



# Minister Sprawiedliwości

---

DLPK-I.053.3.2024

Warszawa, 22 marca 2024 r.

**Pan**

**dr hab. Marcin Wiącek**

**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Szanowny Panie Rzeczniku,*

w odpowiedzi na pismo Pana Rzecznika znak II.510.873.2023.PZ, z dnia 15 lutego 2024 r., przedstawiające postulat zmiany art. 101 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2022 r. poz. 1124 z późn. zm.; dalej jako „k.p.s.w.”) w zakresie rozszerzenia podstaw do wznowienia postępowania mandatowego, uprzejmie informuję, że przedmiotowy postulat zostanie rozpatrzony w toku prowadzonych w Ministerstwie Sprawiedliwości prac legislacyjnych zmierzających do nowelizacji Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

Wynika to z faktu, że Ministerstwo Sprawiedliwości dostrzega konieczność zmian w przedmiotowym zakresie.

Funkcją art. 101 k.p.s.w jest zapewnienie obywatelowi możliwości złożenia nadzwyczajnego środka zaskarżenia od decyzji wydanej przez organ pozasądowy i chociaż nie oznacza to, że przepis ten powinien umożliwiać względnie najszerszą kontrolę sądową mandatów karnych, to jednak dla spójności systemowej i zgodności z zasadami prawidłowej legislacji, nie powinien różnicować przesłanek do wznowienia postępowania mandatowego względem przesłanek do wznowienia postępowania wykroczeniowego zakończonego prawomocnym orzeczeniem sądowym, o którym mowa z art. 113 k.p.s.w. w zw. z art. 540 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 37 alej jako „k.p.k.”).

Istotą postępowania mandatowego jest m.in. to, że nie jest to postępowanie sądowe, lecz postępowanie o charakterze zastępczym, prowadzone zamiast postępowania w sprawach o wykroczenia przed sądem. Tym samym możliwość nakładania grzywny w drodze mandatu karnego nie jest orzekaniem w przedmiocie procesu, choć jest rozstrzygnięciem w zakresie odpowiedzialności za wykroczenie (por. T. Grzegorzczak, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Warszawa 2003, s. 64). Postępowanie to, ze względu na swą specyfikę, przedmiot i zakres, uregulowane zostało w sposób odmienny od trybu zwykłego, a co za tym idzie zmodyfikowane zostały także uprawnienia stron i innych osób w toku postępowania mandatowego.

W postępowaniu mandatowym można nałożyć wyłącznie grzywnę w określonej wysokości (art. 96 k.p.s.w.), a uprawnionym do jego prowadzenia jest Policja i inne organy wskazane w przepisach szczególnych (art. 95 k.p.s.w.). Ustawodawca, konstruując kształt postępowania mandatowego, uregulował jedynie prawa i obowiązki obwinionego oraz organu mandatowego.

Kolejną cechą charakterystyczną postępowania mandatowego jest szczególne określenie momentu, z którym nałożony mandat staje się prawomocny. Mandat karny staje się prawomocny m.in. z chwilą uiszczenia grzywny funkcjonariuszowi, który ją nałożył. Mandat kredytowany wydawany jest ukaranemu za potwierdzeniem odbioru, przy czym mandat ten uzyskuje walor prawomocności przez samo jego przyjęcie z momentem pokwitowania odbioru. Wyłącznie mandat zaoczny, nakładany na sprawcę nieobecnego na miejscu popełnienia wykroczenia staje się prawomocny przez uiszczenie uprawnionemu organowi w ustawowo przewidzianym terminie grzywny nałożonej tym mandatem karnym (art. 98 k.p.s.w.).

Przyjęcie mandatu oznacza przyjęcie przez sprawcę odpowiedzialności i prawomocne zakończenie postępowania w sposób, który zapewnia realizację interesów pokrzywdzonych.

Powyższe powoduje, że wniosek o uchylenie mandatu jawi się jako szczególny, nadzwyczajny środek zaskarżenia, jaki może być wniesiony w określonym trybie jedynie od prawomocnej decyzji o nałożeniu mandatu.

Ustawodawca w art. 101 k.p.s.w. przewidział siedem przesłanek, przy spełnieniu których może dojść do uchylenia prawomocnego mandatu karnego, tj. gdy:

- 1) grzywnę nałożono za czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie (chodzi o ustalenie, że zachowanie danej osoby jest prawnie irrelewantne, względnie gdy należy je zakwalifikować jako przestępstwo albo jako przestępstwo lub wykroczenie skarbowe);
- 2) grzywnę nałożono na osobę, która popełniła czyn zabroniony przed ukończeniem 17 lat;
- 3) ustawa stanowi, że sprawca nie popełnia wykroczenia (w tym przypadku chodzi o sytuację obrony koniecznej (art. 15 k.w.), stanu wyższej konieczności (16 § 1 k.w.) oraz niepoczytalności (17 § 1 k.w.));
- 4) grzywnę nałożono wbrew zakazom określonym w art. 96 § 2 k.p.s.w. (tj. wówczas, gdy za wykroczenie należałoby orzec środek karny oraz gdy zachodzi idealny zbieg wykroczenia i przestępstwa);
- 5) grzywnę nałożono w wysokości wyższej, niż wynika to z art. 96 § 1–1b k.p.s.w.;
- 6) Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą przepisu prawnego, na podstawie którego została nałożona grzywna tym mandatem;
- 7) potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na mocy umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską.

Sąd działający w trybie art. 101 k.p.s.w. jest sądem rozpoznającym nadzwyczajny środek zaskarżenia kwestionujący prawomocne już rozstrzygnięcie i może jedynie uchylić prawomocny mandat karny albo nie uwzględnić wniosku, a postanowienie tej treści nie narusza wówczas prawomocności decyzji o nałożeniu mandatu. Od postanowienia sądu wydanego na podstawie art. 101 k.p.s.w. nie przysługuje dalszy środek odwoławczy i wymaga ono sporządzenia uzasadnienia na piśmie, jako wydane w wyniku rozpoznania środka zaskarżenia. Aktualne pozostaje stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w uchwale z dnia 30 września 2003 r. (I KZP 25/03, opubl. LEX nr 80384), zgodnie z którym „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 kodeksu postępowania karnego”.

Wstępne analizy prowadzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości wskazują, że enumeratywne określenie przesłanek ingerencji sądu co do prawomocnego mandatu karnego, określone obecnie w treści art. 101 k.p.s.w. powoduje, iż pominięcie w dotychczasowym rozwiązaniu legislacyjnym dwóch postulowanych przez Pana Rzecznika przesłanek uchylenia mandatu karnego prowadzi do faktycznego braku kontroli sądowej w tym zakresie.

Także Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie już wypowiadał się w kwestii znaczenia prawa do sądu jako jednej z najważniejszych gwarancji praw człowieka i praworządności oraz jednego z fundamentów państwa prawnego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, prawo do sądu obejmuje w szczególności prawo dostępu do sądu (tj. prawo do uruchomienia postępowania przed sądem, prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności) oraz prawo do wyroku sądowego (tj. do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie). Artykuł. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji RP ustanawiają standard konstytucyjny, którego treścią jest m.in. prawo do rozpoznania sprawy przez sądy. Celem realizacji takiego postulatu wystarczy, by sądom została zagwarantowana kompetencja do ostatecznej weryfikacji rozstrzygnięcia organu niesądowego. Nie budzi więc wątpliwości, że prawo do sądu jest zachowane na gruncie takich regulacji, które - dopuszczając możliwość uruchomienia postępowania przed sądem powszechnym lub sądem administracyjnym – zapewniają kontrolę sądową rozstrzygnięcia, decyzji czy innego aktu indywidualnego kształtującego sytuację prawną jednostki lub innego podmiotu podobnego (wyroki TK: z dnia 8 grudnia 1998 r., K 41/97, OTK z 1998 r., nr 7, poz. 117; z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94; z dnia 14 lipca 2003 r., sygn. SK 42/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 63). Na „prawo do sądu” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP składają się bowiem dwa prawa: prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości oraz prawo do sądowej ochrony jednostki przed arbitralnością władzy. Z tak rozumianym prawem do sądu skorelowane są jednocześnie dwie funkcje sądów: funkcja wymiaru sprawiedliwości, w ramach której sądy merytorycznie rozstrzygają sprawę oraz funkcja ochrony prawnej jednostki, w ramach której sądy kontrolują akty

organów władzy publicznej godzące w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności (wyroki TK: z dnia 20 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109; z dnia 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52; z dnia 12 maja 2003 r., sygn. SK 38/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 38; z dnia 13 czerwca 2006 r., sygn. SK 54/04, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 64; z dnia 1 grudnia 2008 r., sygn. P 54/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 171). Co istotne, nie będzie to równoznaczne z możliwością kwestionowania każdego rozstrzygnięcia sądowego przed sądem wyższej (drugiej) instancji. Wymóg konstytucyjny, wynikający z regulacji art. 78 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, nakazuje jedynie, aby strona postępowania dysponowała prawem do kwestionowania orzeczenia sądowego w ogóle (prawo do instancyjnej kontroli orzeczenia). Inną rzeczą pozostaje to, czy prawo to ma charakter absolutny, a przez to może być stosowane w każdych okolicznościach, jak również, czy nie istnieją w systemie konstytucyjnym wartości, które stanowią podstawę do jego ograniczenia (por. wyrok TK z dnia 13 października 2015 r., sygn. SK 63/12, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 146). Norma wyrażona w art. 78 Konstytucji RP nie wymaga, by rozstrzygnięcie pierwszoinstancyjne zapadało w postępowaniu sądowym. Nie wymaga też, by rozstrzygnięcie organu pozasądowego musiało być poddane kontroli dwóch instancji sądowych. Wymaga jednakże, aby rozstrzygnięcie organu pozasądowego zostało poddane kontroli sądowej (wyrok TK z dnia 12 maja 2003 r., sygn. SK 38/02, OTK ZU nr 5/A/2003, nr 5).

Postępowanie dotyczące uchylecia mandatu nie ma charakteru obligatoryjnego; przybiera ono postać środka nadzwyczajnego, uruchamianego na zasadzie wyjątku, a nie zasady. Jego celem jest kontrola zasadności nałożonego i prawomocnego mandatu, zaś wydane orzeczenie rozstrzyga o tym, czy czyn może być w ogóle kwalifikowany jako wykroczenie. Wymóg szybkości i sprawności postępowania musi być wprawdzie brany pod uwagę również na tym etapie, ale ze względu na jego wyjątkowy charakter, prymat dać należy wartościom wyrażonym w istocie sądowego postępowania kontrolnego oraz wynikającym z prawa pokrzywdzonego do ochrony swoich interesów prawnych.

Przepis art. 101 k.p.s.w. nie powinien zatem różnicować przesłanek do wznowienia postępowania mandatowego względem przesłanek do wznowienia postępowania sądowego w sprawach o wykroczenia, przewidzianych w art. 113 § 1 k.p.s.w., na mocy którego art. 540 k.p.k. stosuje się odpowiednio.

Zasadnym wydaje się ujęcie w treści art. 101 k.p.s.w. dwóch przesłanek uchylenia prawomocnego mandatu karnego, postulowanych w wystąpieniu Pana Rzecznika, poprzez uzupełnienie treści § 1b tego przepisu o dodatkowe przesłanki odnoszące się do sytuacji, gdy „w związku z jego nałożeniem dopuszczono się czynu zabronionego, a istnieje uzasadniona podstawa do przyjęcia, że mogło to mieć wpływ na treść prawomocnego mandatu karnego” oraz sytuację „gdy po jego uprawomocnieniu ujawnią się nowe fakty lub dowody wskazujące na to, że ukarany nie popełnił czynu.”.

Reasumując pragnę podkreślić ponownie, że już teraz w Ministerstwie Sprawiedliwości trwają prace koncepcyjne w zakresie zmian dotyczących postulowanego rozszerzenia przesłanek uchylenia prawomocnego mandatu karnego.

*Z wyrazami szacunku*

*z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości*

Arkadiusz Myrcha

Sekretarz Stanu

/podpisano elektronicznie/