

RCL.DPiO.5604-83/14

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 15 LIPCA 2014 R., SYGN. AKT K 23/13

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2014 r., sygn. akt K 23/13. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 24 lipca 2014 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, pod poz. 969.

2. Sentencja orzeczenia:

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 pozbawia ukaranego prawa do uchylenia prawomocnego mandatu wydanego na podstawie aktu normatywnego, o którego niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą orzekł Trybunał Konstytucyjny, **jest niezgodny** z art. 190 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Norma wywodzona ze zdania pierwszego art. 101 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, zwanej dalej „k.p.s.w.”, w zakresie wskazanym w sentencji analizowanego wyroku, utraciła moc obowiązującą z dniem ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw, tj. z dniem 24 lipca 2014 r.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

W myśl art. 2 § 1 k.p.s.w. orzekanie w sprawach o wykroczenia następuje w postępowaniu zwyczajnym oraz w trybach szczególnych, tj. w trybie przyspieszonym i nakazowym. Dodatkowo, w wypadkach wskazanych w ustawie i na zasadach w niej określonych uprawniony organ może nałożyć grzywnę w drodze mandatu karnego (§ 2). Podobnie jak w przypadku ww. trybów postępowania, nałożenie grzywny w drodze mandatu

karnego stanowi rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie, z tą jednak różnicą, że nałożenie mandatu nie jest orzekaniem w przedmiocie procesu. Postępowanie mandatowe stanowi bowiem swoiste pozasądowe postępowanie zastępcze, które prowadzone jest za zgodą karanego i dopiero w przypadku braku tej zgody sprawa kierowana jest do sądu (art. 97 § 3 i art. 99). Powyższe cechy właściwe dla tego postępowania przesądzają o zaliczeniu postępowania mandatowego jako jednego ze szczególnych postępowań w sprawach o wykroczenia.

Zgodnie z art. 32 § 1 k.p.s.w. rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawach o wykroczenia zapadają w postaci: orzeczeń, zarządzeń albo mandatów karnych. Orzeczenia wydawane są w formie wyroku lub, w przypadku gdy ustawa nie wymaga wydania wyroku, w formie postanowienia (art. 32 § 2). Rozstrzygnięcia w postaci zarządzeń zostały natomiast wyłączone przez ustawodawcę z kategorii orzeczeń i wydawane są w przypadku, gdy rozstrzygana kwestia nie wymaga wydania postanowienia (art. 32 § 3). Trzecią formą rozstrzygnięć spotykanych na gruncie k.p.s.w. są mandaty karne, które mogą przybrać postać mandatu wydawanego ukaranemu po uiszczeniu grzywny bezpośrednio funkcjonariuszowi, który ją nałożył (tzw. mandat gotówkowy), mandatu kredytowanego, wydawanego ukaranemu za potwierdzeniem odbioru oraz mandatu zaocznego (art. 98 § 1).

Środkami odwoławczymi przewidzianymi art. 103 § 1 k.p.s.w. są: apelacja, która przysługuje stronie od wyroku sądu pierwszej instancji oraz zażalenie, przysługujące w przypadkach wskazanych w ustawie. Żaden z powyższych środków odwoławczych nie może jednak zostać wniesiony w przypadku ukarania mandatem karnym. Mandat karny uprawomocnia się bowiem z chwilą jego przyjęcia (mandat kredytowany), przyjęcia i uiszczenia grzywny funkcjonariuszowi, który wystawił mandat gotówkowy lub w przypadku mandatu zaocznego – z chwilą uiszczenia grzywny we wskazanym miejscu i terminie (art. 98 § 2, 3 i 5). Natomiast w przypadku 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 (art. 99). Właściwy sąd rozpoznaje wówczas daną sprawę, rozstrzygając o odpowiedzialności za wykroczenie w orzeczeniu kończącym postępowanie, od którego przysługują środki odwoławcze przewidziane w k.p.s.w.

W odniesieniu do mandatu karnego zastosowania nie znajdują również przepisy działu XI k.p.s.w., w którym ustawodawca zawarł rozwiązania dotyczące nadzwyczajnych środków zaskarżenia, tj. kasacji i wznowienia postępowania. Bowiem zarówno kasacja, jak również wniosek o wznowienie postępowania mogą zostać skutecznie wniesione wyłącznie w sytuacji,

gdy dotychczasowe postępowanie w sprawach o wykroczenie zostało zakończone wydaniem i uprawomocnieniem się orzeczenia [art. 110 k.p.s.w. oraz art. 113 § 1 k.p.s.w. w zw. z art. 540 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.), zwanego dalej „k.p.k.”]. Podczas gdy ustawodawca w przytoczonym już wyżej art. 32 § 1 k.p.s.w. w sposób jednoznaczny przesądził, że mandat karny nie stanowi orzeczenia w rozumieniu przepisów k.p.s.w.

Jedyną podstawą wzruszenia prawomocnego mandatu karnego jest jego uchylenie na podstawie art. 101 § 1 zdanie pierwsze k.p.s.w. Ukarany mandatem karnym może skorzystać z powyższej instytucji w sytuacji, gdy grzywna została nałożona za czyn, który nie wypełnia znamion wykroczenia. Niemniej jednak ani przywołany wyżej przepis, ani żaden inny przepis zawarty w k.p.s.w. nie przewidują możliwości skutecznego uchylenia się od prawomocnego mandatu karnego w sytuacji, gdy został on zastosowany na podstawie normy, co do której Trybunał Konstytucyjny orzekł o jej niezgodności z Konstytucją, z ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Trybunał Konstytucyjny rozpatrując przedmiotową sprawę przyjął jako wzorzec art. 190 ust. 4 Konstytucji, który stanowi, że 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.

Przechodząc do rozważań dotyczących przyjętego w niniejszej sprawie wzorca konstytucyjnego Trybunał przypomniał na wstępie różnicę jaka zachodzi między postępowaniem zmierzającym do wzruszenia orzeczenia wydanego na podstawie przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją a postępowaniem prowadzonym na podstawie ustawowych podstaw wznowienia postępowania. Istotą pierwszego z tych postępowań jest konstytucyjne prawo podmiotowe do uzyskania nowego orzeczenia opartego na stanie prawnym powstałym w następstwie negatywnego wyroku Trybunału. Natomiast żądanie wznowienia postępowania, inicjujące drugie ze wskazanych postępowań, stanowi jedynie ustawowo uregulowane narzędzie wzruszania prawomocnych rozstrzygnięć, a nie instytucję rangi konstytucyjnej.

Trybunał podkreślił, że prawodawca nie może przekreślić prawa podmiotowego,

mającego swe źródło w art. 190 ust. 4 Konstytucji. Bowiem z przepisu tego „wynika zakaz kształtowania procedur restytucyjnych w sposób pozostawiający sytuację, w której zainteresowany nie ma środka prawnego umożliwiającego ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej wcześniej rozstrzygnięciem opartym na niekonstytucyjnym przepisie. Art. 190 ust. 4 Konstytucji powinien być traktowany jako norma formułująca «obowiązek efektywnej implementacji»”. Podkreślenia jednak wymaga, że ustawodawca wprowadzając do systemu prawa przepisy realizujące ów „obowiązek” nie jest związany funkcjonującymi już rozwiązaniami. Zdaniem Trybunału, art. 190 ust. 4 Konstytucji winien być przez ustawodawcę odczytywany jako „nakaz szczególnego uregulowania w przepisach właściwych dla danego postępowania zasad i trybu tzw. sanacji konstytucyjności orzeczeń w sprawach indywidualnych”. Prawo podmiotowe, mające swe źródło w tym przepisie, Trybunał określił jako prawo do skorzystania ze środków proceduralnych zmierzających do wydania w zakończonej sprawie nowego rozstrzygnięcia, które zostanie oparte na stanie prawnym ukształtowanym w związku z wejściem w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Przy czym należy pamiętać, że omawiane prawo podmiotowe nie ma charakteru absolutnego, bowiem jego granice wyznaczone są przez art. 190 ust. 4 Konstytucji oraz inne zasady i wartości konstytucyjne, a w szczególności przez te wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Niemniej jednak, Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że w wypadku kontroli aktu normatywnego z art. 190 ust. 4 ustawy zasadniczej *a casu ad casum* należy rozważyć konieczność odwołania się do art. 31 ust. 3 Konstytucji jako związkowego wzorca kontroli. Powyższe odwołanie każdorazowo uzależnione jest od problemu konstytucyjnego występującego na gruncie konkretnej sprawy. Trybunał przypomniał, że podczas gdy z jednej strony art. 190 ust. 4 Konstytucji nakłada na prawodawcę obowiązek ustanowienia ustawowej regulacji prawa do wznowienia postępowania, to jednocześnie z drugiej strony przepis ten upoważnia do określenia, również w drodze ustawy, trybu i zasad postępowania wznowieniowego. W konsekwencji powyższego naruszenie art. 190 ust. 4 Konstytucji może przybrać dwie postaci: po pierwsze, ustawowego wyłączenia konstytucyjnego prawa (właściwym wzorcem konstytucyjnym powinien być wówczas art. 190 ust. 4 ustawy zasadniczej), po drugie, wprowadzenia w ustawie niedopuszczalnych ograniczeń w realizacji tegoż prawa (w tym wariantcie właściwym wzorcem kontroli będzie art. 190 ust. 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ owe „zasady i tryb” realizacji konstytucyjnego prawa do wznowienia postępowania powinny odpowiadać wymogom konstytucyjnego testu dozwolonych ograniczeń praw podmiotowych).

Analizując zaskarżony przepis k.p.s.w. Trybunał Konstytucyjny nie miał wątpliwości, że

prawomocny mandat karny stanowi „inne rozstrzygnięcie” w rozumieniu art. 190 ust. 4 ustawy zasadniczej. Trybunał zwrócił bowiem uwagę, iż postępowanie mandatowe ma charakter karny w szerokim znaczeniu, a jego celem jest ustalenie odpowiedzialności prawnej osoby obwinionej o popełnienie wykroczenia. Mandat karny jest zatem szczególnym rozstrzygnięciem o odpowiedzialności jednostki, dotyczącym jej praw i wolności. Uchylenie tego rozstrzygnięcia należy rozpatrywać jako nadzwyczajny środek zaskarżenia oraz szczególną instytucję na gruncie k.p.s.w., która dotyczy prawomocnych mandatów karnych, a dodatkowo – w odróżnieniu od wcześniejszych etapów postępowania mandatowego – jest postępowaniem sądowym (tak w wyroku z 18 maja 2004 r., sygn. akt SK 38/03).

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że zarówno zaskarżony, jak również jakikolwiek inny przepis k.p.s.w., nie dają podstaw do uchylenia prawomocnego mandatu karnego z tej tylko przyczyny, że został on wydany na podstawie normy uznanej następnie, w wyroku TK, za hierarchicznie niezgodną z normą wyższego rzędu. Zdaniem Trybunału za powyższym stanowiskiem przemawia m.in. okoliczność, że prawodawca nie przewidział mechanizmu uchylenia prawomocnego mandatu karnego na podstawie przesłanki, o której mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji. Zakwestionowana regulacja wskazuje bowiem, że prawomocny mandat podlega uchyleniu jedynie w przypadku, gdy grzywnę nałożono za „czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie”, czyli w sytuacji, gdy grzywna zostanie nałożona za zachowanie prawnie obojętne albo za zachowanie będące przestępstwem albo wykroczeniem skarbowym (tak np. T. Grzegorzczak, [w:] *Komentarz do Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*, Warszawa 2012, s. 353).

Za słusznością przyjętego stanowiska przemawiają, zdaniem Trybunału, specyfika postępowania mandatowego oraz zasady nabycia przez mandat karny cechy prawomocności, które powodują, że ukarany mandatem nie może skorzystać ze zwykłych środków odwoławczych, takich jak apelacja czy zażalenie. Konsekwencją istniejących rozwiązań prawnych jest pozbawienie ukaranego jakichkolwiek środków procesowych zmierzających do rozstrzygnięcia sprawy w oparciu o stan prawny obowiązujący wskutek wyeliminowania niekonstytucyjnych przepisów.

Jako kolejny argument popierający prezentowane stanowisko Trybunał wskazał okoliczność, że uzasadniając specyfikę postępowania mandatowego oraz podkreślając szczególny charakter rozstrzygnięcia zapadającego w tym postępowaniu, w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że „nie jest dopuszczalne wznowienie postępowania mandatowego, ani postępowania przeprowadzonego na podstawie art. 101 [k.p.s.w.] (...) 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.” (tak Sąd Najwyższy w uchwale z 30 września 2003 r., sygn. akt I KZP 25/03, OSNKW nr 9-10/2003, poz. 81).

Również okoliczność, że uchylenie prawomocnego mandatu karnego nie jest możliwe w trybie nadzoru nad postępowaniem mandatowym, świadczy o trafności stanowiska, w myśl którego ukarany mandatem karnym nie ma możliwości uchylenia prawomocnego mandatu karnego wydanego na podstawie aktu normatywnego, o którego niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą orzekł Trybunał Konstytucyjny. Na uznanie zasługuje bowiem przyjęte przez sądy administracyjne założenie, że organ nadzoru, o którym mowa w art. 102 k.p.s.w., może stosować tylko takie środki, które mieszczą się w pojęciu nadzoru i są przyznane wyraźnie przez ustawę. Przeciwnie rozumowanie bez wątpienia prowadziłyby do naruszenia zasady podziału kompetencji organów władzy publicznej, a przez to mogłyby skutkować naruszeniem zasady legalizmu (tak NSA w wyroku z 30 sierpnia 2011 r., sygn. akt II GSK 811/10). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z 19 czerwca 2008 r. orzekł ponadto, że przepisy ustawy nie przewidują kompetencji do uchylenia prawomocnego mandatu karnego przez organ nadzorczy, zastrzegając te kompetencje wyłącznie dla sądu właściwego w rozumieniu art. 101 k.p.s.w. (sygn. akt II SA/Bk 182/08).

Mając powyższe na względzie Trybunał Konstytucyjny orzekł, że ustawodawca naruszył istotę art. 190 ust. 4 Konstytucji, poprzez całkowite ustawowe pozbawienie jednostki możliwości realizacji jej konstytucyjnego prawa. Osoba ukarana mandatem karnym, który się uprawomocnił, nie ma bowiem możliwości skorzystania z jakiegokolwiek instytucji zmierzającej do wydania w zakończonej sprawie nowego rozstrzygnięcia, opartego na stanie prawnym ukształtowanym wskutek wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Analizowany wyrok ma charakter zakresowy, a zatem nie deroguje zakwestionowanego przepisu z obowiązującego systemu prawa, ani też nie zmienia jego brzmienia. Niemniej jednak wyrok o hierarchicznej niezgodności norm skutkuje utratą mocy obowiązującej, w niniejszej sprawie w zakresie wskazanym w sentencji wzroku, która przesądza o konieczności podjęcia przez ustawodawcę prac legislacyjnych. Jednakże do czasu wprowadzenia stosowanej zmiany w k.p.s.w., ciężar zapewnienia zgodności z Konstytucją obowiązujących regulacji ustawowych będzie spoczywać na sądach powszechnych. Sądy te, stosując wszystkie funkcjonujące instytucje prawne, dyrektywy wykładni i ugruntowane

w polskiej kulturze prawnej wnioski prawnicze, będą zobowiązane zapewnić prawidłowe i niezakłócone korzystanie przez uprawnionych z nadzwyczajnego środka zaskarżenia jakim jest uchylenie prawomocnego mandatu. Tym samym na sądach będzie spoczywał obowiązek zapewnienia ukaranym możliwości skorzystania z konstytucyjnego prawa podmiotowego zmierzającego do uchylenia prawomocnego mandatu karnego zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji. Przepis ten będzie wówczas bezpośrednio stosowaną podstawą prawną uchylenia mandatu karnego w procedurze określonej w art. 101 k.p.s.w.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Uzasadnienie wyroku Trybunału nie zawiera szczegółowych wskazówek natury legislacyjnej.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Trybunał wydając niniejszy wyrok zakresowy orzekł, że norma prawna wynikająca z zakwestionowanego przepisu jest niezgodna z powołanym wzorcem konstytucyjnym z uwagi, na fakt, iż pozbawia osobę ukaraną mandatem karnym możliwości uchylenia prawomocnego mandatu w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż akt normatywny, na podstawie którego mandat ten został wydany jest niezgodny z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Oczywiście, jak wskazał Trybunał w uzasadnieniu analizowanego orzeczenia, z chwilą wejścia w życie wyroku jednostki będą miały możliwość realizowania przysługującego im prawa podmiotowego, jednakże ciężar zapewnienia, że prawo to będzie realizowane w sposób skuteczny od dnia 24 lipca 2014 r. spoczywa wyłącznie na sądach powszechnych. Okoliczność, zgodnie z którą konstytucyjne prawa gwarantowane są przez praktykę, a nie obowiązujące regulacje, należy uznać za rozwiązanie niepożądane i uzasadniające jak najszybsze podjęcie przez ustawodawcę stosownych działań legislacyjnych zmierzających do wykonania przedmiotowego wyroku.

2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:

Minister Sprawiedliwości.

3. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:

Wykonanie analizowanego wyroku powinno zmierzać do zmiany przepisów k.p.s.w. w sposób, który zagwarantuje osobom ukaranym mandatem karnym, możliwość wystąpienia z wnioskiem o uchylenie prawomocnego mandatu w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzeknie o niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą

aktu normatywnego, na podstawie którego wydano ów mandat. Ustawodawca posiada co prawda pełną swobodę w zakresie wyboru sposobu wykonania analizowanego wyroku, niemniej jednak wydaje się, że celowe byłoby dokonanie stosownej zmiany w przepisach regulujących postępowanie mandatowe w k.p.s.w., w miejsce odsyłania do stosowania rozwiązań funkcjonujących w obecnie obowiązujących przepisach, czyli w przypadku niniejszej sprawy do przepisów k.p.k. Powyższa propozycja wydaje się być tym bardziej uzasadniona, że w art. 113 § 1 k.p.s.w. ustawodawca przewidział odwołanie m.in. do art. 540 k.p.k., który nie znajduje jednak zastosowania do mandatu karnego, bowiem dotyczy prawomocnych orzeczeń, do których na gruncie k.p.s.w. mandat karny nie jest zaliczany.

Wydaje się, że projektowane zmiany mogłyby zostać umieszczone w dotychczasowym art. 101 k.p.s.w., jako kolejna przesłanka uchylenia prawomocnego mandatu karnego. Ponadto, w trakcie prac nad konkretnymi rozwiązaniami zmierzającymi do realizacji przedmiotowego wyroku należałoby również rozważyć konieczność wprowadzenia ewentualnych rozwiązań regulujących to postępowanie takich jak np. określenie uprawnionych do wystąpienia ze stosownym wnioskiem oraz sądu właściwego do rozpoznania sprawy, uregulowanie postępowania przed tym sądem czy rodzaju rozstrzygnięcia jakie wyda ów sąd po rozpoznaniu sprawy.

4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Wykaz prac legislacyjnych Rady Ministrów, udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rady Ministrów, nie zawiera informacji wskazujących na podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do wykonania analizowanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Ponadto, pismem z dnia 4 sierpnia 2014 r. Rządowe Centrum Legislacji zwróciło się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przekazanie informacji dotyczących planowanych prac legislacyjnych, mających na celu realizację przedmiotowego orzeczenia. Do dnia sporządzenia niniejszej analizy Minister Sprawiedliwości nie przekazał stosownych informacji.

WICEDYREKTOR
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa
uz. Oliwia Jolanta
Joanna Knapieńska

Sporządziła: A. Waszyńska