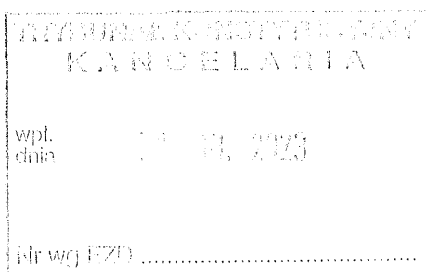




1001-8.TK.136.2022

SK 84/22



TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną M Ś. o zbadanie zgodności art. 116 § 1a ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j: Dz. U. z 2022 r., poz. 2151) z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) -

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

M Ś. (dalej: Skarżący) skierował do Trybunału Konstytucyjnego skargę konstytucyjną, w której zakwestionował zgodność art. 116 § 1a ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j: Dz. U. z 2022 r., poz. 2151; dalej: Kodeks wykroczeń lub k.w.) z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji RP.

Treść zaskarżonego art. 116 § 1a Kodeksu wykroczeń przedstawia się następująco:

„Art. 116.

(...)

§ 1a.

Kto nie przestrzega zakazów, nakazów, ograniczeń lub obowiązków określonych w przepisach o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, podlega karze grzywny albo karze nagany.”.

Z kolei, zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, „Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”.

W myśl zaś art. 42 ust. 1 Konstytucji, „[o]dpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego.”.

Skarga konstytucyjna została skierowana na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Sąd Rejonowy w B , wyrokiem zaocznym z dnia października 2021 r. o sygn. , uznał Skarżącego za winnego popełnienia czynu polegającego na tym, że w dniu kwietnia 2021 r. o godzinie

w miejscowości K. na stacji paliw województwa
nie przestrzegał obowiązku zakrywania ust i nosa
w miejscu publicznym, tj. czynu z art. 116 § 1a Kodeksu wykroczeń.

Sąd Okręgowy w K, wyrokiem
z dnia stycznia 2022 r. o sygn., utrzymał w mocy, zaskarżony
przez Skarżącego, wyrok Sądu Rejonowego w B.

Trybunał Konstytucyjny, po wstępnym rozpoznaniu skargi konstytucyjnej,
postanowieniem z dnia 6 października 2022 r. o sygn. Ts 84/22, nadał jej dalszy
bieg w zakresie wskazanym we wstępie niniejszego stanowiska.

Zdaniem Skarżącego zaskarżony przepis art. 116 § 1a k.w. „(...) nie jest
sformułowany na tyle precyzyjnie, aby możliwe było uznanie, że spełnia on
wynikające z art. 42 Konstytucji wymogi (*nullum crimen sine lege certa*)” (pismo
procesowe Skarżącego z dnia 3 marca 2022 r., s. 1). Na podstawie treści
kwestionowanego przepisu nie da się bowiem – zdaniem Skarżącego – „(...)”
jednoznacznie określić jakie przepisy ustawodawca miał na myśli. Dokonując
wykładni kwestionowanego przepisu należałoby bowiem w jej toku postawić
pytanie: co rozumieć należy pod pojęciem »przepisy o zapobieganiu oraz
zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi«. Pojęcie to wydaje się bowiem
być pojęciem szerszym niż przepisy ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r.
o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi albowiem
w sytuacji, gdyby intencją ustawodawcy było penalizowanie nieprzestrzegania
jedynie przepisów tejże ustawy, to w takim wypadku wskazałby to wyraźnie
w przepisie” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 5). W ocenie Skarżącego
kwestionowany przepis ma zatem charakter blankietowy i nie został precyzyjnie
sformułowany.

Mając na uwadze specyfikę środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki, jakim jest skarga konstytucyjna, merytoryczne odniesienie się do treści zarzutów sformułowanych w niniejszej skardze poprzedzić należy rozważeniem zakresu dopuszczalnej kontroli zaskarżonego przepisu. Zgodnie bowiem z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, badanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania, jest konieczne na każdym etapie postępowania, aż do wydania orzeczenia w sprawie (zob. np. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. SK 71/19, OTK ZU seria A/2020, poz. 2).

Analizując skargę konstytucyjną M Ś. pod kątem formalnoprawnym w pierwszej kolejności przypomnieć należy, że, w myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, zakwestionować zgodność z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji.

Skarga konstytucyjna jest więc konkretnym i subsydiarnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego i nie ma charakteru skargi powszechnej (*actio popularis*). Skarżący nie może wobec tego zakwestionować konstytucyjności aktu normatywnego w oderwaniu od indywidualnej sprawy, w której na mocy konkretnego aktu stosowania prawa doszło do naruszenia jego wolności lub praw albo obowiązków określonych w Konstytucji (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciniński, Warszawa 2000, s. 71).

Wskazać też należy, iż zainicjowanie kontroli konstytucyjności danej regulacji prawnej w trybie skargi konstytucyjnej wiąże się z ograniczeniami przywoływania wzorców kontroli. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie bowiem

podkreślał, że wzorcami kontroli w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną mogą być zasadniczo tylko te przepisy Konstytucji RP, które statuują określone prawa lub wolności, i że właściwego wzorca kontroli nie stanowią w tym wypadku normy ogólne, określające zasady ustrojowe, adresowane do ustawodawcy i narzucające mu pewien sposób regulowania poszczególnych dziedzin życia społecznego (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75; 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89).

Zgodnie zaś z art. 53 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, skarga powinna zawierać: po pierwsze, określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (pkt 1); po drugie, wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego i w jaki sposób – w ocenie skarżącego – zostały naruszone (pkt 2); po trzecie, uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (pkt 3); po czwarte, przedstawienie stanu faktycznego (pkt 4).

Z uwagi na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa, skarżący zobowiązany jest zatem przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanej przez niego regulacji. Nie jest natomiast rolą Trybunału Konstytucyjnego zastępowanie skarżącego w realizacji tego obowiązku, Trybunał nie może podejmować ani prowadzić spraw z urzędu. Owa konieczność precyzyjnego określenia przez skarżącego naruszonych praw lub wolności i niedopuszczalność precyzowania przez Trybunał zarzutów niekonstytucyjności wynika ponadto wprost z treści art. 67

ust. 1 i 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w myśl którego Trybunał, orzekając, jest związany zakresem zaskarżenia, zaś zakres zaskarżenia obejmuje wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (określenie przedmiotu kontroli) oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (wskazanie wzorca kontroli). „Należy przy tym zaznaczyć, że aby prawidłowo wskazać wzorzec, nie wystarczy samo przywołanie danego przepisu Konstytucji, elementem niezbędnym jest też (...) określenie sposobu jego naruszenia” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2009 r., sygn. SK 49/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 173). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, właściwa realizacja obowiązku wskazania naruszonego konstytucyjnego prawa lub wolności, jak też sposobu tego naruszenia, „polegać winna zarówno na wskazaniu, które z przysługujących skarżącemu wolności lub praw doznały uszczerbku wskutek zastosowania kwestionowanej regulacji, jak i na uzasadnieniu zarzutu jej niezgodności z konkretnie wskazanymi unormowaniami konstytucyjnymi” (postanowienie Trybunału konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2001 r., sygn. Ts 148/01, OTK ZU nr 2/B/2002, poz. 154). W nowszym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny jednocześnie wyjaśnił, iż „(...) uzasadnienie zarzutu polega na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. (...). Co istotne, ciężar dowodu w procedurze kontroli norm prawnych spoczywa na podmiocie inicjującym postępowanie” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 2021 r., sygn. SK 54/20, OTK ZU seria A/2021, poz. 10).

W niniejszej sprawie przepisem statuującym określone prawo Skarżącego – które w Jego ocenie zostało naruszone przez kwestionowane przepisy – jest art.

42 ust. 1 Konstytucji RP. Skarżący przywołał jednak obok tego głównego wzorca kontroli – jako wzorzec samodzielny – również art. 2 Konstytucji RP.

Odnosząc się zatem do wzorca kontroli wynikającego z art. 2 Konstytucji RP, przypomnieć jeszcze raz należy, dopuszczalność przywoływania tego wzorca w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną była w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w literaturze przedmiotu wielokrotnie kwestionowana. W szczególności wskazywano, że przepis art. 2 Konstytucji RP stanowi wzorzec mało wyraźny, o zamazanych konturach (tak: S. Wronkowska, *Klauzula państwa prawnego*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP*, red. A. Preisner, T. Zalasinski, Wrocław 2005, s. 22), i dlatego powinien być traktowany jako podstawa niesamodzielna i pośrednia praw podmiotowych jednostki, oraz że można go powoływać zasadniczo tylko wtedy, gdy zdaniem skarżącego nastąpiło naruszenie jednej ze szczegółowych zasad pochodnych wywodzonych z tego przepisu (zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 2003 r., sygn. K 34/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 30). Trybunał Konstytucyjny dopuszczał więc odwoływanie się do zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji RP dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i (lub) wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym – wówczas przepis art. 2 Konstytucji pełni funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z przepisem określającym konkretne prawo skarżącego (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2 oraz 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, *op. cit.*).

W skardze konstytucyjnej Skarżący spełnił warunek dotyczący określenia, które z zasad pochodnych wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP zostały, w Jego ocenie, naruszone – wskazał bowiem na zasady dostatecznej określoności przepisów prawa i poprawnej legislacji. Argumentacja na rzecz tezy o naruszeniu przez kwestionowany art. 116 § 1a k.w. przywołanych powyżej zasad, wywodzonych z art. 2 konstytucji RP, jest jednak lakoniczna. Dodatkowo,

Skarżący nie powiązał tego wzorca kontroli z przepisem określającym Jego konkretne prawo konstytucyjne. Artykuł 2 Konstytucji RP został bowiem wskazany w *petitum* skargi jako wzorzec samodzielny. Także w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej i piśmie procesowym z dnia 3 marca 2022 r., uzupełniającym tę skargę, Skarżący nie wykazał, że odwołanie się do zasad wwdzonych z art. 2 Konstytucji RP służy wzmocnieniu argumentacji dotyczącej naruszenia Jego praw wynikających z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP.

W świetle powyższego uznać należy, że postępowanie w zakresie badania zgodności art. 116 § 1a k.w. z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji RP zasadami dostatecznej określoności przepisów prawa i poprawnej legislacji podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Analizując z kolei argumentację Skarżącego na rzecz poparcia zarzutu naruszenia przez zakwestionowany art. 116 § 1a k.w. praw Skarżącego wynikających z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP również stwierdzić należy, że owa argumentacja jest na tyle lakoniczna, że nie może zostać uznana za wystarczającą do poddania zakwestionowanego przepisu kontroli merytorycznej przez Trybunał Konstytucyjny.

Podstawowymi zarzutami sformułowanymi w skardze konstytucyjnej w niniejszej sprawie są bowiem – co należy przypomnieć – „blankietowy charakter przepisu karnego, polegający na odesłaniu do treści innych przepisów”, „brak jednoznacznego określenia przepisów (nawet co do aktu prawnego), których naruszenie skutkować będzie odpowiedzialnością karną” oraz naruszenie „prawa do rzetelnego i uczciwego procesu prowadzonego na podstawie klarownych przepisów, które zostały ustanowione przez ustawodawcę w prawidłowy sposób (pismo procesowe Skarżącego z dnia 3 marca 2022 r., s. 1 i 4).

Artykuł 116 § 1a k.w. w istocie ma charakter przepisu blankietowego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2023 r. o sygn. III KK 118/23, LEX nr 3568030).

Przypomnieć więc pokrótce należy, że w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, naruszeniem Konstytucji jest zaś stanowienie przepisów niejasnych, nieprecyzyjnych, wieloznacznych, które prowadzą do niepewności sytuacji prawnej adresata danej normy (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 2021 r. o sygn. SK 54/20, OTK ZU seria A/2021, poz. 10 i przywołane tam orzecznictwo trybunalskie).

Trybunał, wyjaśniając znaczenie konstytucyjnego standardu określoności regulacji prawnokarnych, wynikających z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, wskazywał w szczególności, że przepisy prawa karnego powinna cechować precyzyjność, jasność oraz poprawność legislacyjna, która gwarantuje ich komunikatywność wobec adresatów. W wyroku z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, Trybunał podkreślił, że reguła określoności regulacji prawnokarnych nakazuje ustawodawcy „takie wskazanie czynu zabronionego (jego znamion), aby zarówno dla adresata normy prawnokarnej, jak i dla organów stosujących prawo i dokonujących »odkodowania« treści regulacji w drodze wykładni normy prawa karnego nie budziło wątpliwości to, czy określone zachowanie *in concreto* wypełnia te znamiona. Skoro bowiem ustawa wprowadza sankcję w przypadku zachowań zabronionych, nie może pozostawiać jednostki w nieświadomości czy nawet niepewności co do tego czy pewne zachowanie stanowi czyn zabroniony pod groźbą takiej sankcji” (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97).

Precyzyjnego ujęcia znamion typu czynu zabronionego nie należy jednak traktować jako wymogu totalnej ich precyzji. Wymaganie od ustawodawcy, aby w ustawie opisał każde możliwe zachowanie realizujące znamiona typu czynu zabronionego, prowadziłoby bowiem do zaprzeczenia abstrakcyjnego i ogólnego charakteru normy prawnej. W odniesieniu do powyższego zagadnienia Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał, że konstytucyjnie wyznaczony standard określoności

przepisów prawnych nie wyklucza posługiwania się w obrębie prawa karnego marginesem swobody regulacyjnej państwa. Standard ten bowiem, w zakresie regulacji penalnej, „jakkolwiek stawiający wyższe wymagania ustawodawcy, nie wymaga jasności czy komunikatywności wyrażenia zakazu lub nakazu prawnego w stopniu absolutnym” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lutego 2015 r., sygn. K 15/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 16). W ramach dopuszczalnego marginesu swobody regulacyjnej, zarówno doktryna jak i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, przewidują zatem możliwość posługiwania się w obrębie odpowiedzialności karnej przepisami niepełnymi – odsyłającymi oraz blankietowymi. Ponadto, w literaturze przedmiotu wyrażany jest pogląd, że nowoczesna technika legislacyjna nie może uniknąć sięgania po przepisy blankietowe (zob. B. Kunicka-Michalska, [w:] *Kodeks karny – część ogólna. Komentarz*, red. G. Rejman, Warszawa 1999, s. 62). Podkreśla się, że konstrukcja przepisu blankietowego jest szczególnie uzasadniona wówczas, gdy dotyczy kryminalizacji sfer życia społecznego, które ulegają dynamicznym przemianom, a także w celu uniknięcia nadmiernej kazuistyki przepisów represyjnych oraz w celu uwzględnienia specyfiki i złożoności kryminalizowanych zachowań (zob. R. Dębski *Pozaustawowe znamiona przestępstwa*, s. 119; B. Koch, *Z problematyki przepisów blankietowych w prawie karnym*, Acta Universitatis Nicolai Copernici, Prawo, 1978, s. 64-65).

O niejasności prawa i jego nadmiernym skomplikowaniu można mówić zatem dopiero wówczas gdy prowadzą one do rozbieżnych interpretacji. Dotyczy to zwłaszcza tzw. kaskadowych odesłań, które mogą uniemożliwić skonstruowanie normy prawnej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 marca 2003 r., sygn. K 7/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 19). „Kryterium pozwalającym stwierdzić, czy dany przepis jest niejasny, jest powodowanie trudności jego interpretacji i stosowania, a podstawowym wyznacznikiem jest tu zróżnicowanie indywidualnych rozstrzygnięć, opartych na tym samym przepisie. A więc uzasadnienie tak sformułowanego zarzutu musi prowadzić do wykazania,

że w podobnych stanach faktycznych zapadały różne orzeczenia organów stosujących prawo. Nie wystarczy tylko i wyłącznie abstrakcyjne stwierdzenie niejasności tekstu prawa, wynikające z posłużenia się przez ustawodawcę wyrażeniem czy zwrotem niedookreślonym” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 2021 r. o sygn. SK 54/20, *op. cit.*).

Skarżący, w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, jak i w piśmie procesowym uzupełniającym tę skargę, przywołał tylko ogólne stwierdzenia o nieprecyzyjnym charakterze kwestionowanego przepisu, bez poparcia ich żadnymi dowodami. Tymczasem, w świetle przywołanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, należałoby przywołać konkretne przykłady niejedności w interpretacji przez judykaturę i doktrynę zakwestionowanego art. 116 § 1a k.w. oraz wykazać, że owa niejedność nie może zostać wyeliminowana w drodze działalności judykacyjnej Sądu Najwyższego.

Reasumując uznać należy, że przedstawiona w skardze konstytucyjnej M Ś. argumentacja nie czyni zadość wymogom uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu z powołaniem argumentów i dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym).

Z tych względów postępowanie w zakresie badania zgodności art. 116 § 1a k.w. z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP także podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hejny
Zastępca Prokuratora Generalnego