

POSTANOWIENIE Z DNIA 24 LUTEGO 2006 R.

I KZP 52/05

Jeżeli w ustawie wskazano, że orzekanie co do określonego czynu następuje na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, to czyn taki zawsze jest wykroczeniem, a więc także wówczas, gdy jest zagrożony karą grzywny wyższą niż 5.000 złotych.

Przewodniczący: sędzia SN S. Zabłocki.

Sędziowie SN: P. Hofmańsk, W. Płóciennik (sprawozdawca).

Prokurator Prokuratury Krajowej: A. Herzog.

Sąd Najwyższy w sprawie Piotra B., po rozpoznaniu przedstawionego na podstawie art. 441 § 1 k.p.k. przez Sąd Okręgowy w O., postanowieniem z dnia 21 października 2005 r., zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy:

„Czy czyn opisany w art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz. U. 04. 92. 881) stanowi wykroczenie w rozumieniu art. 1 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1808) – Kodeks wykroczeń ?”

p o s t a n o w i ł odmówić podjęcia uchwały.

UZASADNIENIE

Zagadnienie prawne przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia sformułowane zostało przez Sąd Okręgowy w O. w następującym układzie procesowym.

W dniu 5 sierpnia 2005 r. do Sądu Rejonowego w O. wpłynął podpisany przez funkcjonariusza Komendy Miejskiej Policji w O. wniosek o ukaranie w postępowaniu zwyczajnym Piotra B. obwinionego o to, że w okresie od dnia 8 czerwca 2005 r. do dnia 11 lipca 2005 r., w O. prowadząc działalność handlową w firmie SIL BUD „Piotr B.” wprowadził do obrotu wyroby budowlane w postaci 1686 sztuk cegły pełnej ZMB 25 x 12 x 6,6 – nienadające się do stosowania przy wykonywaniu robót budowlanych oraz na przedmiotowym wyrobie, który nie spełnia wymagań określonych w ustawie o wyrobach budowlanych, umieścił znak budowlany, tj. o wykroczenie z art. 34 ust. 1 i 34 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych.

Postanowieniem z dnia 22 września 2005 r., Sąd Rejonowy w O. na podstawie art. 62 § 1 i 2 k.p.s.w. i art. 5 § 1 pkt 2 k.p.s.w. w zw. z art. 1 § 1 k.w. i art. 118 § 2 k.p.s.w. umorzył postępowanie, a kosztami postępowania w sprawie obciążył Skarb Państwa. W uzasadnieniu swojego orzeczenia Sąd stwierdził, że mimo, iż art. 36 ustawy o wyrobach budowlanych przewiduje, że orzekanie w sprawach o czyny z art. 34 tej ustawy następuje na podstawie kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, czyn ten nie jest wykroczeniem, bowiem zagrożony jest karą grzywny do 100 000 zł, zaś z art. 1 § 1 k.w. wynika, że wykroczeniem jest czyn zagrożony pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5 000 zł lub nagany. W zażaleniu na opisane postanowienie Komendant Miejski Policji w O. podniósł, że czyny z art. 34 ust. 1 i 2 ustawy o wyrobach budowlanych należy traktować „w kategorii wykroczenia” i wniósł o uchylenie zaskarżonego

orzeczenia oraz przekazanie sprawy Sądowi Rejonowemu w O. do rozpoznania. Rozpoznając zażalenie Sąd Okręgowy w O. powziął wątpliwość, którą wyraził w sformułowanym na podstawie art. 441 § 1 k.p.k. zagadnieniu prawnym, które postanowieniem z dnia 21 października 2005 r., przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia.

Prokurator Prokuratury Krajowej wniósł o odmowę podjęcia uchwały uznając, że analiza treści pytania prawnego Sądu Okręgowego w O. prowadzi do stwierdzenia, iż podniesiona w nim wątpliwość ma charakter pozorny, a postawione pytanie nie odpowiada istocie problemu wynikającego z okoliczności sprawy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Stanowisko wyrażone przez prokuratora Prokuratury Krajowej uznać należy za trafne. Z treści art. 441 § 1 k.p.k. wynika, że wystąpienie z pytaniem prawnym zasadne jest wówczas, gdy z zagadnieniem o charakterze prawnym wiąże się istotny problem interpretacyjny. Ma to miejsce w sytuacji, gdy zagadnienie prawne dotyczy przepisu rozbieżnie interpretowanego w praktyce sądowej albo przepisu o oczywiście wadliwej redakcji lub niejasno sformułowanego. Inaczej mówiąc, materialnym wymogiem uzasadniającym udzielenie odpowiedzi na pytanie prawne, sformułowane na podstawie art. 441 § 1 k.p.k., jest stwierdzenie, że przedstawione pytanie dotyczy zagadnienia rzeczywiście wymagającego zasadniczej wykładni ustawy (por. R.A. Stefański: Instytucja pytań prawnych do Sądu Najwyższego w sprawach karnych, Kraków 2001, s. 353, z przywołanym tam orzecznictwem).

Analiza treści przedstawionego Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego wskazuje, że podniesiona w nim wątpliwość ma w istocie charakter pozorny.

Kodeks wykroczeń w art. 1 § 1 definiuje wykroczenie jako czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jej po-

pełnienia pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5 000 zł lub nagany. Na gruncie prawa wykroczeń ukształtowany został pogląd, że o tym, czy dany czyn jest występkiem czy też wykroczeniem, decyduje najwyższa kara, jaką za czyn taki przewiduje ustawa (por. J. Bafia, D. Egierska, I. Śmietanka: Kodeks wykroczeń, Komentarz, Warszawa 1980, s. 13). Wskazana reguła sprawdza się w odniesieniu do kodeksowych typów czynów zabronionych (jest zresztą oczywiste, że czyn opisany w części szczególnej Kodeksu karnego jest przestępstwem, zaś czyn, którego znamiona opisano w części szczególnej Kodeksu wykroczeń stanowi wykroczenie). Problemy z rozróżnieniem przestępstw i wykroczeń pojawić się mogą na tle uregulowań zawartych w ustawach pozakodeksowych. W piśmiennictwie zwracano uwagę na różnorodność technik stosowanych przez ustawodawcę przy konstruowaniu wykroczeń (por. W. Radecki: Normatywne ujęcie wykroczenia, Prokuratura i Prawo 2003, nr 2, s. 61-74; J. Warylewski w: J. Warylewski, T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszcyński, J. Stelina, G. Wierczyński: Zasady techniki prawodawczej. Komentarz, Warszawa 2003, s. 341-342). Należą do nich w szczególności:

1. sformułowanie sankcji, np.:
 - „podlega karze aresztu albo grzywny”,
 - „podlega karze ograniczenia wolności albo nagany”,
 - „podlega karze grzywny do 5000 zł” (lub niższej),
2. użycie nazwy własnej „wykroczenie” i zagrożenie wyłącznie grzywną bez wskazania górnej granicy,
3. zagrożenie wyłącznie grzywną bez określenia górnej granicy z jednoczesnym wskazaniem, że orzekanie następuje w trybie kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia,
4. wskazywanie w odniesieniu do przestępstw, że są one zagrożone „grzywną”, czy w odniesieniu do sprawcy, iż „podlega grzywnie” [arg. m.in. z art. 7 § 3 k.k. oraz z art. 5 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. –

Przepisy wprowadzające Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 544, ze zm.)], zaś w stosunku do wykroczeń używanie zwrotu „podlega karze grzywny” [arg. z art. 1 § 1 Kodeksu wykroczeń, czy poszczególnych sankcji zawartych w przepisach karnych ustaw dodatkowych – np. art. 27 j ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miast (Dz. U. Nr 113, poz. 984, ze zm.)].

W sankcji art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych wskazano, że sprawca stypizowanych w tym przepisie czynów „podlega grzywnie do 100 000 zł”. Pomijając kwestię prawidłowości sformułowania kryterium przedstawionego w pkt 4, wszak grzywny określone w art. 7 § 3 k.k. i art. 5 § 2 przepisów wprowadzających Kodeks karny są bez wątpienia karami (art. 32 pkt 1 k.k.), zauważyć należy, że zagrożenie karą grzywny do 100 000 zł w zestawieniu z art. 1 § 1 k.w. może sugerować, iż czyny opisane w art. 34 omawianej ustawy są występkami. Rzecz jednak w tym, że w art. 36 tejże ustawy zapisano, iż orzekanie w sprawach określonych m.in. w art. 34 następuje na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Jak już wspomniano, klauzula określająca tryb orzekania w sprawach o dane czyny jest jedną z metod legislacyjnych, umożliwiających odróżnienie wykroczenia od występkę. Przepis § 81 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908) przewiduje, że jeżeli na podstawie sankcji karnej, określonej w przepisie karnym nie da się ustalić, czy dany czyn zabroniony jest przestępstwem czy wykroczeniem, na końcu przepisów karnych zamieszcza się przepis określający tryb orzekania w sprawach o ten czyn i nadaje mu się brzmienie: „Orzekanie w sprawach o czyny, o których mowa w art. ..., następuje w trybie przepisów Kodeksu postępowania ...”. Wprawdzie w rozważanym przypadku górna granica zagrożenia karą grzywny jest oznaczona, co w kontekście art. 1 § 1 k.w. pozwalałoby na ustalenie, czy w grę wchodzi przestępstwo czy wykro-

czenie, to jednak, mimo że przepisy art. 34 i 36 ustawy o wyrobach budowlanych zostały sformułowane sprzecznie z dyrektywą zawartą w przywołanym wyżej § 81 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, nie oznacza, iż zawarte w art. 36 ustawy określenie trybu postępowania pozostaje bez znaczenia dla stwierdzenia, czy czyny z art. 34 ustawy są przestępstwami czy wykroczeniami. Zawarte w art. 36 ustawy stwierdzenie, że orzekanie w sprawach określonych m.in. w art. 34 następuje na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oznacza, iż wolą ustawodawcy było uznanie czynów z art. 34 ustawy za wykroczenia. Odmienne rozumienie omawianych przepisów pozostawałoby w rażącej sprzeczności z zasadą racjonalności ustawodawcy. Z zasady tej wynika, że żaden przepis ustawy, a nawet żaden z fragmentów przepisu, nie może być uznany za zbędny, co uniemożliwia zignorowanie zapisu zawartego w art. 36 omawianej ustawy. Potrzeba respektowania przesłanki o racjonalności ustawodawcy wyklucza także możliwość przyjęcia, że jego wolą było doprowadzenie do sprzeczności w systemie prawa normującego określoną dziedzinę życia społecznego. Niedopuszczalne jest więc uznanie, że czyny z art. 34 ustawy o wyrobach budowlanych są występками, lecz ze względu na zapis zawarty w art. 36 ustawy orzekanie w tym sprawach następowałoby na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, albowiem z art. 1 § 1 tego aktu prawnego wynika, iż reguluje on postępowanie właśnie w sprawach o wykroczenia. Rozważane rozwiązanie jest niemożliwe do zaakceptowania także z powodów gwarancyjnych. Oczywiście jest przecież, że przepisy procedury karnej formułują znacznie surowsze standardy gwarancyjne niż przepisy Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

Warto zauważyć, że rozważana sytuacja nie jest na gruncie pozakodeksowych przepisów dotyczących wykroczeń wyjątkowa. Regulacja zbliżona do zawartej w art. 34 i 36 ustawy o wyrobach budowlanych pojawiła

się już w przeszłości w przepisach art. 45 – 47 i art. 48 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie ocen zgodności (Dz. U. Nr 166, poz. 1360). Wprawdzie ustawą z dnia 29 sierpnia 2003 r. (Dz. U. Nr 170, poz. 1652) między innymi uchylono art. 48 wskazanej ustawy, przez co czyny opisane w art. 45 – 47 (a także w dodanym art. 47a) przesunięte zostały do kategorii występków, to jednak w systemie prawnym nadal funkcjonują przepisy zawierające podobne rozwiązania. Wystarczy wymienić w tym miejscu wspomnianą wcześniej ustawę z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (art. 27j w związku z art. 27s) oraz art. 202d w związku z art. 203 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r., Nr 159, poz. 1547 ze zm.).

Poczynione rozważania nie usuwają jednak oczywistej sprzeczności między treścią art. 1 § 1 k.w. a uznaniem czynów z art. 34 ustawy o wyrobach budowlanych za wykroczenia, skoro górna granica grzywny grożącej za te czyny dwudziestokrotnie przekracza zagrożenie kodeksowe. W celu usunięcia tej sprzeczności należy sięgnąć do podstawowej zasady wykładni prawa wyrażonej sentencją *lex posterior derogat legi priori* i przyjąć, że późniejsza, w stosunku do daty wejścia w życie Kodeksu wykroczeń, ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych zmienia regułę wynikającą z art. 1 § 1 k.w. Przeszkody w dokonaniu takiego zabiegu nie stanowi fakt, że wskazany przepis art. 1 § 1 znajduje się w kodeksie, zajmującym, jak każda tego typu ustawa, szczególne miejsce w systemie prawa, bowiem nie wiąże się z nim szczególne miejsce w hierarchii źródeł prawa (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 maja 1999 r., P 10/98, ZUOTK 1999, z. 4. s. 77 oraz orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 1994 r., K 2/94, OTK 1994, cz. II, s. 41 – 43, a także W. Radecki: Normatywne ujęcie ..., s. 72).

Konkludując należy stwierdzić: jeżeli w ustawie wskazano, że orzekanie co do określonego czynu następuje na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, to czyn taki zawsze jest wykroczeniem, a więc także wówczas, gdy jest zagrożony karą grzywny wyższą niż 5.000 złotych.

Kierując się powyższym, Sąd Najwyższy postanowił jak na wstępie.