



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt P 6/22
BAS-WAK-1450/22

Warszawa, 17 listopada 2022 r.

Trybunał Konstytucyjny

I. Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Legnicy z 31 maja 2022 r. (sygn. akt P 6/22), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II. W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania wnoszę o stwierdzenie, że art. 101 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1124) w zakresie, w jakim wyłącza możliwość uchylenia prawomocnego mandatu karnego, nałożonego na sprawcę, który przyjął mandat karny będąc w stanie zniesienia lub znacznego ograniczenia zdolności do rozpoznania znaczenia swojego postępowania i rozumienia udzielanego mu przez funkcjonariusza Policji pouczenia o możliwości odmowy przyjęcia mandatu i konsekwencjach prawnych przyjęcia mandatu karnego, **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji, a także z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 42 ust. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Postanowieniem z 31 maja 2022 r. (sygn. akt) Sąd Rejonowy w Legnicy (dalej także: sąd pytający lub sąd) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu (dalej także: TK lub Trybunał) pytanie prawne co do zgodności art. 101 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1124; dalej: k.p.o.w.) z art. 2, art. 42 ust. 2, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji w zakresie, w jakim „wyłącza możliwość uchylenia prawomocnego mandatu karnego, nałożonego na sprawcę, który z uwagi na zniesienie lub znaczne ograniczenie zdolności do rozpoznania znaczenia swojego postępowania i rozumienia udzielanego mu przez funkcjonariusza Policji pouczenia o możliwości odmowy przyjęcia mandatu i konsekwencjach prawnych przyjęcia mandatu karnego”.

2. Przedmiotem kontroli jest art. 101 § 1 k.p.o.w. Zaskarżony przepis ma następujące brzmienie:

„Prawomocny mandat karny podlega niezwłocznie uchyleniu, jeżeli grzywnę nałożono za czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie albo na osobę, która popełniła czyn zabroniony przed ukończeniem 17 lat, albo gdy ustawa stanowi, że sprawca nie popełnia wykroczenia z przyczyn, o których mowa w art. 15-17 Kodeksu wykroczeń. Uchylenie następuje na wniosek ukaranego, jego przedstawiciela ustawowego lub opiekuna prawnego złożony nie później niż w terminie 7 dni od uprawomocnienia się mandatu lub na wniosek organu, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę, albo z urzędu”.

Z treści powołanego przepisy wynika, że ustawodawca zawarł w nim zamknięty katalog okoliczności, które dają osobie, na którą nałożono mandat karny za wykroczenie, prawo złożenia wniosku o uchylenie prawomocnego mandatu karnego.

II. Stan faktyczny poprzedzający wystąpienie z pytaniem prawnym

Pytanie prawne skierowane zostało przez Sąd Rejonowy w Legnicy na kanwie następującego stanu faktycznego. W dniu października 2021 r. K T. został

ukarany przez funkcjonariusza Policji mandatem karnym za wykroczenie z ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2008), polegające na spowodowaniu zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Nałożony mandat przyjął. W dniu października 2021 r. złożył jednak wniosek o uchylenie mandatu w trybie art. 101 k.p.o.w. z uwagi na fakt, iż „przyjęcie przez niego mandatu miało miejsce w «stanie nieświadomości» [...]. [W] chwili nałożenia mandatu był w stanie silnego stresu pourazowego i martwił się o swój stan zdrowia. Ból jaki odczuwał w wyniku doznanych wskutek zdarzenia obrażeń () nie umożliwił mu logicznej i rzetelnej oceny sytuacji, w której się znalazł” (pytanie prawne, s. 1). W czasie posiedzenia w sprawie Sąd Rejonowy w Legnicy uznał za niezbędne dopuszczenie dowodu z opinii biegłego psychiatry na okoliczność, czy K T. w chwili podpisywania mandatu z uwagi na podawane przez siebie okoliczności miał zdolność do rozpoznania znaczenia swojego postępowania i zrozumienia udzielanego mu przez funkcjonariusza Policji pouczenia. W wydanej opinii biegły wskazał, że K T. w chwili podpisywania mandatu „miał w stopniu znacznym ograniczoną zdolność do rozpoznania znaczenia swojego postępowania i rozumienia udzielanego mu przez Policjanta pouczenia” (pytanie prawne, s. 2).

Na kanwie powyższego stanu faktycznego, przed rozstrzygnięciem w przedmiocie wniosku o uchylenie prawomocnego mandatu karnego, sąd powziął wątpliwość co do zgodności art. 101 § 1 k.p.o.w. z art. 2, art. 42 ust. 2, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji w zakresie wskazanym w *petitum* i wystąpił z pytaniem prawnym do Trybunału, uznając, że zachodzi „ściśła zależność pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne co do zgodności art. 101 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia ze wskazanymi w pytaniu przepisami Konstytucji a rozstrzygnięciem sprawy”.

III. Zarzuty sądu pytającego

1. W powyższym stanie faktycznym sąd pytający sformułował zarzuty odnoszące się do zgodności art. 101 § 1 k.p.o.w. w zakresie, w jakim wyłącza możliwość uchylenia prawomocnego mandatu karnego, nałożonego na sprawcę, „który z uwagi na zniesienie lub znaczne ograniczenie zdolności do rozpoznania znaczenia swojego postępowania i rozumienia udzielanego mu przez funkcjonariusza Policji pouczenia o możliwości odmowy przyjęcia mandatu i konsekwencjach

prawnych przyjęcia mandatu karnego z: art. 2, art. 42 ust. 2, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji”. Przed omówieniem treści zarzutów należy zauważyć, że w *petitum* pytania prawnego zostały one ujęte inaczej, niż w treści uzasadnienia. Uwaga ta odnosi się – po pierwsze – do pominięcia w *petitum* art. 31 ust. 3 Konstytucji, który w uzasadnieniu został wskazany jako wzorzec kontroli ujęty związkowo z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Po drugie, uzasadnienie wyraźnie wskazuje na art. 42 ust. 2, art. 2 i art. 78 Konstytucji jako ujęte związkowo wzorce kontroli (w *petitum* brak jest natomiast ich związkowego połączenia).

2. Pierwszy zarzut sądu pytającego dotyczy zgodności art. 101 § 1 k.p.o.w. z art. 45 ust. 1 Konstytucji, wyrażającym prawo do sądu. Sąd pytający twierdzi, że rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w przepisie art. 101 §1-1b k.p.o.w. zupełnie abstrahuje od sytuacji osób, które „decyzję o przyjęciu mandatu karnego (wykluczającą przecież prawo do rozpoznania sprawy karnej przed ustanowionym ustawą, bezstronnym i niezawisłym sądem) podejmują w warunkach ograniczenia możliwości pokierowania swoim postępowaniem” (pytanie prawne, s. 7). Zdaniem sądu, takie rozwiązanie godzi w istotę prawa do sądu, bowiem pomija podstawowy warunek niewadliwości decyzji o rezygnacji z prawa do sądu. Sąd zarzuca, że ustawodawca nie dostrzega podstawowego warunku rzetelnego zastosowania postępowania mandatowego, a mianowicie pełnej świadomości, zdolności do rozpoznania znaczenia swego postępowania i pokierowania nim przez sprawcę wykroczenia w momencie wyrażania zgody na zastosowanie wobec sprawcy wykroczenia postępowania mandatowego. Sąd podkreśla, że zgoda ta jest przede wszystkim aktem rezygnacji z tego, aby sprawa karna *sensu largo* była rozpoznawana przed sądem. Sąd pytający zwraca przy tym uwagę, że zgoda na przyjęcie mandatu karnego jest oświadczeniem procesowym, które musi spełniać wszystkie warunki jego niewadliwości. Wskazuje, że trudno mówić o możliwości świadomego wyrażenia zgody na ukaranie mandatem karnym w sytuacji, w której sprawca wykroczenia, podejmując decyzję o wyrażeniu zgody na takie ukaranie, nie jest w pełni świadomy konsekwencji swojego działania. Uwzględniając powyższe spostrzeżenia, sąd ocenił, że art. 101 § 1 k.p.o.w. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości uchylenia prawomocnego mandatu karnego jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, bowiem pozwala na rezygnację z prawa do rozpoznania sprawy karnej przez

niezależny, ustanowiony ustawą, niezawisły i bezstronny sąd w sytuacji, w której decyzja o rezygnacji z tego uprawnienia nie jest w pełni świadoma ani swobodna.

3. W dalszej części uzasadnienia pytania prawnego sąd sformułował zarzut naruszenia przez art. 101 § 1 k.p.o.w. następujących, ujętych związkowo, przepisów Konstytucji: art. 42 ust. 2 zdanie 1 w związku z art. 2 i art. 78 Konstytucji, które wyrażają odpowiednio: prawo do obrony, zasadę demokratycznego państwa prawnego i prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

Sąd uznał, że w wypadku, w którym sprawca wykroczenia staje przed koniecznością udzielenia odpowiedzi na pytanie o zastosowanie wobec niego postępowania mandatowego, w sytuacji, w której jest pozbawiony zdolności do samodzielnego i racjonalnego podejmowania decyzji, prawo do obrony w ogóle nie jest realizowane. Trudno bowiem w takim przypadku mówić o możliwości skutecznego i merytorycznego odpierania zarzutów. Jednocześnie sąd ocenił, że sytuacja, w której sąd powszechny jest pozbawiony możliwości uchylecia prawomocnego mandatu karnego, który został przez ukaranego przyjęty bez pełnej świadomości natury i wagi podejmowanej przez niego decyzji, jest „niemożliwe do pogodzenia z zasadą sądowego wymiaru sprawiedliwości, jak i z zasadą prawa do sądu, która w przepisie art. 2 Konstytucji RP jest zakorzeniona, jak i z zasadą proporcjonalności w ograniczaniu praw” (pytanie prawne, s. 10).

Sąd podkreśla, że przyjęcie mandatu karnego w stanie ograniczenia zdolności do rozpoznania znaczenia swojego postępowania i pokierowania nim ogranicza, jeśli nie niweluje konstytucyjne wartości, na których zbudowany jest porządek demokratyczny w postaci: zasady zaufania obywatela do państwa, rozumianej jako obowiązek zachowania przez państwo lojalności wobec swoich obywateli oraz zasady zachowania bezpieczeństwa prawnego jednostki. Obywatel ma bowiem prawo oczekiwać, że jeśli wyraził zgodę na zastosowanie wobec niego postępowania mandatowego w sytuacji, w której jego decyzja o przyjęciu mandatu „była nie w pełni świadoma, wadliwa” (pytanie prawne, s. 11), to sąd uprawniony do sprawowania kontroli nad prawidłowością stosowania postępowania mandatowego będzie mógł tak nałożony mandat uchylć i dać mu szansę na udział w postępowaniu sądowym, w którym będzie mógł podjąć obronę w sposób efektywny i racjonalny. Obowiązujące przepisy takiej możliwości nie przewidują, co skutkuje – zdaniem sądu – ich niekonstytucyjnością.

Ponadto sąd pytający wywiódł, że obowiązujące rozwiązanie, zgodnie z którym sąd nie ma prawnej możliwości badania skuteczności przyjęcia mandatu karnego w zakresie podjęcia swobodnej decyzji o jego przyjęciu, godzi w prawo każdej ze stron do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, gdyż pozbawia wnioskującego możliwości zaprezentowania sądowi wszystkich okoliczności sprawy, a sąd – możliwości ustosunkowania się do takich twierdzeń ukaranego.

IV. Analiza formalna

1. Przystąpienie do analizy konstytucyjności kwestionowanego unormowania należy poprzedzić rozważaniami o charakterze formalnoprawnym, których zasadniczym celem jest ustalenie dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego przez Trybunał. Wskazane są one w art. 193 Konstytucji oraz w art. 52 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przez Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.TK).

2. W myśl art. 193 Konstytucji każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Na podstawie przytoczonego przepisu w orzecznictwie konstytucyjnym rekonstruuje się trzy przesłanki, których łączne spełnienie warunkuje dopuszczalność merytorycznego rozpoznania przez TK pytania prawnego. Są to: 1) przesłanka podmiotowa, która polega na tym, że pytanie prawne może zadać Trybunałowi Konstytucyjnemu sąd, to znaczy „każdy podmiot nazwany w Konstytucji sądem. Jest to zatem państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej, sprawujący wymiar sprawiedliwości” (wyrok TK z 23 stycznia 2022 r., sygn. akt P 10/19); 2) przesłanka przedmiotowa, w świetle której pytanie prawne ma dotyczyć hierarchicznej zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą; 3) przesłanka funkcjonalna, która uzasadnia wystąpienie z pytaniem prawnym jedynie wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy zawisłej przed sądem. Orzeczenie Trybunału musi zatem wywierać bezpośredni wpływ na treść rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, na podstawie której postawiono pytanie prawne (zob. np. postanowienia TK z: 29 marca

2000 r., sygn. akt P 13/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 33/06; 4 października 2010 r., sygn. akt P 12/08; 16 grudnia 2020 r., sygn. akt P 8/20).

3. Pierwsza analizowana przesłanka dopuszczalności pytania prawnego dotyczy podmiotu, któremu przysługuje kompetencja do zadania pytania prawnego, a tym samym inicjowania wykonywanej przez Trybunał kontroli przepisów prawa. Zdaniem Sejmu, spełnienie tego warunku w analizowanej sprawie nie budzi wątpliwości. Z pytaniem prawnym wystąpił bowiem Sąd Rejonowy w Legnicy (tj. skład orzekający sądu powszechnego), a więc podmiot będący sądem w rozumieniu określonym w art. 175 Konstytucji.

4. Druga, przedmiotowa przesłanka pytania prawnego, odnosi się do przedmiotu pytania prawnego. Trybunał podkreśla, że powinien być nim przepis prawny, a pytanie powinno dotyczyć zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, a zatem z aktem normatywnym mającym wyższą rangę w hierarchicznie zbudowanym systemie prawa (postanowienie TK z 4 października 2010 r., sygn. akt P 12/08). W orzecznictwie Trybunału wskazuje się, że w ramach pytania prawnego sąd może jako przedmiot wątpliwości wskazać każdy przepis, którego wykorzystanie rozważa lub zamierza rozważyć przy „poszukiwaniu przez sąd normy jednostkowego rozstrzygnięcia sprawy” (wyrok TK z 1 lipca 2003 r., sygn. akt P 31/02). Wątpliwości konstytucyjne pytającego sądu mogą przy tym dotyczyć zarówno norm prawa materialnego, czy – jak w przedmiotowej sprawie – prawa procesowego (wyrok TK z 20 maja 2008 r., sygn. akt P 18/07). Trybunał podkreśla również, że zarzut niekonstytucyjności może odnosić się do integralnych braków aktu prawnego, o ile mają one charakter pominięcia (postanowienie TK z 13 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 35/09).

Odnosząc powyższe wymagania do analizowanej sprawy należy stwierdzić, że pytanie prawne obejmuje zarzuty niezgodności z Konstytucją art. 101 § 1 k.p.o.w., dotyczy więc hierarchicznej zgodności przepisu ustawowego ze wskazanymi przez sąd wzorcami konstytucyjnymi. Konstrukcja *petitum*, a także treść uzasadnienia wskazuje przy tym, że sąd kwestionuje brak w art. 101 § 1 k.p.o.w. treści w postaci określonej przesłanki uchylenia mandatu karnego. Z *petitum* pytania prawnego wyraźnie wynika, że wątpliwości konstytucyjne wiążą się z tym, że art. 101 § 1 k.p.k.

wyłącza możliwość uchylecia mandatu karnego w sytuacji opisanej przez sąd, zaś w uzasadnieniu sąd podaje, że ich źródłem jest okoliczność, że „ustawodawca, decydując o katalogu przesłanek uchylecia prawomocnego mandatu karnego pomija szczególne okoliczności, w których dochodzi do wyrażenia zgody na przyjęcie mandatu karnego”. Powyższe wypowiedzi nakazują ustalenie, czy brak określonego rozwiązania prawnego w zakwestionowanym przepisie jest pominięciem ustawodawczym, czy zaniechaniem prawodawczym, które nie podlega kognicji Trybunału. Rozważyć więc należy, czy spełniona została przesłanka przedmiotowa pytania prawnego.

5. Określenie charakteru niepełności regulacji prawnych będących przedmiotem pytań prawnych kierowanych do TK jest niezwykle istotne z uwagi na zakres kognicji Trybunału. Ze względu na konieczność zapewnienia zupełności systemu prawa oraz skuteczności przepisów Konstytucji przyjmuje się, że Trybunał uprawniony jest do kontrolowania, czy w aktach prawnych nie brakuje elementów koniecznych z punktu widzenia Konstytucji (np. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95). Z uwagi jednak na niebezpieczeństwo wkroczenia przez Trybunał w kompetencje władzy ustawodawczej, uprawnienie to podlega szczególnym rygorom (wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00; postanowienie TK z 31 lipca 2014 r., sygn. akt Ts 240/13) i ogranicza się wyłącznie do tzw. pominięć prawodawczych, nie obejmując luk innego rodzaju – tzw. zaniechań prawodawczych (wyroki TK z: 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 41/09; 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11; postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14).

Trybunał wskazuje w swoim orzecznictwie, że zaniechanie ustawodawcze występuje przede wszystkim wtedy, gdy ustawodawca w ogóle nie wydał aktu normatywnego. Orzekanie w tego typu sprawach nie mieści się w zakresie kompetencji TK, nawet jeżeli obowiązek uregulowania danej materii w ustawie wynika z Konstytucji (np. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95; wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 30 maja 2000 r., sygn. akt K 37/98; 24 października 2000 r., sygn. akt SK 7/00; 10 maja 2004 r., sygn. akt SK 39/03; postanowienia TK z: 15 września 2011 r., sygn. akt Ts 46/11; 26 kwietnia 2013 r., sygn. akt Ts 234/11). Trybunał podkreśla, że z zaniechaniem mamy do czynienia także wówczas, gdy ustawodawca świadomie i celowo pozostawił daną kategorię spraw lub określoną materię poza regulacją prawną w ramach przysługującej parlamentowi swobody ustawodawczej

(wyrok TK z 10 maja 2004 r., sygn. akt SK 39/03; postanowienia TK z: 15 września 2011 r., sygn. akt Ts 46/11; 26 kwietnia 2013 r., sygn. akt Ts 234/11).

Z kolei w przypadku pominięcia ustawodawca unormował natomiast pewną materię, ale dokonał tego w sposób niepełny, pomijając określony element regulacji, który powinien być „integralną, funkcjonalną częścią jakiejś normy” (wyrok TK z 10 maja 2004 r., sygn. akt SK 39/03). Oznacza to więc, że prawodawca normuje pewną dziedzinę spraw, lecz czyni to z punktu widzenia Konstytucji wadliwie (wyrok TK z 2 lipca 2009 r., sygn. akt K 1/07). Pominięcia mogą przy tym polegać na brakach proceduralnych (np. niezapewnieniu sądowej ochrony praw konstytucyjnych) albo materialnoprawnych, jak np. zbyt wąskie lub arbitralne zakreślenie przesłanek realizacji praw konstytucyjnych (wyroki TK z: 16 grudnia 2009 r., sygn. akt K 49/07; 22 października 2013 r., sygn. akt SK 14/13; postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14).

Brak regulacji nie oznacza więc w każdym przypadku niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania sprawy przez Trybunał. Zarzut niekonstytucyjności może bowiem dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować (por. wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 30 maja 2000 r., sygn. akt K 37/98; 18 grudnia 2014 r., sygn. akt K 50/13). W toku kontroli konstytucyjności zawsze oceniana jest pełna treść normatywna zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie mogłoby warunkować konstytucyjność danej regulacji (wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04). Konieczne jest jednak ustalenie, czy brak ten ma charakter pominięcia czy zaniechania ustawodawczego. Często bowiem granica między zaniechaniem a pominięciem prawodawczym nie jest jednoznaczna i w praktyce jej określenie może budzić wątpliwości. Mimo, że brak jest ścisłych i precyzyjnych kryteriów rozróżnienia pominięcia od zaniechania, z orzecznictwa Trybunału można wyprowadzić istotne dyrektywy dotyczące badania i określenia rodzaju braku regulacji prawnej.

Podstawowe kryterium rozróżnienia zaniechania i pominięcia ustawodawczego odnosi się do jakościowej tożsamości albo przynajmniej daleko idącego podobieństwa materii unormowanych w danym przepisie i tych, pozostawionych poza jego zakresem. Pominięcie prawodawcze może zatem występować wtedy, gdy materia pominięta w przepisie oraz materia w nim uregulowana są jakościowo tożsame albo bardzo do siebie zbliżone. Kryterium to jest szczególnie widoczne na tle spraw, w których

kwestionowanemu przepisowi zarzuca się naruszenie konstytucyjnej zasady równości (por. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95; wyroki TK z: 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 48/13; 3 czerwca 2014 r., sygn. akt K 19/11; postanowienie TK z 5 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 25/17). Na tej podstawie można ustalić zakres bezczynności regulacyjnej ustawodawcy i rodzaj luki prawnej poddanej ocenie Trybunału (postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14). Drugim kryterium rozróżnienia pominięcia i zaniechania ustawodawczego jest *ratio legis* kwestionowanego przepisu, które może wskazywać, czy zarzucany brak określonej regulacji nie stanowi zamierzonego działania ustawodawcy, chcącego pozostawić określone zagadnienie poza regulacją prawną (postanowienie TK z 14 stycznia 2015 r., sygn. akt P 9/14). Przesłanka celowego i świadomego działania prawodawcy pozwala więc na przyjęcie zaniechania legislacyjnego wtedy, gdy dane rozwiązanie zostało w zamierzony sposób pozostawione poza zakresem regulacji (wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04). Wystąpienie pominięć prawodawczych jest natomiast bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych, absurdalnych albo oczywiście dysfunkcyjnych (np. wyrok TK z 13 listopada 2007 r., sygn. akt P 42/06).

Zastosowanie powyższych reguł podlega jeszcze dalszym obostrzeniom. Ze względu na wyjątkowy charakter badania pominięć prawodawczych Trybunał przyjmuje, że „co do zasady brak regulacji oznacza, że mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym” (np. postanowienie TK z 10 października 2012 r., sygn. akt Ts 38/12). Natomiast przy ocenie „jakościowej tożsamości” materii pominiętych i unormowanych w zaskarżonym przepisie konieczna jest daleko posunięta ostrożność (np. postanowienie TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02). Kwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga przy tym od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem wyjątkowej staranności i zaangażowania, bowiem postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę (wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00; postanowienie TK z 12 maja 2015 r., sygn. akt K 7/14).

6. W odniesieniu do pytania prawnego skierowanego przez Sąd Rejonowy w Legnicy, w pierwszej kolejności należy rozważyć ewentualne podobieństwo między uregulowaną w art. 101 § 1 k.p.o.w. sytuacją procesową ukaranego mandatem karnym

(i wnioskującego o jego uchylenie z powodów wskazanych w tym przepisie) a sytuacją procesową ukaranego mandatem karnym, wnioskującego o jego uchylenie z powodu „zniesienia lub znacznego ograniczenia zdolności do rozpoznania znaczenia swojego postępowania i rozumienia udzielanego mu przez funkcjonariusza Policji pouczenia o możliwości odmowy przyjęcia mandatu i konsekwencjach prawnych przyjęcia mandatu karnego” (*petitum* pytania prawnego).

7. Przepis art. 101 k.p.o.w. reguluje instytucję uchylenia prawomocnego mandatu karnego, które może nastąpić na wniosek ukaranego (albo jego przedstawiciela ustawowego lub opiekuna prawnego) lub z urzędu. Wniosek o uchylenie mandatu jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia. Poza zakwestionowanym przez sąd pytający art. 101 § 1 k.p.o.w., przesłanki uchylenia mandatu karnego zostały uregulowane także w art. 101 §1a i 1b k.p.o.w. Przepis art. 101 §1-1b k.p.o.w. zawiera zamknięty katalog przyczyn uchylenia mandatu karnego. Prawomocny mandat karny podlega niezwłocznie uchyleniu, jeżeli:

- 1) grzywnę nałożono za czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie;
- 2) grzywnę nałożono na osobę, która popełniła czyn zabroniony przed ukończeniem 17 lat;
- 3) grzywnę nałożono w sytuacji, w której ustawa stanowi, że sprawca nie popełnia wykroczenia z uwagi na zaistnienie kontratypu obrony koniecznej;
- 4) grzywnę nałożono w sytuacji, w której ustawa stanowi, że sprawca nie popełnia wykroczenia z uwagi na działanie w stanie wyższej konieczności;
- 5) grzywnę nałożono w sytuacji, w której ustawa stanowi, że sprawca nie popełnia wykroczenia z uwagi na działanie w stanie niepoczytalności;
- 6) grzywnę nałożono wbrew zakazowi nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenie, za które należałoby orzec środek karny;
- 7) grzywnę nałożono wbrew zakazowi nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za czyn będący wykroczeniem, który wyczerpuje zarazem znamiona przestępstwa;
- 8) grzywnę nałożono wbrew zakazowi nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za czyn wyczerpujący znamiona wykroczeń określonych w dwóch lub więcej przepisach ustawy, gdy przynajmniej w zakresie jednego z naruszonych przepisów postępowanie mandatowe było niedopuszczalne;

- 9) grzywnę nałożono w wysokości wyższej niż wynika to z art. 96 § 1-1b k.p.o.w., z tym że w takim wypadku uchylenie następuje jedynie w części przekraczającej dopuszczalną wysokość nałożonej grzywny;
- 10) grzywnę nałożono za czyn, co do którego Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą przepisu prawnego, na podstawie którego została nałożona grzywna mandatem;
- 11) potrzeba uchylenia prawomocnego mandatu karnego wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na mocy umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską.

Przesłanki te tworzą katalog zamknięty, zaś z uwagi na fakt, iż stanowią one nadzwyczajną podstawę wzruszenia decyzji o nałożeniu grzywny mandatem, należy je interpretować ściśle.

Analiza przewidzianych prawem podstaw uchylenia mandatu karnego prowadzi do istotnych wniosków co do specyfiki tych przesłanek. Wyróżnić wśród nich można kilka grup. Pierwsza obejmuje sytuacje (przesłanki od 1 do 5), w których mandat został nałożony na osobę, która w świetle materialnego prawa wykroczeń nie popełniła wykroczenia (ze względu na brak wyczerpania znamion czynu zabronionego jako wykroczenie albo ze względu na wyłączenie możliwości przypisania winy osobie niepoczytalnej lub nieletniej albo ze względu na wyłączenie bezprawności czynu poprzez zastosowanie kontratypu). Druga grupa przypadków (przesłanki od 6 do 9) odnosi się do przesłanek nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego i mieści w sobie nałożenie mandatu wbrew zakazom wynikającym ze specyfiki postępowania mandatowego jako trybu szczególnego. Dotyczą one w szczególności sytuacji, w których postępowanie mandatowe jest niedopuszczalne z uwagi na wyższy stopień społecznej szkodliwości czynu (np. gdy wyczerpuje on jednocześnie znamiona przestępstwa albo ustawa nakazuje zastosowanie lub co najmniej rozważenie orzeczenia środka karnego, stanowiącego dodatkową i uzupełniającą względem kar reakcję na popełnione wykroczenie). Do grupy tej zaliczyć można także nałożenie mandatu wbrew przepisom ustawy w zakresie maksymalnej wysokości. Trzecia grupa (przesłanki 10 i 11) obejmuje natomiast przypadki, w których konieczność odmiennej oceny zachowania ukaranego wynika ze stwierdzonej przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z ustawą zasadniczą przepisów stanowiących podstawę nałożenia

mandatu lub rozstrzygnięć organu międzynarodowego, które zobowiązują organ procesowy do takiej reakcji.

Analiza powyższych przypadków prowadzi do wniosku, że wszystkie przesłanki uchylenia mandatu karnego związane są z oceną zachowania, za które został nałożony mandat karny. Odnoszą się więc one przede wszystkim do braku materialnych podstaw nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego. Najistotniejszą (także w świetle *ratio legis* przepisu i jego ewolucji – o czym w dalszej części stanowiska) grupą przyczyn uchylenia mandatu są przypadki, w których mandat został nałożony na osobę, która nie może ponosić odpowiedzialności za popełnienie wykroczenia w świetle przepisów Kodeksu wykroczeń. Mieszczą się tu zarówno przypadki, w których zachowanie osoby jest prawnie irrelewantne lub nie wyczerpuje wszystkich wymaganych prawem znamion czynu zabronionego jako wykroczenie, jak i te, w których – według zasad określonych w Rozdziale I Kodeksu wykroczeń – wyłączona jest odpowiedzialność za wykroczenie. Z taką sytuacją mamy do czynienia także wówczas, gdy brak podstaw do pociągnięcia osoby do odpowiedzialności i nałożenia mandatu karnego wynika z późniejszego stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu, na podstawie którego nałożono mandat karny (podobnie w przypadku rozstrzygnięcia organu międzynarodowego). Również w przesłankach uchylenia mandatu, które związane są z niedopuszczalnością postępowania mandatowego, ustawodawca koncentruje się na zakazach wynikających z oceny zachowania osoby ukaranej (idealny zbieg wykroczenia i przestępstwa – czyn sprawcy wyczerpuje jednocześnie znamiona przestępstwa i wykroczenia; rzeczywisty zbieg przepisów – czyn wyczerpuje znamiona wykroczeń określonych w dwóch lub więcej przepisach ustawy; sprawca dopuścił się wykroczenia, za które należałoby orzec środek karny). Powyższe ustalenia pozwalają na uchwycenie specyfiki przypadków objętych katalogiem przesłanek uchylenia prawomocnego mandatu karnego.

Oceniając, czy katalog ten nie zawiera luki przesądzającej o niekonstytucyjności regulacji zawartej w art. 101 § 1-1b k.p.o.w., która podlegałaby rozpoznaniu przez Trybunał jako pominięcie ustawodawcze, należy dokonać porównania sytuacji procesowej osób ukaranych mandatem karnym, które zgodnie ze wskazanymi regulacjami mogą skutecznie wnioskować o uchylenie mandatu z sytuacją ukaranego, opisanego w pytaniu prawnym, któremu to prawo nie zostało przyznane. Problem odnosi się do osoby ukaranej prawomocnym mandatem karnym, która w chwili przyjęcia mandatu miała zniesione lub znacznie ograniczone zdolności do rozpoznania

znaczenia swojego postępowania i rozumienia udzielanego jej przez funkcjonariusza Policji pouczenia o możliwości odmowy przyjęcia mandatu i konsekwencjach prawnych przyjęcia mandatu karnego. Dotyczy on więc sytuacji, która nastąpiła po dokonaniu czynu przez osobę ukaraną i nie ma związku z zachowaniem sprawcy, które zostało poddane ocenie prawnej i w konsekwencji dało podstawę do nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego. Opisany przypadek, co należy podkreślić, nie dotyczy stanu osoby w chwili dokonania czynu (w takim przypadku niepoczytalność daje podstawę do uchylenia mandatu karnego), ale w czasie podejmowania przez nią decyzji o przyjęciu mandatu. Porównując opisaną w pytaniu prawnym sytuację z przesłankami uchylenia mandatu określonymi w art. 101 § 1-1b k.p.o.w. podkreślić więc należy istotne odmienności. W żadnej z przewidzianych prawem podstaw faktycznych uchylenia mandatu ustawodawca nie odnosi się do decyzji ukaranego o przyjęciu mandatu; w żadnej też nie uwzględnia zdarzeń niezwiązanych z oceną czynu popełnionego przez osobę ukaraną. Analiza przesłanek określonych w art. 101 §1-1b k.p.o.w. prowadzi do wniosku, że dotyczą one tylko braku podstaw do nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego. Nie odnoszą się natomiast do okoliczności zaistniałych po zdarzeniu i nie dotyczących oceny zachowania ukaranego. Trudno w takiej sytuacji dopatrzeć się jakościowej tożsamości albo przynajmniej daleko idącego podobieństwa materii unormowanych w art. 101 § 1-1b k.p.o.w. i tej, której dotyczy pytanie prawne.

Zdaniem Sejmu, w oparciu o kryterium tożsamości materii uregulowanej i pominiętej, kwestionowany przez Sąd Rejonowy w Legnicy brak regulacji prawnej umożliwiającej uchylenie prawomocnego mandatu karnego w sytuacji zniesienia lub znacznego ograniczenia zdolności do rozpoznania znaczenia przez ukaranego swojego postępowania i rozumienia udzielanego przez funkcjonariusza Policji pouczenia o możliwości odmowy przyjęcia mandatu i konsekwencjach prawnych przyjęcia mandatu karnego nie może być więc uznany za pominięcie prawodawcze, lecz stanowi zaniechanie legislacyjne, które nie podlega kognicji Trybunału.

8. Powyższy wniosek potwierdza także analiza sprawy z punktu widzenia drugiego, wskazywanego w orzecznictwie TK, kryterium rozróżnienia pominięcia i zaniechania legislacyjnego, odnoszącego się do świadomości i celowości działań prawodawcy.

Na wstępie trzeba wskazać, że regulacje będące przedmiotem analizy dotyczą postępowania mandatowego. Jest to szczególny, zastępczy tryb postępowania w sprawach o wykroczenia. Niewątpliwie ma ono charakter karny *sensu largo*, a jego celem jest ustalenie odpowiedzialności prawnej osoby obwinionej o popełnienie czynu będącego wykroczeniem (wyrok TK z 15 lipca 2014 r., sygn. akt K 23/13). Polega ono na nakładaniu grzywien w drodze mandatu karnego za niektóre wykroczenia przez organy pozasądowe. Możliwość nałożenia grzywny w drodze mandatu jest wyjątkiem od zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości obejmującej czyny zabronione pod groźbą kary, co jest charakterystyczne dla postępowań w sprawach o relatywnie drobniejsze czyny zabronione (A. Światłowski, *Art. 95 [w:] A. Sakowicz (red.), Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, Legalis 2020, nb. 1). Postępowanie to cechuje się istotnymi odmiennościami w stosunku do trybu zwyczajnego, które wskazać można na wielu płaszczyznach procesowych. Podkreślić należy, że postępowanie to nie ma charakteru obligatoryjnego w jakiegokolwiek kategorii spraw, a jednocześnie cechą charakterystyczną tego postępowania jest jego konsensualność, która polega na uzależnieniu możliwości nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego od zgody sprawcy wykroczenia na zastosowanie tego trybu. Do cech charakterystycznych postępowania mandatowego należy także umiarkowany formalizm, polegający na tym, że nie wydaje się decyzji o jego wszczęciu, czynności nie są protokołowane, brak jest kontrydiktoryjności tego trybu, a organem uprawnionym do nałożenia grzywny jest organ ujawniający wykroczenie. Jedną z najistotniejszych, specyficznych cech postępowania mandatowego jest także natychmiastowa prawomocność nałożonego mandatu karnego. Oznacza to, że w przypadku mandatu kredytowanego (do którego odnosi się stan faktyczny sprawy) staje się on prawomocny z chwilą pokwitowania jego odbioru przez ukaranego (art. 98 § 3 k.p.o.w.). Ustawodawca wyłączył możliwość wnoszenia przez osobę ukaraną mandatem karnym zwykłych środków odwoławczych (apelacji, zażalenia), które charakteryzują nie tylko postępowanie zwyczajne, ale także pozostałe postępowania szczególne w sprawach o wykroczenia (postępowanie przyspieszone i nakazowe). Brak zwyczajnego środka zaskarżenia mandatu karnego jest jedną z najistotniejszych cech tego szczególnego trybu postępowania wykroczeniowego i stanowi w dużej mierze o jego istocie (K. Dąbkiewicz, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, Warszawa 2017, Komentarz do art. 95, Lex/el, teza 1; A. Światłowski, *Art. 95 [w:] A. Sakowicz (red.), Kodeks postępowania w sprawach o*

wykroczenia, Warszawa 2020, Legalis, nb. 9; D. Świecki, *Metodyka pracy sędziego w sprawach o wykroczenia*, Warszawa 2012, Lex/el; wyroki TK z: 18 maja 2004 r., sygn. akt SK 38/03; 15 lipca 2014 r., sygn. akt K 23/13). Osoba ukarana mandatem karnym nie ma również prawa do korzystania z nadzwyczajnych środków zaskarżenia dostępnych w postępowaniu zwyczajnym w postaci kasacji czy wniosku o wznowienie postępowania. Wyłączenie powyższych uprawnień wynika z regulacji, zgodnie z którymi apelacja przysługuje jedynie od wyroku sądu I instancji; kasacja – od prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie sądowe; wniosek o nadzwyczajne wznowienie postępowania – od prawomocnego orzeczenie kończącego postępowanie sądowe; zaś zażalenie – tylko w wypadkach wskazanych w ustawie (czego w odniesieniu do mandatu karnego ustawodawca nie przewidział). Zgodnie natomiast z treścią art. 32 § 1 i 2 k.p.o.w. mandat karny jest odrębną formą rozstrzygnięcia, niezaliczaną ani do orzeczeń (przybierających formę wyroku lub postanowienia) ani do zarządzeń. Jedynym sposobem wzruszenia nałożonego mandatu karnego jest więc możliwość jego uchylecia z przyczyn wskazanych w art. 101 § 1-1b k.p.o.w., traktowana jako nadzwyczajny środek zaskarżenia.

Powyższe analizy trybu mandatowego prowadzą do wniosku, że jest to tryb szczególny, o silnie zarysowanych cechach charakterystycznych i istotnych odmiennościach od trybu zwyczajnego, a także innych trybów szczególnych. Odznacza się on brakiem możliwości zaskarżenia nałożonego mandatu karnego w drodze zwyczajnych i „klasycznych” nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Prowadzi to także do wniosku, że art. 101 § 1-1b k.p.o.w. stanowi o wyjątkowych przypadkach, które ustawodawca uwzględnił jako przesłanki wzruszenia nałożonego mandatu karnego. To z kolei stanowić może argument potwierdzający wolę wąskiej regulacji w tym zakresie.

W odtworzeniu intencji ustawodawcy oraz ustaleniu świadomości i kierunkowości takich działań pomocne mogą być także analizy w zakresie ewolucji regulacji dotyczącej uchylecia mandatu karnego. Instytucja uchylecia prawomocnego mandatu karnego znana była także poprzednio obowiązującemu Kodeksowi postępowania w sprawach o wykroczenia (ustawa z dnia 20 maja 1971 r., Dz. U. Nr 12, poz. 116 ze zm.). Art. 67a § 1 tej ustawy przewidywał, że „Prawomocny mandat karny podlega uchyleciu, jeżeli grzywnę nałożono za czyn nie będący wykroczeniem”. Już wówczas wskazywano, że ujęcie to było zbyt szerokie, bowiem dawało podstawę do kwestionowania mandatów przez osoby, które nie zaprzeczały dokonaniu czynu

zabronionego, ale negowały jego bezprawność, społeczną szkodliwość czy też zawinienie (T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, Warszawa 2012 Lex/el, Komentarz do art. 101, teza 3; A. Świątłowski, *Art. 101 [w:] A. Sakowicz (red.), Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis, nb. 6). Dlatego też k.p.o.w. z 2001 r., w celu ograniczenia stosowania nadzwyczajnego środka w postaci uchylenia prawomocnego mandatu, ograniczył przesłankę takiej decyzji jedynie do przypadków, w których grzywnę nałożono za czyn „niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie”, odnosząc ją tym samym tylko do przypadków całkowitego braku czynu zabronionego (wypełnienia znamion jakiegokolwiek wykroczenia), niezależnie od jego bezprawności, karygodności czy zawinienia. Konstrukcja ta budziła nadal wątpliwości na tle konkretnych stanów faktycznych, zwłaszcza odnoszących się do popełnienia czynu przez osobę niepoczytalną lub sytuacji kradzieży tożsamości (np. T. Grzegorzczak, *Kodeks...*, Lex/el, teza 3; wyrok TK z 18 maja 2004 r., sygn. akt SK 38/03; postanowienie TK z 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06).

Przekonanie o zasadności uwzględnienia takich sytuacji legło u podstaw nowelizacji k.p.o.w. dokonanej ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247). Zgodnie z wprowadzonym wówczas brzmieniem, art. 101 § 1 k.p.o.w. przewidywał: „Prawomocny mandat karny podlega niezwłocznie uchyleniu, jeżeli grzywnę nałożono za czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie albo na osobę, która nie podpisała mandatu karnego albo która nie ponosi odpowiedzialności za wykroczenie”. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazywano, że w nowym brzmieniu przepis umożliwi uchylenie mandatu, gdy „grzywnę nałożono za czyn niebędący zabroniony jako wykroczenie, jak i wtedy, gdy nałożono ją wobec osoby niebędącej sprawcą tego wykroczenia oraz gdy nałożono ją na osobę, która nie ponosi odpowiedzialności za wykroczenie (np. nieletni, niepoczytalny)” (zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny i niektórych innych ustaw, druk sejmowy z 8 listopada 2012 r., nr 870/kad. VII). Tą samą nowelizacją uzupełniono także katalog przesłanek uchylenia mandatu karnego o sytuacje określone w nowym § 1a w brzmieniu: „Prawomocny mandat karny podlega także uchyleniu w trybie określonym w § 1, jeżeli grzywnę nałożono wbrew zakazom określonym w art. 96 § 2. Podlega on również uchyleniu, gdy grzywnę nałożono w

wysokości wyższej niż wynika to z art. 96 § 1–1b, z tym że w takim wypadku jedynie w części przekraczającej jej dopuszczalną wysokość”.

Przesłanki ujęte w § 1a, obowiązujące w niezmienionym kształcie do chwili obecnej, nawiązują do nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego wbrew zakazom stosowania tego trybu w związku z idealnym zbiegiem wykroczenia i przestępstwa; zbiegiem przepisów ustawy; potrzebą orzeczenia także środka karnego za wykroczenie oraz przekroczeniem maksymalnej wysokości mandatu. O tej części modyfikacji art. 101 k.p.o.w. brak jest nawet wzmianki w uzasadnieniu projektu ustawy, stąd można jedynie przypuszczać, że ustawodawca uwzględnił także postulaty wskazywane w doktrynie (por. T. Grzegorzczak, *Kodeks...*, Lex/el, teza 3). W uzasadnieniu nie ustosunkowano się także do jedynej przesłanki, która po raz pierwszy odnosiła się do momentu przyjęcia mandatu karnego i zachowania osoby ukaranej po zdarzeniu („osoba nie podpisała mandatu”). Jest to o tyle zaskakujące, że uzasadnienie dość obszernie omawia pozostałe zmiany w treści § 1, co świadczyć może o przypadkowości regulacji odnoszącej się do braku podpisu ukaranego. Tym bardziej, że jeszcze przed wejściem w życie wspomnianej noweli (w okresie *vacatio legis*) usunięto wskazane zmiany i zastąpiono je innym brzmieniem art. 101 k.p.o.w. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 396) uchyliła wprowadzone zmiany art. 101 (art. 18 pkt 25), zaś art. 8 tej ustawy ustalił obecne brzmienie art. 101 k.p.o.w. (które obejmuje także nieprzewidzianą wcześniej przyczynę uchylenia *propter decreta*, co wynikało z wyroku TK z 15 lipca 2014 r., sygn. akt K 23/13). Należy zwrócić uwagę, że w wyniku tej nowelizacji ustawodawca jedynie skonkretyzował wcześniejszą przesłankę uchylenia mandatu określoną w § 1 w postaci „nałożenia mandatu na osobę, która nie ponosi odpowiedzialności za wykroczenie”, precyzując, że chodzi o osobę, która popełniła czyn zabroniony przed ukończeniem 17 lat, albo o osobę w stanie niepoczytalności albo o osobę, która dopuściła się czynu zabronionego w obronie koniecznej albo w stanie wyższej konieczności („gdy ustawa stanowi, że sprawca nie popełnia wykroczenia z przyczyn, o których mowa w art. 15-17 Kodeksu wykroczeń”). Trzeba też podkreślić, że ustawodawca zrezygnował z jedynej w historii tej regulacji propozycji legislacyjnej, która pojawiła się w noweli z 2013 r., odnoszącej się do zachowania osoby ukaranej po zdarzeniu, którą był brak podpisania przez nią mandatu karnego. W uzasadnieniu noweli z 2015 r. nie odniesiono się w żaden sposób do omawianych zmian, co także stanowi element podejścia prawodawcy do instytucji nadzwyczajnego

środka w postaci uchylenia prawomocnego mandatu karnego, które – zdaniem Sejmu – wskazuje na świadome i celowe ograniczenie przesłanek uchylenia mandatu karnego i brak woli objęcia przyczynami takiej decyzji jakichkolwiek okoliczności związanych z zachowaniem ukaranego po zdarzeniu, w szczególności w czasie przyjmowania mandatu.

Zauważyć także należy, że w doktrynie podkreśla się ograniczony zakres stosowania art. 101 k.p.o.w., zwracając uwagę na sytuacje, w których niedopuszczalne jest uchylenie mandatu karnego. Należą do nich m.in. przypadki w których: czyn, za który nałożono grzywnę, powinien zostać zakwalifikowany z innego przepisu prawa wykroczeń, niż to uczynił organ mandatowy, nawet wtedy, gdy w odniesieniu do prawidłowej kwalifikacji zastosowanie postępowania mandatowego było niedopuszczalne; mandat karny został nałożony przez nieuprawnionego (podmiotowo i przedmiotowo) funkcjonariusza; mandat został wydany z przekroczeniem ustawowego terminu, o jakim mowa w art. 97 § 1 k.w.; wymierzono grzywnę rażąco surową, nieuwzględniającą wysokości dochodów sprawcy, jego sytuacji majątkowej, możliwości zarobkowych oraz warunków osobistych i rodzinnych; grzywnę nałożono mimo, że funkcjonariusz nie dokonał stosownych pouczeń (por. komentarze do art. 101 [w:] K. Dąbkiewicz, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, Warszawa 2017, Lex/el, teza 6; T. Grzegorzczak, *Kodeks...*, Lex/el, teza 3; J. Lewiński, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, Warszawa 2011, Lex/el, teza 1; A. Świątłowski [w:] A. Sakowicz (red.), *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia*, Warszawa 2020, Legalis, nb. 8; także: D. Świecki, *Metodyka pracy sędziego w sprawach o wykroczenia*, Warszawa 2012, Lex/el; J. Lewiński, *Mandat karny*, Warszawa 2003, Lex/el; T. Krawczyk, *Postępowanie w przedmiocie uchylenia prawomocnego mandatu karnego na gruncie Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2009, nr 3, s. 195; wyrok NSA z 10 listopada 2016 r., sygn. akt I OSK 1654/16, Legalis nr 1554572). W doktrynie wskazano także, że nie ma podstaw do uchylenia mandatu karnego wówczas, gdy ukarany przyjął mandat dlatego, że został wprowadzony w błąd lub jego decyzja o przyjęciu mandatu była spowodowana przymusem fizycznym lub psychicznym (A. Skowron, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, Warszawa 2010, komentarz do art. 101, Lex/el, teza 4). Zwraca się także uwagę na nieuwzględnienie w katalogu przesłanek uchylenia mandatu karnego sytuacji, w której w związku z wystawieniem mandatu doszło do popełnienia czynu

zabronionego (np. podrobienia podpisu osoby przyjmującej mandat; zob. wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczący zbadania konstytucyjności art. 101 § 1 k.p.o.w. z 3 czerwca 2013 r., RP0-631655-II/09/MW).

Mimo więc, że w doktrynie od wielu lat powszechnie zwraca się uwagę na wiele różnych sytuacji, w których niedopuszczalne jest uchylenie mandatu karnego, ustawodawca w żadnej z dokonanych nowelizacji nie zdecydował się na znaczne rozszerzenie przesłanek uchylenia prawomocnego mandatu karnego. Kilukrotne zmiany art. 101 k.p.o.w. nie zostały wykorzystane do włączenia do katalogu przesłanek uchylenia mandatu karnego żadnych przypadków związanych z zachowaniem ukaranego po zdarzeniu, w tym odnoszących się do decyzji o przyjęciu mandatu. Świadczy to o świadomym i celowym traktowaniu instytucji uchylenia prawomocnego mandatu jako nadzwyczajnego trybu wzruszania prawomocnych mandatów, ograniczonego do ściśle określonych przypadków związanych z oceną przypisanego ukaranemu wykroczenia.

Zdaniem Sejmu, problem konstytucyjny, który legł u podstaw pytania prawnego, w rzeczywistości sprowadza się do przyjętej przez ustawodawcę koncepcji postępowania mandatowego, którego jedną z najistotniejszych cech konstytutywnych jest znaczne ograniczenie możliwości kwestionowania nałożonego mandatu karnego. Świadczyć może o tym także fakt, że obecnie w postępowaniu legislacyjnym procedowany jest poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (druk sejmowy z 8 stycznia 2021 r., nr 866/kad. IX; 13 stycznia 2021 r. skierowany do pierwszego czytania), który przewiduje m.in. rezygnację z instytucji odmowy przyjęcia mandatu na rzecz możliwości zaskarżenia nałożonego mandatu karnego do sądu. Projekt zachowuje przy tym instytucję uchylenia prawomocnego mandatu karnego, przy podkreśleniu potrzeby zachowania ekstraordynaryjnego charakteru tego trybu (uzasadnienie projektu ustawy, s. 6-7).

Powyższe rozważania, zwłaszcza analiza historyczna zakresu art. 101 k.p.o.w., dokonana przy uwzględnieniu specyfiki postępowania mandatowego, prowadzi więc do wniosku, iż brak w jego treści przesłanki, która dawałaby podstawę uchylenia mandatu, gdy ukarany przyjmując mandat miał zniesioną lub znacznie ograniczoną zdolność do rozpoznania znaczenia swojego postępowania i rozumienia udzielanego mu przez funkcjonariusza Policji pouczenia o możliwości odmowy przyjęcia mandatu i konsekwencjach prawnych przyjęcia mandatu karnego, jest świadomą i celową decyzją ustawodawcy. Zdaniem Sejmu przesądza to o uznaniu braku powyższej

regulacji za zaniechanie prawodawcze, niepodlegające kognicji Trybunału Konstytucyjnego i uzasadnia umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

9. Poza argumentami przemawiającymi za niedopuszczalnością wydania wyroku stanowiącą konsekwencję kwestionowania w pytaniu prawnym zaniechania ustawodawczego, niepodlegającego rozpoznaniu przez TK, Sejm zwraca także uwagę na uchybienia warunkom pytania prawnego, sformułowanym w art. 52 ust. 2 u.o.TK. Przepis ten wymaga, aby pytanie prawne zawierało określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części oraz sformułowanie zarzutu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą wraz z uzasadnieniem, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. W zakresie tego wymogu wskazać można następujące uchybienia.

Po pierwsze, wątpliwości budzi sposób sformułowania zarzutu niezgodności z Konstytucją w zakresie określenia wzorców kontroli. W *petitum* pytania prawnego sąd zakwestionował zgodność art. 101 § 1 k.p.o.w. „z art. 2, art. 42 ust. 2, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W uzasadnieniu natomiast art. 45 ust. 1 został ujęty związkowo z art. 31 ust. 3 Konstytucji (który w *petitum* w ogóle nie występuje jako wzorzec kontroli). Ponadto, odmiennie od konstrukcji *petitum*, w uzasadnieniu, art. 42 ust. 2, art. 2 i art. 78 Konstytucji zostały ujęte związkowo (pytanie prawne, s. 9). Rozważania sądu nie są przy tym konsekwentne, bowiem analizy pomijają wskazany związek pomiędzy wzorcami kontroli.

Po drugie, zarzut w *petitum* został błędnie sformułowany z punktu widzenia logiczno-gramatycznego, przez co nie wyraża w sposób jednoznaczny zakresu zaskarżenia. Sąd kwestionuje brak możliwości uchylenia mandatu nałożonego na sprawcę, który „z uwagi na zniesienie lub znaczne ograniczenie zdolności do rozpoznania znaczenia swojego postępowania i rozumienia udzielanego mu przez funkcjonariusza Policji pouczenia o możliwości odmowy przyjęcia mandatu i konsekwencjach prawnych przyjęcia mandatu karnego”. Sformułowanie to nie zawiera opisu zachowania sprawcy, które powinno być ujęte w pominiętej, zdaniem sądu pytającego, regulacji. Zawiera tylko częściową charakterystykę sprawcy poprzez wskazanie, że dotyczy osoby o zniesionej lub znacznie ograniczonej zdolności do rozpoznania znaczenia swojego postępowania i rozumienia udzielanego pouczenia. Do ustalenia pełnego zakresu zaskarżenia konieczne jest samodzielne uzupełnienie

petitum, które, zdaniem Sejmu, powinno brzmieć następująco: „czy przepis art. 101 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2021 r., poz. 457 ze zm.) w zakresie, w jakim wyłącza możliwość uchylenia prawomocnego mandatu karnego, nałożonego na sprawcę, który w chwili wyrażenia zgody na przyjęcie mandatu karnego miał zniesioną lub znacznie ograniczoną zdolność do rozpoznania znaczenia swojego postępowania i rozumienia udzielanego mu przez funkcjonariusza Policji pouczenia o możliwości odmowy przyjęcia mandatu i konsekwencjach prawnych przyjęcia mandatu karnego, jest zgodny z art. 2, art. 42 ust. 2, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Rekonstrukcja intencji sądu pytającego jest możliwa na podstawie treści uzasadnienia, niemniej jednak *petitum* pytania prawnego powinno ściśle i precyzyjnie określać zakres zaskarżenia.

Po trzecie, w swoim orzecznictwie Trybunał podkreśla, że z uwagi na wyjątkowy charakter badania przez TK braku regulacji prawnej, ograniczony wyłącznie do pominięć prawodawczych, „skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wyjątkowej staranności i zaangażowania” (postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14). Trybunał podkreśla, że „postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną” (wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00). W przypadku kwestionowania pominięcia prawodawczego zarzut wymaga wyraźnego wskazania „konstytucyjnej nieodzowności szerszego zakresienia kręgu adresatów normy, niż uczynił to ustawodawca” (wyrok TK z 2 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 31/08; postanowienie TK z 13 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 35/09). Analizowane pytanie prawne trudno uznać za spełniające wynikające z orzecznictwa konstytucyjnego kwalifikowane wymogi w zakresie uzasadnienia. Biorąc pod uwagę konieczność wykazania, że kwestionowany brak regulacji stanowi pominięcie a nie zaniechanie prawodawcze, w szczególności należy zwrócić uwagę na fakt, że w uzasadnieniu tylko z jednego zdania można wywieźć stanowisko sądu pytającego wobec rodzaju zaskarżonej luki prawnej. W uzasadnieniu wskazano bowiem, że „Ustawodawca, decydując o katalogu przesłanek uchylenia prawomocnego mandatu karnego pomija szczególne okoliczności, w których dochodzi do wyrażenia zgody na

przyjęcie mandatu karnego” (pytanie prawne, s. 4). Sąd nie wskazał natomiast żadnych argumentów wskazujących, że istniejąca luka jest pominięciem prawodawczym, podlegającym kognicji TK. W szczególności, sąd nie dokonał porównania materii uregulowanej w art. 101 § 1 k.p.o.w. (przesłanek uchylenia mandatu karnego określonych w tym przepisie) z materią, której niekonstytucyjnego braku się dopatruje. Nie wykazał w konsekwencji, że przesłanka uchylenia mandatu karnego w sytuacji przyjęcia go w stanie zniesienia zdolności do rozpoznania znaczenia swojego postępowania i rozumienia udzielanego przez funkcjonariusza Policji pouczenia (wskazywana jako materia wymagająca regulacji) wykazuje jakościową tożsamość albo przynajmniej daleko idące podobieństwo do przesłanek objętych art. 101 § 1 k.p.o.w. Z uzasadnienia pytania prawnego nie wynika też, że kwestionowany brak regulacji nosi cechy przypadkowości i niecelowości.

Warto także wskazać, że jako argument przemawiający za koniecznością rozpoznania sprawy przez TK, sąd pytający podniósł, że „problematyka konstytucyjności art. 101 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia była już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego” i powołał się na postanowienie TK z 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06. Sąd ocenił przedstawione w tej sprawie uzasadnienie jako dowód na to, że „Trybunał dostrzega problem skuteczności (rozumianej jako niewadliwości) złożonego oświadczenia woli o przyjęciu mandatu karnego” (pytanie prawne, s. 11). Trudno jednak zgodzić się z twierdzeniem sądu pytającego. Przywołana sprawa i wypowiedź TK odnosi się bowiem do badania przez sąd procedujący w kwestii uchylenia mandatu przesłanki „czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie” z punktu widzenia objęcia tym sformułowaniem winy ukaranego, kwestii bezprawności czy szkodliwości społecznej czynu (zob. postanowienie TK z 15 maja 2007 r.). Nie ma więc racji sąd pytający wskazując, że w orzeczeniu tym TK odniósł się do przesłanek skutecznego przyjęcia mandatu karnego. W sprawie tej przedmiotem analizy była możliwość uchylenia mandatu karnego w sytuacji, gdy wykroczenie zostało popełnione przez osobę niepoczytalną. Trybunał badał natomiast konstytucyjność art. 101 §1 k.p.o.w. w sprawie o sygn. akt K 23/13, w której orzekł o niezgodności art. 101 § 1 zdanie pierwsze k.p.o.w. w zakresie, w jakim nie przewidywał jako podstawy uchylenia prawomocnego mandatu karnego sytuacji, gdy TK orzekł o niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą przepisu prawnego stanowiącego podstawę ukarania za wykroczenie w postępowaniu mandatowym, z art. 190 ust. 4 Konstytucji. W tej jednak sprawie

argumentowano, że brak regulacji prawnej stanowi pominięcie prawodawcze, ponieważ „w sposób nieuzasadniony zróżnicowano sytuację prawną osób, które przyjęły mandat karny za czyn niestanowiący wykroczenia od osób, które przyjęły mandat karny za czyn, który wprowadzie wykroczenie w dacie czynu i nakładania mandatu stanowił, jednakże karalność tego czynu uznana została przez Trybunał za nieproporcjonalną, ergo niekonieczną w demokratycznym państwie prawnym” (uzasadnienie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, RPO-631655-II/09/MW). Wyraźnie wskazano więc podobieństwo materii uregulowanej art. 101 § 1 k.p.o.w. i tej, której pominięcie kwestionował RPO.

10. Sejm wyraża także wątpliwość co do spełnienia przez sąd pytający warunku określonego w art. 52 ust. 2 pkt. 5 u.o.TK, który wymaga, aby pytanie zawierało wyjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź Trybunału na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. Sąd pytający stwierdził bowiem lakonicznie, że spełniona jest przesłanka funkcjonalna – „rzeczywisty związek pomiędzy pytaniem zadany Trybunałowi Konstytucyjnemu, a potencjalnym rozstrzygnięciem sprawy zawisłej przed sądem. W wypadku niepodzielenia przez Trybunał zapatrywań pytającego Sądu, Sąd będzie zmuszony do odmówienia uwzględnienia wniosku ukaranego, mimo tego, że w ocenie Sądu, zgoda ukaranego na zastosowanie wobec niego postępowania mandatowego była wadliwa” (pytanie prawne, s. 12). W kolejnym fragmencie sąd jedynie powtórzył, że „Bez ingerencji Trybunału, Sąd będzie zmuszony odmówić uwzględnienia wniosku ukaranego i wydania orzeczenia, które przynajmniej na płaszczyźnie faktów i w odbiorze społecznym będzie oczywiście niesłuszne” (pytanie prawne, s. 12). Tak lakoniczne stwierdzenia trudno uznać za wyjaśnienie wpływu odpowiedzi Trybunału na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przez sądem pytającym. Należy przy tym zauważyć, że w orzecznictwie Trybunału podkreśla się specyficzny charakter zależności rozstrzygnięcia sprawy od orzeczenia TK w sprawach, w których sąd kwestionuje pominięcie legislacyjne, bowiem wyrok stwierdzający pominięcie prawodawcze nie wywołuje skutku derogacyjnego (np. wyroki TK z: 27 października 2007 r., sygn. akt P 10/07; 12 lipca 2010 r., sygn. akt P 4/10; 9 grudnia 2014 r., sygn. akt K 46/13). Analiza uzasadnienia przedstawionego przez sąd pytający prowadzi natomiast do wniosku, że Sąd nie wykazał wpływu negatywnego rozstrzygnięcia Trybunału na sposób prowadzenia postępowania oraz decyzje w zawisłej przed nim

sprawie. Lakonicznie jedynie przedstawił konsekwencje afirmatywnego orzeczenia TK. W konsekwencji, brak spełnienia warunku określonego w art. 52 ust. 2 pkt 5 u.o.TK daje podstawę do umorzenia postępowania przez Trybunał ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

11. Z przeprowadzonej analizy wynika, że: po pierwsze, sąd będący inicjatorem postępowania przed TK nie wykazał istnienia pominięcia prawodawczego w ramach kwestionowanego art. 101 § 1 k.p.o.w.. Po drugie, badanie treści zarzutu z punktu widzenia wypracowanych przez Trybunał kryteriów rozróżnienia pominięcia i zaniechania prawodawczego prowadzi do wniosku, że zarzut zawarty w pytaniu prawnym odnosi się do zaniechania ustawodawczego, niepodlegającego kognicji Trybunału. W konsekwencji oznacza to niespełnienie przez pytanie prawne przesłanki przedmiotowej. Po trzecie, sąd pytający nie uzasadnił należycie pytania prawnego w zakresie wykazania, w jaki sposób odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. Nie została zatem spełniona także przesłanka funkcjonalna pytania prawnego.

Tym samym Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania w całości na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.TK, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

12. Na wypadek, gdyby Trybunał nie podzielił stanowiska Sejmu o niedopuszczalności wydania wyroku, Sejm – w dalszej części stanowiska – przedstawił analizę zgodności z Konstytucją przepisu objętego pytaniem prawnym.

V. Wzorce kontroli

1. Sąd – jako wzorzec kontroli – wskazał art. 2 Konstytucji, ustanawiający zasadę demokratycznego państwa prawnego, która jest zbiorem różnych wartości bezpośrednio lub pośrednio wyrażonych w Konstytucji, dotyczących prawa, ustroju państwa oraz relacji między państwem a jednostką (zob. wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97). Z zasady tej wynika m.in. zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana również zasadą lojalności państwa względem obywateli. Zasada ta stanowi fundament zasady demokratycznego państwa prawnego, ale również źródło innych zasad o bardziej szczegółowym charakterze, które odwołują się do idei zaufania w relacjach między państwem a jednostką.

Trybunał podkreśla, że zasada ta „wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00). Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które „zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. Pewność prawa rozumiana jest jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe” (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00).

2. Wzorcem kontroli, wskazanym przez sąd pytający w dalszej kolejności jest art. 42 ust. 2 Konstytucji, który gwarantuje każdemu, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania.

Trybunał podkreśla, że konstytucyjne prawo do obrony należy rozumieć szeroko, jest ono bowiem nie tylko fundamentalną zasadą procesu karnego, ale też elementarnym standardem demokratycznego państwa prawnego (wyrok TK z 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03). Istotą prawa do obrony jest podejmowanie działań zmierzających do odparcia stawianych oskarżonemu zarzutów za pomocą przyznanych mu uprawnień procesowych (P. Wiliński, *Zasada prawa do obrony w polskim procesie karnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2006, s. 236). Prawo do obrony nie wyczerpuje się jedynie w prawie do korzystania z pomocy z obrońcy z wyboru lub z urzędu (obrona formalna), ale obejmuje także możliwość bronięcia przez oskarżonego jego interesów osobiście (np. obrona materialna – por. m.in. wyroki TK z: 17 lutego 2004 r., sygn. akt SK 39/02; 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 48/06; 7

października 2008 r., sygn. akt P 30/07; 11 grudnia 2012, sygn. akt K 37/11; 3 czerwca 2014 r., sygn. akt K 19/11).

3. Wzorcem kontroli zaskarżonego przepisu jest również art. 45 ust. 1 Konstytucji, gwarantujący każdemu prawo do sądu. Przepis ten przewiduje, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Odwołując się do licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego należy stwierdzić, że na konstytucyjne prawo do sądu składa się: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem (właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. np. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 14 marca 2005 r., sygn. akt K 35/04; 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06; 30 września 2014 r., sygn. akt SK 22/13). Podstawowe znaczenie dla określenia zakresu i pojemności prawa do sądu ma pojęcie „sprawy”, której rozpatrzenia przez sąd może domagać się uprawniony podmiot. W ujęciu konstytucyjnym terminowi temu przypisuje się znaczenie autonomiczne, przez odniesienie do podstawowej funkcji sądów, którą stosownie do art. 175 ust. 1 Konstytucji jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (zob. np. wyrok TK z 12 maja 2017 r., sygn. akt SK 49/13). Trybunał podkreśla, że treść normatywna pojęcia „rozpatrzenie sprawy” utożsamiana jest z każdym rozstrzygnięciem o prawach lub obowiązkach danego podmiotu, zapadającym na podstawie norm prawnych zawartych w obowiązujących przepisach (zob. np. wyrok TK z 27 października 2015 r., sygn. akt K 5/14). Ochrona przewidziana w art. 45 ust. 1 Konstytucji dotyczy nie tylko wąsko rozumianego postępowania głównego, lecz obejmuje także inne postępowania, w których sąd rozstrzyga o prawach i obowiązkach danego podmiotu (zob. wyrok TK z 8 października 2013 r., sygn. akt K 30/11).

4. Jako wzorzec kontroli wskazano także art. 78 Konstytucji. Treścią tego przepisu jest ustanowienie prawa stron każdego postępowania do uruchamiania procedury weryfikującej prawidłowość wszelkich rozstrzygnięć indywidualnych

wydawanych przez organ działający w charakterze pierwszej instancji (zob. A. Błaś, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 140).

Trybunał podkreśla, że drugoinstancyjna kontrola orzeczeń i decyzji jest istotnym elementem ochrony praw jednostki, bo stwarzając możliwość weryfikacji pierwszego rozstrzygnięcia przeciwdziała arbitralności i ułatwia unikanie pomyłek i krzywd (zob. np. wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01). Jednocześnie TK zauważa, że konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia pozostawionych przez prawodawcę do dyspozycji strony uwzględniać musi całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania (zob. wyrok TK z 16 listopada 1999 r., sygn. akt SK 11/99). Z orzecznictwa Trybunału wynika, że ustanowiony środek zaskarżenia musi być dostępny, a więc jego uruchomienie powinno zależeć od woli strony i nie może być poddawane nadmiernie skomplikowanym rygorom (zob. np. wyrok TK z 15 grudnia 2008 r., sygn. akt P 57/07). Środek taki musi być również efektywny, tzn. musi stwarzać realną możliwość oceny pierwszoinstancyjnego rozstrzygnięcia, co oznacza, że ustawodawca ma obowiązek nie tylko umożliwić stronie prawo wniesienia środka zaskarżenia od orzeczenia lub decyzji wydanych w pierwszej instancji, ale także umożliwić organowi rozpatrującemu środek zaskarżenia merytoryczną ocenę prawidłowości rozstrzygniętej sprawy” (wyrok TK z 19 września 2007 r., sygn. akt SK 4/06).

Zdanie drugie art. 78 Konstytucji przewiduje możliwość wprowadzenia wyjątków od zasady zaskarżalności orzeczeń, przy czym powinny być one podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiałyby pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego (zob. wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01).

VI. Analiza zgodności

1. W odniesieniu do zarzutu naruszenia prawa do sądu, określonego w art. 45 ust. Konstytucji, należy stwierdzić, że postępowanie mandatowe ma charakter postępowania zastępczego, prowadzonego przed organem niesądowym. Cała koncepcja tego trybu szczególnego opiera się na przekazaniu prawa do nakładania mandatów karnych organowi niesądowemu w toku postępowania prowadzonego zamiast postępowania w sprawach o wykroczenia. Nie ma przy tym wątpliwości, że

także w tym postępowaniu regulacje prawne zapewniają obywatelowi prawo do sądu, rozumianego jako prawo uruchomienia procedury przed sądem, bowiem nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego bezwzględnie uzależnione jest od zgody osoby, na którą funkcjonariusz chce mandat nałożyć. Odmowa przyjęcia mandatu stanowi przeszkodę ukarania w drodze mandatu karnego.

Podniesiony przez sąd pytający zarzut odnosi się do problemu świadomości i możliwości rozeznania sytuacji w chwili podejmowania decyzji o przyjęciu albo odmowie przyjęcia mandatu karnego. Bezspornie, oświadczenie woli osoby w tym zakresie ma istotne znaczenie dla jej interesów, bowiem przyjęcie mandatu oznacza zgodę na ukaranie przez organ niesądowy, na podstawie stanu faktycznego ustalonego przez ten organ, stwierdzającego sprawstwo i winę osoby. Słusznie podkreśla się przy tym w doktrynie, że pouczenie o możliwości odmowy przyjęcia mandatu oraz konsekwencjach decyzji w tym zakresie powinno być dokonywane w sposób dokładny, rzetelny, a organ powinien upewnić się co do zrozumienia uzyskanego pouczenia, także ze względu na stan, w jakim znajduje się osoba pouczana (por. A. Skowron, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, Warszawa 2010, komentarz do art. 97, Lex/el, teza 5). Przyjęcie mandatu oznacza więc rezygnację z postępowania sądowego w sprawie o ujawnione wykroczenie i niewątpliwie decyzja ta powinna być podejmowana świadomie i dobrowolnie.

Należy jednak zauważyć, że prawo do sądu na gruncie postępowania mandatowego może być realizowane nie tylko przez odmowę przyjęcia mandatu, ale także w sytuacji, w której mandat karny został przyjęty. Art. 101 k.p.o.w. daje bowiem prawo do zainicjowania sądowej kontroli nałożonego mandatu karnego. Przewiduje więc możliwość realizacji prawa do sądu, rozumianego w tej sytuacji przede wszystkim jako prawo do uruchomienia postępowania przed sądem. Należy jednocześnie podkreślić, że postępowanie sądu prowadzone w kwestii uchylenia prawomocnego mandatu karnego ma ściśle określone zadania. Zakres rozpoznania sprawy (rozumianej w kontekście art. 45 ust. 1 Konstytucji) ograniczony jest do badania, czy nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego było dopuszczalne w świetle zasad odpowiedzialności za wykroczenie określonych w przepisach prawa materialnego. Warunki te, które zakreślają jednocześnie ramy prowadzonego przez sąd postępowania, zostały wskazane w art. 101 § 1-1b k.p.o.w. jako przesłanki uchylenia mandatu karnego. Podkreślenia wymaga, że okoliczności przyjęcia mandatu karnego,

a także przyczyny podjęcia takiej decyzji przez ukaranego, nie mają wpływu na zakres kontroli nałożonego mandatu i decyzje o jego uchyleniu. Także więc w przypadku, w którym mandat karny został przyjęty w stanie wyłączającym swobodne podjęcie decyzji i sąd stwierdzi, że został on nałożony za czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie albo na osobę niepoczytalną lub taką, która popełniła czyn zabroniony przed ukończeniem 17 lat, albo gdy mandat został nałożony mimo, że zgodnie z ustawą wyłączona jest odpowiedzialność za wykroczenie z uwagi na działanie w obronie koniecznej lub w stanie wyższej konieczności albo w innej sytuacji, w której nałożenie mandatu było niedopuszczalne, zostanie on uchylony w trybie art. 101 k.p.o.w.

Trzeba także zauważyć, że uchylenie prawomocnego mandatu karnego może nastąpić nie tylko na wniosek ukaranego lub jego przedstawiciela ustawowego lub opiekuna prawnego. Z inicjatywą taką może wystąpić także organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę. Uchylenie mandatu może również nastąpić z urzędu. Takie rozwiązanie stanowi gwarancję dla ukaranego, która dodatkowo zabezpiecza jego interes. W doktrynie podkreśla się znaczenie takiego rozwiązania, wskazując m.in., że np. w sytuacji, gdy minął wskazany termin na złożenie przez ukaranego wniosku o uchylenie mandatu, może on zwrócić się do organu, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę, o złożenie stosownego wniosku lub do sądu o wszczęcie postępowania z urzędu (S. Kowalski, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz do art. 101* [w:] S. Kowalski, *Wykroczenia przeciwko prawom pracownika. Postępowanie mandatowe. Komentarz do art. 281–283 KP i art. 17, 95–102a KPW*, Warszawa 2018, Legalis, nb. 2). Podkreśla się przy tym, że obowiązujące przepisy wychodzą naprzeciw pojawiającym się w praktyce przypadkom, gdy „kara grzywny była nakładana przez organ omyłkowo i równie omyłkowo przyjmowana przez karanych” (A. Świątłowski, *Art. 101* [w:] A. Sakowicz (red.), *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis, nb 11).

Wskazać również należy, że o uchyleniu mandatu karnego sąd orzeka na posiedzeniu, w którym ukarany ma prawo uczestniczyć. Prawo do udziału w posiedzeniu pociąga za sobą obowiązek zawiadomienia ukaranego przez sąd o miejscu i terminie posiedzenia (art. 117 § 1 k.p.k. w zw. z art. 38 § 1 k.p.o.w.). Istotne jest także, iż przed wydaniem postanowienia sąd może zarządzić stosowne czynności w celu sprawdzenia podstaw do uchylenia mandatu karnego. Mogą one polegać na zwróceniu się do organu, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę, o nadesłanie

dokumentacji związanej z postępowaniem mandatowym, przesłuchaniu funkcjonariusza, który nałożył grzywnę, przesłuchaniu ukaranego czy innego uczestnika zdarzenia (A. Światłowski, *Art. 101 [w:] A. Sakowicz (red.), Kodeks...*, Legalis, nb 16; T. Krawczyk, *Postępowanie w przedmiocie uchylecia prawomocnego mandatu karnego na gruncie Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2009, z. 3, s. 192-193; J. Lewiński, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, Warszawa 2011, Lex/el, komentarz do art. 101, teza 3; D. Świecki, *Metodyka pracy sędziego w sprawach o wykroczenia*, Warszawa 2012, Lex/el, R. XI.3.; T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, Warszawa 2012, Lex/el, komentarz do art. 101, teza 4), czy nawet powołaniu biegłego (zob. K. Dąbkiewicz, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, Warszawa 2017, Lex/el, komentarz do art. 101, teza 10; T. Krawczyk, *Postępowanie w przedmiocie uchylecia prawomocnego mandatu...*, s. 200-201).

W konsekwencji należy podkreślić, że zgoda na przyjęcie mandatu karnego (także w sytuacji wyłączenia lub ograniczenia zdolności do rozpoznania znaczenia swojego postępowania i zrozumienia pouczenia udzielanego przez funkcjonariusza nakładającego mandat karny), nie pozbawia ukaranego prawa do sądowego dochodzenia swoich praw. Okoliczności przyjęcia mandatu, który *de facto* nie powinien zostać nałożony, nie wpływają na obowiązek procedowania sądu i zbadania przesłanek uchylecia mandatu karnego określonych w art. 101 § 1 k.p.o.w. Interes prawny ukaranego wnioskującego o uchylecie mandatu karnego z powodu wyłączenia lub ograniczenia świadomości w chwili przyjmowania mandatu w istocie realizowany jest poprzez uchylecie mandatu w sytuacji, w której został on nałożony wbrew przepisom prawa. Taka ochrona zapewniana jest ukaranemu przez regulacje zawarte w zaskarżonym art. 101 k.p.o.w.

W świetle powyższego, art. 101 § 1 k.p.o.w. w zakresie, w jakim wyłącza możliwość uchylecia prawomocnego mandatu karnego, nałożonego na sprawcę, który przyjął mandat karny będąc w stanie zniesienia lub znacznego ograniczenia zdolności do rozpoznania znaczenia swojego postępowania i rozumienia udzielanego mu przez funkcjonariusza Policji pouczenia o możliwości odmowy przyjęcia mandatu i konsekwencjach prawnych przyjęcia mandatu karnego, **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2. Kolejny zarzut sądu pytającego dotyczy naruszenia prawa do obrony, wyrażonego w art. 42 ust. 2 Konstytucji.

Analizę zgodności art. 101 § 1 k.p.o.w. ze wskazanym wzorcem kontroli należy rozpocząć od ponownego podkreślenia szczególnego charakteru postępowania mandatowego. Jest ono wyrazem dążenia do maksymalnego uproszczenia i przyspieszenia postępowania w sprawach tego rodzaju jak wykroczenia (A. Skowron, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, Warszawa 2010, Lex/el, komentarz do art. 97, teza 2). Trybunał wskazuje, że postępowanie to, ze względu na swą specyfikę, przedmiot i zakres, uregulowane zostało w sposób odmienny od trybu zwykłego, przy czym TK podkreśla, że modyfikacje te dotyczą m.in. uprawnień stron (wyrok TK z 18 maja 2004 r., sygn. akt SK 38/03). Dlatego też sytuacja osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia, wobec której funkcjonariusz decyduje się na nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego, w istotny sposób różni się od sytuacji obwinionego, a więc osoby, przeciwko której skierowano wniosek o ukaranie w sprawie o wykroczenie. Obwiniony jest bezsprzecznie stroną postępowania w sprawach o wykroczenia, korzystając z określonych uprawnień procesowych wynikających z zasady kontradyktoryjności postępowania. Sytuacja procesowa obwinionego jest kształtowana także przez przysługujące mu prawo do obrony, w tym prawo do korzystania z pomocy jednego obrońcy (art. 4 § 1 k.p.o.w.). Z uwagi na fakt, iż skierowanie wniosku o ukaranie poprzedzone jest przeprowadzeniem czynności wyjaśniających, uwzględniając konstytucyjny zakres prawa do obrony nakazujący przyznanie tego prawa każdemu, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne *sensu largo*, we wszystkich jego stadiach, art. 4 § 2 k.p.o.w. przyznaje prawo do obrony także w toku czynności wyjaśniających. Przysługuje ono osobie, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, z chwilą przystąpienia do jej przesłuchania po powiadomieniu jej o treści zarzutów albo z chwilą wezwania jej do złożenia pisemnych wyjaśnień. Z powyższych regulacji wynika, że ustawodawca wyraźnie uregulował zakres prawa do obrony w postępowaniu wykroczeniowym, przyznając je obwinionemu oraz osobie, co do której istnieje podstawa do sporządzenia wniosku o ukaranie, będącej odpowiednikiem podejrzanego w postępowaniu karnym (A. Sadło-Nowak, *Art. 54 [w:] A. Sakowicz (red.), Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis, nb. 33). Zakres podmiotowy prawa do obrony został więc wyznaczony treścią art. 4 k.p.o.w., natomiast poszczególne uprawnienia składające się na to prawo

wskazane są przede wszystkim w art. 20-22, art. 39 oraz w art. 54 k.p.o.w. Określają one m.in. zakres obrony obligatoryjnej, wskazując, że posiadanie obrońcy jest obowiązkowe, jeżeli obwiniony jest głuchy, niemy lub niewidomy lub gdy zachodzi uzasadniona wątpliwość co do jego poczytalności (zarówno w chwili czynu jak i w toku postępowania – por. m.in. M. Wąsek-Wiaderek, *Art. 21 [w:] A. Sakowicz (red.), Kodeks...*, Legalis, nb. 3; także wyrok SN z 17 grudnia 2020 r., sygn. akt II KK 336/20).

Odnosząc się natomiast do zaskarżonego przez sąd pytający art. 101 § 1 k.p.o.w. stwierdzić należy, że jego treść w żadnej mierze nie odnosi się do prawa do obrony w związku z prowadzeniem jakiegokolwiek postępowania po ujawnieniu wykroczenia. Jest to regulacja, która wskazuje przesłanki oraz tryb procedowania w przedmiocie nadzwyczajnego uchylenia prawomocnego mandatu karnego. Podniesiony problem braku obrony w sytuacji, w której możliwe jest nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego, w chwili podjęcia decyzji co do jego przyjęcia (albo odmowy przyjęcia) w żaden sposób nie wynika z treści zaskarżonego regulacji. Art. 101 § 1 k.p.o.w. (ani nawet analizowany w zakresie szerszym niż wskazany przez sąd, obejmujący także pozostałe § 1a-4) nie zawiera więc treści, którą wywodzi z niego sąd pytający. Sformułowana wątpliwość konstytucyjna nie tkwi zatem w treści zaskarżonego przepisu. Można by jej ewentualnie poszukiwać w innych regulacjach Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, które kształtują podmiotowy zakres prawa do obrony, dając podstawę do konstruowania szczegółowych uprawnień osób, którym zostało ono przyznane.

Art. 4 k.p.o.w. zawarty został w Dziale I zatytułowanym „Zasady ogólne”, co świadczy o tym, że stanowi on podstawową regulację prawa do obrony na gruncie wszystkich postępowań prowadzonych na podstawie k.p.o.w. Zasadność tej tezy potwierdza także historia regulacji art. 4 k.p.o.w. Przepis ten został bowiem znowelizowany ustawą z dnia 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. poz. 841), rozszerzając prawo do obrony przysługujące do tej pory tylko obwinionemu na osobę, co do której istnieje podstawa do skierowania przeciwko niej wniosku o ukaranie. Zmiana ta była konsekwencją badania przez Trybunał zgodności art. 4 k.p.o.w. w zakresie, w jakim przepis ten pomijał prawo do korzystania z obrońcy na etapie prowadzenia czynności wyjaśniających przez osoby, co do których istnieją uzasadnione podstawy do sporządzenia przeciwko nim wniosku o ukaranie, z art. 2 i art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 3 lit. c Konwencji o ochronie

praw człowieka i podstawowych wolności. W wyroku z 3 czerwca 2014 r. (sygn. akt K 19/11) TK stwierdził niezgodność art. 4 k.p.o.w. z art. 2 i art. 42 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przyjęty przedmiot kontroli TK, a także ingerencja ustawodawcy będąca wynikiem rozstrzygnięcia Trybunału potwierdzają, iż normatywnym źródłem prawa do obrony jest art. 4 k.p.o.w., którego treść przesądza o podmiotowym zakresie tego prawa.

W konsekwencji należy uznać, że treść normatywna zaskarżona przez sąd pytający, odnosząca się do prawa do obrony w toku postępowania mandatowego, nie jest objęta zaskarżonym art. 101 § 1 k.p.o.w. W związku z powyższym uznać należy, że art. 101 § 1 k.p.o.w. w zakresie, w jakim wyłącza możliwość uchylenia prawomocnego mandatu karnego, nałożonego na sprawcę, który przyjął mandat karny będąc w stanie zniesienia lub znacznego ograniczenia zdolności do rozpoznania znaczenia swojego postępowania i rozumienia udzielanego mu przez funkcjonariusza Policji pouczenia o możliwości odmowy przyjęcia mandatu i konsekwencjach prawnych przyjęcia mandatu karnego, **nie jest niezgodny** z art. 42 ust. 2 Konstytucji.

3. Odnośnie do wątpliwości konstytucyjnych w zakresie zgodności art. 101 § 1 k.p.o.w. z art. 78 Konstytucji trzeba zwrócić uwagę na istotę i zadania postępowania w przedmiocie uchylenia prawomocnego mandatu karnego. Jak słusznie wskazuje Trybunał, specyfikę postępowania mandatowego należy postrzegać w perspektywie dwuetapowości postępowania. Pierwszy etap to postępowanie mandatowe prowadzone przez organy pozasądowe, drugi zaś to postępowanie sądowe prowadzone na podstawie i w trybie art. 101 k.p.o.w. Odnosząc się do drugiego etapu, będącego przedmiotem zainteresowania w niniejszej sprawie, Trybunał podkreśla, że nie ma ono charakteru obligatoryjnego i przybiera postać środka nadzwyczajnego, uruchamianego na zasadzie wyjątku, a nie zasady. Jego celem jest kontrola zasadności nałożonego i prawomocnego mandatu, a wydane orzeczenie rozstrzyga o tym, czy czyn może być w ogóle kwalifikowany jako wykroczenie (wyroki TK z: 18 maja 2004 r., sygn. akt SK 38/03; 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06). Zakres przedmiotowy tego postępowania jest więc precyzyjnie określony w art. 101 § 1-1b k.p.o.w. i ograniczony do badania dopuszczalności nałożenia mandatu karnego w świetle właściwych regulacji prawnomaterialnych i procesowych. Osoba ukarana mandatem karnym ma prawo kwestionowania zasadności jego nałożenia poprzez złożenie wniosku do sądu o uchylenie prawomocnego mandatu

karnego. Przysługuje jej więc prawo zaskarżenia decyzji funkcjonariusza o nałożeniu mandatu.

Jak wskazano w analizie zgodności art. 101 k.p.o.w. z art. 45 ust. 1 Konstytucji, sąd uchyła mandat w razie stwierdzenia, że został on nałożony mimo zakazów wymienionych wyraźnie w art. 101 § 1-1b k.p.o.w. Wydaje się natomiast, że problem podniesiony przez sąd pytający dotyczy braku możliwości szerszego kwestionowania decyzji o ukaraniu mandatem karnym. Art. 101 k.p.o.w. pozwala bowiem na podważenie decyzji o ukaraniu mandatem w ograniczonym, wskazanym w §1-1b, zakresie. Jest to konsekwencją przyjęcia przez ustawodawcę, że nadzwyczajne uchylenie mandatu karnego jest jedynym przewidzianym w k.p.o.w. sposobem kwestionowania nałożonego mandatu karnego. Jak wskazano w analizie formalnej stanowiska, w postępowaniu mandatowym ustawodawca wyłączył możliwość wnoszenia przez osobę ukaraną mandatem zwykłych środków odwoławczych (apelacji, zażalenia), a także zaskarżenia mandatu kasacją lub wnioskiem o wznowienie postępowania. Zabieg ten jest celowy i stanowi jedną z najistotniejszych cech charakteryzujących postępowanie mandatowe. W związku z tym, zgodnie z przyjętą przez ustawodawcę koncepcją, niedopuszczalne jest kwestionowanie przez ukaranego wielu różnych uchybień, które mogłyby stanowić tzw. względne czy bezwzględne przyczyny odwoławcze, objęte zakresem zaskarżenia za pomocą zwykłych środków zaskarżenia (art. 104 k.p.o.w., art. 438 k.p.k. w zw. z art. 109 § 2 k.p.o.w.). Zakres zarzutów, które nie mogą być uwzględnione przez sąd procedujący w przedmiocie uchylenia mandatu, został wskazany we wcześniejszych uwagach, w zakresie analizy formalnej (np. błędna kwalifikacja prawna czynu; rażąca surowość grzywny; nałożenie mandatu przez nieuprawnionego funkcjonariusza). W konsekwencji, wniosek o uchylenie prawomocnego mandatu karnego stanowi, zgodnie z intencją ustawodawcy, jedyny sposób kwestionowania nałożonego mandatu karnego o charakterze wyjątkowym, o ściśle określonym zakresie możliwości podważenia decyzji o ukaraniu mandatem karnym.

Zarzut sformułowany przez sąd pytający nie powinien być więc wprost odniesiony do art. 101 § 1 k.p.o.w., ponieważ stanowi on jedynie konsekwencję przyjętej przez ustawodawcę koncepcji całkowitego wyłączenia stosowania zwyczajnych środków zaskarżenia oraz znacznego ograniczenia nadzwyczajnych środków zaskarżenia w postępowaniu mandatowym. Natomiast w zakresie treści wywodzonej z art. 101 § 1 k.p.o.w. należy stwierdzić, że art. 101 § 1 k.p.o.w., w

zakresie, w jakim wyłącza możliwość uchylecia prawomocnego mandatu karnego, nałożonego na sprawcę, który przyjął mandat karny będąc w stanie zniesienia lub znacznego ograniczenia zdolności do rozpoznania znaczenia swojego postępowania i rozumienia udzielanego mu przez funkcjonariusza Policji pouczenia o możliwości odmowy przyjęcia mandatu i konsekwencjach prawnych przyjęcia mandatu karnego, **jest zgodny** z art. 78 Konstytucji. Przepis ten dopuszcza bowiem możliwość zaskarżenia decyzji o nałożeniu mandatu karnego, także przez osobę, która przyjęła mandat karny będąc w stanie co najmniej ograniczonej zdolności do rozpoznania znaczenia swojego postępowania i zrozumienia udzielanego przez funkcjonariusza pouczenia i podniesienia przed sądem zarzutu nałożenia mandatu wbrew zakazom określonym w art. 101 § 1-1b k.p.o.w.

4. W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 101 § 1 k.p.o.w. z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego należy wskazać, że sąd pytający odniósł się do, wynikającej ze wskazanej klauzuli, zasady zaufania obywateli do państwa i prawa oraz zasady zachowania bezpieczeństwa prawnego jednostki.

Jak wielokrotnie podkreślono w stanowisku, procedura uchylecia prawomocnego mandatu karnego stanowi jedyny przewidziany prawem, wyjątkowy tryb podważenia nałożonego mandatu karnego. W świetle przyjętej przez ustawodawcę koncepcji postępowania mandatowego, wyłączającej możliwość stosowania zwyczajnych i innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia, procedura przewidziana w art. 101 k.p.o.w. jawi się jako gwarancja zabezpieczenia interesów obywatela w sytuacji bezpodstawnego nałożenia mandatu karnego. Fakt, że wśród przesłanek uchylecia mandatu karnego ustawodawca nie wymienia uchybień związanych z przyjęciem mandatu (w tym ze stanem świadomości ukaranego), nie przesądza o braku ochrony osoby, która mandat przyjęła. Jak wskazano, sąd w trybie art. 101 k.p.o.w. bada, czy mandat został nałożony za czyn będący wykroczeniem, w tym także, czy osoba ukarana jest zdolna do poniesienia odpowiedzialności zgodnie z prawnomaterialnymi zasadami odpowiedzialności. Przewidziany w art. 101 k.p.o.w. tryb kontroli nałożonego mandatu jest wyrazem dążenia do realizacji zasady prawdy materialnej i umożliwia uchylecie mandatu w sytuacji, w której został on nałożony na podstawie błędnego stanu faktycznego (np. na osobę, która nie popełniła czynu zabronionego jako wykroczenie). W zakresie zadań postępowania w związku z

podejrzeniem popełnienia wykroczenia, jakimi są ustalenie podstaw i zakresu odpowiedzialności, obowiązujące regulacje zapewniają więc bezpieczeństwo prawne jednostki i dają podstawę do zaufania obywateli do państwa.

Należy przy tym ponownie zwrócić uwagę, że problem konstytucyjny, także w odniesieniu do zasady lojalności i uczciwości organów władzy publicznej względem jednostki, związany jest z koncepcją postępowania mandatowego oraz wykluczeniem możliwości zaskarżenia decyzji o nałożeniu grzywny mandatem karnym w drodze jakiegokolwiek zwyczajnego środka zaskarżenia. W trybie zwyczajnym (a także w postępowaniu przyspieszonym) decyzja o ukaraniu (wyrok sądu) podlega kontroli instancyjnej, a zastrzeżenia dotyczące legalności, zasadności czy prawidłowości czynności będących podstawą rozstrzygnięcia mogą być podniesione w środku zaskarżenia (apelacji), jako bezwzględna lub względna przyczyna odwoławcza. Należy również zwrócić uwagę na inny tryb szczególny, jakim jest postępowanie nakazowe, w którym także znacznie ograniczono uprawnienia sprawcy wykroczenia, bowiem wyrok nakazowy jest wydawany na posiedzeniu bez udziału stron, których nie powiadamia się o terminie tego posiedzenia (art. 60 § 2 k.p.o.w.). W tym przypadku jednak ustawodawca przewidział prawo wniesienia sprzeciwu, który stanowi środek zaskarżenia o charakterze kasacyjnym, gdyż wniesienie sprzeciwu powoduje, że wyrok nakazowy traci moc *ex lege*. Sejm zwraca więc ponownie uwagę, że kwestionowany przez sąd pytający art. 101 § 1 k.p.o.w. ma ograniczoną treść normatywną, koncentrującą się jedynie na nadzwyczajnej procedurze uchylenia prawomocnego mandatu karnego z uwagi na brak faktycznych podstaw do ukarania lub prawną niedopuszczalność zastosowania trybu mandatowego. Nie obejmuje natomiast wielu różnych sytuacji, które mogą świadczyć o uchybieniach proceduralnych, istotnie wpływających na sytuację obywatela, ocenianą także z perspektywy zaufania do państwa i działań jego organów. Ze swej istoty nie mogą być one jednak objęte zakresem środka zaskarżenia o charakterze wyjątkowym i nadzwyczajnym, jakim w postępowaniu mandatowym jest wniosek o uchylenie mandatu karnego. Źródła wątpliwości konstytucyjnych, także w odniesieniu do zasady demokratycznego państwa prawnego, należałoby – zdaniem Sejmu – poszukiwać w unormowaniach postępowania mandatowego, ale zamieszczonych poza art. 101 § 1 k.p.o.w. Natomiast w zakresie objętym regulacjami art. 101 § 1 k.p.o.w. stwierdzić należy, że przepis ten, w zakresie w jakim wyłącza możliwość uchylenia prawomocnego mandatu karnego, nałożonego na sprawcę, który przyjął mandat karny

będąc w stanie zniesienia lub znacznego ograniczenia zdolności do rozpoznania znaczenia swojego postępowania i rozumienia udzielanego mu przez funkcjonariusza Policji pouczenia o możliwości odmowy przyjęcia mandatu i konsekwencjach prawnych przyjęcia mandatu karnego, **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą zaufania obywateli do państwa, w tym z zasadą zachowania bezpieczeństwa prawnego jednostki.

5. Wielokrotnie podkreślana przez Sejm wątpliwość co do odniesienia zarzutów niekonstytucyjności do właściwego przedmiotu zaskarżenia, zdaje się wybrzmiewać również w sposób pośredni ze stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawionego w niniejszej sprawie (stanowisko z 26 lipca 2022 r., II.510.642.2022.PZ), a także z uzasadnienia pytania prawnego przedstawionego przez sąd. Sąd pytający dostrzega ułomność rozwiązań dotyczących postępowania mandatowego *in genere*. W swym uzasadnieniu nawiązuje nie tylko do stanu faktycznego, na kanwie którego sformułowano pytanie prawne, ale odnosi się także do innych sytuacji, nieobjętych katalogiem przesłanek uchylenia mandatu karnego, kwestionując prawidłowość takiej regulacji (pytanie prawne, s. 4-5). Sąd zauważa przy tym wyraźnie, że w regulacjach kodeksowych znajduje się odniesienie do problemu wadliwości czynności podejmowanych w postępowaniu. Ustawa przewiduje bowiem konsekwencje naruszeń warunków niewadliwości czynności, objętych bezwzględными i względными przyczynami odwoławczymi. Ustawodawca wyłączył jednak możliwość ich stosowania w postępowaniu mandatowym, ograniczając kontrolę prawidłowości wykonywanych czynności (w tym nakładanych mandatów karnych). Sejm zwracał na to uwagę w stanowisku. Rozważania sądu (pytanie prawne, s. 8), świadczą o tym, że sąd pytający dokonuje szerszej oceny postępowania mandatowego, nie ograniczając się tylko do regulacji art. 101 § 1 k.p.o.w.

Odniesienia do całokształtu procesowej regulacji postępowania mandatowego zawarte są także w stanowisku RPO, złożonym w niniejszej sprawie. Znacznie poza zakres treściowy zaskarżonego art. 101 § 1 k.p.o.w. wykraczają na przykład rozważania Rzecznika dotyczące zakresu prawa do obrony w postępowaniu wykroczeniowym, w szczególności w postępowaniu mandatowym, w których porównano sytuację procesową obwinionego jako strony postępowania sądowego i osoby występującej jako sprawca wykroczenia w postępowaniu mandatowym (stanowisko RPO, s. 18-20).

Zarówno sąd pytający, jak i Rzecznik Praw Obywatelskich podnoszą istotne argumenty dotyczące postępowania mandatowego, w szczególności pozycji jednostki w tym trybie szczególnym. Mogą one posłużyć do formułowania postulatów *de lege ferenda*, co – jak wskazano wcześniej – czynił Rzecznik już wcześniej i na co zwraca się uwagę w doktrynie. Problem konstytucyjny nie tkwi więc w zaskarżonym art. 101 § 1 k.p.o.w., którego treść jest ograniczona jedynie do instytucji nadzwyczajnego środka zaskarżenia. Znaczenie podniesionych problemów konstytucyjnych oraz ich zasadność nie wpływa jednak na zakres rozpoznania sprawy przez Trybunał w granicach określonych *petitum* pytania prawnego oraz determinowanego zakresem kognicji TK do badania zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, określonych w art. 193 Konstytucji.

W związku z powyższym Sejm wnosi jak na wstępie.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek