



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 6 marca 2017 r.

Pozycja 10

POSTANOWIENIE

z dnia 1 marca 2017 r.

Sygn. akt K 13/14

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący

Zbigniew Jędrzejewski

Piotr Pszczółkowski

Stanisław Rymar – sprawozdawca

Michał Warciński,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 1 marca 2017 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 482) w zakresie, w jakim pomija przesłankę znikomej szkodliwości społecznej czynu, jako wyłączającej odpowiedzialność za wykroczenie, z art. 45 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 20 czerwca 2014 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO lub wnioskodawca) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 482; dalej: k.w.) w zakresie, w jakim przepis ten pomija przesłankę znikomej szkodliwości społecznej czynu jako wyłączającej odpowiedzialność za wykroczenie, z art. 45 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Wychodząc z założenia, że prawo wykroczeń należy zakwalifikować jako prawo karne *sensu largo*, a odpowiedzialność za wykroczenie można uznać za szeroko rozumianą odpowiedzialność karną, wnioskodawca przyjął, iż prawo wykroczeń to „szczególny rodzaj postępowania karnego, w którym znajdują zastosowanie podstawowe zasady i konstrukcje

tego ostatniego. (...) Tymczasem zawarta w art. 1 Kodeksu wykroczeń definicja wykroczenia, nie zawiera odpowiednika art. 1 § 2 Kodeksu karnego, według którego nie stanowi przestępstwa czyn zabroniony odznaczający się znikomym stopniem społecznej szkodliwości”. Ustawodawca nie zrealizował tym samym na poziomie prawa wykroczeń podstawowej zasady prawa karnego materialnego – *nullum crimen sine periculo sociali*. W ocenie RPO, „przyjęcie w art. 1 § 2 Kodeksu karnego zasady znikomej społecznej szkodliwości czynu, jako wyłączającej odpowiedzialność karną, ma fundamentalne znaczenie dla całej konstrukcji odpowiedzialności penalnej i jawi się jako słuszne i konieczne w ukształtowaniu procesu karnego, zgodnie z konstytucyjną zasadą sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy”. Podobną doniosłość – zdaniem RPO – należy przypisać przesłance społecznej szkodliwości czynu zabronionego w obszarze prawa karnego skarbowego.

We wniosku wyrażono pogląd, że „literalne brzmienie art. 1 Kodeksu wykroczeń świadczy o tym, że społeczna szkodliwość czynu to materialna cecha, materialny substrat, wykroczenia, czyli jego ujemna społecznie treść (...). Mimo że ustawodawca w art. 47 § 6 Kodeksu wykroczeń wprowadza kryteria oceny społecznej szkodliwości czynu (...) to jednak, (...) inaczej niż ma to miejsce w Kodeksie karnym, nie posługuje się w Kodeksie wykroczeń określeniami stopni społecznej szkodliwości (...) brak ujęcia w art. 1 Kodeksu wykroczeń zasady znikomej społecznej szkodliwości czynu, jako wyłączającej odpowiedzialność karną (*sensu largo*) powoduje, że wykroczeniem jest czyn nacechowany nawet niewielką, nikłą społeczną szkodliwością czynu”.

Zdaniem RPO, o niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 45 ust. 1 Konstytucji przesądza „obligatoryjność orzekania o sprawstwie w sprawie o wykroczenie (...). [M]imo stwierdzenia znikomej społecznej szkodliwości czynu, prowadzi [to] (...) do wyłączenia realnej roli sądu w podejmowaniu decyzji w przedmiocie odpowiedzialności karnej *sensu largo*. Brak kryterium znikomej społecznej szkodliwości przy wykroczeniach sprawia, iż sąd *de facto* pozbawiony zostaje immanentnej roli mu przynależnej, tj. wymierzania sprawiedliwości. Jego władza dyskrecjonalna w tym zakresie zostaje tak ograniczona, że w sytuacji uznania przezeń danego zachowania za zgodne z opisem czynu zabronionego wyrażonym w ustawie karnej (element formalny w istocie przestępstwa) jest zmuszony do przyjęcia odpowiedzialności i karygodności za dane zachowanie pomimo, że brak jest elementu materialnego, gdyż np. rozmiary szkody, czy motywacja sprawcy powodują, że uznanie winnym przeczy regułom sprawiedliwości, stanowi wyraz «bezduszości» prawa i wpływa ujemnie na jego autorytet w społeczeństwie. Sąd w sprawie o wykroczenie, podobnie jak ma to miejsce w innych procedurach penalnych, powinien mieć zatem możliwość podjęcia niezawisłe i niezależnie decyzji, które z uwagi na okoliczności sprawy, w tym determinujące brak karygodności czynu, będą odpowiadały zasadom sprawiedliwego procesu”.

Zakwestionowany przepis, w ocenie wnioskodawcy, narusza ponadto konstytucyjną zasadę równego traktowania. Zdaniem RPO, „ustawodawca wykazał się niekonsekwencją w ukształtowaniu odpowiedzialności za wykroczenie. W procedurze karnoskarbowej przyznał bowiem możliwość wyłączenia odpowiedzialności za wykroczenia karnoskarbowe, w przypadku stwierdzenia przez sąd znikomej społecznej szkodliwości czynu, natomiast taką możliwość wyłączył w sprawach o wykroczenia stypizowane w Kodeksie wykroczeń. Takie zróżnicowanie, w świetle standardów konstytucyjnych jest niedopuszczalne, co świadczy, że pominięcie legislacyjne w art. 1 Kodeksu wykroczeń narusza zasadę równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji”.

2. W piśmie z 11 marca 2015 r. Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: uTK z 1997 r.).

W ocenie Marszałka Sejmu, wydanie wyroku w niniejszej sprawie jest niedopuszczalne, gdyż wnioskodawca nie wykazał hierarchicznej niezgodności norm, sformułował jedynie postulaty *de lege ferenda*. Marszałek Sejmu podał w wątpliwość, „czy na gruncie kwestionowanego przez Rzecznika przepisu można rozważać zaistnienie pominięcia ustawodawczego (a więc także, czy zasadne było posłużenie się w *petitum* wniosku słowem «pomija»)”. W piśmie Sejmu wyrażono pogląd, że „w obrębie szeroko rozumianej odpowiedzialności karnej obowiązują różne szczegółowe reżimy odpowiedzialności, w tym odpowiedzialność karna *sensu stricto* (za przestępstwa), odpowiedzialność za wykroczenia oraz odpowiedzialność karna skarbową, obejmująca przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe. Każdy z tych reżimów, choć mają one wspólne korzenie, odnosi się do czynów o odmiennym charakterze, co uzasadnia przyjmowane odrębności regulacji w zakresie niektórych zasad ponoszenia odpowiedzialności i zagadnień proceduralnych. Niezrozumiałe jest zatem opieranie argumentacji kwestionującej zgodność przepisu prawa wykroczeń z Konstytucją na wykazywaniu odmienności – określanej przez wnioskodawcę mianem niekonsekwencji – w uregulowaniu jednego z elementów konstrukcyjnych tej odpowiedzialności. Jest tak zwłaszcza dlatego, że owa odmiennność wiąże się ściśle z przyczynami nadania prawu wykroczeń do pewnego stopnia odrębnego statusu (...) a także ujęcia go w osobnym akcie o charakterze kodeksu. Zdaniem Sejmu, wywody Rzecznika zawierają w istocie postulaty *de lege ferenda*, zmierzające do przebudowy polskiego systemu prawa karnego. Postulaty te, mimo że nadano im szatę zarzutów niekonstytucyjności, nie mogą być rozpoznane przez sąd konstytucyjny i powinny ewentualnie zostać skierowane do ustawodawcy w celu skłonienia go do rozważenia zasadności proponowanych zmian. Ostateczna decyzja co do celowości reformy należy jednak właśnie do ustawodawcy, który dysponuje w tym zakresie swobodą, a kierunek rozstrzygnięcia w kwestii zasadności podjęcia prac legislacyjnych jest – i musi pozostać – uzależniony od woli politycznej. Podważanie założeń konstrukcyjnych systemu prawa karnego, zmierzające do zmiany przyjętego modelu reakcji karnej, nie powinno się dokonywać w drodze kwestionowania tego modelu przed Trybunałem jako nie dość odpowiadającego oczekiwaniom wnioskodawcy (...). Odniesienie się do braku jednolitości uregulowań dotyczących przestępności czynu na gruncie różnych reżimów prawa karnego *sensu largo* miałyby charakter kontroli poziomej. Należy przypomnieć, że zarzut «sprzeczności poziomej» pozostaje poza zakresem kontroli Trybunału”.

Zdaniem Marszałka Sejmu, nawet gdyby przyjąć, że wnioskodawca wykazał istnienie pominięcia prawodawczego, które może podlegać kontroli Trybunału Konstytucyjnego, postępowanie i tak powinno podlegać umorzeniu. W piśmie je inicjującym nie przedstawiono bowiem dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności. W stanowisku Sejmu wyrażono pogląd, że „[t]rzeba wskazać, że część wywodów zawartych we wniosku nie odnosi się w ogóle do relacji między wskazanym w *petitum* zakresem zaskarżenia a powołanymi tam wzorcami kontroli. Przedstawione wcześniej treści zawierają omówienie stanu prawnego i poglądów nauki prawa na konstrukcję społecznej szkodliwości czynu na gruncie ustaw karnych. Samo sformułowanie zarzutu niezgodności art. 1 k.w. z Konstytucją pojawia się dopiero na s. 10 wniosku (przy czym pismo liczy sobie 15 stron). Zarzutowi nie towarzyszy jednak ani jego uzasadnienie, ani wskazanie dowodów na jego poparcie”.

Ponadto, w ocenie Marszałka Sejmu, „szczególnie rażący jest zupełny brak uzasadnienia zarzutu odnoszącego się do art. 32 ust. 1 Konstytucji, z którym zakwestionowana regulacja, zdaniem Rzecznika, «może pozostawać w sprzeczności» (...). Część wniosku poświęcona zasadzie równości zawiera jeden obszerny akapit podsumowujący kluczowe elementy rozumienia tej zasady w orzecznictwie TK (konstrukcja cechy relewantnej, wymagania stawiane wobec kryterium będącego podstawą zróżnicowania), a następnie wnioskodawca zamieszcza trzy zdania odnoszące się do zaskarżonego przepisu”.

W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 1 k.w. w zakresie, w jakim nie przewiduje „znikomej społecznej szkodliwości czynu” jako okoliczności wyłączającej odpowiedzialność za wykroczenie, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3. W piśmie z 29 kwietnia 2015 r. Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 uTK z 1997 r., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W ocenie Prokuratora Generalnego, wnioskodawca nie sformułował zarzutu hierarchicznej niezgodności norm, ale postulat *de lege ferenda* dotyczący zmiany aksjologicznego założenia postępowania w sprawach o wykroczenia. Zdaniem Prokuratora Generalnego, „biorąc pod uwagę (...) poglądy doktryny oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, należy przede wszystkim stwierdzić, że pomiędzy prawem karnym, prawem wykroczeń oraz prawem karnym skarbowym zachodzą daleko idące różnice. O dopuszczalności uwzględniania tych różnic może świadczyć już chociażby to, że poszczególne systemy prawa zostały skodyfikowane w oddzielnych aktach prawnych. W przypadku prawa karego skarbowego mamy do czynienia nie tylko z odrębną regulacją kodeksową, ale też z autonomią części ogólnej oraz «własną» częścią szczególną z «własną» typologią czynów skarbowych (...). Jednocześnie prawo karne skarbowe w swej części materialnoprawnej pozostaje jednak prawem karnym w szerokim znaczeniu tego pojęcia, jako tak zwane szczególne prawo karne, czyli mające określone odrębności, choć rządzące się takimi samymi, aczkolwiek nie tymi samymi, zasadami odpowiedzialności. Odmienne natomiast wygląda część proceduralna, w której wprost stosuje się przepisy Kodeksu postępowania karnego, tyle że odpowiednio i z pewnymi odrębnościami określonymi w Kodeksie karnym skarbowym. Istotną «odrębnością» prawa karnego skarbowego na tle pozostałych dwóch porównywanych tutaj systemów prawa jest przedmiot ochrony. (...) To, co zdecydowanie różni przestępstwo od wykroczenia, to, stanowiąca ich substrat, społeczna szkodliwość. Wykroczenia charakteryzuje bowiem generalnie (w kategoriach zgeneralizowanych) mniejszy ładunek społecznej szkodliwości (ujemnej oceny), niż przestępstwa. (...) odrębności i generalne różnice pomiędzy prawem karnym skarbowym a prawem karnym i prawem wykroczeń oraz pomiędzy prawem karnym a prawem wykroczeń nie mogą nie pozostać bez wpływu na zakres pojęcia «społeczna szkodliwość», ujmowanego jako przesłanka odpowiedzialności za czyn zabroniony stanowiący przestępstwo skarbowe, wykroczenie skarbowe, ale też przestępstwo oraz wykroczenie. (...) należy stwierdzić, że materia w postaci «znikomej społecznej szkodliwości czynu» jako przesłanki wyłączającej odpowiedzialność za wykroczenie nie jest jakościowo tożsama ani też nie wykazuje daleko idącego podobieństwa z treściami uregulowanymi w art. 1 k.w. Społeczna szkodliwość czynu zabronionego na gruncie Kodeksu wykroczeń ma bowiem inne znaczenie, odmienne od znaczenia tego pojęcia, jakie zostało ukształtowane na gruncie Kodeksu karnego czy też Kodeksu karnego skarbowego. W prawie karnym skarbowym, prawie karnym oraz w prawie wykroczeń «społeczna szkodliwość» to bowiem przesłanka odpowiedzialności, która w każdym z tych trzech skodyfikowanych systemów prawa została ukształtowana w zależności od przedmiotu ochrony i stopnia ujemnej oceny objętych tymi kodyfikacjami czynów (stopnia społecznej szkodliwości w kategoriach zgeneralizowanych). Jednym z przejawów tej odmienności są sankcje karne, pomiędzy którymi na gruncie trzech (wskazanych wyżej) systemów prawa zachodzą daleko idące różnice. Przykładowo, sankcje za czyny zabronione stanowiące przestępstwa są, co oczywiste, o wiele surowsze od sankcji za czyny zabronione będące wykroczeniami. O ile bowiem za przestępstwa, co do zasady, grozi kara pozbawienia wolności w wymiarze co najmniej 1 miesiąca (za zbrodnie – na czas nie krótszy od lat 3), o tyle za wykroczenia karą «polegającą na pozbawieniu wolności» jest

kara aresztu, którą wolno wymierzyć tylko w rozmiarze od 5 do 30 dni, i tylko za niektóre wykroczenia, wyraźnie wskazane w Części szczególnej Kodeksu wykroczeń. Można zasadnie twierdzić, że wyraźnie łagodniejsza reakcja karna za wykroczenia w porównaniu z przestępstwami jest podyktowana zakładanym przez ustawodawcę zdecydowanie niższym (niekiedy nawet minimalnym) stopniem społecznej szkodliwości czynów kwalifikowanych jako wykroczenia. Skoro zatem wolą ustawodawcy było objęcie odpowiedzialnością za wykroczenia czynów zabronionych o niższym stopniu społecznej szkodliwości (...), to zredukowanie odpowiedzialności karnej za wykroczenia tylko do czynów zabronionych, których społeczna szkodliwość jest wyższa niż znikoma, stanowiłoby ingerencję w aksjologiczne założenia ustawodawcy i wyznaczone przez niego w art. 1 k.w. granice bezprawności”.

W ocenie Prokuratora Generalnego, „zastosowana w art. 1 k.w. konstrukcja stanowi logiczną konsekwencję przyjęcia przez ustawodawcę koncepcji odpowiedzialności za wykroczenia – koncepcji odmiennej od podstaw odpowiedzialności za przestępstwa czy za czyny skarbowe. Wprowadzenie rozwiązania postulowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich oznaczałoby gruntowną zmianę obowiązującego modelu odpowiedzialności za wykroczenia (do czego uprawniony jest tylko ustawodawca), a nie jego uzupełnienie o doregulowanie niezbędne z punktu widzenia zgodności z Konstytucją. Stanowi to wystarczającą podstawę do przyjęcia, że przedmiotem niniejszej sprawy jest pozostające poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego”.

Ponadto w stanowisku Prokuratora Generalnego wyrażono pogląd, że nie zasługuje na uwzględnienie argument wnioskodawcy, jakoby zakwestionowany przepis naruszał zasadę sprawiedliwości proceduralnej. Wychodząc z założenia, że sprawiedliwość proceduralna nie może być oceniana w kategoriach abstrakcyjnych, ale z uwzględnieniem kategorii spraw będących przedmiotem rozpoznania sądowego, Prokurator Generalny stwierdził, że brak w art. 1 k.w. „ograniczenia bezprawności czynów stanowiących wykroczenia do tych, które charakteryzuje wyższy niż znikomy stopień społecznej szkodliwości, wcale nie oznacza, że rola sądu orzekającego w sprawach o wykroczenia sprowadzona została, jak zdaje się sugerować Wnioskodawca, wyłącznie do «roli notariusza» (...). Wszak także w odniesieniu do kategorii spraw o wykroczenia sąd dysponuje instrumentami pozwalającymi mu miarkować odpowiedzialność (sprawiedliwie osądzić sprawcę). Wynika to z ciężącego na sędzię (i innych organach prowadzących postępowanie w sprawach o wykroczenia) obowiązku oceny *in concreto* stopnia społecznej szkodliwości czynu (...). Trzeba też podkreślić, że sprawca wykroczenia, o ile oczywiście w jego czynie zawarta będzie jakakolwiek społeczna szkodliwość (społeczna szkodliwość warunkująca uznanie zachowania za bezprawne), ale jej stopień okaże się tylko niewielki, może nawet nie ponieść odpowiedzialności za wykroczenie. Organ ujawniający wykroczenie może bowiem (...) poprzestać na zastosowaniu środków natury wychowawczej”.

II

Trybunał Konstytucyjny, zważył co następuje:

1. W dniu 3 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: uoTK). Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) do postępowań wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie uoTK stosuje się przepisy uoTK.

Postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte wnioskiem z 20 czerwca 2014 r., a więc przed wejściem w życie uoTK. W konsekwencji podstawę rozpoznania niniejszego

wniosku stanowi uoTK.

2. Trybunał Konstytucyjny uprawniony jest na każdym etapie postępowania badać, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienie z 1 kwietnia 2014 r., sygn. K 42/12, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 43). Z tego względu Trybunał postanowił rozstrzygnąć, czy dochowane zostały wymogi formalne, od których spełnienia uzależniona jest dopuszczalność merytorycznego rozpoznania wniosku.

3. Wniosek Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) inicjujący hierarchiczną kontrolę norm musi spełniać wymogi określone m.in. w art. 47 ust. 1-2 uoTK. Należy w nim wyraźnie określić zarzut niezgodności z Konstytucją, wskazać przedmiot i wzorce kontroli oraz sformułować uzasadnienie. Wymogów tych nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Uzasadnienie błędne lub nietrafne, o ile nie wpływa na rekonstrukcję nieprecyzyjnie sformułowanego zarzutu, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją (zob. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61).

Na wnioskodawcy spoczywa ciężar udowodnienia niezgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Jak konsekwentnie przyjmuje Trybunał, „[c]iężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z [K]onstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie (...) Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. K 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6; zob. też np. postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. P 120/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 143). Trybunał nie może wyręczać wnioskodawcy w doborze argumentacji właściwej do podnoszonych wątpliwości lub – wychodząc poza granice określone we wniosku – całkowicie modyfikować podstaw kontroli.

Niedochowanie wymogów formalnych wniosku przez RPO może stanowić przyczynę umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uoTK (zob. postanowienia TK z: 21 stycznia 2015 r., sygn. K 13/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 8 oraz z 13 stycznia 2015 r., sygn. K 44/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 4).

4. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wniosek inicjujący niniejsze postępowanie nie odpowiada wymaganiom wynikającym z art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 uoTK. Przemawiały za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, formułując w *petitum* zarzut niekonstytucyjnego pominięcia prawodawczego, wnioskodawca nie wskazał w uzasadnieniu, która norma konstytucyjna i dlaczego nakazywałaby ustawodawcy uregulowanie art. 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2015 r. poz. 1094, ze zm.; dalej: k.w.) w proponowany przez wnioskodawcę sposób. Trybunał Konstytucyjny przypomina zaś, że specyfika zarzutów dotyczących pominięcia prawodawczego wiąże się z wyjątkowym charakterem orzekania o pominięciach prawodawczych, a także z trudnościami w wyznaczeniu granicy między pominięciem a zaniechaniem prawodawczym. Zgodnie bowiem z art. 188 Konstytucji w kompetencji Trybunału jest orzekanie o wskazanych w nim przepisach prawa stanowionego, natomiast ocenianie konstytucyjności aktów prawnych pod względem zupełności regulacji dopuszcza się – zarówno w doktrynie, jak i w samym orzecznictwie TK – na zasadzie wyjątku. Trybunał musi podchodzić z ostrożnością do tego rodzaju zarzutów, aby działalnością orzecniczą nie wkraczać w sferę tworzenia prawa, zastrzeżoną, co do zasady, dla władzy ustawodawczej. Możliwość oceny konstytucyjności pominięć prawodawczych

winna zatem podlegać regule *exceptiones non sunt extendendae*. Charakter kontroli konstytucyjności pominięć legislacyjnych Trybunał określał wielokrotnie. Na szczególną uwagę zasługuje w tym kontekście postanowienie z 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70, w którym wskazano, że: „[o]kreślona regulacja może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne z punktu widzenia przedmiotu i celu tej regulacji. Ocena, czy ustawodawca dopuścił się pominięcia prawodawczego, wymaga więc *a casu ad casum* zbadania danego unormowania w kontekście wzorców i wartości konstytucyjnych, które ze względu na naturę tej regulacji muszą zostać poszerzone o daną kategorię podmiotów lub zachowań. To znaczy, że z norm konstytucyjnych da się odtworzyć wzorzec instytucji prawnej kształtowanej w akcie normatywnym, lecz instytucja w akcie tym ukształtowana konstytucyjnemu wzorcowi nie odpowiada (...). Niezbędnym warunkiem tej analizy jest ustalenie, że w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem, gdyż zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieuregulowanych z materiałami, które znalazły swój wyraz w treści kwestionowanego przepisu, może spowodować wykroczenie przez Trybunał poza sferę kontroli prawa”. Należało tymczasem zauważyć, że uzasadnienie wniosku nie spełnia wynikających z orzecznictwa przesłanek kontroli. Ponieważ ograniczono się wyłącznie do przywołania treści przepisów różnych ustaw (k.k., k.p.k., k.w., k.k.s.) oraz wybranych poglądów przedstawicieli doktryny prawa, uzasadnienie ma charakter deskryptywny i ocenny, a nie analityczny i argumentacyjny. Rzecznik Praw Obywatelskich nie tylko nie odnosi się do ugruntowanych w orzecznictwie konstytucyjnym kryteriów rozróżnienia pominięcia i zaniechania prawodawczego, ale przede wszystkim nie formułuje argumentacji konstytucyjnej. W tym kontekście rażąco, z uwagi na doniosłość formułowanego przez wnioskodawcę zarzutu (co wykazano w pismach Prokuratora Generalnego i Marszałka Sejmu), jest niepełny dobór przez wnioskodawcę literatury prawniczej oraz brak pogłębionej analizy orzecznictwa sądów powszechnych i Sądu Najwyższego. Trybunał Konstytucyjny podzielił tym samym pogląd Sejmu, że w istocie wnioskodawca formułuje postulat *de lege ferenda* niepodlegający ocenie w postępowaniu, o którym mowa w art. 188 Konstytucji. Samo zróżnicowanie brzmienia art. 1 k.w., art. 1 k.k. oraz art. 1 k.k.s., w zakresie problematyki społecznej szkodliwości czynu zabronionego, nie przesądza jeszcze o hierarchicznej niezgodności art. 1 k.w. z normami konstytucyjnymi.

Po drugie, formułując zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, wnioskodawca nie skoordynował merytorycznie *petitum* i uzasadnienia wniosku. Z pisma inicjującego niniejsze postępowanie nie wynika, która z czterech – wyodrębnionych w orzecznictwie konstytucyjnym – gwarancji prawa do sądu została naruszona przez zakwestionowany przepis. Trafnie dostrzeżono w stanowisku Sejmu, że w istocie uzasadnienie wniosku nie pozwala zidentyfikować, który z przepisów konstytucyjnych powinien stanowić właściwy wzorzec kontroli. Wnioskodawca odwołał się bowiem do różnych konstytucyjnych pojęć o ugruntowanym znaczeniu (m.in. sprawowania wymiaru sprawiedliwości, niezawisłości sędziego, niezależności sądu, sprawiedliwości proceduralnej), nie wskazując adekwatnych wzorców kontroli (m.in. art. 175 ust. 1, art. 178 ust. 1, art. 173, art. 2 Konstytucji) oraz nie rozwijając żadnego z tych pojęć w odniesieniu do przedmiotu kontroli. Za niewystarczające, w kontekście wymogu uzasadnienia zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, należało zaś uznać ogólne przywołanie przez RPO wyroku z 17 lipca 2013 r., sygn. SK 9/10, OTK ZU nr 6A/2013, poz. 79, w którym orzeczono o niekonstytucyjności art. 75 § 1 k.k. Wnioskodawca nie dokonał bowiem analizy adekwatności i relewantności problemu konstytucyjnego ocenianego w sprawie o sygn. SK 9/10 do oceny konstytucyjności art. 1 k.w.

Po trzecie, formułując zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji, wnioskodawca nie przeprowadził testu równości. Trybunał Konstytucyjny przypomina zaś, że art. 32 ust. 1 Kon-

stytucji „nakazuje zatem nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie (...) dopuszcza, lecz nie wymaga, by nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa podmiotom, które taką cechę posiadają, oraz podmiotom, które jej nie posiadają” (wyrok z 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10, OTK ZU nr 7A/2012, poz. 79). Ocena zgodności z zasadą równości wymaga zatem: a) ustalenia, czy można wskazać wspólną cechę istotną określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna; b) stwierdzenia, czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej; c) rozważenia, czy wprowadzone przez prawodawcę zróżnicowanie jest nierелеwantnym, nieproporcjonalnym i nieadekwatnym konstytucyjnie odstępstwem od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych (wyrok z 18 marca 2014 r., sygn. SK 53/12, OTK ZU nr 3A/2014, poz. 32). Uzasadnienie wniosku nie zawiera zaś nawet wskazania cechy relewantnej i określenia tym samym podmiotów podobnych. Nawet gdyby przyjąć, że za podmioty podobne wnioskodawca uznaje obwinionego w sprawie o wykroczenie oraz oskarżonego o przestępstwo, to nadal brak jest podstaw do uwzględnienia zarzutu RPO. W piśmie inicjującym niniejsze postępowanie nie przedstawiono bowiem żadnego dowodu, że wprowadzone przez prawodawcę zróżnicowanie jest konstytucyjnie niedozwolone. W szczególności we wniosku brak jest argumentów, że: a) zróżnicowanie jest nieracjonalne i pozostaje bez związku z treścią przepisów prawa wykroczeń; b) art. 1 k.w. nakłada nieproporcjonalne ograniczenie na osobę, przeciwko której wniesiono wniosek o ukaranie w sprawie o wykroczenie; c) zaskarżony przepis nie stanowi realizacji żadnej z zasad konstytucyjnych. Podniesienie zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji przez wnioskodawcę nie może zostać uznane za udowodnione, skoro uzasadnienie wniosku ogranicza się tylko do przywołania orzecznictwa konstytucyjnego. Samo jednak powołanie wcześniejszego orzecznictwa Trybunału, bez prawidłowego jego odniesienia do konkretnej sprawy, nie może zostać uznane za równoznaczne ze spełnieniem wymogu, o którym mowa w art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 uoTK. Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Sejmu, że poświęcony art. 32 ust. 1 Konstytucji fragment wniosku „w ogóle nieodnoszący się do przywołanych wcześniej konstrukcji służących ocenie zgodności danej regulacji z konstytucyjnym standardem równości – nie spełnia nawet w minimalnym stopniu wymagania uzasadnienia zarzutu w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

5. Powyższe ustalenia należało uznać za wystarczające do postanowienia o umorzeniu niniejszego postępowania.

Z powyższych względów Trybunał postanowił jak w sentencji.