywanie jest ograniczone do określonego terenu, nie zaś do określonych kategorii podmiotów. Każdy, kto znajdzie się „w zasięgu” działania danego prawa miejscowego (na przykład na terenie danej gminy), będzie musiał się temu prawu podporządkować.

W ocenie Prokuratora Generalnego, „powszechność” prawa określonego w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy stanowi przesłankę uniemożliwiającą ocenę art. 10 ust. 2a u.c.p.g. pod kątem jego zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji w aspekcie wskazanym przez sąd pytający.

Odnosząc się do problemu określoności przepisów prawa represyjnego w kontekście regulacji o charakterze blankietowym, Prokurator Generalny przywołał główne tezy wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. P 10/02. W ocenie Prokuratora, z orzeczenia tego wynika, że o ile „w prawie karnym w ścisłym tego słowa znaczeniu” Trybunał za niezgodne z Konstytucją uznał przepisy o charakterze blankietu zupełnego, o tyle dopuścił tego rodzaju konstrukcję przepisów o charakterze represyjnym wszędzie tam, gdzie „ustawa przewiduje kary o stosunkowo niewielkim stopniu dolegliwości”.

Zdaniem Prokuratora, w niniejszej sprawie należy rozważyć, czy kara przewidziana za wykroczenie polegające na niewykonaniu obowiązku „trwałego oznakowania psa, poprzez wszczepienie psu pod skórę elektronicznego mikroczipa przez lekarza weterynarii” (art. 25 ust. 1 regulaminu) jest na tyle dolegliwa, że wyklucza to penalizację niedopełnienia tego obowiązku przy zastosowaniu blankietu zupełnego. Innymi słowy, czy kara grzywny w wysokości do 5000 złotych (możliwa do orzeczenia za naruszenie przepisu o charakterze blankietu zupełnego z art. 10 ust. 2a u.c.p.g.) oraz ewentualne konsekwencje jej nieuiszczenia w postaci możliwości zamiany orzeczonej kary grzywny na zastępczą karę aresztu do 30 dni (a za zgodą ukaranego – na pracę społecznie użyteczną w wymiarze do 2 miesięcy) wynikające z art. 25 k.w. są na tyle dolegliwe, że konstrukcja art. 10 ust. 2a u.c.p.g. narusza konstytucyjną zasadę określoności przepisów prawa represyjnego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, odpowiedzi na to pytanie udziela TK we wspomnianym wyroku o sygn. P 10/02, w którego uzasadnieniu Trybunał stwierdził, że „obowiązująca Konstytucja całkowicie wyklucza przepisy o takim charakterze [o charakterze blankietu zupełnego] w prawie karnym w ścisłym tego słowa znaczeniu”. W ocenie Prokuratora, Trybunał, *a contrario*, dopuścił regulacje o charakterze blankietu zupełnego w prawie karnym innym niż „w ścisłym tego słowa znaczeniu”, do którego zalicza się prawo wykroczeń.

Prokurator stwierdził, że wykroczenie z art. 10 ust. 2a u.c.p.g., zagrożone jest wyłącznie karą grzywny, zatem karą niezwiązaną z ograniczeniem wolności osobistej. Przepis ten nie przewiduje kary grzywny bezwzględnie oznaczonej, ponieważ 5000 zł to wyłącznie górna granica kary grzywny, którą na jego podstawie można wymierzyć,

począwszy od 20 zł (art. 24 § 1 k.w.). Należy też pamiętać o dyrektywach wymiaru kary za wykroczenie określonych w art. 33 k.w. oraz o instytucji nadzwyczajnego złagodzenia kary określonej w art. 39 k.w.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie wydaje się uzasadnione poszukiwanie „nadmiernej dolegliwości kary”, jak to czyni sąd pytający, w konsekwencjach nieuwiszczenia orzeczonej kary grzywny. Zamiana kary grzywny na pracę społecznie użyteczną może bowiem nastąpić wyłącznie za zgodą ukaranego, natomiast zamiana kary grzywny na areszt to uprawnienie, a nie obowiązek sądu i może nastąpić tylko pod pewnymi warunkami (gdy ukarany nie wyrazi zgody na podjęcie pracy społecznie użytecznej albo mimo wyrażenia zgody jej nie wykonuje, a także jeżeli warunki osobiste sprawcy umożliwiają odbycie kary aresztu – art. 25 § 1 i art. 26 k.w.).

Nie jest, zdaniem Prokuratora Generalnego, trafny argument sądu pytającego, że „nadmierna dolegliwość kary” określonej w art. 10 ust. 2a u.c.p.g. wynika też stąd, że sąd przy wymierzaniu kary grzywny będzie zmuszony uwzględnić, iż „niektóre osoby po raz kolejny stają pod zarzutem popełnienia tego wykroczenia”. W art. 38 k.w., podobnie jak w kodeksie karnym, została określona instytucja „recydywy”. Zgodnie z art. 38 k.w., „ukaranemu co najmniej dwukrotnie za podobne wykroczenia umyślne, który w ciągu dwóch lat od ostatniego ukarania popełnia ponownie podobne wykroczenie umyślne, można wymierzyć karę aresztu, choćby było zagrożone karą łagodniejszą”. Prokurator zwrócił uwagę, że powołany przepis w równym stopniu dotyczy wykroczenia z art. 10 ust. 2a u.c.p.g., jak i wykroczenia z art. 54 k.w., którego konstytucyjność (w sprawie o sygn. P 10/02) nie została podważona.

Prokurator podkreślił, że korzystanie z możliwości doprecyzowania znamion czynu zabronionego przez przepisy aktów prawnych niższego rzędu w niektórych sytuacjach wydaje się być nieuniknione. Całkowite wyeliminowanie możliwości doprecyzowania znamion czynu zabronionego w przepisach pozaustawowych oznaczałoby bowiem 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.

Prokurator wskazał, że w wypadku art. 10 ust. 2a u.c.p.g. (podobnie jak w wypadku art. 54 k.w.) mimo blankietowego charakteru przepisu ustawa wprowadza szereg ograniczeń zakresu penalizacji. Podstawowym warunkiem, który powinny spełniać obowiązki wskazane w art. 10 ust. 2a u.c.p.g., jest to, aby zostały zawarte w regulaminie wydanym z upoważnienia ustawy (tj. u.c.p.g.). „Obowiązek” w rozumieniu powołanego przepisu może więc znaleźć się tylko w regulaminie, zatem w akcie prawa miejscowego.

Obowiązki określone w regulaminie muszą odnosić się do pewnego zakresu, nieuregulowanego w odrębnych ustawach. Ich ustanowienie musi być niezbędne m.in. dla ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.).

W ocenie Prokuratora Generalnego, wymienione wymogi ustawowe, które muszą spełniać obowiązki określone w regulaminie, aby mogły stanowić podstawę odpowiedzialności z art. 10 ust. 2a u.c.p.g., pełnią dostateczną funkcję gwarancyjną.

W ocenie Prokuratora Generalnego, art. 10 ust. 2a u.c.p.g. w zakresie, w jakim odwołuje się do obowiązków określonych w uchwalonym przez radę gminy regulaminie, jest zgodny z wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadą określoności przepisów prawa represyjnego, zatem jest zgodny z art. 2 w związku z art. 42

ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji art. 10 ust. 2a u.c.p.g. w powołanym wyżej zakresie jest również zgodny z określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji wymogiem ustanawiania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności „tylko w ustawie”.

II

Na rozprawę 28 lipca 2009 r. stawili się przedstawiciele Prokuratora Generalnego oraz Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Ze względu na nieobecność przedstawiciela sądu zadającego pytanie prawne, przebieg postępowania w sprawie przed wniesieniem pytania do Trybunału Konstytucyjnego zreferował sędzia sprawozdawca.

Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie oraz zawartą w nich argumentację, a także udzielili odpowiedzi na pytania członków składu orzekającego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

1.1. Dopuszczalność pytania prawnego.

Postanowieniem z 19 października 2007 r. Sąd Rejonowy w Płocku, VIII Wydział Grodzki (dalej: sąd pytający), wystąpił z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Na wstępie Trybunał Konstytucyjny rozważył, czy zachowane zostały wymogi ustawowe warunkujące merytoryczne rozpatrzenie pytania prawnego.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) każdy sąd może zadać Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Pytanie prawne jest instytucją konkretnej kontroli konstytucyjności prawa. Kontrola ta przysługuje w związku ze stosowaniem aktu normatywnego w indywidualnej sprawie.

Warunkiem koniecznym pytania prawnego jest jego ścisły związek z toczącym się postępowaniem w indywidualnej sprawie zawisłej przed sądem pytającym. Skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego jest możliwe od momentu wszczęcia postępowania sądowego aż do jego prawomocnego zakończenia. Aby pytanie prawne zostało merytorycznie rozpatrzone, muszą być spełnione trzy przesłanki: przedmiotowa, podmiotowa i funkcjonalna.

Przesłanka podmiotowa oznacza, że z pytaniem prawnym może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego sąd, przez co należy rozumieć wszystkie sądy (składy orzekające), w zakresie wskazanym w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji. Trybunał dokonuje oceny konstytucyjności aktu normatywnego w postępowaniu wszczętym z inicjatywy sądu, w związku z przedstawionym przez sąd pytaniem prawnym. Trybunał pełni tu wyłącznie rolę subsydiarną względem tego sądu, w tym sensie, że orzeka dopiero wówczas, gdy sąd dokona oceny konstytucyjności danego aktu normatywnego i dojdzie do wniosku, że jest on niezgodny z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową czy ustawą (por. A. Wasilewski, *Przedstawianie pytań prawnych Trybunałowi Konstytucyjnemu przez sądy* [art. 193 Konstytucji RP], „Państwo i Prawo” z. 8/1999, s. 29).

Przesłanka przedmiotowa sprawia, że podstawą kontroli konstytucyjności prawa w trybie pytania prawnego może być tylko kwestia zgodności konkretnych unormowań prawnych mających zastosowanie przy rozstrzyganiu przez sąd danej sprawy z unormowaniami Konstytucji lub innego aktu normatywnego o wyższej mocy prawnej niż akt objęty kontrolą Trybunału Konstytucyjnego. Za utrwalony należy uznać pogląd Trybunału Konstytucyjnego, że nie może to być akt, który nie ma bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia konkretnej sprawy rozpatrywanej przez sąd (zob. wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14). Pytanie prawne nie może dotyczyć zgodności między unormowaniami o tej samej mocy. Sąd nie powinien też występować z pytaniem prawnym, jeżeli nie zdoła przedstawić istotnych argumentów prawnych uzasadniających wątpliwości w zakresie zgodności zakwestionowanego aktu normatywnego z Konstytucją lub innym aktem o wyższej mocy prawnej. Sąd nie może w drodze pytania prawnego podejmować prób inicjowania abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa.

Przesłanka funkcjonalna sprawia, że kontrola konstytucyjności prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjowana przez sąd w trybie pytania prawnego musi być związana z konkretną sprawą zawisłą przed sądem pytającym. Przesłanką funkcjonalną pytania prawnego jest zatem jego relewantność w stosunku do rozpatrywanej przez sąd konkretnej sprawy. Tym samym musi wystąpić i zostać potwierdzona zależność pomiędzy pytaniem prawnym a rozstrzygnięciem toczącej się przed sądem pytającym sprawy. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że obowiązek wykazania tej zależności spoczywa na sądzie pytającym (zob. postanowienia TK: z 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; z 10 października 2000 r., sygn. P 10/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 195; z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, sąd pytający, występując z pytaniem prawnym, spełnił przesłanki: przedmiotową oraz podmiotową wniesienia pytania prawnego. Sąd pytający wykazał również – w postanowieniu uzupełniającym z 6 grudnia 2007 r. – że między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem zawisłej przed sądem sprawy występuje bezpośrednia i merytoryczna, prawnie istotna zależność; spełnił zatem przesłankę funkcjonalną wniesienia pytania prawnego. Wskazał bowiem, że od odpowiedzi na pytanie prawne uzależniona jest odpowiedzialność obwinionego za wykroczenie, a ewentualne uznanie przez Trybunał Konstytucyjny kwestionowanego przepisu za niezgodny z Konstytucją skutkować będzie uniewinnieniem obwinionego od popełnienia zarzucanego mu czynu jako niezawierającego znamion wykroczenia.

1.2. Treść kwestionowanej regulacji.

Sąd pytający kwestionuje zgodność z Konstytucją art. 10 ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, ze zm.; dalej: u.c.p.g.). Art. 10 u.c.p.g. ma następujące brzmienie: „1. Kto prowadzi działalność określoną w art. 7 bez wymaganego zezwolenia – podlega karze aresztu lub karze grzywny. 2. Kto nie wykonuje obowiązków wymienionych w art. 5 ust. 1 – podlega karze grzywny. 2a. Karze określonej w ust. 2 podlega także ten, kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie. 3. Postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 1 i 2, toczy się według przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia”.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.c.p.g. regulamin jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez radę gminy po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego i określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2-8 u.c.p.g. Mimo niezbyt fortunnej nazwy (wywołującej skojarzenia z regulacjami prawa wewnętrznego) „regulamin” jako

uchwała rady gminy jest aktem powszechnie obowiązującym na terenie gminy w rozumieniu art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji. Umożliwia on sprawowanie – w granicach prawa – funkcji samorządu gminnego w zakresie jego zadań publicznych (zgodnie z art. 166 ust. 1 i art. 164 ust. 3 Konstytucji) w sferze zapewnienia porządku (i czystości) w gminie. Regulamin utrzymania porządku i czystości na terenie miasta Płocka został przyjęty uchwałą Rady Miasta Płocka nr 1017/LXII/06 z dnia 24 października 2006 r. (Dz. U. woj. maz. Nr 231, poz. 8554, ze zm.; dalej: regulamin). § 25 ust. 1 regulaminu ma następujące brzmienie: „Właściciel psa, zamieszkały na terenie miasta Płocka, zobowiązany jest dokonać jego rejestracji w Urzędzie Miasta Płocka oraz trwale go oznakować, poprzez wszczepienie psu pod skórę elektronicznego mikroczipa przez lekarza weterynarii”.

1.3. Wzorce kontroli konstytucyjności.

Poddając ocenie Trybunału Konstytucyjnego wskazane w *petitum* pytania prawnego przepisy u.c.p.g., sąd pytający jako wzorce kontroli konstytucyjności wskazał zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i wynikającą z niej zasadę określoności czynów zabronionych pod groźbą kary, konstytucyjną zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), konstytucyjną zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz konstytucyjną zasadę *nullum crimen, nulla poena sine lege* (art. 42 ust. 1 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny pragnie zauważyć, że sąd pytający, występując z pytaniem prawnym, wskazał jako wzorce kontroli konstytucyjności: art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji. Ewentualne wątpliwości co do charakteru wskazanych wzorców kontroli konstytucyjności mogą dotyczyć samodzielnego przywołania art. 2 Konstytucji. W dotychczasowym dorobku orzeczniczym Trybunału wątpliwości te dotyczyły jednak tylko skarg konstytucyjnych, które ze swej natury wiążą się z naruszeniem konkretnego prawa podmiotowego. W takim wypadku art. 2 Konstytucji jest traktowany jako niesamodzielna i pośrednia podstawa praw podmiotowych jednostki. Natomiast w wypadku pytań prawnych Trybunał Konstytucyjny nie wyraził dezaprobaty co do wskazanego wzorca kontroli jako samoistnej podstawy pytania prawnego (zob. wyroki TK: z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2 oraz z 4 września 2007 r., sygn. P 43/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 95).

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny uznał dopuszczalność merytorycznego rozpatrzenia niniejszego pytania prawnego.

2. Ocena zgodności art. 10 ust. 2a u.c.p.g. z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Przed przystąpieniem do kontroli konstytucyjności kwestionowanej regulacji Trybunał Konstytucyjny uznał za celowe przeanalizowanie swego dorobku orzeczniczego w zakresie zasad określoności czynu pod groźbą kary.

Zasada określoności czynu pod groźbą kary była przedmiotem licznych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Jeszcze w okresie obowiązywania „małej konstytucji” z 1992 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada określoności czynu zabronionego pod groźbą kary na gruncie prawa karnego ma charakter bezwzględny. W postanowieniu z 13 czerwca 1994 r. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że „materialne elementy czynu, uznanego za przestępny, muszą (...) być zdefiniowane w ustawie (zgodnie z konstytucyjną zasadą wyłączności ustawy) w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny” (sygn. S 1/94, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 28, s. 271). Pogląd ten znalazł potwierdzenie w orzeczeniu z 26 kwietnia 1995 r., w którym Trybunał uznał, 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. Obejmuje to oczywiście i element podmiotowy, to znaczy określenie zakresu osób, które są adresatami przepisu karnego. Ustawa musi więc w sposób kompletny wyznaczyć kategorie osób, które mogą ponosić odpowiedzialność za dany czyn. Nie może tego natomiast dokonywać akt wykonawczy, bo w prawie karnym wyłączność ustawy ma charakter bezwzględny” (sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12, s. 132). W orzeczeniu z 1 marca 1994 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że bezwzględny charakter zasady określoności czynu zabronionego pod groźbą kary „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 jakiejś sankcji”. Przyjął również, 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” (sygn. U 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5, s. 41).

Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. zasada wyłączności ustawowej w odniesieniu do określoności czynu zabronionego pod groźbą kary była przedmiotem orzekania Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 19 maja 1998 r. Trybunał stwierdził wówczas, że „parlament jest (...) podmiotem wyłącznie uprawnionym do ograniczenia – na drodze ustawodawczej – zakresu korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, przy czym Konstytucja szczegółowo określa przesłanki takich ograniczeń w postaci wartości (dóbr) konkurujących z zakresem korzystania przez jednostkę ze swych wolności i praw” (sygn. U 5/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 46, s. 251-252).

Z kolei w wyroku z 20 lutego 2001 r. Trybunał dopuścił możliwość doprecyzowania pewnych elementów czynu w aktach podustawowych. Wyraził to w następujący sposób: „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 do rozporządzeń regulujących określoną sferę działalności, jest trudna do wyobrażenia” (sygn. P 2/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 32). W powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny wyraził również pogląd, poparty tezami doktryny, że „odesłanie do aktów wykonawczych umożliwia »dopasowanie norm określających poszczególne zakazy i nakazy do zmieniających się stosunków (np. gospodarczych, społecznych, ekologicznych itp.) i wyposażenie ich w jednolitą sankcję« (R. Dębski, *Pozastawowe znamiona przestępstwa*, Łódź 1995, s. 119). Akty niższej rangi są szybciej dostosowywane do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych, odzwierciedlają wzrost cen, stawek podatkowych, itd. Pozwala to uniknąć częstych nowelizacji ustawy, co służy stabilności prawa”. Najistotniejszy pogląd Trybunału Konstytucyjnego, z punktu widzenia niniejszej sprawy, został wyrażony w wyroku z 8 lipca 2003 r. (sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62). W wyroku tym Trybunał uznał, że zasada wyłączności ustawowej w odniesieniu do określoności czynu zabronionego pod groźbą kary odnosi się również do ustawowej określoności wykroczeń.

We wskazanej sprawie o sygn. P 10/02 Trybunał Konstytucyjny podkreślił znacznie mocniejszą legitymację do stanowienia prawa po stronie organów samorządu terytorialnego wynikającą z demokratycznego sposobu powoływania tej władzy w powszechnych, równych i bezpośrednich wyborach, przeprowadzanych w głosowaniu tajnym. Podkreślał również, 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 przyjął wówczas, 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, 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”. Trybunał stanął również na stanowisku, 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 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”. Trybunał podkreślił przy tym, że „podstawowe znamiona czynu zabronionego muszą zostać określone w ustawie w sposób odpowiadający pewnym minimalnym wymogom precyzji, tak aby adresat normy prawnej mógł zorientować [się] na podstawie samej tylko ustawy co do zasadniczej treści ustanowionego zakazu (zasada określoności regulacji z zakresu prawa represyjnego)” oraz że „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*)”.

Oceniając konstytucyjność szczególnego rodzaju przepisów blankietowych, tzw. „blankietu zupełnego” o charakterze dynamicznym, Trybunał określił trzy warunki, od których spełnienia możliwe jest zgodne z obowiązującą Konstytucją przyjęcie tej techniki. Stosowanie blankietu zupełnego możliwe jest po pierwsze, tylko w wypadku zagrożeń karami „o stosunkowo niewielkim stopniu dolegliwości” – Trybunał wykluczył tym samym możliwość posługiwania się blankietem zupełnym w wypadku przestępstw. Po drugie, może nastąpić odesłanie do przepisów ustanowionych przez organy posiadające demokratyczną legitymację opartą na powszechnych i bezpośrednich wyborach. Po trzecie, „ustawa powinna w sposób jednoznaczny wyrazić swoją wolę penalizacji zachowań zakazanych przez przepisy podustawowe, wydane na jej podstawie”. W tym miejscu należy powołać pogląd doktryny, że w wyroku tym „Trybunał odszedł maksymalnie daleko od przyjętej wcześniej tezy o kompletnym, precyzyjnym i jednoznacznym definiowaniu przez ustawę wszystkich znamion czynów zagrożonych karą”. Dalszy krok „oznaczałby niedopuszczalne osłabienie funkcji gwarancyjnej prawa karnego” (A. Zoll, *Zasada określoności czynu zabronionego pod groźbą kary w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 534).

2.2. Sąd pytający zarzucił, że rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w art. 10 ust. 2a u.c.p.g. nie spełnia wymogu ustawowej określoności czynu zabronionego pod groźbą kary (art. 42 ust. 1 Konstytucji), a przekazanie radzie gminy stosunkowo szerokiego

zakresu ustalania obowiązków mieszkańców związanych z utrzymaniem czystości i porządku, których naruszenie zagrożone jest karą grzywny, pozostaje w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego, zgodnie z którą ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie (art. 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Trybunał pragnie w tym kontekście przypomnieć, że istotą wykroczenia określonego w art. 10 ust. 2a u.c.p.g. – a więc w przepisie ustawowym – jest niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie, odnoszących się do zachowania w miejscach publicznych i służących ochronie porządku (i czystości) w gminach. W sprawie stanowiącej przesłankę zwrócenia się przez sąd orzekający z pytaniem prawnym obwinionemu zarzuca się nadto popełnienie wykroczenia z art. 85 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342).

2.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zgodnie z art. 4 u.c.p.g. funkcją przepisów stanowiących przez radę gminy w formie regulaminu jest ochrona porządku (i czystości) w gminie. Funkcja ta umożliwia realizację zadań własnych samorządu gminnego w sferze zarządzania na terenie gminy, ze szczególnym uwzględnieniem zabezpieczenia porządku (i czystości). Służy zaspokojeniu potrzeb danej wspólnoty samorządowej, z uwzględnieniem specyfiki lokalnej tych potrzeb. Sfera ta nie została zastrzeżona dla innych jednostek samorządu terytorialnego i jako taka należy do samorządu gminy (zgodnie z art. 164 ust. 3 Konstytucji). Przepisy prawa miejscowego wydawane przez organy samorządu gminnego podlegają kontroli legalności realizowanej przez wojewodę, a nadto kontroli sądowo-administracyjnej, co stanowi istotną gwarancję respektowania przez nie uregulowań konstytucyjnych i ustawowych, zwłaszcza w zakresie ochrony praw i wolności jednostki.

Analogiczna – w pewnych granicach – funkcja została przypisana przez ustawodawcę art. 54 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756, ze zm.; dalej: k.w.), który penalizuje – w formie wykroczenia – przewinienia „przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych”.

2.4. Zgodnie z art. 24 § 1 k.w. „grzywnę wymierza się w wysokości od 20 do 5000 złotych, chyba że ustawa stanowi inaczej”. W wykroczeniach przeciwko przepisom porządkowym wydanym z upoważnienia ustawy kara grzywny została określona w granicach 20-500 złotych (art. 54 k.w.), przez co kara ta posiada stosunkowo niewielki stopień dolegliwości. Kara grzywny orzekana na podstawie art. 54 k.w. nie podlega też zamianie. Zamiana kary grzywny (na pracę społecznie użyteczną bądź areszt) może bowiem nastąpić tylko w odniesieniu do kwot przekraczających 500 złotych (art. 25 § 1 k.w.).

2.5. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że ze względu na społeczną funkcję wymienionych uprzednio i porównywalnych unormowań istnieje znaczna analogia pomiędzy celem określonym przez ustawodawcę, jakim jest zachowanie porządku, o którym mowa w art. 54 k.w. a jednym z celów określonych w istotnym tu regulaminie, do którego odsyła art. 4 u.c.p.g. i o którym traktuje kwestionowany art. 10 ust. 2a u.c.p.g. Analogia ta polega na tym, że oba przepisy służą ochronie porządku, ponadto wydawane są na podstawie upoważnienia ustawowego, a ich naruszenie jest zagrożone karą grzywny. Trybunał Konstytucyjny ma jednak na uwadze, że wykroczenie przeciwko przepisom służącym ochronie porządku (i czystości) w gminie, zawartym w regulaminie, jest zagrożone – zgodnie z art. 10 ust. 2a u.c.p.g. – karą grzywny, której granice nie zostały

określone w tym przepisie. W tej sytuacji można przyjąć, że znajdują tu zastosowanie ogólne zasady dotyczące wysokości grzywny ujęte w art. 24 § 1 k.w.

2.6. Powstaje zatem pytanie, czy kara grzywny określona w art. 24 § 1 k.w. w granicach 20-5000 złotych może być stosowana w odniesieniu do art. 10 ust. 2a u.c.p.g., czy też – z uwagi na wskazaną uprzednio analogię – należy rozważyć możliwość zastosowania kary grzywny w granicach wyznaczonych treścią art. 54 k.w., tj. w granicach 20-500 złotych. Dodatkową cechą ogólnie pojmowanej kary grzywny w granicach 20-5000 złotych jest to, że jeżeli kara grzywny zostanie orzeczona powyżej 500 złotych, a jej egzekucja okaże się bezskuteczna, to w myśl art. 25 § 2 k.w. może być – po spełnieniu określonych warunków – zamieniona na pracę społecznie użyteczną oraz – co istotne – na areszt. Zamiana taka prowadziłaby zatem do ingerencji w wolność osobistą, wolność poruszania się, co zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji mogłoby zostać ograniczone tylko w drodze ustawy.

2.7. Trybunał Konstytucyjny jest świadom, że natura wykroczenia z art. 10 ust. 2a u.c.p.g. może budzić wątpliwości dotyczące orzekanej kary grzywny. Biorąc pod uwagę konstytucyjną zasadę proporcjonalności w ograniczaniu korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji), można mieć wątpliwości, czy ze względu na znaczenie dóbr chronionych, jakimi są porządek lub czystość w gminie (w zakresie sprecyzowanym przez regulamin gminy), konstytucyjnie dopuszczalne jest ograniczenie dóbr wyższej wartości, jakimi są wolność i nietykalność osobista. Te zaś dobra ulegałyby ograniczeniu, gdyby dopuścić możliwość zamiany kary grzywny orzeczonej za wykroczenie z art. 10 ust. 2a u.c.p.g. na karę aresztu czy ograniczenia wolności. W każdym razie, idąc za orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, przyjąć trzeba, że zamiana tak orzeczonej grzywny na karę ograniczenia wolności lub areszt nie mogłaby następować automatycznie, bez odrębnego w tym zakresie orzeczenia sądowego.

Okoliczność, że o grzywnie za wykroczenia z art. 10 ust. 2a u.c.p.g. orzekają sądy, postrzegana być winna jako gwarancja orzekania w sprawach tego rodzaju w sposób bezstronny, profesjonalny i zindywidualizowany, przy każdorazowym uwzględnieniu stopnia społecznej szkodliwości konkretnych wykroczeń, stopnia zawinienia obwinionego, powtarzalności wykroczeń danego typu, a także innych aspektów prewencji ogólnej i szczególnej. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny akcentuje wspomniane już podobieństwo społecznej funkcji unormowań art. 54 k.w. w zestawieniu z art. 10 ust. 2a u.c.p.g. Trybunał przypomina, że art. 54 k.w. ogranicza karę grzywny do wysokości 500 złotych, co pośrednio eliminuje możliwość orzekania o zamianie tej kary na karę aresztu. Z tej perspektywy Trybunał Konstytucyjny postrzega argumenty przemawiające za upodobnieniem przesłanek wymiaru kary za niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie gminy (art. 10 ust. 2a u.c.p.g.), zwłaszcza w zakresie ochrony porządku w miejscach publicznych, do przesłanek determinujących orzekanie o karze grzywny na podstawie art. 54 k.w. Postrzeganie wspomnianej tu analogii nie przekreśla zasady, że zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu pozostają niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (w tym: ustawowym zasadom orzekania o winie i karze) oraz że sądy są władzą odrębną i niezależną od innych władz (art. 173 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza zarazem, że zasadnicze elementy czynu zabronionego, za który orzeczona może być kara grzywny na podstawie art. 10 ust. 2a u.c.p.g., zostały określone w ustawie. W szczególności określony został podmiot podlegający karze jako „ten, kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie”,

jak również wskazane zostało zachowanie podlegające karaniu, a polegające na niewykonywaniu obowiązków, jakie określa regulamin. Zgodnie z wypowiedziami doktryny (zob. W. Radecki, *Uwagi do art. 10 ust. 2a*, [w:] *Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Warszawa 2008,) dodanie do art. 10 kwestionowanej ustawy przepisu ust. 2a (ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw; Dz. U. Nr 100, poz. 1085, ze zm.) było podyktowane dążeniem do usunięcia wadliwości ustawy w brzmieniu pierwotnym, która nie dopuszczała penalizacji niewykonywania obowiązków ustalonych w uchwale rady gminy z tego powodu, że uchwała taka nie była (i nie jest) przepisem porządkowym. Wspomniana tu nowelizacja miała istotnie wzmocnić wykonywalność obowiązków określonych w uchwale rady gminy precyzujących zasady utrzymania porządku i czystości na terenie gminy. Pośrednio nowelizacja gwarantować miała realny sens stanowienia przez organ przedstawicielski samorządu gminnego dostosowanych do specyfiki i potrzeb gminy zasad utrzymania porządku i czystości. Podkreślić przy tym należy, że ust. 2a w art. 10 u.c.p.g. dotyczy innych obowiązków niż nakładane na właścicieli nieruchomości na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 3a i 3b u.c.p.g. (niewykonanie tych ostatnich obowiązków stanowi wykroczenie z art. 10 ust. 2 u.c.p.g.). W praktyce rozróżnienie to nieco się zaciera, gdyż sankcje przewidziane za wykroczenia z art. 10 ust. 2 i 2a u.c.p.g. ujęte zostały w sposób identyczny.

2.8. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że orzeczenie kary grzywny za niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie, o którym mowa w art. 10 ust. 2a u.c.p.g., w wysokości do 500 złotych (i bez możliwości jej zamiany na karę aresztu) charakteryzuje się umiarkowanym stopniem dolegliwości. W tym aspekcie tak orzeczona kara wydaje się nie naruszać zasady proporcjonalności ograniczania konstytucyjnych praw i wolności ujętej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Art. 10 ust. 2a u.c.p.g. dostatecznie określa czyn zabroniony. Cechami tego czynu są: a) wykroczenie przeciwko przepisom wydawanym na podstawie upoważnienia ustawowego, b) wykroczenie przeciwko przepisom mającym na celu ochronę porządku, c) to, że czyn ten odnosi się do zachowań w miejscach publicznych (nie zaś – niepublicznych).

Na marginesie Trybunał Konstytucyjny pragnie przypomnieć, że konstytucyjność unormowań art. 54 k.w. została potwierdzona w wyroku Trybunału z 8 lipca 2003 r. (sygn. P 10/02).

2.9. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że na mocy przywołanego wyroku o sygn. P 10/02 dopuszczone zostało karanie za wykroczenia karami o małym stopniu dolegliwości na podstawie przepisów pozaustawowych pod warunkiem, że przepisy te zostały wydane przez organ posiadający demokratyczną legitymację do sprawowania władzy. W odniesieniu do organów określonych w art. 4 u.c.p.g., upoważnionych do wydania regulaminu, warunek ten został spełniony. Organy stanowiące samorządu terytorialnego (rady gmin) posiadają bowiem demokratyczną legitymację do sprawowania władzy; są wybierane w powszechnych, równych i bezpośrednich wyborach, przeprowadzanych w głosowaniu tajnym.

2.10. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zasada decentralizacji władzy publicznej, w ramach której zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględnia więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewnia jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określonych w ustawie (art. 15 Konstytucji), dopuszcza i przewiduje dostosowanie do warunków miejscowych przepisów prawa powszechnie

obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Trudno byłoby bowiem przyjąć za realistyczne założenie, że przepisy dotyczące utrzymania porządku (i czystości) w gminie byłyby jednolite we wszystkich gminach na terytorium całego państwa, w tym: w gminach miejskich i gminach wiejskich, gminach uprzemysłowionych i gminach np. uzdrowiskowych. Utrzymanie czystości i porządku w gminie wymaga bowiem znajomości specyfiki miejscowej (uwarunkowań i potrzeb) danego terytorium i zamieszkujących go obywateli, co przekłada się na adekwatne przepisy w tym zakresie. W tym właśnie celu upoważnione do tego organy samorządu terytorialnego stanowią prawo miejscowe, które zgodnie z Konstytucją może prowadzić do ograniczenia praw i wolności, pod warunkiem respektowania unormowań art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.11. Należy ponadto uznać za zasadny pogląd Prokuratora Generalnego wyrażony w pisemnym stanowisku z 21 stycznia 2009 r., że „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”.

2.12. W związku z powyższym, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, kwestionowany art. 10 ust. 2a u.c.p.g. jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji.

3. Sąd pytający zarzucił również, że art. 10 ust. 2a u.c.p.g. narusza konstytucyjną zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji, gdyż może prowadzić do różnego traktowania osób zachowujących się w identyczny sposób ze względu na ich miejsce zamieszkania.

3.1. Trybunał Konstytucyjny pragnie przypomnieć, że zasada równości wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji nakazuje jednakowe traktowanie podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie nie pozostawia wątpliwości, że wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relevantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez jakichkolwiek zróżnicowań faworyzujących bądź dyskryminujących. Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wymaga zarówno uprzedniego zweryfikowania sytuacji prawnej podmiotów, jak i stosownej analizy dotyczącej ich cechy wspólnej oraz cechy różniącej (por. wyrok z 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35). Równość wymaga, aby zróżnicowanie prawne podmiotów (ich kategorii) pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej jako adresatów norm prawnych. Wyrażona w ten sposób sprawiedliwość rozdzielcza oznacza, że równych traktować należy równo, podobnych należy traktować podobnie i nie wolno tworzyć takiego prawa, które różnicowałoby sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama. Tak rozumiana równość oznacza zatem akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów, z tym jednak, że różne traktowanie powinno być dostatecznie uzasadnione (zob. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. K 10/06, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33; por. też wyroki TK z 16

grudnia 1997 r., sygn. K 8/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 70, s. 502 i z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40, s. 243-244).

3.2. Sąd pytający zarzucił, że unormowanie art. 10 ust. 2a u.c.p.g. może prowadzić do „powstania separatystycznych uregulowań prawnych dotyczących obywateli, implikowanych ich miejscem zamieszkania”. Kwestionowana regulacja – w ocenie sądu pytającego – może bowiem powodować, że takie samo zachowanie w jednym wypadku uznawane będzie za wykroczenie, podczas gdy już w sąsiedniej gminie zachowanie takie nie będzie analogicznie penalizowane.

3.3. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego za utrwalony należy uznać pogląd, że wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w przekonujących argumentach. Argumenty te (jak ujął to Trybunał w uzasadnieniu orzeczenia z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96) „muszą mieć: po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium (...). Po drugie, argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (...) jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej”.

3.4. Trybunał Konstytucyjny pragnie przypomnieć, że regulamin, wydawany na podstawie upoważnienia zawartego w art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.; dalej: u.s.g.) oraz art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g., jest aktem prawa miejscowego. W myśl art. 87 ust. 2 Konstytucji akty prawa miejscowego są zaliczane do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Obszary te, w przypadku działania organów gminnych, to różne gminy o odmiennych uwarunkowaniach przyrodniczych, środowiskowych, demograficznych, gospodarczych oraz kulturowych. Różnicowanie poszczególnych gmin dotyczy również prowadzonej tam działalności oraz istotnych funkcji gminy w zakresie rzutuującym bezpośrednio na uwarunkowania dotyczące utrzymania czystości oraz zachowania porządku w miejscach publicznych.

Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g. na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Ograniczony zasięg mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego powoduje, że dotyczą one wszystkich mieszkańców oraz podmiotów znajdujących się na obszarze działania organów stanowiących takie uregulowania prawne. W rozpatrywanej sprawie obowiązki regulaminowe ograniczają się tylko, w myśl § 25 ust. 1 regulaminu, do właścicieli psów, którzy mieszkają na terenie Płocka. Najważniejszą cechą odróżniającą przepisy prawa miejscowego od przepisów obowiązujących na obszarze całego kraju jest zatem lokalny zasięg ich obowiązywania. Cechą istotną dla podlegania przepisom ustanowionym przez Radę Gminy Płock jest w rozpatrywanym tu zakresie zamieszkiwanie właściciela psa na terenie miasta Płock. Z punktu widzenia tej cechy wszyscy mieszkańcy Płocka traktowani są w sposób równy, a więc z zachowaniem wymogów art. 32 ust. 1

Konstytucji. Cechą charakterystyczną prawa miejscowego, stanowionego przez samorządowe organy lokalne, jest zróżnicowanie tego prawa dla poszczególnych gmin, a tym samym dla mieszkańców różnych gmin. Mieszkańców różnych gmin nie obejmuje ta sama cecha istotna, jaką jest zamieszkiwanie na obszarze konkretnej gminy. Sąd pytający, podnosząc zarzut naruszenia prawa przez art. 10 ust. 2a u.c.p.g. konstytucyjnej zasady równości, nie uwzględnia w dostatecznym stopniu specyfiki prawa miejscowego znajdującej umocowanie w art. 15, art. 94 i art. 166 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie stoi na stanowisku, że wolą ustrojodawcy jest zapewnienie władzy lokalnej znacznej swobody w kształtowaniu za pomocą przepisów prawa miejscowego, stosunków społecznych w sposób adekwatny do warunków i specyfiki danego terenu (wyrok TK z 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02). Trybunał Konstytucyjny podziela w tym aspekcie pogląd Prokuratora Generalnego, że „Konstytucja dopuszcza unormowanie określonych zagadnień, związanych z odzwierciedleniem wolności i praw konstytucyjnych, w aktach prawa miejscowego w sposób niejednolity, w zależności od specyfiki danego terenu, którego dany akt prawa miejscowego dotyczy. Niemniej te niejednolite regulacje nie tracą charakteru prawa powszechnie obowiązującego, co oznacza, że ich obowiązywanie jest ograniczone do określonego terenu, nie zaś do określonych kategorii podmiotów”.

3.5. Wskazane wyżej okoliczności prowadzą do wniosku, że art. 10 ust. 2a u.c.p.g. nie jest niezgodny z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Mając na względzie wskazane powyżej okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.