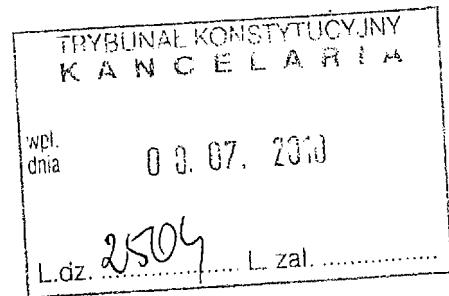




Warszawa, dnia 8 lipca 2010 r.

Sygn. akt P 16/10



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego z dnia 24 marca 2010 r. (sygn. akt P 16/10), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 25 § 1 i 2 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275) w zakresie, w jakim przewidują możliwość zamiany grzywny na pracę społecznie użyteczną, albo na areszt, jedynie jeśli jest to grzywna przekraczająca kwotę 500 zł, **są zgodne** z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i jego zawartość normatywna

1. Artykuł 25 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275; dalej jako k.w.) stanowi:

„§ 1. Jeżeli egzekucja grzywny w kwocie przekraczającej 500 złotych okaże się bezskuteczna, można po wyrażeniu zgody przez ukaranego zamienić grzywnę na pracę społecznie użyteczną, określając jej rodzaj i czas trwania. Praca społecznie użyteczna trwa najkrócej tydzień, najdłużej 2 miesiące. Przepisy art. 20 § 2 i art. 21 § 1 stosuje się odpowiednio.

§ 2. Jeżeli ukarany w warunkach określonych w § 1 nie wyrazi zgody na podjęcie pracy społecznie użytecznej albo mimo wyrażenia zgody jej nie wykonuje, można orzec zastępczą karę aresztu, przyjmując jeden dzień aresztu za równoważny grzywnie od 20 do 150 złotych; kara zastępcza nie może przekroczyć 30 dni aresztu.

§ 3. Grzywnę niepodlegającą zamianie na zastępczą karę aresztu w myśl § 2 można w szczególnie uzasadnionych wypadkach umorzyć”.

2. Sąd pytający kwestionuje konstytucyjność art. 25 § 1 i 2 k.w., gdzie unormowano przesłanki zamiany grzywny, której egzekucja okazała się bezskuteczna, na pracę społecznie użyteczną lub na areszt.

3. Zgodnie z art. 25 § 1 k.w., sąd może zamienić grzywnę na pracę społecznie użyteczną, która to praca – co należy podkreślić – przybiera *de facto* postać kary ograniczenia wolności, bowiem stosuje się tu odpowiednio art. 20 § 2 i art. 21 § 1 k.w. (por. Z. Hołda [w:] J. Hołda, Z. Hołda, *Prawo karne wykonawcze*, Kraków 2004, s. 149). Zamiana ta wymaga zgody ukaranego (w dalszych rozważaniach, jako synonim określenia „ukarany”, będzie używane także określenie „skazany”) i wystąpienia bezskuteczności egzekucji grzywny, której wysokość musi przekraczać 500 zł. Oznacza to, że grzywny w wymiarze 500 zł i niższym nie podlegają zamianie na pracę społecznie użyteczną (zob. np. T. Bojarski, A. Michalska-Warias,

J. Piórkowska-Flieger, M. Szwarczyk, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. T. Bojarski, Warszawa 2009, komentarz do art. 25, teza 1; M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2009, komentarz do art. 25, teza 2 i 3; W. Radecki [w:] M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2006, komentarz do art. 25, nb. 3).

Jeżeli w sytuacji wystąpienia bezskuteczności egzekucji grzywny, której wysokość przekracza 500 zł, ukarany nie wyrazi zgody na podjęcie pracy społecznie użytecznej albo mimo wyrażenia zgody jej nie wykonuje, sąd może – w trybie art. 25 § 2 k.w. – orzec zastępczą karę aresztu. Zatem grzywny w wymiarze 500 zł i niższym nie podlegają zamianie nie tylko na pracę społecznie użyteczną, lecz również na karę aresztu (zob. np. M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa, *Kodeks wykroczeń...*, komentarz do art. 25, teza 7; T. Grzegorzczak, W. Jankowski, M. Zbrojewski, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. T. Grzegorzczak, Warszawa 2010, komentarz do art. 25, teza 4; B. Kurzępa, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2008, komentarz do art. 25, teza 3; wyrok TK z 28 lipca 2009 r., sygn. akt P 65/07).

4. Wymaga podkreślenia, że art. 25 § 1 i 2 k.w., określające próg grzywny, która może zostać zamieniona na pracę społecznie użyteczną lub areszt (pozbawienie wolności), nie są niczym nowym w szeroko rozumianym polskim prawie karnym. Same zakwestionowane przepisy pojawiły się już bowiem w tekście pierwotnym kodeksu wykroczeń, a więc w 1971 r. (wówczas art. 25 § 1 k.w. stanowił: „Wymierzając grzywnę powyżej 1 000 złotych, można orzec zastępczą karę aresztu, w szczególności gdy sprawca nie ma stałego źródła utrzymania lub stałego miejsca zamieszkania, przyjmując jeden dzień aresztu za równoważny grzywnie od 50 do 150 złotych”). Ponadto, analogiczna regulacja została zamieszczona w ustawie z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 13, poz. 94 ze zm.), a ściślej w jej art. 37 § 1 (w pierwotnym brzmieniu: „Na wypadek nieuiszczenia w terminie grzywny przekraczającej 1000 złotych, sąd określa zastępczą karę pozbawienia wolności, przyjmując jeden dzień pozbawienia wolności za równoważny grzywnie od 50 do 150 złotych”). Grzywny, których wysokość nie przekraczała progu określonego w tym przepisie, nie podlegały zamianie i można je było wykonać tylko w drodze dobrowolnej zapłaty lub przymusowej egzekucji (zob. np. K. Mioduski [w:] J. Bafia,

K. Mioduski, M. Siewierski, *Kodeks karny. Komentarz*, t. I, Warszawa 1987, s. 166; W. Świda [w:] I. Andrejew, W. Świda, W. Wolter, *Kodeks karny z komentarzem*, Warszawa 1973, s. 189-190). Warto przy tym zauważyć, że konieczność wyłączenia możliwości zamiany grzywny w niższych kwotach na karę zastępczą i ograniczenia się w takich wypadkach do przymusowej egzekucji była silnie akcentowane w doktrynie prawa (zob. np. J. Jasiński, *O nowy kształt systemu środków karnych*, „Przeгляд Prawa Karnego” 1990, nr 1, s. 13-14; M. Melezini, *Model wykonania kary grzywny w prawie karnym sądowym i w prawie wykroczeń – stan obecny i propozycje zmian*, „Studia Prawnicze” 1992, nr 3-4, s. 143, 165, 170).

II. Zasada państwa prawnego

1. Zarzuty sądu

W ocenie sądu pytającego, art. 25 § 1 i 2 k.w. pozostają w sprzeczności z zasadą państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Wynika to z „przyjętego «sztucznie» progu możliwości stosowania subsydiarnych środków wykonania orzeczenia”, jakim jest kwota 500 zł grzywny. Zdaniem sądu: „Kwotowy punkt odniesienia jest wadliwy (...) bowiem merytoryczna i prawomocna treść orzeczenia nie powinna mieć wpływu na to, czy i w jaki sposób podlega ono wykonaniu”. Ponadto, ów „kwotowy punkt odniesienia” w kształcie przyjętym w art. 25 § 1 i 2 k.w. nie przystaje do regulacji z art. 46 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557 ze zm.; dalej jako k.k.w.), gdzie unormowano przesłanki orzekania w miejsce grzywny zastępczej kary pozbawienia wolności.

Na tym tle sąd pytający wskazuje, uznając to za podstawową przyczynę zadania pytania prawnego, że ustanowiony w zakwestionowanych przepisach „próg możliwości stosowania subsydiarnych środków wykonania orzeczenia” rodzi „niebezpieczeństwo faktycznej bezkarności sprawców wykroczeń skazanych na niewielką grzywnę”. Podkreśla przy tym, iż „postulowana jako wzorzec zasada państwa prawnego nie pozwala na ignorowanie potrzeby egzekucji kar za nawet błahe wykroczenia”. Wykonanie orzeczenia tworzy bowiem – w ocenie sądu – „poczucie odpowiedzialności i powagi dla prawa”.

2. Wzorzec konstytucyjny

Zgodnie z art. 2 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. *Expressis verbis* z przepisu tego można odczytać trzy zasady, a mianowicie: państwa demokratycznego, państwa prawnego i państwa sprawiedliwego (zob. np. E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 35 i 145; W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 10). Nie oznacza to jednak, że zasady te są w pełni autonomiczne. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że połączenie ich w art. 2 ustawy zasadniczej wytwarza nową jakość w postaci ogólniejszej i bardziej abstrakcyjnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego, w której „każda z trzech zasad elementarnych (częstkowych) musi być wyjaśniana w powiązaniu i z uwzględnieniem pozostałych” (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 2, s. 10 i cytowana tam literatura).

Z uwagi na treść uzasadnienia pytania prawnego, w niniejszej sprawie należy zwrócić szczególną uwagę na zasadę państwa prawnego, która stanowi bezpośrednie nawiązanie do idei państwa prawnego. Idea ta – jako kształtująca się w sposób złożony i dynamiczny – nie daje się ująć w precyzyjną i powszechnie akceptowaną definicję. Niemniej jednak można wskazać, że „państwo prawne” jest zbiorczą nazwą dla nieokreślonego *a priori* zbioru reguł odnoszących się do instytucji władzy publicznej i zasad ich działania. Wymaga ono, aby podstawą struktur i funkcjonowania władzy publicznej było prawo, ujęte w koherentnym systemie, stanowione zgodnie z demokratycznymi procedurami oraz respektujące wartości demokratyczne, z godnością i wolnością jednostki jako wartościami najwyższymi (zob. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 2, s. 32; S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej* [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995, s. 65 i n.).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zasada państwa prawnego, czy też – szerzej – demokratycznego państwa prawnego, traktowana jest jako „zbiorcze wyrażenie reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* wyrażone

w tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz istoty demokratycznego państwa prawnego” (zob. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 16 czerwca 1999 r., sygn. akt P 4/98; 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 1/01; 21 czerwca 2005 r., sygn. akt P 25/02; 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04; 7 października 2008 r., sygn. akt P 30/07 oraz postanowienie TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/03). Owe reguły i zasady – odnajdywane przez Trybunał Konstytucyjny w klauzuli demokratycznego państwa prawnego – mają różny charakter i odnoszą się do różnych kwestii, zarówno materialnych (treści prawa), jak i formalnych (sposobu stanowienia prawa). Tytułem przykładu można tu wskazać: zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadę ochrony praw nabytych, zasadę niedziałania prawa wstecz, zasady tzw. przyzwoitej legislacji, zasadę *ne bis in idem*.

Powyższe pozwala stwierdzić, że klauzula demokratycznego państwa prawnego (i stanowiąca jej element zasada państwa prawnego) nie ma precyzyjnie określonych granic, a przez to jest elastyczna i „otwarta na wykładnię dokonywaną przez organy bezpośrednio stosujące konstytucję”. Wykładania ta może ewaluować wraz z kolejnymi orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego, co siłą rzeczy uniemożliwia nadanie omawianej klauzuli (zasadzie) „spetryfikowanego kształtu finalnego” (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 2, s. 9 i cytowana tam literatura).

3. Analiza zgodności

1. Przystępując do oceny zakwestionowanych przepisów z perspektywy art. 2 Konstytucji, w pierwszej kolejności należy ustalić treść normatywną, jaką sąd pytający wyprowadził z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, a ściślej z zasady państwa prawnego. Trzeba przy tym podkreślić, że kompetencja sądu pytającego do dokonania takiego zabiegu wykładniczego nie budzi wątpliwości. Jak bowiem wywodzi Trybunał Konstytucyjny, „szereg treści składających się na istotę «demokratycznego państwa prawnego» nie została odrębnie wyrażona w szczegółowych postanowieniach konstytucyjnych. Nadal więc treści te mogą i powinny zostać wydobywane z art. 2 konstytucji. Wszędzie bowiem tam, gdzie brak jest szczegółowej normy konstytucyjnej albo zachodzi konieczność zharmonizowania poszczególnych norm, punktem odniesienia przy kontroli konstytucyjności może być

klauzula demokratycznego państwa prawnego” (wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; por. też E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego...*, s. 340 i n. oraz przywołane tam orzecznictwo TK).

Analiza uzasadnienia pytania prawnego pozwala stwierdzić, że sąd – przywołując jako wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji – wyprowadził z niego regułę, w myśl której państwo nie powinno ignorować „potrzeby egzekucji kar za nawet błahe wykroczenia” i dopuszczać do „faktycznej bezkarności sprawców wykroczeń skazanych na niewielką grzywnę”. Sąd pytający stoi więc na stanowisku, że zasada państwa prawnego wymaga bezwzględnego karania sprawców wykroczeń, czy też – innymi słowy – niedopuszczania do ich bezkarności.

2. Odnosząc się do wyprowadzenia z art. 2 Konstytucji tak rozumianej normy, stwierdzić należy, iż w państwie prawnym konieczne jest funkcjonowanie mechanizmów zapobiegających bezkarności sprawców różnego rodzaju czynów zabronionych (zob. np. orzeczenie TK z 9 listopada 1993 r., sygn. akt K 11/93; wyroki TK z: 6 lipca 1999 r., sygn. akt P 2/99; 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09). Wymóg ten – wbrew przekonaniu sądu pytającego – nie ma jednak charakteru bezwzględnego. Warto przy tym od razu zauważyć, że sposób odczytania art. 2 Konstytucji przez sąd nie znajduje potwierdzenia w piśmiennictwie i orzecznictwie. W szczególności Trybunał Konstytucyjny nigdy nie dostrzegł w klauzuli demokratycznego państwa prawnego wymogu bezwzględnego karania sprawców wykroczeń.

To, że w piśmiennictwie i orzecznictwie z art. 2 Konstytucji nigdy nie wyprowadzono wymogu bezwzględnego karania sprawców wykroczeń nie powinno dziwić. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że elastyczny i „otwarty na wykładnię” kształt klauzuli demokratycznego państwa prawnego nie oznacza, iż jej interpretacja może być całkowicie dowolna. Jednym z zasadniczych warunków, jaki musi być przestrzegany przy identyfikowaniu zawartości normatywnej art. 2 Konstytucji, jest konieczność nienaruszania „twardego trzonu” koncepcji państwa prawnego. Ów „twardy trzon”, stanowiący „niewzruszalne i nienaruszalne minimum treściowe koncepcji państwa prawnego”, to m.in. nakaz poszanowania przez władze publiczne praw człowieka (zob. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 2, s. 9-10 i cytowana tam literatura).

Wymóg bezwzględnego karania sprawców wykroczeń, czy też innych czynów zabronionych, niewątpliwie stanowiłby poważne zagrożenie dla praw człowieka i zaprzeczałby aksjologii współczesnego prawa karnego. Współczesne prawo karne (rozumiane *sensu largo*) opiera się bowiem na zasadzie humanitaryzmu, zgodnie z którą kary i środki karne „nie powinny być okrutne, nie powinny poniżać karanego ani wyrządzać mu zbędnych dolegliwości” (L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 1998, s. 11). O zasadzie humanitaryzmu prawa karnego mówi się także jako o naczelnej dyrektywie stosowania sankcji karnych, nakazującej minimalizowanie cierpień, dolegliwości i innych niedogodności, zadawanych człowiekowi przy stosowaniu prawa karnego (A. Wąsek, *Kodeks karny. Komentarz*, t. I, Gdańsk 1999, s. 52; zob. też np. M. Bojarski [w:] *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, red. M. Bojarski, Warszawa 2004, s. 42). Wymaga podkreślenia, że zasada humanitaryzmu prawa karnego nie jest jedynie „sympatyczną” deklaracją. Znajduje ona bowiem odzwierciedlenie w licznych przepisach karnych, w szczególności zaś w art. 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.; dalej jako k.k.) oraz w art. 4 § 1 k.k.w. Pierwszy z tych przepisów stanowi: „Kary oraz inne środki przewidziane w tym kodeksie stosuje się z uwzględnieniem zasad humanitaryzmu, w szczególności z poszanowaniem godności człowieka”; drugi zaś: „Kary, środki karne, zabezpieczające i zapobiegawcze wykonuje się w sposób humanitarny, z poszanowaniem godności ludzkiej skazanego. Zakazuje się stosowania tortur lub niehumanitarnego albo poniżającego traktowania i karania skazanego”. Omawiana zasada znajduje również odbicie w licznych regulacjach szczegółowych, jak np. w art. 58 § 2 k.k., który wyłącza możliwość orzekania kary grzywny, gdy sprawca nie ma możliwości jej zapłacenia, czy też w art. 60 § 2 k.k., normującym podstawy nadzwyczajnego złagodzenia kary (zob. A. Wąsek, *Kodeks karny...*, s. 52-53). Zasada humanitaryzmu obowiązuje także w prawie wykroczeń, chociażby przez mający tu zastosowanie art. 4 § 1 k.k.w. (zob. A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2004, s. 242).

Rozumiana w powyższy sposób zasada humanitaryzmu prawa karnego *sensu largo* w sposób nierozzerwalny łączy się z prawami człowieka, gwarantowanymi w Konstytucji i umowach międzynarodowych. W doktrynie wskazuje się na bezpośrednie związki tej zasady z m.in. następującymi regulacjami: art. 30 i 40 Konstytucji, art. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych

(Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167), art. 3 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) – zob. np. M. Bojarski [w:] *Prawo kame...*, s. 41-42; B. Kunicka-Michalska [w:] *Kodeks karny – część ogólna. Komentarz*, red. G. Rejman, Warszawa 1999, s. 202-203; A. Wąsek, *Kodeks karny...*, s. 53; W. Zalewski [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do artykułów 1-31*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, t. I, Warszawa 2010, s. 264-266 i przywołana tam literatura.

Wyprowadzany przez sąd pytający z art. 2 Konstytucji nakaz bezwzględneho karania sprawców czynów zabronionych (bezwzględnej egzekucji orzeczonych kar) mógłby prowadzić do sytuacji, w których przykładowo: 1) należałoby wykonać karę pozbawienia wolności (aresztu) w stosunku do skazanego, który zapadł na zdrowiu i którego stan zdrowia nie pozwala przebywać w warunkach izolacji penitencjarnej; 2) należałoby egzekwować grzywnę od skazanego, który w wyniku jakiegoś zdarzenia losowego, chociażby powodzi, stracił cały majątek. Takie podejście do problematyki karania i wykonywania kar byłoby oczywistym naruszeniem zasady humanitaryzmu i powiązanych z nią praw człowieka. I dlatego też współczesne prawo karne przewiduje liczne instytucje, które prowadzą do – krytycznie ocenianej przez sąd pytający – „faktycznej bezkarności sprawców”. Wystarczy tu wskazać chociażby na instytucję odstąpienia od wymierzenia kary, instytucję przedawnienia (w tym przedawnienia wykonania orzeczonej już kary), instytucję amnestii, czy też instytucję umorzenia grzywny w postępowaniu wykonawczym. Warto przy tym zauważyć, że z powodu „wymagań humanizmu” w niektórych systemach prawnych w ogóle zrezygnowano z kary zastępczej za nieopłaconą grzywnę, uznając iż owa kara zastępcza może stanowić „karę za ubóstwo”, dotyczącą wyłącznie tych, którzy nie mają środków na zapłacenie grzywny (zob. J. Szumski, *O potrzebie nowego uregulowania instytucji kary zastępczej za nie wykonywaną grzywnę w prawie wykroczeń*, „Palestra” 1988, nr 4, s. 54).

3. Podsumowując powyższe rozważania stwierdzić należy, że wyprowadzony przez sąd pytający z art. 2 Konstytucji nakaz bezwzględneho karania sprawców wykroczeń narusza „twardy trzon” koncepcji państwa prawnego, wyrażający się w obowiązku poszanowania przez władze publiczne praw człowieka. Rodzi to konieczność zakwestionowania przeprowadzonej przez sąd wykładni i uznania, że charakterystyczny dla państwa prawnego wymóg funkcjonowania mechanizmów

zapobiegających bezkarności sprawców czynów zabronionych nie ma (i nie może mieć) charakteru absolutnego.

4. Dodatkowo, dla wzmocnienia tezy, iż z klauzuli demokratycznego państwa prawnego nie wynika wymóg bezwzględne go karania sprawców wykroczeń, wskazać należy jeszcze dwa argumenty.

Po pierwsze – jak już była o tym mowa – połączenie w art. 2 Konstytucji trzech zasad (państwa demokratycznego, państwa prawnego i państwa sprawiedliwego) w ogólniejszą klauzulę demokratycznego państwa prawnego sprawia, iż każda z nich musi być wyjaśniana w powiązaniu i z uwzględnieniem pozostałych. Analizując zatem – wskazywaną jako wzorzec kontroli – zasadę państwa prawnego nie można abstrahować od zasady państwa sprawiedliwego, która ma za zadanie korygować „wąski, formalistyczny legalizm państwa prawnego”, zarówno w odniesieniu do treści tworzonego prawa, jak i praktyki jego rozumienia i stosowania (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 2, s. 11 oraz cytowane tam orzecznictwo i piśmiennictwo). Wydaje się, że opierane na zasadzie państwa prawnego podejście sądu pytającego do kwestii karania i wykonywania kar za wykroczenia nie uwzględnia owej korygującej roli państwa sprawiedliwego. W świetle poczynionych już uwag nie sposób bowiem nie zauważyć, iż wymóg bezwzględne go karania sprawców wykroczeń i bezwzględne go egzekucji orzeczonych wobec nich kar razi nadmiernym formalizmem i jest nie do pogodzenia z elementarnym poczuciem sprawiedliwości.

Po drugie, wymóg bezwzględne go karania sprawców wykroczeń byłby nie do pogodzenia z charakterystyczną dla współczesnego prawa karnego, szeroko rozumianą, indywidualizacją odpowiedzialności karnej, przejawiającą się m.in. w konieczności zapewnienia zróżnicowanego spektrum środków reakcji na czyn zabroniony. Środków, które – co należy podkreślić – nie zawsze muszą polegać na bezwzględne m wymierzeniu dolegliwości za pomocą kary zasadniczej (np. odstąpienie od wymierzenia kary, poprzestanie na orzeczeniu środka karnego, warunkowe zawieszenie wykonania kary).

5. Niezależnie od powyższych argumentów, przeczących tezie sądu, iż zawarty w art. 2 Konstytucji wymóg karania sprawców wykroczeń ma charakter

bezwzględny, warto wskazać na jeszcze kilka kwestii, które pokazują nietrafność argumentacji przedstawionej w pytaniu prawnym.

6. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że uzasadnienie pytania prawnego w znacznej części zasadza się na całkowitym zakwestionowaniu, przyjętego przez ustawodawcę, modelu zamiany grzywny nieprzekraczającej 500 zł na pracę społecznie użyteczną lub areszt. Sąd uważa przy tym, że „merytoryczna i prawomocna treść orzeczenia nie powinna mieć wpływu na to, czy i w jaki sposób podlega ono wykonaniu”. Tego rodzaju argumentacja nie może zostać uwzględniona. Postępując się nią, sąd pytający wkracza bowiem w obszar zastrzeżony wyłącznie dla ustawodawcy. Wymaga w tej sytuacji podkreślenia, że nie jest rolą organu stosującego prawo decydować o kształcie instytucji prawnych i przesłankach ich stosowania. Należy to do wyłącznej domeny podmiotów stanowiących prawo.

Warto w tym miejscu przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 października 2001 r. (sygn. akt SK 8/00), w którym stwierdzono: „Z zasady demokratycznego państwa prawa, którego ustrój oparty jest na zasadzie podziału władzy wynika, iż stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej. Ustawodawcy przydana została przy tym znaczna swoboda w kształtowaniu obowiązującego prawa. Jej granice wyznaczają w szczególności normy konstytucyjne. (...) ustawodawca uprawniony jest do stanowienia prawa odpowiadającego m.in. założonym celom politycznym, a więc – także celom kryminalnopolitycznym”. W innym wyroku, z 30 października 2006 r. (sygn. akt P 10/06), Trybunał Konstytucyjny wywiódł: „Dobór właściwych środków zapobiegania i zwalczania przestępczości jest – w zasadzie – sprawą ustawodawcy (...), on bowiem w pierwszym rzędzie jest odpowiedzialny za realizację wskazanych w art. 5 Konstytucji celów państwa, do których należy także zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, obejmującego także ochronę przed zamachami na ich godność, wolność i własność. Ingerencja Trybunału Konstytucyjnego w regulację tych środków byłaby uzasadniona, gdyby ustawodawca wprowadził takie kary, które ze względu na swój rodzaj lub wysokość musiałyby być oceniane jako naruszające postulat zachowania odpowiedniej proporcji między reakcją prawną i wywołującym ją stanem faktycznym, wynikający z wyrażonego w końcowej części art. 2 Konstytucji nakazu urzeczywistniania sprawiedliwości w stosunkach społecznych”.

Wymaga ponadto zauważenia, że Trybunał Konstytucyjny „(...) nie ma kompetencji do rozpatrywania w procedurze pytań prawnych wątpliwości sędziów orzekających co do zasadności, słuszności lub skuteczności istniejących rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę” (wyrok TK z 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 7/08; zob. też np. postanowienie TK z 8 lipca 2008 r., sygn. akt P 38/07).

7. Odnosząc się do argumentacji przedstawionej w pytaniu prawnym, należy wskazać *ratio legis* art. 25 § 1 i 2 k.w., które zostało przez sąd pytający całkowicie zignorowane. Otóż jest ono związane z ujmowaną *in abstracto* gradacją dolegliwości kar przewidzianych w kodeksie wykroczeń (zob. art. 18 k.w.). Najbardziej dolegliwą karą jest tu niewątpliwie areszt, następną pod względem dolegliwości jest kara ograniczenia wolności, po niej – kara grzywny (wymierzana co do zasady – jak wynika z art. 24 § 1 k.w. – w wysokości od 20 do 5.000 zł) i najmniej dolegliwa kara nagany (zob. np. J. Jakubowska – Hara, *Polityka karna sądów w sprawach o wykroczenia (w świetle danych statystycznych)*, „Archiwum Kryminologii” 2007-2008, t. XXIX-XXX, s. 509-512; A. Marek, *Polskie prawo wykroczeń*, Warszawa 1981, s. 112, 115, 119). Zatem orzeczenie wobec sprawcy wykroczenia grzywny do 500 zł jest stosunkowo łagodnym ukaraniem (zob. wyrok TK z 28 lipca 2009 r., sygn. akt P 65/07, w którym stwierdza się, że kara grzywny w granicach 20 – 500 zł „posiada stosunkowo niewielki stopień dolegliwości”), co powinno znajdować uzasadnienie w ustalonych przez sąd okolicznościach sprawy (trzeba przy tym zresztą pamiętać, że z uwagi na występującą na etapie postępowania wykonawczego prawomocność takiego ukarania, jakiegokolwiek kwestionowanie jego zgodności z dyrektywami wymiaru kary jest już niemożliwe). W tej sytuacji, zamiana kary grzywny na pracę społecznie użyteczną (która, jak już wskazywano, jest *de facto* postacią kary ograniczenia wolności) lub areszt powoduje znaczne zwiększenie dolegliwości wymierzanej sprawcy wykroczenia, co pozostaje niejako w sprzeczności z ustaleniami sądu wymierzającego karę grzywny (por. S. Pawela, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 1972, s. 390; J. Szumski, *O potrzebie...*, s. 50, 56 oraz S. Lelental, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2010, komentarz do art. 45, nb. 5, który w odniesieniu do zastępczej formy wykonania kary grzywny za przestępstwo stwierdza: „Właściwie realizowana zapobiega (...) orzekaniu zastępczych kar pozbawienia wolności w stosunku do skazanych za przestępstwa o małej szkodliwości społecznej, którzy nie wykazują znacznego

stopnia demoralizacji. Stosowanie do takich skazanych surowego środka represji, jakim jest kara pozbawienia wolności, nie jest uzasadnione"). Aby ograniczyć skalę tego zjawiska, ustawodawca przyjął próg kwotowy, poniżej którego orzeczenie zastępczej formy wykonania kary grzywny jest niemożliwe. Tym samym uznał, że zamiana małych grzywien (poniżej przyjętego progu kwotowego) na pracę społecznie użyteczną lub areszt byłaby wyrządzeniem nadmiernej dolegliwości, zbyt już odbiegającej od tej, na którą sprawca – w ocenie sądu wymierzającego karę grzywny – zasłużył. Takie rozwiązanie niewątpliwie wpisuje się w zasadę humanitaryzmu prawa karnego, o której była mowa we wcześniejszych rozważaniach.

Wskazane powyżej *ratio* regulacji z art. 25 § 1 i 2 k.w. ulega wzmocnieniu i uzupełnieniu argumentami natury pragmatycznej. Otóż, jak podnosi się w doktrynie (zob. np. T. Bojarski, A. Michalska-Warias, J. Piórkowska-Flieger, M. Szwarczyk, *Kodeks wykroczeń...*, komentarz do art. 25, teza 1; por. również S. Paweła, *Kodeks kary wykonawczy...*, s. 391), ustawodawca przyjmuje nie pozbawione racji założenie, że kwota do 500 zł nie jest aż tak duża, aby w jakiejś perspektywie czasowej nie można jej było wyegzekwować (oczywiście w granicach terminu przedawnienia wykonania kary grzywny, który – zgodnie z art. 45 § 3 k.w. – wynosi 3 lata od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia), zważywszy zwłaszcza na to, że sytuacja majątkowa człowieka zazwyczaj nie ma charakteru niezmiennego. Ponadto, zamiana grzywny nieprzekraczającej 500 zł na pracę społecznie użyteczną lub na areszt, które nie są tanimi formami wykonania kary, byłaby po prostu nieopłacalna. W grę mogą tu wchodzić także – w stosunku do zastępczej kary aresztu – względy polityki penitencjarnej, które w obliczu przeludnienia jednostek penitencjarnych przemawiają ze ograniczeniem kar izolacyjnych wobec sprawców czynów o małej społecznej szkodliwości, kwalifikujących się do ukarania niewielkimi grzywnami (por. S. Lelental, *Kodeks kary wykonawczy...*, komentarz do art. 45, nb. 5).

8. Należy również podkreślić, że droga od problemów z wykonaniem kary grzywny nieprzekraczającej 500 zł do „faktycznej bezkarności sprawców wykroczeń skazanych na niewielką grzywnę” nie jest tak prosta, jak zdaje się wynikać z uzasadnienia pytania prawnego. W wypadku zaniechania dobrowolnej zapłaty kwoty grzywny, mimo wezwania do jej uiszczenia w terminie 30 dni, dochodzi do wszczęcia postępowania egzekucyjnego (art. 44 § 1 i 2 k.k.w.). Jego bezskuteczność, która powinna być stwierdzona w protokole czynności komornika

(zob. M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa, *Kodeks wykroczeń...*, komentarz do art. 25, teza 3), nie oznacza jednak automatycznego umorzenia grzywny i w rezultacie faktycznej bezkarności sprawcy. Jak bowiem stanowi art. 25 § 3 k.w., grzywnę niepodlegającą zamianie na zastępczą karę aresztu w trybie art. 25 § 2 k.w. (czyli nieprzekaraczającą 500 zł – zob. np. T. Bojarski, A. Michalska-Warias, J. Piórkowska-Flieger, M. Szwarczyk, *Kodeks wykroczeń...*, komentarz do art. 25, teza 4; T. Grzegorzcyk, W. Jankowski, M. Zbrojewska, *Kodeks wykroczeń...*, komentarz do art. 25, teza 5) można umorzyć, ale tylko „w szczególnie uzasadnionych wypadkach” (przyjmuje się, że chodzi tutaj o „nowe, nieznane uprzednio okoliczności, które z punktu widzenia celów kary oraz ze względów czysto ludzkich, uzasadniają podjęcie decyzji o umorzeniu grzywny” – T. Grzegorzcyk, W. Jankowski, M. Zbrojewska, *Kodeks wykroczeń...*, komentarz do art. 25, teza 5 i cytowana tam literatura). Zatem umorzenie grzywny, co do której egzekucja okazała się bezskuteczna, nie jest regułą ale wyjątkiem (tak też T. Grzegorzcyk, *Nowela do prawa wykroczeń. Komentarz*, Kraków 1999, s. 27), wymagającym wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności. Jeżeli owe nadzwyczajne okoliczności nie wystąpią, wówczas należy podejmować dalsze, bardziej intensywne starania w kierunku wyegzekwowania nieopłaconej grzywny (na temat niektórych z tych starań – zob. E. Ślęzak, *Praktyka wykonywania kary grzywny*, „Prokurator” 2007, nr 3-4, s. 165-166; por. również J. Jasiński, *O nowy kształt...*, s. 14, który wskazuje, iż niemożność zamiany niewielkiej grzywny spełnia funkcję motywacyjną, a mianowicie ma „zachęcić sąd wykonujący orzeczenie do nieustawiania w wysiłkach zmierzających do wyegzekwowania nałożonej grzywny”). W takiej sytuacji trudno mówić o faktycznej bezkarności sprawcy wykroczenia.

Warto w tym miejscu również zauważyć, że przyjęte w zaskarżonych przepisach rozwiązanie, charakteryzujące się dążeniem do wykonania kary pierwotnie orzeczonej, odpowiada niekwestionowanej zasadzie realizacji tej kary, która została wymierzona w wyroku (zob. np. K. Buchała, *Prawo karne materialne*, Warszawa 1980, s. 636 oraz J. Jasiński, *O nowy kształt...*, s. 14, który słusznie stwierdza: „Jeśli bowiem sąd wyrokujący uznał, że sprawca przestępstwa zasłużył na to, aby tytułem kary miał uszczuplone mienie, to tak właśnie powinien być ukarany, a nie pozbawieniem go wolności”). Oczywiście zasada ta w praktyce nie może być realizowana w sposób bezwzględny, jednakże trudno w pełni zaakceptować sytuację, w której sąd – na podstawie całokształtu okoliczności sprawy, w tym oceny

stopnia społecznej szkodliwości czynu – najpierw orzeka karę grzywny jako najbardziej sprawiedliwą (adekwatną), a następnie niejako „bocznymi drzwiami” wprowadza się w jej miejsce odmienną rodzajowo karę aresztu, czy też wykonuje pracę społecznie użyteczną.

9. Odnosząc się do zarzutów sformułowanych przez sąd pytający, nie można pominąć kwestii wadliwej praktyki stosowania art. 25 § 1 i 2 k.w. Jest to tym bardziej uzasadnione, że w świetle wywodów sądu nie da się wykluczyć, iż problem z egzekucją grzywny, który legł u podstaw pytania prawnego, jest właśnie konsekwencją wadliwego stosowania prawa. Wynika to z tego, że sąd pytający *de facto* kwestionuje prawidłowość postanowienia komornika o umorzeniu postępowania egzekucyjnego, podnosząc iż „nie dało ostatecznej odpowiedzi na pytanie, czy ukarany nie uiszcza grzywny z powodów obiektywnych, czy też uchyla się od tego obowiązku”. Co więcej, sąd wskazuje, że „elementem wykroczenia” przypisanego skazanemu jest „kierowanie pojazdem, a zatem składnikiem majątku ruchomego o wymiernej wartości”, podając tym samym w wątpliwość faktyczną niemożność wyegzekwowania grzywny. W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny – dysponujący aktami sprawy, w związku z którą zadano pytanie prawne i zarazem większą niż Sejm ilością informacji na temat prowadzonego postępowania wykonawczego (egzekucyjnego) – powinien rozważyć możliwość umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym [Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.]). Polski sąd konstytucyjny jest bowiem „sądem prawa”, co oznacza, iż przedmiotem jego kontroli mogą być wyłącznie akty normatywne, nie zaś akty stosowania prawa. Nie powinno zatem ulegać wątpliwości, że „nie można przedmiotem pytania czynić wątpliwości co do sposobu stosowania prawa” (postanowienie TK z 22 marca 2000 r., sygn. akt P 12/98; zob. też np. postanowienia TK z: 14 stycznia 2009 r., sygn. akt P 13/07; 11 maja 2009 r., sygn. akt SK 37/07).

Problem wadliwego stosowania art. 25 § 1 i 2 k.w. nie jest problemem nowym. Był on bowiem dostrzegany w literaturze już pod koniec lat osiemdziesiątych. W szczególności wskazywano liczne nieprawidłowości w działalności organów realizujących orzeczone grzywny w postępowaniu egzekucyjnym, takie jak: znaczna przewlekłość w podejmowaniu oraz w prowadzeniu czynności egzekucyjnych, niestaranne wykonywanie tych czynności, sporządzanie protokołów o stanie

majątkowym skazanego bez wnikliwego ustalania faktycznych możliwości wyegzekwowania grzywny (np. na podstawie relacji sąsiadów lub administracji budynku), stwierdzanie nieściągalności grzywny na podstawie protokołów sprzed kilku lat (zob. J. Szumski, *O potrzebie...*, s. 53 i cytowana tam literatura; por. też E. Ślęzak, *Praktyka wykonywania kary grzywny...*, s. 164-165).

Kolejną nieprawidłowością z zakresu stosowania prawa, przekładającą się na problemy ze stosowaniem art. 25 § 1 i 2 k.w., jest orzekanie tzw. grzywny niecelowej, a więc takiej, co do której z góry można przypuszczać, że nie zostanie uiszczona i nie będzie jej można ściągnąć w drodze egzekucji. Co prawda, kodeks wykroczeń nie przewiduje regulacji analogicznej do art. 58 § 2 k.k. („Grzywny nie orzeka się, jeżeli dochody sprawcy, jego stosunki majątkowe lub możliwości zarobkowe uzasadniają przekonanie, że sprawca grzywny nie uiszczy i nie będzie jej można ściągnąć w drodze egzekucji”), jednakże wymierzenie za wykroczenie tzw. grzywny niecelowej stanowi obrazę art. 24 § 3 k.w., który stanowi: „Wymierzając grzywnę, bierze się pod uwagę dochody sprawcy, jego warunki osobiste i rodzinne, stosunki majątkowe i możliwości zarobkowe”. Problem takiego wadliwego orzecznictwa został zidentyfikowany w badaniach, które ujawniły „liczne wypadki, kiedy grzywnę wymierza się w sytuacjach pozwalających powątpiewać w możliwość jej zapłacenia, co dowodzi, że orzekający dokonali nietrafnego wyboru kary, mogąc bowiem zastosować inny, na ogół nie polegający na pozbawieniu wolności środek karny” (J. Szumski, *O potrzebie...*, s. 52 i przywołana tam literatura).

Jeszcze inną nieprawidłowością z zakresu stosowania prawa, która także przekłada się na problemy ze stosowaniem art. 25 § 1 i 2 k.w., jest brak umiejętnego korzystania z instytucji odroczenia wykonania grzywny oraz instytucji rozłożenia grzywny na raty (art. 49 k.k.w.), na co również wskazuje się w literaturze (zob. J. Szumski, *O potrzebie...*, s. 53).

Podsumowując ten wątek rozważań należy stwierdzić, że wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie stosowania prawa (występujących zarówno na etapie orzekania, jak i egzekwowania grzywny), uczyniłoby nieaktualnymi niemal wszystkie zarzuty sformułowane przez sąd pytający wobec art. 25 § 1 i 2 k.w.

10. Kończąc rozważania na temat art. 25 § 1 i 2 k.w. w kontekście zasady państwa prawnego, należy jeszcze zakwestionować ten wątek argumentacyjny sądu pytającego, który opiera się na braku zgodności kwestionowanych przepisów

z art. 46 k.k.w. Rolą Trybunału Konstytucyjnego jest bowiem „orzekanie wyłącznie o hierarchicznej zgodności norm prawnych, a nie rozstrzyganie konfliktów poziomych pomiędzy normami o tej samej randze” (wyrok TK z 18 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/07 i cytowane tam orzecznictwo).

11. Powyższe pozwala stwierdzić, że art. 25 § 1 i 2 k.w. w zakresie, w jakim przewidują możliwość zamiany grzywny na pracę społecznie użyteczną, albo na areszt, jedynie jeśli jest to grzywna przekraczająca kwotę 500 zł, **są zgodne** z art. 2 Konstytucji.

III. Zasada równości wobec prawa

1. Zarzuty sądu

W ocenie sądu pytającego, art. 25 § 1 i 2 k.w. pozostają w sprzeczności z zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Stawiając taki zarzut, sąd zestawia kwestionowane przepisy z art. 46 k.k.w. i podnosi, że „identyczna kwotowo grzywna orzeczona wobec tej samej osoby w sprawie karnej podlegałaby zamianie na pracę społecznie użyteczną”, podczas gdy w sprawie o wykroczenie taka zamiana byłaby niemożliwa. Argument ten uzupełniony jest następującym wywodem: „(...) zasada równości wobec prawa nakazuje przyjąć, że zakres uszczuplenia dobra prawnego nie powinien prowadzić do tego, że za ten sam czyn grzywna w kwocie poniżej 500 złotych nie będzie podlegała zamianie na areszt, a w kwocie wyższej już będzie. Równość wobec prawa powinna zatem manifestować się w jednakowym traktowaniu skazanych i ukaranych na podobne kary i ukaranych za ten sam czyn, ale na różne grzywny”.

2. Wzorzec konstytucyjny

W art. 32 Konstytucji unormowano zasadę równości. Nastąpiło to przez określenie w ust. 1 ogólnego pojęcia i zakresu tej zasady („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”) oraz sformułowanie w ust. 2 zakazu dyskryminacji („Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”).

Zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 32, s. 5. i n.; wyroki TK z: 23 października 2001 r., sygn. akt K 22/01; 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 13/02.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że istotą zasady równości jest „równe traktowanie wszystkich podmiotów charakteryzujących się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną)”. Zatem „wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (...). Oznacza to jednocześnie dopuszczalność zróżnicowania sytuacji prawnej różnych podmiotów (...). Dopiero, jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości (...). (...) takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 konstytucji. Niezbędna jest wówczas ocena przyjętego kryterium zróżnicowania” (wyrok TK z 17 stycznia 2001 r., sygn. akt K 5/00; zob. też np. orzeczenie TK z 28 listopada 1995 r., sygn. akt K 17/95 oraz wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07).

Trybunał Konstytucyjny stoi przy tym na stanowisku, że: „Aby odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa, charakteryzujących się wspólną cechą istotną, należy rozstrzygnąć: 1) czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych” (wyrok TK z 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; zob. też np. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 7 listopada 2007 r., sygn. akt K 18/06; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07).

3. Analiza zgodności

1. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny: „Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości, należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna” (wyrok TK z 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06; zob. też np. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07). Trzeba mieć przy tym na uwadze, że: „Swoisty charakter prawa do równego traktowania polega na tym, że stwierdzenie jego naruszenia nie jest możliwe przez dokonanie «prostego» zestawienia wzorca konstytucyjnego i zakwestionowanej normy. Nieodzowne jest uwzględnienie także norm podkonstytucyjnych regulujących status prawny innych jednostek (grup jednostek) oraz porównanie (zestawienie) norm, których adresatem jest skarżący, i norm adresowanych do osób znajdujących się w takiej samej lub podobnej co do istotnych elementów sytuacji. Z konstytucyjnego punktu widzenia istotne jest, aby te ważne elementy sytuacji faktycznej i prawnej skarżącego i innych adresatów z grupy (grup) «porównywalnych» miały swoje konstytucyjne odniesienie. Inaczej mówiąc, art. 32 Konstytucji określa sytuację prawną jednostki «wspólnie» z inną normą, która wyznacza sytuację prawną innych podmiotów. Uznając prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki, Trybunał podkreśla, iż ma ono charakter niejako prawa drugiego stopnia (metaprawa), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako samoistnie” (wyrok TK z 7 listopada 2007 r., sygn. akt K 18/06; zob. też wyrok TK z 9 stycznia 2007 r., sygn. akt P 5/05). Analizując daną regulację z perspektywy zasady równości nie można tracić z pola widzenia także tego, że „w praktyce niemal każda regulacja prawna różnicuje podmioty prawa, dlatego też zasada równości należy do najczęściej powoływanych zasad w orzecznictwie sądów konstytucyjnych w państwach demokratycznych. Jednocześnie wobec faktu, że kryteria dopuszczalnych różnicowań mają charakter ocenny, stosowanie tej zasady przez sąd konstytucyjny wymaga zachowania szczególnej powściągliwości (...). Powściągliwość ta jest wskazana, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę

obowiązującą Trybunał Konstytucyjny zasadę domniemania konstytucyjności obowiązujących przepisów prawa” (wyrok TK z 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07; zob. też wyrok TK z 30 października 2007 r., sygn. akt P 36/06).

2. Mając na uwadze powyższe, należy przypomnieć, że sąd pytający zestawia kwestionowane przepisy z art. 46 k.k.w., w którym unormowano przesłanki orzekania zastępczej kary pozbawienia wolności w miejsce grzywny wymierzonej za przestępstwo. Nie wskazuje przy tym jednak wprost wspólnej cechy istotnej, uzasadniającej równe traktowanie sprawców przestępstw i wykroczeń w zakresie zastępczego wykonania kary grzywny. Można się jedynie domyślać, że ową wspólną cechą istotną – w ocenie sądu – jest orzeczenie wobec tych sprawców grzywny w tej samej kwocie („identyczna kwotowo grzywna orzeczonej wobec tej samej osoby w sprawie karnej podlegałaby zamianie na pracę społecznie użyteczną”).

3. Odnosząc się do stanowiska sądu pytającego należy stwierdzić, że fundamentalne różnice występujące między sprawcami przestępstw a sprawcami wykroczeń, czy też szerzej – między systemem prawa karnego a systemem prawa wykroczeń, uniemożliwiają ich zestawianie w kontekście zasady równości.

Przede wszystkim godzi się zauważyć, iż przestępstwa różnią się od wykroczeń dwiema zasadniczymi cechami, a mianowicie stopniem społecznej szkodliwości czynu (cecha merytoryczna) oraz intensywnością karania (cecha formalna). Szczególnie istotna jest ta pierwsza różnica, opierająca się na przekonaniu, że wykroczenia nie wykazują tej samej ujemnej wartości społecznej co przestępstwa. Stopień społecznej szkodliwości wykroczeń jest bowiem niższy niż przestępstw, niekiedy wręcz znikomy (zob. w szczególności T. Bojarski, *Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 51-55; a także A. Marek, *Prawo wykroczeń...*, s. 4-5 oraz wyrok TK z 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 48/06).

Różnice między przestępstwami a wykroczeniami w zakresie dotyczącym ich ujemnej wartości społecznej sprawiają, że orzeczenie przez sąd kary za wykroczenie nie wiąże się z takim potępieniem społecznym, jakie występuje w wypadku ukarania za przestępstwo (zob. A. Marek, *Prawo wykroczeń...*, s. 3, 32).

Wskazane powyżej różnice między przestępstwami a wykroczeniami nie oznaczają rzecz jasna, że odpowiedzialność za te ostatnie nie ma charakteru represyjnego (zob. np. wyrok TK z 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 48/06). Pomimo tych różnic jest ona bowiem kwalifikowana jako odpowiedzialność karna *sensu largo* (zob. np. A. Marek, *Prawo wykroczeń...*, s. 3). Niemniej jednak przedstawione odmienności między tymi dwoma rodzajami czynów zabronionych uzasadniają pewne zróżnicowanie w zakresie traktowania ich sprawców. Jak bowiem słusznie zauważa T. Bojarski (*Polskie prawo wykroczeń...*, s. 55): „Wcale (...) nie musi być tak, aby z wykroczeniami łączyły się w całości konsekwencje przyjęte dla przestępstw” (analogiczne stanowisko wyraża także wielu innych autorów – zob. np. M. Melezini, *Model wykonywania kary...*, s. 169 i cytowany tam A. Gubiński, który stwierdza, że między prawem karnym *sensu stricto* a prawem wykroczeń „mogą, a nawet powinny istnieć odrębności w zakresie ujęcia poszczególnych instytucji”). Tezy tej trudno nie zaakceptować. Jej odrzucenie oznaczałoby bowiem zakwestionowanie sensu utrzymywania odrębności prawa wykroczeń jako takiego, a w konsekwencji konieczność uchylecia kodeksu wykroczeń i kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

Oczywistą konsekwencją różnicy między przestępstwami a wykroczeniami w zakresie ich społecznej szkodliwości jest to, iż reakcja karna na te ostatnie jest znacznie łagodniejsza (zob. np. T. Bojarski, *Polskie prawo wykroczeń...*, s. 114). Dość wskazać, że za przestępstwo możliwe jest orzeczenie kary dożywotniego pozbawienia wolności (art. 32 pkt 5 k.k.), podczas gdy najsurowszą karą za wykroczenie jest 30 dni aresztu (art. 19 k.w.).

Kolejną konsekwencją odmienności wykroczeń od przestępstw jest zdecydowanie większa elastyczność reakcji na wykroczenie, które – z uwagi na swą niską społeczną szkodliwość – nie musi być zawsze ukarane karą kryminalną w sposób bezwzględny. Ma to bezpośrednie przełożenie na postępowanie w sprawach o wykroczenia, gdzie – w odróżnieniu od postępowania karnego (w sprawach o przestępstwa) – nie obowiązuje zasada legalizmu, która nakazuje bezwzględne ściganie przestępstw z urzędu. Zatem w stosunku do wykroczeń nie przewiduje się kategorycznego obowiązku wszczęcia i prowadzenia postępowania, zmierzającego do osądzenia i ukarania sprawcy. Wręcz przeciwnie, zgodnie z zasadą celowości karania lub stosowania środków zapobiegawczych-wychowawczych, organy i instytucje mające uprawnienia oskarżyciela publicznego,

mogą odstąpić od złożenia wniosku o ukaranie, uznając za wystarczające zastosowanie wobec sprawcy wykroczenia środków oddziaływania wychowawczego (zob. art. 41 k.w., który stanowi: „W stosunku do sprawcy czynu można poprzestać na zastosowaniu pouczenia, zwróceniu uwagi, ostrzeżeniu lub na zastosowaniu innych środków oddziaływania wychowawczego”). Konsekwencją takiego podejścia do ukarania wykroczenia jest art. 61 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848 ze zm.), zgodnie z którym: „Można odmówić wszczęcia postępowania, a wszczęte umorzyć, także wtedy, jeżeli (...) wobec sprawcy zastosowano środek oddziaływania w postaci pouczenia, zwrócenia uwagi lub ostrzeżenia albo środek przewidziany w przepisach o odpowiedzialności dyscyplinarnej lub porządkowej, a środek ten jest wystarczającą reakcją na wykroczenie” (zob. A. Marek, *Prawo wykroczeń...*, s. 160; a także T. Bojarski, *Polskie prawo wykroczeń...*, s. 225; J. Jakubowska – Hara, *Polityka karna...*, s. 509).

Jeżeli już mowa o różnicach między przestępstwami a wykroczeniami, to warto jeszcze zwrócić uwagę na mniej istotną kwestię, a mianowicie odmienne ukształtowanie systemu wymiaru kary grzywny. W prawie wykroczeń przyjęto tzw. grzywnę kwotową, która polega na tym, że sąd w wyroku określa wysokość kwoty pieniężnej, jaką skazany ma obowiązek uiścić na rzecz Skarbu Państwa. Z kolei w prawie karnym *sensu stricto* obowiązuje system tzw. stawek dziennych, który charakteryzuje się dwoma etapami orzekania grzywny. Pierwszy polega na określeniu liczby stawek dziennych, stosownie do społecznej szkodliwości popełnionego czynu i winy sprawcy. Drugi zaś – na określeniu wysokości jednej stawki, uwzględniając dochody sprawcy, jego warunki osobiste, rodzinne, stosunki majątkowe i możliwości zarobkowe. W założeniu grzywna wymierzana w tzw. stawkach dziennych ma być bardziej sprawiedliwa, gdyż liczbę tych stawek ustala się wyłącznie w oparciu o dyrektywy wymiaru kary, w oderwaniu od sytuacji majątkowej sprawcy. Jednocześnie ma ona – z uwagi na kryteria określania wysokości jednej stawki dziennej – w większym stopniu uwzględniać indywidualną sytuację majątkową sprawcy (zob. np. L. Gardocki, *Prawo karne...*, s. 154; A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2006, s. 262, 264). Jak więc widać, system wymiaru grzywny w prawie wykroczeń jest dużo prostszy niż w prawie karnym i nie ma ona „ambicji” dążenia do orzeczenia jak najsprawiedliwszej kary, przy jednoczesnym maksymalnym uwzględnieniu sytuacji majątkowej sprawcy.

4. Przedstawione powyżej fundamentalne różnice między przestępstwami a wykroczeniami, dotyczące stopnia ich społecznej szkodliwości, surowości reakcji na ich popełnienie oraz potrzeby ich karania za pomocą kar kryminalnych, nie pozwalają na porównywanie sytuacji sprawców przestępstw i sprawców wykroczeń w zakresie zastępczych form wykonania kary grzywny. Tym samym nie zasługuje na aprobatę koncepcja sądu pytającego, który w oparciu o takie porównanie formułuje zarzut niezgodności art. 25 § 1 i 2 k.w. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Wobec wskazanych różnic między przestępstwami a wykroczeniami nie można w uprawniony sposób kwestionować odmienności zachodzących między ich sprawcami w zakresie sposobu wykonania kary grzywny. Zatem zróżnicowanie, które budzi wątpliwości sądu pytającego, musi być ocenione jako pozostające w granicach politycznego uznania ustawodawcy, a w rezultacie zaskarżone regulacje ocenić trzeba **jako zgodne** z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5. Już jedynie na marginesie warto zauważyć, że z punktu widzenia ocen społecznych dużo łatwiej jest zaakceptować bezkarność sprawcy wykroczenia, czyli czynu o niewielkiej społecznej szkodliwości, niż sprawcy przestępstwa. Wykroczenia nie uderzają bowiem w kluczowe dla człowieka i społeczeństwa dobra prawne (takie, jak np. życie), lecz najczęściej uchybiają normom o charakterze administracyjnym i porządkowym (zob. np. A. Marek, *Prawo wykroczeń...*, s. 3). Z tego też powodu popełnienie wykroczenia nie spotyka się z takim potępieniem społecznym, jak popełnienie przestępstwa (zob. T. Bojarski, *Polskie prawo wykroczeń...*, s. 50 i cytowani tam autorzy).

6. Wychodząc już nieco poza ramy pytania prawnego, warto zwrócić uwagę na wynikające z art. 25 § 1 i 2 k.w. zróżnicowanie sprawców wykroczeń, opierające się na wysokości wymierzonej im grzywny. Polega ono na tym, że wobec ukaranych grzywną nieprzekraczającą 500 zł nie można orzec zastępczo pracy społecznie użytecznej ani też kary aresztu, podczas gdy wobec ukaranych grzywną wyższą jest to możliwe. Z punktu widzenia art. 32 ust. 1 Konstytucji, taka dyferencjacja nie powinna budzić wątpliwości. U jej podstaw leżą bowiem racjonalne powody (zob. wcześniejsze rozważania na temat *ratio legis* zakwestionowanych przepisów),

mające oparcie w zasadzie humanitaryzmu prawa karnego i w powiązanych z nią prawach człowieka.

MARSZAŁEK SEJMU

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Bronisław Komorowski', written in a cursive style.

Bronisław Komorowski