



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 27 lutego 2014 r.

Sygn. akt K 23/13

BAS-WPTK-1642/13

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	27. 02. 2014
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 3 czerwca 2013 r. (sygn. akt K 23/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 101 § 1 zdanie 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 395 ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje uchylenia prawomocnego mandatu karnego, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą przepisu prawnego, na podstawie którego został nałożony mandat karny, **jest niezgodny** z art. 190 ust. 4 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało zainicjowane wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej również: wnioskodawca) z 3 czerwca 2013 r. (dalej: wniosek).

Przedmiotem zaskarżenia jest art. 101 § 1 zdanie 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 395 ze zm.; dalej również: k.p.w.) 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.

Zaskarżony przepis brzmi: „Prawomocny mandat karny podlega uchyleniu, jeżeli grzywnę nałożono za czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie”.

II. Zarzuty wnioskodawcy

Jak zauważa wnioskodawca: „W aktualnym stanie prawnym wyłączną podstawą wzruszenia prawomocnego mandatu karnego jest przepis art. 101 § 1 zd. 1 k.p.w., który stanowi, iż prawomocny mandat karny podlega uchyleniu, jeżeli grzywnę nałożono za czyn nie będący czynem zabronionym jako wykroczenie” (wniosek, s. 5). Przesłankę powyższego stwierdzenia stanowi dokonana przez Rzecznika Praw Obywatelskich analiza całokształtu przepisów regulujących postępowanie mandatowe.

Po pierwsze: „[Z]godnie z art. 2 § 1 k.p.w. orzekanie w postępowaniu wykroczeniowym następuje wyłącznie w postępowaniu zwyczajnym, przyspieszonym lub nakazowym. *A contrario*, postępowanie mandatowe nie kończy się wydaniem orzeczenia, na co wskazuje także treść § 3 art. 2 k.p.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. [...] Z tezą o rozłączności zakresu desygnatów nazw «orzeczenie»

i «mandat karny» koresponduje dyspozycja przepisu art. 32 § 1 k.p.w., który stanowi, że rozstrzygnięcia zapadają w postaci orzeczeń, zarządzeń albo mandatów karnych” (wniosek, s. 3-4).

Konsekwencją swoistego charakteru mandatu karnego (prawomocnego) jest – co podkreśla wnioskodawca – brak możliwości jego wzruszenia: „[Ś]rodki odwoławcze przewidziane przepisami działu X k.p.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 [...] kasacja (w związku z dyspozycją art. 111 k.p.w.), jak i wniosek o wznowienie postępowania (art. 540 i n. Kodeksu postępowania karnego [...] w zw. z art. 113 § 1 k.p.w.) mogą zostać skutecznie wniesione (*ergo*, rozpoznane) wyłącznie wówczas, gdy postępowanie zostało zakończone wydaniem i uprawomocnieniem się orzeczenia; jak zaś wskazano wyżej, mandat karny orzeczeniem w rozumieniu przepisów k.p.w. nie jest” (wniosek, s. 5).

Reasumując, obowiązujące przepisy kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia wyłączają możliwość wzruszenia („uchylenia” w rozumieniu art. 190 ust. 4 Konstytucji) prawomocnego mandatu karnego (stanowiącego „inne rozstrzygnięcie” w rozumieniu art. 190 ust. 4 Konstytucji) niwecząc realizację prawa podmiotowego przysługującego na podstawie wspomnianego przepisu ustawy zasadniczej.

III. Analiza formalnoprawna

W pierwszej kolejności należy zbadać, czy „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” (wniosek, s. 10). Trybunał nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego

punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować (zob. 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; 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00; 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 10 maja 2004 r., sygn. akt SK 39/03; 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03; 8 listopada 2005 r., sygn. akt SK 25/02; 24 maja 2006 r., sygn. akt K 5/05; 27 lipca 2006 r., sygn. akt SK 43/04; 17 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 20/05; 14 października 2008 r., sygn. akt SK 6/07; 2 lipca 2009 r., sygn. akt K 1/07; postanowienia TK z: 29 listopada 2005 r., sygn. akt P 10/05; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 3/06; 17 października 2007 r., sygn. akt P 29/07; 14 lipca 2009 r., sygn. akt SK 2/08; 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 9 lipca 2002 r. (sygn. akt K 1/02): „Podmioty uprawnione do inicjowania kontroli aktów normatywnych mogą [...] kwestionować pominięcie w danym akcie normatywnym unormowania określonych zagadnień, jednak muszą wtedy precyzyjnie określić zagadnienie które nie zostało unormowane oraz powołać jako podstawę kontroli przepisy konstytucyjne, z których – zdaniem tego podmiotu – wynika obowiązek unormowania w danym akcie pominiętych zagadnień. Ten, kto kwestionuje pominięcie określonych regulacji, powinien przy tym wskazać związek między zaskarżonym aktem normatywnym a konstytucyjnym obowiązkiem ustanowienia danych regulacji”. Z kolei w wyroku z 13 listopada 2007 r. (sygn. akt P 42/06) sąd konstytucyjny skonstatował, że: „[Z] pominięciem ustawodawczym mamy do czynienia w sytuacji, gdy integralną część regulacji prawnej stanowi element, którego brakuje, a z uwagi na podobieństwo do istniejących unormowań należy oczekiwać jego istnienia” (por. postanowienia TK z: 9 maja 2000 r., sygn. akt Ts 84/99; 8 września 2004 r., sygn. akt SK 55/03 oraz wyroki TK z: 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06). Natomiast w wyroku z 19 września 2007 r. (sygn. akt SK 4/06) wskazano, że „Ocenie Trybunału Konstytucyjnego podlega zawsze treść normatywna zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji”.

W swoim ustabilizowanym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreśla ponadto, że: „[L]inia demarkacyjna oddzielająca sytuacje «zaniechania ustawodawczego» i «regulacji fragmentarycznej i niepełnej» związana jest z odpowiedzią na pytanie, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem. Podkreślić przy tym warto pożądaną ostrożność w dokonywaniu tego rodzaju oceny. Zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykroczenie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym” (postanowienie TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02; por. postanowienia TK z: 13 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 35/09; 13 października 2010 r., sygn. akt P 19/09; 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09; 8 marca 2011 r., sygn. akt K 29/08; wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. akt K 24/07).

Konkludując, można stwierdzić, że pominięcie wymaga, aby na poziomie Konstytucji istniała norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej (zob. postanowienie TK z 8 marca 2011 r., sygn. akt K 29/08). Innymi słowy: „[Z] norm konstytucyjnych da się odtworzyć wzorzec instytucji prawnej kształtowanej w akcie normatywnym, lecz instytucja w akcie tym ukształtowana konstytucyjnemu wzorcowi nie odpowiada, bo np. narusza konstytucyjną zasadę równości, nie zawiera norm koniecznych do realizacji konstytucyjnych uprawnień, kompetencji czy obowiązków, jest obciążona luką tetyczną, uniemożliwiającą dokonanie niezbędnych z punktu widzenia Konstytucji czynności konwencjonalnych” (wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11).

W świetle przedstawionych wypowiedzi sądu konstytucyjnego, argumenty wnioskodawcy co do dopuszczalności rozpoznania przez Trybunał niniejszej sprawy należy uznać za przekonujące. Rzecznik Praw Obywatelskich wykazał bowiem, że na gruncie przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia brak mechanizmów pozwalających na wzruszenie mandatu karnego ze względu na wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczący przepisów stanowiących podstawę wydania mandatu. Jednocześnie przewidziana w art. 101 k.p.w. instytucja uchylecia mandatu – w ocenie Sejmu – koresponduje z treścią art. 190 ust. 4 Konstytucji. W tej sytuacji zarzut braku harmonizacji pomiędzy omawianymi przepisami należy uznać za

zasadny i przesądający o kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do podjęcia merytorycznego rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie.

IV. Wzorzec kontroli

Artykuł 190 ust. 4 Konstytucji stanowi: „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, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania”.

Cytowany przepis wyraża zasadę pośredniego działania orzeczenia sądu konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją badanego przepisu prawa. Ustrojodawca dopuścił tym samym weryfikację indywidualnych rozstrzygnięć wydanych na jego podstawie. Przesłankę powyższego stanowi założenie, że w państwie prawa nie powinno się konserwować skutków stosowania niekonstytucyjnego przepisu (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 190, s. 27-28).

W art. 190 ust. 4 Konstytucji zawarto możliwie szeroki katalog rozstrzygnięć podlegających weryfikacji na skutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności przepisu prawa poddanego kontroli. Omawiana sytuacja dotyczy bowiem „prawomocnego orzeczenia sądowego”, „ostatecznej decyzji administracyjnej” lub „rozstrzygnięcia w innych sprawach”. Posłużenie się przez ustrojodawcę ostatnim z wymienionych zwrotów świadczy o otwartym charakterze katalogu rozstrzygnięć podlegających sanacji na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji. Innymi słowy: „[A]rt. 190 ust. 4 stosuje ujęcie uniwersalne [...], obejmując swoim zakresem wszelkie postaci rozstrzygnięć wydawanych w formie aktów o charakterze konkretno-indywidualnym [...]. Nie ma znaczenia, do której z «władz» należy organ wydający rozstrzygnięcie, nie ma też znaczenia usytuowanie (centralne bądź lokalne, państwowe bądź samorządowe) tego organu” (*ibidem*, s. 28-29; por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 852).

Sposobem na wyeliminowanie rozstrzygnięcia wydanego na podstawie przepisu uznanego za niekonstytucyjny jest „wznowienie postępowania”, a także „uchylenie decyzji lub innego rozstrzygnięcia” na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

W tym miejscu wypada przypomnieć ogólną dyrektywę interpretacyjną zgodnie z którą: „[P]ojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny wobec obowiązującego ustawodawstwa. Oznacza to, że znaczenie poszczególnych terminów przyjęte w ustawach nie może przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych, w przeciwnym wypadku gwarancje konstytucyjne utraciłyby jakikolwiek sens” (wydany w pełnym składzie wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; por. wyrok TK z: 19 lipca 2011 r., sygn. akt P 9/09). Wobec powyższego: „Proces interpretacji pojęć konstytucyjnych powinien przebiegać w odwrotnym kierunku, tzn. przepisy konstytucyjne winny narzucać sposób i kierunek wykładni postanowień zawartych w innych aktach normatywnych” (wyrok TK z 14 marca 2000 r., sygn. akt P 5/99).

Odnosząc powyższe do wykładni art. 190 ust. 4 Konstytucji należy podkreślić, że wznowienie postępowania, o którym mowa w tym przepisie „jest pojęciem autonomicznym, konstytucyjnym, nie mającym tak technicznego charakteru (z uwagi na brak regulacji przesłanek na szczeblu konstytucyjnym) jak pojęcie «wznowienia», jakim posługują się poszczególne procedury regulowane ustawami zwykłymi. «Wznowienie», którego dotyczy art. 190 ust. 4 Konstytucji dotyczy *en bloc* postępowania sanacyjnego, zmierzającego do przywrócenia stanu konstytucyjności poprzez wzruszenie rozstrzygnięcia leżącego u podstaw skutecznej (stwierdzenie niekonstytucyjności prawnej podstawy orzekania) skargi konstytucyjnej. Przepis ten odsyła do ustaw zwykłych, nakazując im regulację trybu wspomnianej sanacji rozstrzygnięcia, na podstawie przepisów uznanych za niekonstytucyjne przez Trybunał Konstytucyjny. Przepis Konstytucji przesądza zatem o samym fakcie sanacji, wskazując cel «wznowienia», o jakim mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji. Osiągnięcie tego konstytucyjnego celu co do środków do niego prowadzących – jest pozostawione ustawom zwykłemu, regulującym tryb, przesłanki i zasady sanacji konstytucyjności w poszczególnych procedurach. Tak więc art. 190 ust. 4 konstrukcyjnie obejmuje sobą określenie celu – na poziomie Konstytucji, natomiast ustawodawcy zwykłemu i sądom orzekającym pozostawia, na podstawie procedur ukształtowanych w ustawach zwykłych, orzekanie o sanacji następstw stwierdzenia

niekonstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 2 marca 2004 r., sygn. akt SK 55/03; por. np. wyrok TK z 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 5/03). Podobnie, w doktrynie prawa wskazuje się na autonomiczność pojęć „uchylenia” ostatecznej decyzji administracyjnej lub rozstrzygnięcia w innych sprawach (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 190, s. 31; K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 215).

Już zatem przyjęcie tezy o swoistym rozumieniu pojęć konstytucyjnych (oderwanym od – dekodowanej na gruncie ustaw zwykłych – zawartości semantycznej tożsamyh sformułowań,) przesądza o konieczności stworzenia przez ustawodawcę zwykłego odpowiednich instrumentów sanacyjnych, z uwzględnieniem właściwości poszczególnych postępowań zakończonych wydaniem rozstrzygnięcia opartego na przepisie niezgodnym z ustawą zasadniczą.

Odnosnie do przyznanej ustawodawcy swobody stanowienia procedur sanacyjnych wskazuje się, że z art. 190 ust. 4 Konstytucji „wynika zakaz kształtowania procedur restytucyjnych w sposób pozostawiający sytuacje, w których zainteresowany nie ma środka prawnego umożliwiającego ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej wcześniej rozstrzygnięciem opartym na niekonstytucyjnym przepisie” (wyrok TK z 28 listopada 2006 r., sygn. akt SK 19/05), zaś art. 190 ust. 4 ustawy zasadniczej powinien być uznawany „za przepis niebędący czystą dyrektywą programową, lecz zawierający w sobie obowiązek efektywnej implementacji, a zarazem przepis, dający jednostce prawo do przywrócenia konstytucyjności po stwierdzeniu przez Trybunał niekonstytucyjności prawnej podstawy orzeczenia” (wyrok TK z 27 października 2004 r., sygn. akt SK 1/04).

Z punktu widzenia adresata ostatecznego orzeczenia (decyzji, innego rozstrzygnięcia) można natomiast mówić, że wynikająca z art. 190 ust. 4 Konstytucji możliwość rozpatrzenia sprawy w nowym stanie prawnym ukształtowanym w następstwie orzeczenia Trybunału o niekonstytucyjności „jest ujęta jako podmiotowe, konstytucyjne prawo uprawnionego” (wyrok TK z 2 marca 2004 r., sygn. akt SK 53/03; por. wyroki TK z: 20 lutego 2002 r., sygn. akt K 39/00; 7 września 2006 r., sygn. akt SK 60/05). Podmiot uprawniony ma prawo: 1) wnieść stosowny środek prawny; 2) żądać jego rozpatrzenia w sprawiedliwej procedurze; 3) uzyskać uchylenie pierwotnego rozstrzygnięcia, przy czym powinno to nastąpić w rozsądnym terminie; a ponadto, jeżeli jest to uzasadnione charakterem sprawy:

4) żądać ponownego rozpoznania sprawy indywidualnej we właściwej procedurze; 5) uzyskać nowe rozstrzygnięcie w sprawie indywidualnej w rozsądnym terminie (zob. K. Wojtyczek, *Sądownictwo...*, s. 216-217).

W doktrynie prawa i orzecznictwie zwraca się uwagę, że w razie wznowienia postępowania lub uchylecia decyzji albo rozstrzygnięcia właściwy organ powinien rozstrzygnąć sprawę ponownie, stosując nowe regulacje prawne, o ile takie zostały ustanowione (zob. *ibidem*, s. 217; wyrok TK z 20 października 2009 r., sygn. akt SK 6/09).

Wymaga jednak podkreślenia, że prawo to nie ma charakteru absolutnego. Jego granice wyznacza nie tylko kreujący je art. 190 ust. 4 Konstytucji, ale także inne zasady i wartości rangi konstytucyjnej, w szczególności wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 28 listopada 2006 r., sygn. akt SK 19/05; 20 października 2009 r., sygn. akt SK 6/09, w którym Trybunał wskazał, iż odjęcie prawa do wznowienia postępowania może być uzasadnione istotą danej instytucji prawnej, co odnosi się np. do niedopuszczalności wznawiania postępowania od wyroku orzekającego unieważnienie małżeństwa lub rozwód albo ustalającego nieistnienie małżeństwa, jeżeli choćby jedna ze stron zawarła po jego uprawomocnieniu się nowy związek małżeński – art. 18 Konstytucji; 24 listopada 2009 r., sygn. akt SK 36/07).

Na marginesie wypada poczynić pewną uwagę o charakterze redakcyjnym. W dalszej części niniejszego stanowiska wypowiedzi odnoszące się do orzeczenia przez Trybunał o niekonstytucyjności przepisów będą odnosić się do stwierdzenia przez sąd konstytucyjny – zgodnie z hipotezą art. 190 ust. 4 Konstytucji – „niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą”.

V. Analiza merytoryczna

1. Na wstępie należy zaprezentować ogólne uwagi dotyczące postępowania mandatowego. Zgodnie z art. 2 § 1 k.p.w. orzekanie w sprawach o wykroczenia następuje w postępowaniu: 1) zwyczajnym; 2) przyspieszonym; 3) nakazowym. Z kolei na podstawie art. 2 § 2 k.p.w.: „W wypadkach wskazanych w ustawie i na zasadach w niej określonych uprawniony organ może nałożyć grzywnę w drodze mandatu karnego”. Katalog rozstrzygnięć przewidzianych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia zawiera natomiast art. 32 § 1 k.p.w., zgodnie z którym

rozstrzygnięcia zapadają w postaci orzeczeń, zarządzeń lub mandatów karnych. Należy przy tym zwrócić uwagę, że orzeczenie może przybrać formę wyroku lub postanowienia (art. 32 § 2 zd. 1 k.p.w.).

Analiza powyższych przepisów prowadzi zatem do wniosku, że mandat karny jest rozstrzygnięciem o swoistym charakterze, niestanowiącym orzeczenia w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. W doktrynie prawa wskazuje się, że: „możliwość nakładania grzywny w drodze mandatu nie jest orzekaniem w przedmiocie procesu, choć jest rozstrzyganiem w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie. Mandat należy, obok orzeczeń i zarządzeń, do rozstrzygnięć w sprawach o wykroczenia” (T. Grzegorzcyk, *Komentarz do art.2 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*, LEX/el., teza 3; por. 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. 179). Z kolei zdaniem M. Tużnik: „Z punktu widzenia klasyfikacji czynności procesowych mandat jest imperatywnym oświadczeniem woli organu procesowego niebędącym orzeczeniem. Zalicza się, oprócz wyroku (w tym nakazowego), postanowienia i zarządzenia do rozstrzygnięć procesowych” (M. Tużnik, *Postępowanie mandatowe w postępowaniu karnym skarbowym*, „Ius Novum” 2011, nr 3, s. 56).

Postępowanie mandatowe zostało uregulowane w rozdziale 17 (Dział IX – Postępowania szczególne) kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Zgodnie z art. 97 k.p.w.:

„§ 1. W postępowaniu mandatowym, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, funkcjonariusz uprawniony do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego może ją nałożyć jedynie, gdy:

- 1) schwytano sprawcę wykroczenia na gorącym uczynku lub bezpośrednio po popełnieniu wykroczenia,
- 2) stwierdzi popełnienie wykroczenia naocznie pod nieobecność sprawcy, a nie zachodzi wątpliwość co do sprawcy czynu,
- 3) 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 – w tym także, w razie potrzeby, po przeprowadzeniu w niezbędnym zakresie czynności wyjaśniających, podjętych niezwłocznie po ujawnieniu wykroczenia. Nałożenie

grzywny w drodze mandatu karnego nie może nastąpić po upływie 14 dni od daty ujawnienia czynu w wypadku, o którym mowa w pkt 1, 90 dni w wypadku, o którym mowa w pkt 2, oraz 180 dni w wypadku, o którym mowa w pkt 3.

§ 2. Sprawca wykroczenia może odmówić przyjęcia mandatu karnego.

§ 3. Funkcjonariusz nakładający grzywnę obowiązany jest określić jej wysokość, wykroczenie zarzucone sprawcy oraz poinformować sprawcę wykroczenia o prawie odmowy przyjęcia mandatu karnego i o skutkach prawnych takiej odmowy”.

Artykuł 99 k.p.w. reguluje natomiast sposób postępowania na wypadek odmowy przyjęcia mandatu karnego lub nieuiszczenia grzywny nim nałożonej. Zgodnie z tym przepisem: „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”.

Ustawodawca wyróżnił następujące rodzaje mandatów karnych.

Po pierwsze, mandat wydawany ukaranemu po uiszczeniu grzywny bezpośrednio funkcjonariuszowi, który ją nałożył. W ten sposób można nałożyć grzywnę jedynie wobec osoby czasowo przebywającej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub niemającej stałego miejsca zamieszkania albo pobytu. Mandat taki staje się prawomocny z chwilą uiszczenia grzywny funkcjonariuszowi, który ją nałożył.

Po drugie, mandat kredytowany, wydawany ukaranemu za potwierdzeniem odbioru, którym nakłada się grzywnę na osoby inne niż wymienione wyżej. Mandat taki powinien zawierać pouczenie o obowiązku uiszczenia grzywny w terminie 7 dni od daty przyjęcia mandatu oraz o skutkach jej nieziszczenia; staje się prawomocny z chwilą pokwitowania jego odbioru przez ukaranego.

Po trzecie, mandat karny zaoczny, którym można nałożyć grzywnę w razie stwierdzenia wykroczenia, którego sprawcy nie zastano na miejscu jego popełnienia, gdy nie zachodzi wątpliwość co do osoby tego sprawcy; mandat taki pozostawia się wówczas w takim miejscu, aby sprawca mógł go niezwłocznie odebrać. Mandat zaoczny staje się prawomocny z chwilą uiszczenia grzywny we wskazanym miejscu i terminie.

Przyjęte zasady prawomocności mandatów karnych sprawiają, że nie przysługują od nich zwyczajne środki odwoławcze, którymi na gruncie kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia są apelacja i zażalenie (zob. art. 103 k.p.w.). Apelacja – co do zasady – przysługuje stronom od wyroku pierwszej instancji (zob. art. 103 § 2 k.p.w.), natomiast zażalenie przysługuje wyłącznie w przypadkach wskazanych w ustawie (zob. art. 103 § 3 k.p.w.).

W doktrynie prawa i orzecznictwie wskazuje się następujące *signa specifica* postępowania mandatowego: zastępczy charakter, wymóg zgody karanego, inkwizycyjny charakter postępowania, brak środka zaskarżenia, ograniczenie wysokości grzywny, jaką można nałożyć w drodze mandatu karnego, umiarkowany formalizm postępowania (zob. M. Tużnik, *Postępowanie...*, s. 56).

Jeżeli idzie o zastępczy charakter postępowania mandatowego należy przypomnieć, że mandat karny jest *sui generis* rozstrzygnięciem w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie. W sytuacji, gdy postępowanie mandatowe nie może zostać przeprowadzone (czy to na skutek odmowy przyjęcia mandatu, czy to na skutek nieuiszczenia przez ukaranego grzywny nałożonej mandatem zaocznym) organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę, występuje do sądu z wnioskiem o ukaranie (zob. art. 99 k.p.w.; tak również m.in. wyrok TK z 18 maja 2004 r., sygn. akt SK 38/03; W. Kotowski, *Komentarz do art. 2 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*, LEX/el., teza 2; T. Grzegorzczak, *Komentarz...*, teza 3).

Jak już wskazano, postępowanie mandatowe opiera się na przesłance zgody podmiotu karanego (art. 97 § 2 k.p.w.). Wprowadzenie powyższego wymogu determinuje kształt pozostałych elementów postępowania mandatowego. Zgoda sprawcy na ukaranie „stwarza możliwość realizacji podstawowej zalety tego postępowania, tj. szybkości i maksymalnej prostoty [...] Pozwala ono na zakończenie postępowania w sprawie o wykroczenie bez potrzeby zbierania i przedstawiania dowodów oraz włączania do tego postępowania innych osób. Minimalizuje tym samym także koszty finansowe – skoro te sprowadzają się wówczas li tylko do kosztów obecności funkcjonariuszy organu mandatowego na miejscu zdarzenia” (T. Krawczyk, *Postępowanie...*, s. 180-181).

Z punktu widzenia niniejszej sprawy szczególnego znaczenia nabierają zasady wzruszania prawomocnego mandatu karnego.

Zaskarżony art. 101 § 1 k.p.w. wymienia tylko jedną przesłankę uchylenia prawomocnego mandatu karnego, mianowicie sytuację, kiedy grzywnę nałożono za

czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie. Wnioskodawca trafnie zwraca również uwagę, że do postępowania mandatowego nie mogą znaleźć zastosowania ani kasacja, ani wznowienie postępowania.

W przypadku kasacji, o jej niedopuszczalności przesądza art. 110 § 1 *in fine* k.p.w., zgodnie z którym kasację można wnieść od każdego prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie. Jak już była o tym mowa, mandat karny nie jest orzeczeniem w rozumieniu kodeksu w sprawach o wykroczenia, zaś samo postępowanie mandatowe nie jest postępowaniem sądowym. Niezależnie od powyższego, ustawodawca nie przewidział wśród podstaw kasacyjnych wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia co do przepisów stanowiących podstawę rozstrzygnięcia w postępowaniu mandatowym.

Natomiast jeżeli chodzi o wznowienie postępowania, to kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia odsyła w tym zakresie do art. 540-542, art. 544 § 2 i 3 oraz art. 545-548 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.; dalej: k.p.k.) Zgodnie z art. 540 k.p.k., wznowić można postępowanie zakończone prawomocnym orzeczeniem. Tym samym, charakter mandatu karnego (który nie jest orzeczeniem) tamuje możliwość wznowienia postępowania (z uwagi na treść przesłanki uchylenia prawomocnego mandatu karnego nierelevantna dla niniejszych rozważań jest kwestia dopuszczalności wznowienia postępowania w przedmiocie uchylenia prawomocnego mandatu karnego – na ten temat zob. m.in. T. Grzegorzczak, *Komentarz do art. 113 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*, LEX/el., teza 2; T. Krawczyk, *Postępowanie...*, s. 206 in.; uchwała SN z 30 września 2003 r., sygn. akt I KZP 25/03).

Należy zatem podzielić uwagi wnioskodawcy, iż *de lege lata* nie istnieje możliwość wzruszenia mandatu karnego po następczej trybunalskiej derogacji właściwych przepisów. Niezbędna jest zatem ocena w jakim stopniu standard wyznaczany przez art. 190 ust. 4 Konstytucji daje się zaaplikować do postępowania mandatowego.

Jak wskazano wyżej, w orzecznictwie Trybunału prezentowany jest pogląd, że art. 190 ust. 4 Konstytucji zawiera w sobie obowiązek efektywnej implementacji (zob. wyrok TK z 27 października 2004 r., sygn. akt SK 1/04), któremu odpowiada zakaz kształtowania procedur restytucyjnych w sposób pozostawiający sytuacje, w których zainteresowany nie ma środka prawnego umożliwiającego ponowne

rozpatrzenie sprawy zakończonej wcześniej rozstrzygnięciem opartym na niekonstytucyjnym przepisie (zob. wyrok TK z 28 listopada 2006 r., sygn. akt SK 19/05).

Wykazano również, że kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (oraz stosowane odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego) nie przewiduje mechanizmu ponownego rozpoznania sprawy zakończonej wydaniem mandatu karnego, w oparciu o przesłankę stwierdzenia przez sąd konstytucyjny wadliwości przepisu stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia.

W dalszej kolejności należy odpowiedzieć na pytanie, czy mandat karny jest „prawomocnym [...] rozstrzygnięciem w innej sprawie” w rozumieniu art. 190 ust. 4 Konstytucji. W ocenie Sejmu na powyższe należy odpowiedzieć twierdząco. Jak już była o tym mowa, przyjmuje się, że ustrojodawca dążył do możliwie szerokiego ujęcia katalogu rozstrzygnięć podlegających sanacji na skutek orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Uznając zatem, że przez „rozstrzygnięcie” należy rozumieć akt o charakterze konkretno-indywidualnym, należy dojść do wniosku, że mandat karny stanowi desygnat tego pojęcia. Na rzecz powyższej tezy przemawia również przyjęty model postępowania wykroczeniowego. Jak wspomniano, mandat karny jest *sui generis* rozstrzygnięciem w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie. Należy jednak mieć na uwadze, że z punktu widzenia ochrony dóbr prawnych mandat stanowi instrument represji prawnokarnej (*sensu largo*), który można zrównać z wyrokiem sądowym. Wszakże brak zgody na przyjęcie mandatu albo nieopłacenie mandatu zaocznego w terminie, skutkuje wszczęciem postępowania sądowego, kończącego się wyrokiem. Takie postępowanie można natomiast wznowić na korzyść strony, jeżeli Trybunał Konstytucyjny orzeknie o niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą przepisu prawnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie (zob. art. 113 § 1 k.p.w. w zw. z art. 540 § 2 k.p.k.). Co oczywiste, zestawienie takie musi się ograniczać do spraw, w których w ogóle możliwe jest nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego (zob. art. 96 k.p.w.).

Przyjmując zatem, że mandat karny jest rozstrzygnięciem, do którego winno się stosować gwarancje wynikające z art. 190 ust. 4 Konstytucji, należy ocenić, czy brak mechanizmu sanacji – ujmowanego od strony zainteresowanego jako prawo podmiotowe do uchylecia mandatu karnego – takiego rozstrzygnięcia na wypadek negatywnej wypowiedzi Trybunału w przedmiocie zgodności z Konstytucją przepisu

stanowiącego podstawę jego wydania, mieści się w granicach ograniczania konstytucyjnych praw i wolności wytyczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nadmienić należy, że dopuszczalność stosowania tego przepisu w kontekście prawa podmiotowego wywodzonego z art. 190 ust. 4 Konstytucji znajduje wyraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki TK z: 28 listopada 2006 r., sygn. akt SK 19/05; 20 października 2009 r., sygn. akt SK 6/09).

W ocenie Sejmu odjęcie prawa do uchylenia mandatu karnego na skutek orzeczenia Trybunału nie znajduje uzasadnienia w świetle innych wartości konstytucyjnych. Przede wszystkim trwałość stanu prawnego ukształtowanego przez nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego nie wymusza szczególnej ochrony. Uchylenie mandatu karnego może co prawda wpływać na sytuację pokrzywdzonego popełnionym wykroczeniem, jednakże nie jest to sytuacja różna od ukarania wyrokiem, zarówno za wykroczenie, jak i przestępstwo.

Trzeba również podkreślić, że okoliczności uzasadniające stosowanie postępowania mandatowego nie przemawiają za spetryfikowaniem stanu ukarania. Postępowanie mandatowe opiera się na braku wątpliwości co do okoliczności popełnienia czynu zabronionego i tożsamości sprawcy oraz na zgodzie ukaranego. Trudno jednak uznać, by te okoliczności ważyco wpływały na zasadność ograniczenia prawa do uchylenia mandatu karnego. Zgoda na ukaranie, nie obejmuje akceptacji dla ponoszenia odpowiedzialności na podstawie przepisów prawa, które uchybiają postanowieniom ustawy zasadniczej.

Wobec powyższego Sejm podziela zarzuty wnioskodawcy i modyfikując – w sposób wyłącznie redakcyjny – pierwotny zakres zaskarżenia wnosi o uznanie, że art. 101 § 1 zdanie 1 k.p.w. w zakresie, w jakim nie przewiduje uchylenia prawomocnego mandatu karnego, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą przepisu prawnego, na podstawie którego został nałożony mandat karny, **jest niezgodny** z art. 190 ust. 4 Konstytucji.

2. Na marginesie niniejszego wywodu wypada odnotować, że kwestionowany przepis został znowelizowany ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 1247; dalej: ustawa nowelizująca). Zgodnie z art. 18 pkt 25 lit. a ustawy nowelizującej art. 101 § 1 k.p.w. otrzymuje następujące brzmienie: „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. 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 na mocy art. 18 pkt 25 lit. b ustawy nowelizującej do art. 101 k.p.w. dodaje się § 1a, zgodnie z którym: „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”. Powyższe zmiany normatywne nie uwzględniają problematyki poruszanej w niniejszym stanowisku.

Podobnie, na możliwość uchylenia mandatu karnego na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie wpłynie zmiana art. 113 k.p.w. dotyczącego wznowienia postępowania wykroczeniowego. W art. 18 pkt 30 ustawy nowelizującej nowe brzmienie art. 113 § 1 k.p.w. określono następująco: „Postępowanie sądowe, prowadzone w trybie określonym przez przepisy rozdziałów 11-16 oraz działu X niniejszego kodeksu, zakończone prawomocnym orzeczeniem, może być wznowione na wniosek strony, a gdy ustawa to przewiduje – z urzędu. Do wznowienia tego stosuje się odpowiednio przepisy art. 540-542, art. 544 § 2 i 3 oraz art. 545-548 Kodeksu postępowania karnego”. Tak sformułowany przepis art. 113 § 1 k.p.w. w dalszym ciągu nie odnosi się do postępowania mandatowego – mowa w nim bowiem o postępowaniu sądowym, prowadzonym w trybie określonym przez przepisy rozdziałów 11-16 k.p.w.

Omówione zmiany wejdą w życie z dniem 1 lipca 2015 r.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz