72/7/A/2014

WYROK
z dnia 15 lipca 2014 r.
Sygn. akt K 23/13[*]

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Stanisław Rymar – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 15 lipca 2014 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

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 w 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,

o r z e k a:

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.**

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 3 czerwca 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności 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; dalej: k.p.w.) w zakresie, w jakim nie

[*] Sentencja została ogłoszona dnia 24 lipca 2014 r. w Dz. U. poz. 969.

przewiduje jako podstawy uchylenia prawomocnego mandatu karnego w sytuacji, w której Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą przepisu prawnego stanowiącego podstawę ukarania za wykroczenie w postępowaniu mandatowym.

W ocenie RPO za niekonstytucyjnością zakwestionowanego przepisu przemawiają następujące argumenty: po pierwsze, art. 101 § 1 zdanie pierwsze k.p.w. nie przewiduje możliwości wzruszenia prawomocnego mandatu w następstwie stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności podstawy prawnej tegoż mandatu. Po drugie, mandat karny, choć nie stanowi orzeczenia sądowego ani decyzji administracyjnej, stanowi przykład „innego rozstrzygnięcia" w rozumieniu art. 190 ust. 4 Konstytucji. Ma przymiot prawomocności oraz rozstrzyga o prawach i wolnościach jednostki. Po trzecie, postępowanie w przedmiocie uchylenia prawomocnego mandatu karnego mieści się w zakresie konstytucyjnego „wznowienia postępowania", o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji. Pojęcie to ma bowiem charakter autonomiczny i szerszy od znanych ustawom procedur nadzwyczajnego zaskarżenia rozstrzygnięć wydanych w sprawach indywidualnych. Po czwarte, w ocenie RPO nie ma żadnych wartości konstytucyjnych uzasadniających ograniczenie konstytucyjnego prawa podmiotowego jednostki do przywrócenia stanu konstytucyjności w indywidualnej sprawie.

Zakwestionowany przepis jest wyłączną podstawą prawną wzruszenia prawomocnego mandatu karnego. Zdaniem RPO „środki 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, uregulowanych przepisami rozdziałów 18. i 19. [k.p.w.]. Zarówno bowiem kasacja (w związku z dyspozycją art. 111 [k.p.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.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.w.] nie jest" (zob. też przywołane przez RPO: uchwała SN z 30 września 2003 r., sygn. akt I KZP 25/03, OSNKW nr 9-10/2003, poz. 81 oraz wyrok WSA w Gliwicach z 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt I SA/Gl 960/07).

2. W piśmie z 11 lipca 2013 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 101 § 1 zdanie pierwsze k.p.w. w zakresie, w jakim nie przewiduje jako podstawy uchylenia prawomocnego mandatu karnego sytuacji, w której 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.

Prokurator Generalny podzielił argumentację RPO. Podkreślił, że w świetle orzecznictwa konstytucyjnego „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 działów prawa czy przedmiotu dotyczą". Tymczasem należy zauważyć, argumentował Prokurator Generalny, że „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. (…) 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".

3. W piśmie z 27 lutego 2014 r., w imieniu Sejmu, Marszałek Sejmu wniosła o stwierdzenie, że art. 101 § 1 zdanie pierwsze 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.

Marszałek Sejmu podzieliła argumentację RPO. Stwierdziła, że „*de lege lata* nie istnieje możliwość wzruszenia mandatu karnego po następczej trybunalskiej derogacji właściwych przepisów". Zgadzając się również z poglądem, że uchylenie mandatu karnego jest postępowaniem wznowieniowym w rozumieniu art. 190 ust. 4 Konstytucji, Marszałek Sejmu argumentowała, że „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 ważąco 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".

Marszałek Sejmu wskazała, że zakwestionowany w niniejszej sprawie przepis uzyskał nowe brzmienie mocą ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247). Zmiana ta w żaden sposób nie wpływa jednak na bieg niniejszego postępowania.

II

Na rozprawie stawili się przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu i Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie oraz udzielili Trybunałowi stosownych wyjaśnień.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

Wnioskodawca jako przedmiot kontroli wskazał 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; dalej: k.p.w.). Przepis ten stanowi: „Prawomocny mandat karny podlega uchyleniu, jeżeli grzywnę nałożono za czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie".

Zakwestionowanemu przepisowi nadano nowe brzmienie mocą ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247; dalej: ustawa z 2013 r.). Nowe brzmienie uzyskały również inne jednostki redakcyjne powiązane merytorycznie z art. 101 § 1 zdanie pierwsze k.p.w. Zmiany wejdą w życie z dniem 1 lipca 2015 r., pozostają jednak bez wpływu na bieg niniejszego postępowania.

2. Problem konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że podnoszony przez wnioskodawcę brak kompetencji sądu do uchylenia prawomocnego mandatu w następstwie wydania wyroku o hierarchicznej niezgodności norm jest zarzutem naruszenia art. 190 ust. 4 Konstytucji. Istota wniosku inicjującego niniejsze postępowanie sprowadza się bowiem do twierdzenia, że prawodawca za wąsko ukształtował przesłankę uchylenia prawomocnego mandatu w art. 101 § 1 zdanie pierwsze k.p.w. Wskazany w sentencji przepis nie służy restytucji konstytucyjności w postępowaniu mandatowym. W takiej sprawie jak niniejsza wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczy zakwestionowanego przepisu, a to co w stanowisku wnioskodawcy określono mianem „pominięcie" może być ewentualnie wyeksplikowanym w sentencji lub uzasadnieniu wyroku powodem stwierdzenia niekonstytucyjności.

Problemem konstytucyjnym w niniejszej sprawie jest zbyt wąskie – w kontekście art. 190 ust. 4 Konstytucji – określenie przez prawodawcę przesłanki uchylenia prawomocnego mandatu. Niniejszy wyrok odnosi się wyłącznie do art. 101 § 1 zdanie pierwsze *in fine* k.p.w., a mianowicie do słów: „za czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie". Przesłanka ta 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.

Niniejszy wyrok w żadnej mierze nie odnosi się natomiast do oceny konstytucyjności samej instytucji uchylenia prawomocnego mandatu oraz trybu postępowania sądu powszechnego. Poza zakresem rozważań Trybunału Konstytucyjnego pozostaje w szczególności art. 101 § 1 zdanie pierwsze *in principio* k.p.w. (stanowiący, że „prawomocny mandat karny podlega uchyleniu"), a także legitymacja wnioskodawcy, termin oraz procedury właściwe dla sądu powszechnego.

3. Wzorzec kontroli.

3.1. Jako wzorzec kontroli wnioskodawca wskazał art. 190 ust. 4 Konstytucji. Przepis ten był przedmiotem rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym (zob. m.in. wyroki TK z: 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 5/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 50; 27 października 2004 r., sygn. SK 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 96; 28 listopada 2006 r., sygn. SK 19/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 154; 20 listopada 2009 r., sygn. SK 6/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 137 oraz postanowienie z 2 marca 2004 r., sygn. S 1/04, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 24).

Odsyłając do swych wcześniejszych rozstrzygnięć, Trybunał Konstytucyjny przypomina różnicę między postępowaniem zmierzającym do wzruszenia orzeczenia wydanego na podstawie przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją, a postępowaniem zmierzającym do rozpoznania sprawy w granicach, jakie zakreśla ustawowa podstawa wznowienia. W pierwszym wypadku chodzi o konstytucyjne prawo podmiotowe do uzyskania nowego orzeczenia opartego na stanie prawnym powstałym w następstwie negatywnego wyroku TK. W pozostałych wypadkach żądanie wznowienia postępowania stanowi ustawowo uregulowane narzędzie wzruszania prawomocnych rozstrzygnięć, które nie jest instytucją o randze konstytucyjnej (przywołany wyżej wyrok o sygn. SK 1/04). Trybunał podtrzymuje pogląd, zgodnie z którym „«wznowienie postępowania», o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji 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 i dotyczy *en bloc* postępowania sanacyjnego” (postanowienie TK o sygn. S 1/04).

Prawodawca nie może przekreślić prawa podmiotowego z art. 190 ust. 4 Konstytucji, z którego „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. Art. 190 ust. 4 Konstytucji powinien być traktowany jako norma formułująca «obowiązek efektywnej implementacji» (…). Z autonomicznego charakteru pojęć użytych w art. 190 ust. 4 Konstytucji wynika także, że dostosowując przepisy regulujące poszczególne procedury do treści art. 190 ust. 4 Konstytucji, ustawodawca nie jest związany konstrukcjami przyjętymi w obowiązujących dotychczas przepisach. Wprost przeciwnie – przepis ten należy odczytywać jako nakaz szczególnego uregulowania w przepisach właściwych dla danego postępowania zasad i trybu tzw. sanacji konstytucyjności orzeczeń w sprawach indywidualnych (...) [Z] art. 190 ust. 4 Konstytucji wynika konstytucyjne prawo podmiotowe. Można je określić jako prawo do skorzystania ze środków proceduralnych zmierzających do wydania w zakończonej sprawie nowego rozstrzygnięcia, opartego na stanie prawnym ukształtowanym wskutek wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (...) [P]rawo to nie ma charakteru absolutnego. Jego granice wyznacza nie tylko przepis je kreujący (art. 190 ust. 4 Konstytucji), ale także inne zasady i wartości rangi konstytucyjnej, w szczególności wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyrok TK o sygn. SK 19/05).

3.2. Z mocy art. 190 ust. 4 w związku z art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji na poziomie konstytucyjnym przesądzona została skuteczność wyroków Trybunału Konstytucyjnego w czasie, zarówno w sferze stanowienia, jak i w sferze stosowania prawa. Z orzeczeniem o hierarchicznej niezgodności norm wiąże się skutek w postaci utraty przez nie mocy obowiązującej. Skutek ten sam w sobie nie unieważnia dokonanych – na podstawie normy hierarchicznie niezgodnej z normą wyższego rzędu – czynności konwencjonalnych, nie unieważnia także ani nie ubezskutecznia wytworów tychże czynności (por. wyrok z 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85 i cytowane tam orzecznictwo). Utrata mocy obowiązującej przez normę hierarchicznie niezgodą z normą wyższego rzędu powoduje jednakże ukształtowanie się nowego stanu prawnego, w którym organy władzy publicznej w następstwie wznowienia, o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji, stosując konstytucyjne normy intertemporalne i wykorzystując wszystkie instrumenty będące do ich dyspozycji oraz kompetencje im przysługujące, zobowiązane są rozstrzygnąć sprawę na nowo bez odwoływania się do normy, która utraciła moc obowiązującą.

3.3. Sejm wyraził pogląd, zgodnie z którym granice konstytucyjnego prawa do wznowienia postępowania są wyznaczane nie tylko przez art. 190 ust. 4, ale także przez inne zasady i wartości rangi konstytucyjnej, a w szczególności przez te wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w wypadku kontroli aktu normatywnego z art. 190 ust. 4 Konstytucji *a casu ad casum* należy rozważyć konieczność odwołania się do art. 31 ust. 3 Konstytucji jako związkowego wzorca kontroli. Uwzględnienie przewidzianych w tym przepisie wymogów przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzonych przez prawodawcę ograniczeń jest logiczną konsekwencją ugruntowania się w orzecznictwie stanowiska, że art. 190 ust. 4 Konstytucji jest źródłem prawa podmiotowego. Nieuwzględnienie art. 31 ust. 3 Konstytucji podważałoby gwarancyjną funkcję art. 190 ust. 4 Konstytucji oraz prowadziłoby do osłabienia oddziaływania wyroków Trybunału Konstytucyjnego w procesie stosowania prawa. W orzecznictwie konstytucyjnym ugruntowany jest ponadto pogląd, zgodnie z którym w wypadku sformułowania zarzutu naruszenia konstytucyjnych praw podmiotowych art. 31 ust. 3 Konstytucji jest koniecznym dopełnieniem przepisu – wzorca gwarantującego naruszone prawo podmiotowe (zob. wyroki TK z: 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 113; 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83; 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34; 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56; 25 lipca 2006 r., sygn. P 24/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 87).

Niewskazanie w *petitum* i uzasadnieniu wniosków, pytań prawnych albo skarg konstytucyjnych art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorca kontroli nie stoi temu na przeszkodzie. Związanie Trybunału Konstytucyjnego wnioskiem, pytaniem prawnym, czy skargą konstytucyjną nie może prowadzić do sytuacji, w której ocena prawodawczej ingerencji w konstytucyjne prawo podmiotowe miałaby być dokonywana w oderwaniu od istotnych dla treści i granic tego prawa pozostałych przepisów konstytucyjnych oraz *acquis constitutionnel* (zob. wyrok o sygn. P 56/11 powołane tam orzecznictwo i piśmiennictwo).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że odwołanie się do art. 31 ust. 3 Konstytucji, jako związkowego wzorca kontroli, zależy od problemu konstytucyjnego występującego w konkretnej sprawie. Art. 190 ust. 4 Konstytucji z jednej strony – nakłada na prawodawcę obowiązek wprowadzenia ustawowej regulacji prawa do wznowienia postępowania, z drugiej zaś – upoważnia do ustawowego określenia trybu i zasad postępowania wznowieniowego. Naruszenie art. 190 ust. 4 Konstytucji może zatem polegać albo na ustawowym wyłączeniu konstytucyjnego prawa albo na wprowadzeniu niedopuszczalnych ograniczeń w realizacji tegoż prawa.

Z pierwszą sytuacją mamy do czynienia wtedy, gdy ustawa albo zakazuje wprost albo nie przewiduje w ogóle wznowienia postępowania po wyroku o hierarchicznej niezgodności norm. Właściwym wzorcem kontroli konstytucyjności ustawy powinien być wówczas art. 190 ust. 4 Konstytucji.

Druga sytuacja występuje wtedy, gdy ustawowe przepisy choć upoważniają do wznowienia postępowania, to jednak „na zasadach i w trybie" ograniczającym konstytucyjne prawo podmiotowe. Właściwym wzorcem kontroli jest wówczas art. 190 ust. 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wprowadzone przez prawodawcę „zasady i tryb" realizacji konstytucyjnego prawa do wznowienia winny odpowiadać wymogom konstytucyjnego testu dozwolonych ograniczeń praw podmiotowych.

3.4. W niniejszej sprawie wzorcem kontroli jest art. 190 ust. 4 Konstytucji.

4. Ocena konstytucyjności zakwestionowanego aktu normatywnego.

4.1. Ocena zgodności aktu normatywnego z art. 190 ust. 4 Konstytucji w sprawie takiej jak niniejsza wymaga udzielenia kolejno odpowiedzi na następujące pytania: 1) Czy zakwestionowany przepis odnosi się do wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia w rozumieniu art. 190 ust. 4 Konstytucji?; 2) Czy na gruncie zakwestionowanej części aktu normatywnego lub innego aktu mającego odpowiednie zastosowanie *de lege lata* możliwe jest wznowienie postępowania w rozumieniu art. 190 ust. 4 Konstytucji?; 3) Czy ograniczenie konstytucyjnego prawa z art. 190 ust. 4 Konstytucji spełnia wymagania stawiane przez konstytucyjny test dozwolonych ograniczeń praw podmiotowych (tj. wymóg przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* – szerzej o rozumieniu zob. wyrok o sygn. P 56/11).

4.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawomocny mandat karny jest „innym rozstrzygnięciem" w rozumieniu art. 190 ust. 4 Konstytucji. Przemawiają za tym wcześniejsze ustalenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące istoty, specyfiki i konstytucyjnej kwalifikacji postępowania mandatowego. Postępowanie to ma charakter karny w szerokim znaczeniu, a jego celem jest ustalenie odpowiedzialności prawnej osoby obwinionej o popełnienie czynu będącego wykroczeniem. Mandat karny jest *sui generis* (zastępczym) rozstrzygnięciem o odpowiedzialności jednostki i dotyczy jej praw i wolności. Uchylenie mandatu jest zaś nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia i szczególną instytucją k.p.w., gdyż dotyczy prawomocnych mandatów karnych, a ponadto – w odróżnieniu od wcześniejszych etapów postępowania mandatowego – jest postępowaniem sądowym (szerzej zob. wyrok TK z 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 45). W istotnym dla niniejszej sprawy zakresie wyrok o sygn. SK 38/03 jest aktualny pomimo zmian w postępowaniu w sprawach o wykroczenia.

4.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ani zakwestionowany przepis, ani żaden inny przepis k.p.w. nie dają podstaw do uchylenia prawomocnego mandatu karnego z tej tylko przyczyny, że został on wydany na podstawie normy uznanej następnie za hierarchicznie niezgodną z normą wyższego rzędu. Należało bowiem uwzględnić co następuje:

Po pierwsze, prawodawca nie przewidział mechanizmu uchylenia prawomocnego mandatu karnego na podstawie przesłanki, o której mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji. Zaskarżony przepis – w obowiązującym i badanym brzmieniu – ogranicza się jedynie do wypadku, w którym grzywnę nałożono za „czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie". Okoliczność taka występuje, jak przyjmuje się w doktrynie, gdy grzywnę nałożono za zachowanie prawnie obojętne albo zachowanie będące przestępstwem albo wykroczeniem skarbowym (zob. T. Grzegorczyk, *Komentarz do Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*, Warszawa 2012, s. 353; D. Świecki, *Metodyka pracy sędziego w sprawach o wykroczenia,* Warszawa 2012; T. Krawczyk, *Postępowanie w przedmiocie uchylenia prawomocnego mandatu karnego na gruncie kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia,* „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych" nr 3/2009, s. 190-191).

Po drugie, specyfika postępowania mandatowego oraz zasady nabycia przez mandat karny cechy prawomocności powodują (zob. cyt. wyrok o sygn. SK 38/03), że ukaranemu nie mogą przysługiwać środki odwoławcze, którymi na gruncie postępowania w sprawach o wykroczenia są apelacja (art. 103 § 2 k.p.w.) i zażalenie (art. 103 § 3 k.p.w.). Pierwszy ze środków przysługuje bowiem od wyroku pierwszej instancji, drugi zaś – w

wypadkach wskazanych w ustawie. Trafnie też uczestnicy postępowania wskazują na brak podstaw do wniesienia kasacji (art. 110 § 1 k.p.w.). Ukarany mandatem karnym nie ma zatem żadnych środków procesowych, by osiągnąć cel w postaci rozstrzygnięcia sprawy na podstawie stanu prawnego po wyeliminowaniu niekonstytucyjnych przepisów.

Po trzecie, przy uzasadnieniu specyfiki postępowania mandatowego oraz szczególnego charakteru mandatu jako rozstrzygnięcia, w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że „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.” (uchwała SN z 30 września 2003 r., sygn. akt I KZP 25/03, OSNKW nr 9-10/2003, poz. 81).

Po czwarte, uchylenie prawomocnego mandatu nie jest również możliwie w trybie nadzoru nad postępowaniem mandatowym. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym trafnie przyjęto bowiem, że organ nadzoru, o którym mowa w art. 102 k.p.w., może stosować tylko takie środki, które mieszczą się w pojęciu nadzoru i są przyznane wyraźnie przez ustawę. Przyjęcie przeciwnego rozumowania prowadziłoby do naruszenia zasady podziału kompetencji organów władzy publicznej, a w konsekwencji tego mogłoby naruszać zasadę legalizmu (wyrok NSA z 30 sierpnia 2011 r., sygn. akt II GSK 811/10). Przepisy ustawy nie przewidują kompetencji do uchylenia prawomocnego mandatu przez organ nadzorczy. Zastrzegają taką możliwość wyłącznie dla sądu właściwego w rozumieniu art. 101 k.p.w. (wyrok WSA w Białymstoku z 19 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 182/08).

W obowiązującym stanie prawnym wznowienie postępowania, w rozumieniu art. 190 ust. 4 Konstytucji, możliwe jest natomiast wtedy, gdy ukarany odmówił przyjęcia mandatu albo nie opłacił mandatu zaocznego w terminie. Nie dochodzi bowiem wówczas do uprawomocnienia się mandatu, nie występuje ujemna przesłanka procesowa z art. 5 § 1 k.p.w., a sprawę kieruje się do sądu (art. 98 § 5 i art. 99 k.p.w.). Postępowanie sądowe można zaś wznowić na korzyść strony, jeżeli Trybunał Konstytucyjny orzekanie o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą przepisu prawnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie.

4.4. Odnosząc się do problematyki spełnienia wymogów stawianych przez konstytucyjny test dozwolonych ograniczeń praw podmiotowych Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawodawca naruszył istotę art. 190 ust. 4 Konstytucji.

Osoba ukarana mandatem karnym, który się uprawomocnił, nie może bowiem skorzystać z żadnego środka proceduralnego zmierzającego do wydania w zakończonej sprawie nowego rozstrzygnięcia, opartego na stanie prawnym ukształtowanym wskutek wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. W warunkach niniejszej sprawy nie doszło zatem do wprowadzenia ograniczeń w odniesieniu do „zasad” lub „trybu” wznowienia postępowania, o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji, ale do całkowitego ustawowego pozbawienia jednostki możliwości realizacji jej konstytucyjnego prawa.

W stanie prawnym, w którym ingerencja prawodawcza w wykonywanie konstytucyjnego prawa podmiotowego jest tak duża, że dotyczy istoty tegoż prawa, co przekreśla tym samym sens ochrony konstytucyjnej, nie jest konieczne badanie przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto*. Prawodawca przekroczył bowiem ramy wyznaczone przez art. 190 ust. 4 Konstytucji. Tym samym naruszona została instytucjonalna gwarancja skuteczności wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

4.5. Podsumowując, art. 101 § 1 zdanie pierwsze *in fine* k.p.w. nie gwarantuje możliwości przywrócenia stanu konstytucyjności po uprawomocnieniu się mandatu karnego i narusza normę konstytucyjną wskazaną w sentencji niniejszego wyroku.

5. Skutki wyroku.

Wyrok o hierarchicznej niezgodności norm skutkuje utratą mocy obowiązującej (art. 190 ust. 3 Konstytucji) i podlega wykonaniu tak przez organy stanowiące, jak i stosujące prawo (por. wyrok o sygn. SK 38/03). Do czasu odpowiedniej zmiany prawodawczej, ciężar zapewnienia zgodności z Konstytucją regulacji ustawowej będzie spoczywać na sądach powszechnych. Sądy te – wykorzystując wszystkie dostępne instytucje prawne, dyrektywy wykładni i ugruntowane w polskiej kulturze prawnej wnioskowania prawnicze, będą konstytucyjnie zobowiązane do zapewnienia prawidłowego i niezakłóconego stosowania nadzwyczajnego środka zaskarżenia jakim jest uchylenie prawomocnego mandatu, w tym do umożliwienia beneficjentom konstytucyjnego prawa podmiotowego uchylenia prawomocnego mandatu karnego zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji. Artykuł 190 ust. 4 Konstytucji będzie wówczas bezpośrednio stosowaną podstawą prawną uchylenia mandatu w procedurze określonej w art. 101 k.p.w.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.