



PG VIII TK 61/13

(K 23/13)

| | |
|-------------------------------------|--------------|
| TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA | |
| wpl. dnia | 12. 07. 2013 |
| L.dz. | L.zał. |

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności przepisu art. 101 § 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (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

– na podstawie art. 33 w związku z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zmianami) –

przedstawiam następujące stanowisko:

przepis art. 101 § 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (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, jest niezgodny z art. 190 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 101 § 1 zdanie pierwsze Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia z art. 190 ust. 4 ustawy zasadniczej.

Zdaniem Wnioskodawcy, zakwestionowany przepis godzi w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, ogranicza bowiem obligatoryjne uchylenie prawomocnego mandatu karnego do sytuacji, gdy grzywnę nałożono za czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie, przy pominięciu sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny usunął z obowiązującego porządku prawnego przepis stanowiący podstawę ukarania za wykroczenie w postępowaniu mandatowym, z uwagi na jego niezgodność z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

Ocena poglądów prawnych oraz zarzutów przedstawionych we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawia się następująco.

Przepis art. 101 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia ma następujące brzmienie:

„Art. 101. § 1. 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 pierwszej kolejności należy odnotować, że zgłoszone we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich zarzuty nie odnoszą się do tego, co w zakwestionowanym przepisie zostało wprost unormowane, lecz do tego, co ustawodawca pominął, choć powinien był uregulować. W tej sytuacji istotnego znaczenia nabiera kwestia dopuszczalnego kształtu zarzutów formułowanych w stosunku do norm prawnych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, a zwłaszcza rozróżnienia pomiędzy zaniechaniem prawodawczym a pominięciem prawodawczym, czyli tak zwaną regulacją niepełną.

W doktrynie przyjmuje się, że z podlegającym kognicji Trybunału Konstytucyjnego pominięciem prawodawczym mamy do czynienia, gdy jakiś akt normatywny lub jego część ma zbyt wąski zakres zastosowania lub normowania, co jest niezgodne z Konstytucją (por. Piotr Tuleja, *Podstawowe problemy związane z interpretacją Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny – między hierarchiczną kontrolą norm a ochroną praw człowieka*, [w:] *Księga XX – lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Trybunał Konstytucyjny, Wydawnictwa, Warszawa 2006, s. 223).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, 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. Prowadzi to do wniosku, że o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych (por. wyroki: z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 216, s. 1092 oraz powołane tam orzecznictwo, jak również z dnia 16 listopada 2010 r., sygn. K 2/10, OTK ZU Nr 9/A/2010, po. 102, s. 1500 oraz powołane tam orzecznictwo).

W świetle przytoczonych wyżej poglądów doktryny oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wydaje się, że wskazana przez Rzecznika Praw Obywatelskich materia, której nie unormowano w zaskarżonym przepisie, ma istotne znaczenie z punktu widzenia respektowania określonych przez ustawę zasadniczą skutków orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Tym samym, należy bronić poglądu, że w analizowanym unormowaniu zachodzi przypadek pominięcia prawodawczego, podlegającego kognicji Trybunału.

Zgodnie z art. 190 ust. 4 ustawy zasadniczej, 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. Nadto, w tym miejscu nie można pominąć brzmienia art. 190 ust. 1 ustawy zasadniczej, który stanowi, że

orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

W doktrynie przyjmuje się, że art. 190 ust. 4 przesądza zasadę ogólną, jaką jest stworzenie możliwości powrotu do rozstrzygnięć indywidualnych, które zapadły na podstawie niezgodnego [z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą] przepisu i takiej ich rewizji, by przywrócić stan konstytucyjności. Wskazuje on, że sanacja indywidualnych rozstrzygnięć następuje w drodze wznowienia postępowania bądź uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia (por. Leszek Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, V Tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, tezy do art. 190, s. 31).

W literaturze przedmiotu dominuje również pogląd, że art. 190 ust. 4 Konstytucji RP wskazuje na wyraźną wolę ustrojodawcy, aby sprawa już rozwiązana (rozstrzygnięta) na podstawie przepisu niezgodnego z Konstytucją była załatwiona bez niekonstytucyjnego przepisu. Przepis konstytucyjny daje bowiem prawo do kwestionowania rozstrzygnięć ukształtowanych, w drodze orzecznictwa sądów (a więc z natury cechujących się stabilnością), na podstawie niekonstytucyjnych przepisów przed wydaniem orzeczenia Trybunału, stwierdzającego taką okoliczność. Wola ustrojodawcy wyraźnie wskazuje, iż nie tylko jest dopuszczalne rozpatrzenie sprawy w nowym stanie prawnym, ukształtowanym w następstwie orzeczenia Trybunału o niekonstytucyjności, ale że możliwość taka jest ujęta jako podmiotowe, konstytucyjne prawo uprawnionego (por. Katarzyna Gonera, Ewa Łętowska, *Artykuł 190 Konstytucji i jego konsekwencje w praktyce sądowej*, Państwo i Prawo Nr 9/2003, s. 15).

Przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego prezentują również pogląd, że ocena przewidzianej w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP instytucji „wzruszalności” prawomocnych rozstrzygnięć, wydanych na podstawie aktu normatywnego uznanego późniejszym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego

za niezgodny z Konstytucją RP, daje podstawę do tezy, iż właśnie ta instytucja pełni rzeczywistą rolę zasadniczego środka ochrony indywidualnych praw i interesów skarżącego. Bez jej istnienia, przy wąsko zakreślonym przedmiocie, skarga konstytucyjna nie mogłaby spełnić roli środka ochrony wolności i praw zawartych w ustawie zasadniczej (por. Józef Repel, *Skutki prawne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 219).

Zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, z art. 190 ust. 4 Konstytucji wynika wola ustrojodawcy wyraźnie ukierunkowana na możliwość rozpatrzenia sprawy w nowym stanie prawnym, ukształtowanym w następstwie orzeczenia Trybunału, a zatem po wyeliminowaniu przepisu uznanego za niekonstytucyjny. Środki, dzięki którym cel ten ma być zrealizowany (tzw. operacjonalizacja art. 190 ust. 4 Konstytucji), pozostawiono do unormowania w poszczególnych procedurach, przyznając ustawodawcy swobodę w ich doborze. Bezpośrednią konsekwencją tego jest stwierdzenie, że pojęcia „wznowienie postępowania”, którym ustrojodawca posłużył się w art. 190 ust. 4 Konstytucji, nie należy rozumieć w sensie technicznym, w jakim posługują się nim przepisy proceduralne (wznowienie *sensu stricto*). Przeciwnie, chodzi o wszelkie środki prawne postawione stronom i sądom do dyspozycji, dzięki którym można osiągnąć efekt w postaci ponownego rozstrzygnięcia sprawy, według stanu prawnego po wyeliminowaniu niekonstytucyjnych przepisów (por. wyrok z dnia 7 września 2006 r., sygn. SK 60/05, OTK ZU Nr 8/A/2006, poz. 101, s. 1048 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał również niejednokrotnie, że art. 190 ust. 4 Konstytucji, przyznając jednostce prawo podmiotowe do rozstrzygnięcia sprawy, w następstwie utraty mocy przez zdyskwalifikowaną normę prawną, nie deklaruje utraty skuteczności prawnej *ex lege* niekonstytucyjnych aktów stosowania prawa. W zgodzie z zasadą pewności prawa i zasadą ochrony

zaufania (art. 2 Konstytucji) nakazuje wznowienie prawomocnie (ostatecznie) zakończonych postępowań. Przepis ten odsyła do ustaw zwykłych, nakazując regulację trybu wspomnianej sanacji oraz determinując cel „wznowienia”. Osiągnięcie określonego konstytucyjnie celu pozostawione jest więc ustawodawcy zwykłemu i sądom orzekającym na podstawie procedur ukształtowanych w ustawach zwykłych. Nie można jednak dopatrywać się na gruncie art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, gdy odsyła on do zasad i trybu sanacji, pełnej, nieograniczonej substytucji konstytucyjnej dla ustawodawcy zwykłego, w rodzaju wystawienia mu *carte blanche*. Ustawodawca konstytucyjny nie może bowiem przekazać do dowolnego ukształtowania ustawodawcy zwykłemu tego, co już jest ukształtowane dostatecznie konkretnie w samej Konstytucji. Konstytucja sama kształtuje prawo do zniweczenia każdego rozstrzygnięcia leżącego u genezy skargi konstytucyjnej, i to niezależnie od tego, jaką postać to rozstrzygnięcie przybiera. To bowiem wynika z art. 190 ust. 4 Konstytucji (por. wyroki: z dnia 27 października 2004 r., sygn. SK 1/04, OTK ZU Nr 9/A/2004, poz. 96, s. 1141 – 1142 oraz powołane tam orzecznictwo i poglądy doktryny, jak również z dnia 2 marca 2004 r., sygn. SK 53/03, OTK ZU Nr 3/A/2004, poz. 16, s. 242 – 243 oraz powołane tam orzecznictwo i poglądy doktryny).

Wypada też odnotować, że Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie stanął na stanowisku, iż brak jest jakichkolwiek podstaw, aby spod działania art. 190 ust. 4 Konstytucji wyłączyć *en bloc* jakiekolwiek sytuacje, odnoszące się do niekonstytucyjnych przepisów w zależności od tego, jakich działań prawa czy przedmiotu dotyczą (por. wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału, z dnia 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU Nr 3/A/2005, poz. 29, s. 381).

Zgodnie z art. 32 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, rozstrzygnięcia zapadają w postaci orzeczeń, zarządzeń albo mandatów karnych. Z kolei art. 32 § 2 tegoż kodeksu stanowi, że orzeczenia wydaje się w formie wyroku lub postanowienia, a postanowieniem rozstrzyga się, gdy ustawa nie wymaga wydania wyroku. Tym samym ani środki odwoławcze (apelacja i

zażalenie), ani nadzwyczajne środki zaskarżenia (kasacja i wznowienie postępowania) nie znajdują zastosowania w postępowaniu mandatowym.

Innymi słowy, w aktualnym stanie prawnym wyłączną podstawą prawną wzruszenia prawomocnego mandatu karnego jest zakwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepis art. 101 § 1 zdanie pierwsze Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Jednakże regulacja ta ogranicza możliwość uchylenia prawomocnego mandatu karnego wyłącznie do sytuacji, gdy grzywnę w postaci owego mandatu nałożono za czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie. Ustawodawca nie przewidział natomiast możliwości uchylenia mandatu karnego ani wtedy, gdy mandat nałożono na osobę, która nie była sprawcą wykroczenia albo nie ponosi odpowiedzialności za to wykroczenie, ani gdy nałożono go wbrew zakazom określonym w art. 96 § 2 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, ani gdy grzywna została nałożona w wysokości przekraczającej wysokość określoną w ustawie. W końcu, formułując analizowane unormowanie, ustawodawca zignorował wymóg określony w art. 190 ust 4 ustawy zasadniczej (do czego Rzecznik Praw Obywatelskich ograniczył *petitum* swojego wniosku).

Analiza zakwestionowanego przepisu art. 101 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia uprawnia więc do wysnucia wniosku, że ustawodawca nieproporcjonalnie i nieracjonalnie ograniczył możliwość wzruszenia prawomocnego mandatu karnego, wyłączając, między innymi, możliwość weryfikacji zasadności nałożenia grzywny w tej postaci w sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny wyeliminował z porządku prawnego niekonstytucyjny przepis stanowiący podstawę nałożenia tej grzywny na ukaranego.

Jak wykazano wyżej, prawomocny mandat karny, z woli samego ustawodawcy, jest rozstrzygnięciem w sprawie (art. 32 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia). Tym samym, w świetle

przytoczonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, obowiązują wobec niego takie same rygory przewidziane przez ustawę zasadniczą, jak wobec prawomocnego orzeczenia sądowego lub ostatecznej decyzji administracyjnej, skoro niedopuszczalne jest wyłączenie spod działania art. 190 ust. 4 Konstytucji RP jakiegokolwiek sytuacji, odnoszącej się do niekonstytucyjnych przepisów, na podstawie których zostało wydane takie orzeczenie, decyzja lub rozstrzygnięcie w innych sprawach.

Przyjmując zakwestionowane brzmienie regulacji normującej uchylenie prawomocnego mandatu karnego, ustawodawca pominął wymóg ustrojodawcy zagwarantowania jednostce środków prawnych umożliwiających rozpatrzenie sprawy w nowym stanie prawnym, ukształtowanym w następstwie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego eliminującego z porządku prawnego przepis uznany za niekonstytucyjny. Tym samym, prawodawca naruszył prawo podmiotowe jednostki, w rozumieniu przytoczonego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy podzielić pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, że przepis art. 101 § 1 zdanie pierwsze Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, 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, jest niezgodny z art. 190 ust. 4 ustawy zasadniczej.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego