



RZECZPOSPOLITA POLSKA

**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Irena LIPOWICZ*

RPO-631655-II/09/MW

00-090 Warszawa      Tel. centr. 22 551 77 00  
Al. Solidarności 77      Fax 22 827 64 53

Warszawa, dnia

3. VI.

2013 r.

Trybunał Konstytucyjny

al. Jana Christiana Szucha 12a

00-918 Warszawa

|                                      |              |
|--------------------------------------|--------------|
| TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY<br>KANCELARIA |              |
| wpl.<br>dnia                         | 05. 06. 2013 |
| L.dz. ....                           | L. zał. .... |

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.),

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 101 § 1 zd. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 395) w zakresie, w jakim nie przewiduje jako podstawy uchylenia prawomocnego mandatu karnego sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny 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 Rzeczypospolitej Polskiej.

## Uzasadnienie

Na tle spraw badanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich ujawnił się problem konstytucyjności braku regulacji prawnej umożliwiającej wzruszenie prawomocnego mandatu karnego w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisu stanowiącego podstawę prawną ukarania za wykroczenie w postępowaniu mandatowym.

Postępowanie mandatowe, uregulowane przepisami rozdziału 17. Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (dalej: k.p.s.w.) jest jednym z trzech, obok przyspieszonego i nakazowego, postępowań szczególnych przewidzianych w tym akcie normatywnym. Odrębność tego postępowania, zorientowanego na redukcję czasochłonności i kosztów postępowania w sprawach o wykroczenia toczącego się przed sądem, opiera się na specyficznym zakresie przedmiotowo-podmiotowym uprawnień do nakładania mandatów karnych (zob. W. Kotowski, *Uprawnienia mandatowe. Komentarz*, opubl. LexOmega). Odnośnie do aspektu podmiotowego należy zauważyć, że kompetencjami najszerszymi dysponuje Policja, która zgodnie z dyspozycją art. 95 § 1 k.p.s.w. prowadzi – co do zasady – postępowanie mandatowe; inne organy dysponują takimi uprawnieniami tylko na podstawie wyraźnego przepisu szczególnego rangi ustawowej (art. 95 § 1 *in fine* k.p.s.w.). Natomiast zakres przedmiotowy obejmuje wyłącznie sprawy prowadzone o wykroczenia, które zagrożone są karą grzywny, z tym wszakże zastrzeżeniem, iż w drodze mandatu karnego nie nakłada się grzywny za wykroczenia, za które należałoby orzec środek karny, ani też w wypadku określonym w art. 10 § 1 Kodeksu wykroczeń (dalej: k.w.), to jest gdy czyn będący wykroczeniem wyczerpuje zarazem znamiona przestępstwa. W sytuacji natomiast określonej w art. 9 § 1 k.w., gdy czyn wyczerpuje znamiona wykroczeń określonych w dwóch lub więcej przepisach ustawy, nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego jest możliwe jedynie, gdy w zakresie wszystkich naruszonych przepisów postępowanie mandatowe jest dopuszczalne.

Ograniczenie zakresu spraw, w których może być prowadzone postępowanie mandatowe wynika również z wymienionych w art. 97 § 1 k.p.s.w. warunków natury faktycznej. Mianowicie, w postępowaniu mandatowym, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, funkcjonariusz uprawniony do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego może ją nałożyć jedynie, gdy schwytano sprawcę wykroczenia na gorącym uczynku lub bezpośrednio po popełnieniu wykroczenia (1), stwierdzi popełnienie wykroczenia naocznie pod nieobecność sprawcy, a nie zachodzi wątpliwość co do sprawcy czynu (2) lub stwierdzi popełnienie wykroczenia za pomocą przyrządu kontrolno-pomiarowego lub urządzenia rejestrującego, a sprawca nie został schwytany na gorącym uczynku lub bezpośrednio potem, i nie zachodzi wątpliwość co do sprawcy czynu (3). W razie potrzeby przeprowadza się przy tym

w niezbędnym zakresie czynności wyjaśniające, podjęte niezwłocznie po ujawnieniu wykroczenia.

Dodatkowo należy zauważyć, iż nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego nie może nastąpić po upływie terminów określonych w art. 97 § 1 zd. 2 k.p.s.w.

Sprawca wykroczenia może odmówić przyjęcia mandatu karnego (art. 97 § 2 k.p.s.w.), o czym należy go pouczyć (art. 97 § 3 *in fine* k.p.s.w.). Zgodnie z dyspozycją art. 99 k.p.s.w. w razie odmowy przyjęcia mandatu karnego lub nieuiszczenia w wyznaczonym terminie grzywny nałożonej mandatem zaocznym, organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę, występuje do sądu z wnioskiem o ukaranie. We wniosku tym należy zaznaczyć, że obwiniony odmówił przyjęcia mandatu albo nie uiszczył grzywny nałożonej mandatem zaocznym, a w miarę możliwości podać także przyczyny odmowy.

Przyjęcie mandatu karnego, skutkujące uzyskaniem przezeń waloru prawomocności, następuje w różnej formie w zależności od rodzaju mandatu, którym sprawca wykroczenia został ukarany: z chwilą uiszczenia grzywny funkcjonariuszowi, który ją nałożył – w przypadku mandatu wydawanego ukaranemu po uiszczeniu grzywny bezpośrednio funkcjonariuszowi, który ją nałożył; z chwilą pokwitowania jego odbioru przez ukaranego – w przypadku mandatu kredytowanego, wydawanego ukaranemu za potwierdzeniem odbioru; wreszcie – z chwilą uiszczenia grzywny we wskazanym miejscu i terminie w przypadku mandatu zaocznego (art. 98 § 1-5 k.p.s.w.).

Przyjęcie mandatu powoduje stan powagi rzeczy osądzonej odnośnie do wypełniającego znamiona wykroczenia czynu, który stanowił podstawę ukarania. Z tego względu zgodnie z dyspozycją art. 97 § 3 k.p.s.w. funkcjonariusz nakładający grzywnę obowiązany jest wskazać nie tylko wysokość grzywny, ale także określić wykroczenie zarzucone sprawcy, jak również poinformować sprawcę wykroczenia o prawie odmowy przyjęcia mandatu karnego i o skutkach prawnych takiej odmowy.

Odnosząc się do charakteru prawnego mandatu karnego podkreślić należy, że zgodnie z art. 2 § 1 k.p.s.w. orzekanie w postępowaniu wykroczeniowym następuje wyłącznie w postępowaniach: zwyczajnym, przyspieszonym lub nakazowym. *A contrario*, postępowanie mandatowe nie kończy się wydaniem orzeczenia, na co wskazuje także treść § 3 art. 2 k.p.s.w., który – regulując odrębnie to postępowanie – stanowi, że w wypadkach wskazanych w ustawie i na zasadach w niej określonych uprawniony organ może nałożyć grzywnę w drodze mandatu karnego. W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż możliwość nakładania grzywny w drodze mandatu „(...) nie jest orzekaniem w przedmiocie procesu, choć jest rozstrzygnięciem

w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie” (T. Grzegorzczak, *Komentarz do art. 2 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*, teza 3., opubl. LexOmega).

Z tezą o rozłączności zakresu desygnatów nazw „orzeczenie” i „mandat karny” koresponduje dyspozycja przepisu art. 32 § 1 k.p.s.w., który stanowi, że rozstrzygnięcia zapadają w postaci orzeczeń, zarządzeń albo mandatów karnych. Orzeczeniami są przy tym wyłącznie wyroki i postanowienia (art. 32 § 2 zd. 1 k.p.s.w.; zob. także T. Grzegorzczak, *Komentarz do art. 32 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*, opubl. LexOmega).

Stanowisko zbieżne z powyższymi uwagami zajął także Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 30 września 2003 r., I KZP 25/03 (OSNKW z 2003 r., nr 8-9, poz. 81), stwierdzając, iż „Nie jest dopuszczalne wznowienie postępowania mandatowego, ani postępowania przeprowadzonego na podstawie art. 101 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (...) i zakończonego wydaniem postanowienia o odmowie uchylenia mandatu karnego, ponieważ orzeczenie to nie kończy prawomocnie postępowania sądowego w rozumieniu art. 113 § 1 k.p.s.w. w zw. z art. 540 § 1 *in principio* k.p.k.”. Podobne stanowisko o braku możliwości wyeliminowania z obrotu prawnego prawomocnego mandatu karnego zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 9 kwietnia 2008 r., I SA/Gl 960/07 (Lex nr 467060).

Prawomocność mandatu karnego rodzi szereg konsekwencji nie tylko w płaszczyźnie prawnokarnej (materialnej i procesowej), ale rzutuje na sytuację prawną jednostki w kontekście m.in. reżimu odpowiedzialności cywilnoprawnej.

Odnosząc się do pierwszej z tych kwestii należy zauważyć, że ponieważ mandat karny rozstrzyga o odpowiedzialności sprawcy czynu, stanowi on tym samym przeszkodę procesową w postaci *rei iudicatae*, o której mowa w art. 5 § 1 pkt 8 k.p.s.w.; nie można zatem prowadzić kolejnego postępowania o to samo wykroczenie tej samej osoby, bowiem postępowanie co do tego samego jej czynu zostało już prawomocnie zakończone (T. Grzegorzczak, *Komentarz do art. 2 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*, teza 4., opubl. LexOmega). Co więcej, przyjęty mandat karny podlega wykonaniu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 100 k.p.s.w.), wpływając, co oczywiste, na sytuację majątkową sprawcy wykroczenia, który uzyskuje w ten sposób status osoby ukaranej (czy: karanej).

Wpływ stanu powagi rzeczy osądzonej, spowodowanego uprawomocnieniem się mandatu karnego, na prawo cywilne przejawia się z kolei – w postaci najjaskrawszej – na gruncie odpowiedzialności odszkodowawczej osoby ubezpieczonej i podmiotu prowadzącego działalność ubezpieczeniową, w tym: w zakresie roszczeń regresowych. W praktyce obrotu mandat karny stanowi bowiem podstawę wypłaty sumy odszkodowania pokrzywdzonemu, który odniósł szkodę np. wskutek kolizji drogowej spowodowanej przez osobę ubezpieczoną.

Aczkolwiek zatem odnoszący się do kwestii związania sądu cywilnego rozstrzygnięciami innych organów przepis art. 11 zd. 1 Kodeksu postępowania cywilnego stanowi, że jedynie ustalenia wydane w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa wiążą sąd w postępowaniu cywilnym, prawomocny mandat karny stanowi w istocie – w praktyce stosowania przepisów regulujących odpowiedzialność odszkodowawczą – *sui generis* rozstrzygnięcie prejudycjalne skutkujące przesądzeniem kwestii sprawstwa, bezprawności i zawinienia osoby ukaranej mandatem karnym.

W aktualnym stanie prawnym wyłączną podstawą prawną wzruszenia prawomocnego mandatu karnego jest przepis art. 101 § 1 zd. 1 k.p.s.w., który stanowi, iż prawomocny mandat karny podlega uchyleniu, jeżeli grzywnę nałożono za czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie. Uchylenie następuje na wniosek ukaranego złożony w zawitym terminie 7 dni od daty uprawomocnienia się mandatu lub z urzędu; w przedmiocie wniosku orzeka sąd (art. 101 § 1 zd. 2 i § 2 zd. 1 k.p.s.w.).

Zasadność twierdzenia o tym, że art. 101 § 1 k.p.s.w. stanowi – odnośnie do możliwości wzruszenia prawomocnego mandatu – podstawę jedyną wynika stąd, iż środki odwoławcze przewidziane przepisami działu X k.p.s.w. przysługują wyłącznie w odniesieniu do wyroku sądu pierwszej instancji (apelacja) lub w innych wypadkach wskazanych w ustawie (zażalenie); brak jest szczególnej podstawy prawnej uprawniającej do wniesienia zażalenia na prawomocny mandat karny. Wzruszenie prawomocnego mandatu karnego nie jest również możliwe za pomocą nadzwyczajnych środków zaskarżenia, uregulowanych przepisami rozdziałów 18. i 19. k.p.s.w. Zarówno bowiem kasacja (w związku z dyspozycją art. 111 k.p.s.w.) jak i wniosek o wznowienie postępowania (art. 540 i n. Kodeksu postępowania karnego, dalej: k.p.k., w zw. z art. 113 § 1 k.p.s.w.) mogą zostać skutecznie wniesione (*ergo*, rozpoznane) wyłącznie wówczas, gdy postępowanie zostało zakończone wydaniem i uprawomocnieniem się orzeczenia; jak zaś wskazano wyżej, mandat karnym orzeczeniem w rozumieniu przepisów k.p.s.w. nie jest.

W konsekwencji należy uznać, iż w obecnym stanie prawnym prawomocny mandat karny podlega wzruszeniu wyłącznie na podstawie art. 101 § 1 zd. 1 k.p.s.w., to jest wówczas, gdy grzywnę nałożono za czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie.

Z informacji uzyskiwanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, iż w praktyce stosowania przepisów k.p.s.w. ograniczenia możliwości uchylenia prawomocnego mandatu karnego na podstawie art. 101 k.p.s.w. aktualizują się m.in. w sytuacjach, gdy mandat karny przyjmuje osoba ubezwłasnowolniona całkowicie, a zatem taka, która może nie być zdolna do

poniesienia odpowiedzialności wykroczeniowej ze względu na potencjalną niepoczytalność w rozumieniu art. 17 § 1 k.w. Taki stan faktyczny był kanwą zapytania prawnego skierowanego przez sąd powszechny do Trybunału Konstytucyjnego, który postanowieniem z dnia 15 maja 2007 r., P 13/06 umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, stwierdzając w uzasadnieniu, iż w przedmiotowej sprawie nie zostało spełnione wymaganie zależności między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem, tj. przesłanki funkcjonalnej. Sąd pytający nie wykorzystał bowiem, w ocenie Trybunału, wszystkich możliwych sposobów interpretacji zakwestionowanego przepisu, zmierzających do uzgodnienia jego treści z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi; co więcej, wątpliwości sądu wiązały się nie tyle z treścią przepisu, co z zakładaną przez ten sąd praktyką jego stosowania. Trybunał stwierdzał dalej, powołując się na stanowisko A. Zolla, iż w doktrynie podkreśla się, że Kodeks karny z 1997 r. oparty został na czystej teorii normatywnej winy oraz na założeniu, że czyn zabroniony charakteryzowany jest, z punktu widzenia kryterium karalności i karygodności, zarówno przez elementy przedmiotowe, jak i podmiotowe. W konsekwencji należy zdaniem Trybunału przyjąć, iż „Elementem opisu czynu zabronionego jest według tej teorii umyślność lub jej brak (...) Na tej płaszczyźnie chodzi o kwalifikację prawną czynu, o ustalenie jego karalności i odróżnienie danego typu czynu zabronionego od innych typów. Zupełnie innym zagadnieniem jest przypisanie sprawcy winy”, co skutkuje tym, iż „(...) twierdzenie sądu przedstawiającego pytanie prawne, że jedynie dopuszczalna wykładnia art. 101 § 1 k.p.w. wyklucza badanie przez sąd w toku postępowania o uchylenie mandatu winy ukaranego, uchylenia bezprawności czy szkodliwości społecznej czynu, nie jest prawdziwe”, a zatem „(...) odkodowanie użytego w art. 101 § 1 k.p.w. pojęcia >>czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie<< wymaga uwzględnienia, że czyn karalny musi być czynem zawinionym, tzn. od sprawcy można w chwili czynu wymagać podporządkowania się nakazowi lub zakazowi wynikającemu z normy prawnej” (par. 2.3-2.4 uzasadnienia).

Analiza orzecznictwa zapadłego na gruncie art. 101 § 1 zd. 1 k.p.s.w. uzasadnia jednak przekonanie, iż użyte w redakcji tego przepisu sformułowanie „czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie” sądy rozumieją w ten sposób, że konieczne – i wystarczające – jest badanie jedynie przedmiotowych okoliczności zdarzenia decydującego o wystawieniu mandatu karnego; podstawy uchylenia mandatu karnego sądy upatrują zatem jedynie w przypadkach, gdy z opisu czynu sprawcy wynika, że mandat został nałożony za zachowanie prawnokarnie (w szerokim tego słowa rozumieniu) irrelewantne. Stanowisko to zostało zaprezentowane przez Rzecznika w wystąpieniu generalnym do Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 marca 2010 r. Wskazano w nim – poza problemem opisanym wyżej – iż poza katalogiem dopuszczalnych podstaw uchylenia prawomocnego mandatu karnego pozostają także sytuacje, gdy np. grzywna została nałożona w wysokości sprzecznej z odpowiednimi przepisami typizującymi wykroczenia, gdy w związku z wystawieniem mandatu doszło do

popęnienia czynu zabronionego (np. podrobienia podpisu osoby przyjmującej mandat), gdy mandat wystawiono za wykroczenie, które nie mogło być przedmiotem postępowania mandatowego lub gdy mandat wystawił organ nieuprawniony, wreszcie – w przypadkach mandatów nałożonych na podstawie przepisów, które zostały przez Trybunał Konstytucyjny uznane za niezgodne z Konstytucją.

W wyniku podjętych przez Rzecznika działań, w tym obszernej korespondencji z Ministrem Sprawiedliwości, podjęte zostały prace nad nowelizacją przepisu art. 101 § 1 k.p.s.w. Projekt stanowiący obecnie przedmiot prac Sejmu (druk sejmowy nr 870) stanowi w art. 16 pkt 22, iż art. 101 § 1 k.p.s.w. otrzymuje brzmienie: „Prawomocny mandat karny podlega uchyleniu, jeżeli grzywnę nałożono za czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie lub wobec osoby, która nie była sprawcą tego wykroczenia albo która nie ponosi odpowiedzialności za wykroczenie. 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.”. Ponadto projektuje się wprowadzić do obrotu prawnego w art. 101 k.p.s.w. § 1a w brzmieniu: „Prawomocny mandat karny ulega 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 dopuszczalną jej wysokość.”. Uzupełnieniem tych zmian ma być nowo wprowadzony § 4 art. 101 k.p.s.w., który wedle projektu stanowi, iż w razie uchylenia mandatu w wypadkach wskazanych w § 1 i 1a zdanie pierwsze, organ uprawniony do ścigania wykroczeń podejmuje ściganie na zasadach ogólnych, chyba że nastąpiło już przedawnienie karalności wykroczenia.

Aczkolwiek zmiany te są zasadniczo zbieżne z postulatami Rzecznika Praw Obywatelskich, w projekcie nie przewiduje się dodania – jako jednej z podstaw uchylenia prawomocnego mandatu karnego – sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisu stanowiącego podstawę prawną ukarania za wykroczenie w postępowaniu mandatowym.

Jak zaś uprzednio wskazano, wznowienie postępowania mandatowego na podstawie art. 113 § 1 k.p.s.w. w zw. z art. 540 § 2 k.p.k. nie jest możliwe, albowiem przepis art. 540 § 2 k.p.k., który na gruncie k.p.s.w. powinien być stosowany odpowiednio, stanowi *expressis verbis*, iż postępowanie wznowia się na korzyść strony, jeżeli Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą przepisu prawnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie.

Regulujący kwestię skutków prawnych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w aspekcie „mikro” (zob. L. Garlicki [red.] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, teza 20. do art. 190 Konstytucji) przepis art. 190 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. Regułą zatem być powinno, aby orzeczenia sądu konstytucyjnego o niezgodności danego przepisu umożliwiały weryfikację rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych. Zakres takiej weryfikacji musi być zróżnicowany w zależności od reżimu odpowiedzialności, czy – innymi słowy – gałęzi prawa, w obszarze której dane rozstrzygnięcie się mieści; wskazuje się przy tym, że w sprawach karnych ta weryfikowalność rozstrzygnięcia może przybrać charakter „niemal absolutny” (*ibidem*).

Aczkolwiek mandat karny, jak wskazano wyżej, nie stanowi orzeczenia sądu, ani też – ze względu na inny reżim procesowy – decyzji administracyjnej, nie ulega kwestii, iż jako rozstrzygnięcie o odpowiedzialności karnej *sensu largo*, skutkujące stanem powagi rzeczy osądzonej (będącym, jak wskazano wyżej, przeszkodą procesową w prowadzeniu postępowania wykroczeniowego o ten sam czyn), należy on do kategorii rozstrzygnięć w sprawie indywidualnej „w innych sprawach” w rozumieniu art. 190 ust. 4 Konstytucji. Sformułowanie „rozstrzygnięcia w innych sprawach” ma bowiem charakter „otwartej” klauzuli generalnej przesadzającej o uniwersalnym ujęciu aspektu przedmiotowego zastosowania art. 190 ust. 4 Konstytucji, obejmującego zakresem „wszelkie postaci rozstrzygnięć wydawanych w formie aktów o charakterze konkretno-indywidualnym, więc stanowiących odwrotność aktów o generalnym i abstrakcyjnym (normatywnym) charakterze” (tak: L. Garlicki [red.] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, teza 21. do art. 190 Konstytucji). Istotne jest jedynie, aby rozstrzygnięcie charakteryzowało się „finalnością”, rozumianą jako brak możliwości poddania go weryfikacji w jakiegokolwiek procedurze dostępnej dla strony-adresata danego rozstrzygnięcia (*ibidem*); warunek ten w zakresie wskazanym w niniejszym wniosku jest w przypadku prawomocnego mandatu karnego spełniony. Nie ulega bowiem kwestii to, że mandat karny pełni w postępowaniu wykroczeniowym funkcję surogatu rozstrzygnięcia sądowego, którego wydanie zostaje powierzone organom ścigania (nie zaś: wymiaru sprawiedliwości). Istota rozstrzygnięcia jest jednak identyczna, albowiem stanowi decyzję przesadzającą o sprawstwie czynu, winie oraz prawnokarnych konsekwencjach



określonego zachowania się. Z tych względów mandat karny – aczkolwiek nie stanowi rozstrzygnięcia sądowego ani decyzji administracyjnej – jest rozstrzygnięciem w innej sprawie w rozumieniu art. 190 ust. 4 Konstytucji RP. Warto zauważyć, że w bogatym orzecznictwie na gruncie tego przepisu za desygnaty tej nazwy były uznawane m.in. pobranie opłaty za wydanie karty pojazdu (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 sierpnia 2011 r., I OSK 1958/10, LEX nr 1068496) czy uchwała rady gminy o wygaśnięciu mandatu radnego (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 marca 2008 r., II OSK 1920/07, LEX nr 507891; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 marca 2008 r., II OSK 1746/07, LEX nr 507886).

Trzeba wreszcie zauważyć, że wzruszenie mandatu karnego na podstawie art. 101 § 1 zd. 1 k.p.s.w. należy uznać za „inny środek” w rozumieniu art. 190 ust. 4 Konstytucji; cel zakładany w tymże przepisie ustawy zasadniczej powinien być bowiem realizowany przez wszelkie środki prawne postawione do dyspozycji stronom i sądom, za pomocą których można osiągnąć efekt w postaci ponownego rozstrzygnięcia sprawy, na podstawie stanu prawnego po wyeliminowaniu niekonstytucyjnych przepisów (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 18 maja 2010 r., I SA/Rz 237/10, LEX nr 661732). Więcej nawet, w orzecznictwie wskazuje się, iż pojęcie „wznowienia postępowania”, o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, ma szersze znaczenie niż pojęcie „wznowienia” w sensie technicznym, przewidziane w odpowiednich procedurach regulowanych w ustawach i obejmuje wszelkie instrumenty proceduralne stojące do dyspozycji stron i sądów, wykorzystanie których umożliwi przywrócenie stanu konstytucyjności orzeczeń (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 2004 r., SK 32/01; podobnie: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 czerwca 2007 r., VIII SA/Wa 332/07, LEX nr 501330). Za takie środki uznawano w orzecznictwie m.in. uprawnienie do wystąpienia o zwrot nadpłaconej kwoty za kartę pojazdu (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 sierpnia 2011 r., I OSK 1958/10, LEX nr 1068496; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 30 grudnia 2010 r., II SA/Op 570/10, LEX nr 754259) czy też możliwość ubiegania się o stwierdzenie nadpłaty w podatku od towarów i usług podlegającej zwrotowi (uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2005 r., FPS 4/04, ONSAiWSA z 2005, nr 3, poz. 50 z glosą J. Repela, ZNSA z 2005 r., nr 1, poz. 131; zob. także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 maja 2004 r., FSK 22/04, LEX nr 134009).

Należy więc zauważyć, że dla zrealizowania dyspozycji art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, którego istota sprowadza się do obciążenia ustawodawcy zobowiązaniem do zapewnienia – na poziomie ustawowym – odpowiedniej procedury sanacyjnej, konieczne jest stworzenie i utrzymywanie w obrocie prawnym podstawy umożliwiającej wzruszenie prawomocnego mandatu karnego wówczas, gdy ze względu na stwierdzoną przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjność przepisu prawnego stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia tenże przepis traci moc obowiązującą. Funkcją przepisu art. 190 ust. 4 Konstytucji RP jest bowiem stworzenie zagwarantowanie konstytucyjnego prawa podmiotowego do rozpatrzenia sprawy w nowym stanie prawnym ukształtowanym w następstwie takiego orzeczenia Trybunału, pomimo wydania już w tejże sprawie rozstrzygnięcia (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 marca 2004 r., S 1/04, OTK-A z 2004 r., nr 3, poz. 24). W cytowanym postanowieniu Trybunał wskazał nadto, iż art. 190 ust. 4 Konstytucji RP „(...) konstrukcyjnie obejmuje sobą określenie celu - na poziomie Konstytucji, natomiast ustawodawcy zwykłemu – i sądom orzekającym – na podstawie procedur ukształtowanych w ustawach zwykłych, o sanacji następstw stwierdzenia niekonstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny pozostawia określenie jak to następuje. Powinność osiągnięcia tego skutku dzieli się między ustawodawcę zwykłego (normującego procedury w ramach których ma nastąpić <<wznowienie>>) i orzekające o tym <<wznowieniu>> sądy, które mają powinność doprowadzenia do celu posiadanymi instrumentami normatywnymi oraz interpretacją zgodną z zasadą wspomnianego *effet utile*, co do osiągnięcia celu <<wznowienia>> zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji”. Skoro zaś kwestia ta stanowi przedmiot regulacji art. 101 § 1 k.p.s.w., tenże przepis ulec powinien kontroli zgodności z ustawą zasadniczą.

Należy wreszcie zauważyć, iż brak na poziomie ustawowym odpowiedniej regulacji stanowiącej – w odniesieniu do możliwości wzruszenia prawomocnego mandatu karnego – formę realizacji zobowiązania zawartego w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP stanowi pominięcie prawodawcze, które podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Mając na względzie prezentowane w orzecznictwie Trybunału tezy odnoszące się do kryteriów rozróżnienia pominięcia od zaniechania prawodawczego, omówione obszernie między innymi w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2012 r., K 21/11 (OTK ZU z 2012 r., nr 10A, poz. 119) trzeba zauważyć, że z zaprezentowanego tamże stanowiska (par. 1.1 uzasadnienia) wynika, iż zaniechanie prawodawcze występuje niespornie wtedy, gdy na podmiocie wyposażonym w kompetencje prawodawcze spoczywa obowiązek uregulowania jakiejś dziedziny spraw aktem normatywnym, a prawodawca obowiązku tego nie spełnia, tj. nie stanowi norm regulujących jakąś dziedzinę spraw. W tym kontekście należy zauważyć, że możliwość wzruszenia prawomocnego

mandatu karnego została w art. 101 § 1 k.p.s.w. przez ustawodawcę podjęta, ale w sposób nieuwzględniający jednej z dopuszczalnych (i koniecznych) podstaw: tej, która została określona w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP. Skoro zaś, jak stwierdza Trybunał w cytowanym wyroku, pominięcie prawodawcze zachodzi wtedy, gdy prawodawca w wydanym przez siebie akcie normatywnym przewidział jakąś czynność konwencjonalną (tutaj: złożenie wniosku o uchylenie prawomocnego mandatu karnego), ale pominął jedną z reguł (czy: podstaw) jej dokonywania, w następstwie czego czynności konwencjonalnej „ważnie” (w przypadku zachodzenia okoliczności wskazanej w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP) dokonać się nie da, zarzut pominięcia ustawodawczego staje się w pełni aktualny. Na marginesie należy zauważyć, że niewykluczone jest również zakwalifikowanie analizowanego pominięcia do kategorii uznawanej przez Trybunał za stwarzającą w praktyce największe trudności, tj. takiej, gdy w danej regulacji prawnej nie zostały uwzględnione pewne podmioty czy sytuacje, co może być konsekwencją nietrafnego doboru cech relewantnych, ze względu na które jakieś inne podmioty lub sytuacje zostały wyróżnione, albo wprowadzenia nieuzasadnionego zróżnicowania. Pominięcie w katalogu podstaw żądania uchylenia prawomocnego mandatu karnego sytuacji, gdy Trybunał stwierdza niezgodność z ustawą zasadniczą przepisu stanowiącego jego podstawę prawną, pomimo obecności konstytucyjnej gwarancji takiego uprawnienia na gruncie art. 190 ust. 4 Konstytucji, stanowi pominięcie skutkujące naruszeniem przewidzianego tamże standardu ochrony. W sposób nieuzasadniony zostaje bowiem zróżnicowana sytuacja prawna 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 karnego stanowił, jednakże karalność takiego czynu uznana została przez Trybunał Konstytucyjny następnie uznana np. za nieproporcjonalną, *ergo*, niekonieczną w demokratycznym państwie prawnym.

Z tych wszystkich względów zarzut niezgodności art. 101 § 1 zd. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 395) w zakresie, w jakim nie przewiduje jako podstawy uchylenia prawomocnego mandatu karnego sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny 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 Rzeczypospolitej Polskiej zasługuje na uwzględnienie.

Mając to na uwadze wnoszę jak na wstępie.

