



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-631655-II/09/PS

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 18/03/2010

Pan  
Krzysztof Kwiatkowski  
Minister Sprawiedliwości -  
Prokurator Generalny  
Warszawa

*Hiśka Lanowy Janie Minister*

Wpływają do mnie wnioski dotyczące bardzo ograniczonych możliwości uchylenia prawomocnego mandatu karnego. Skarżący podnoszą w szczególności, że uregulowanie obowiązujące w tym zakresie, a mianowicie art. 101 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia zbyt wąsko zakreśla przesłanki ewentualnego uchylenia prawomocnego mandatu karnego, co powoduje, że niekiedy w obrocie prawnym pozostają mandaty obciążone poważnymi wadami.

Powyższe wnioski skłoniły mnie do przeprowadzenia analizy zagadnienia, która dała podstawę do następujących uwag i wniosków.

Istota postępowania mandatowego, jak na to wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 maja 2004 r. (sygn. SK 38/03) polega między innymi na tym, że nie jest to postępowanie sądowe, lecz postępowanie o charakterze zastępczym. Tym samym nakładanie grzywny w drodze mandatu karnego nie jest orzekaniem w ramach procesu, aczkolwiek stanowi rozstrzygnięcie w zakresie odpowiedzialności za wykroczenie co powoduje, że niemożliwym jest wszczynanie przed sądem postępowania o ten sam czyn tej samej osoby. Ze względu na swą specyfikę, postępowanie mandatowe zostało uregulowane w sposób odmienny od postępowania zwyczajnego w sprawach o wykroczenia, w tym między innymi zmodyfikowane zostały uprawnienia stron i innych uczestników w toku tego postępowania. Charakterystyczną cechą postępowania mandatowego jest szczególne określenie momentu, w którym nałożony mandat staje się prawomocny. Mianowicie, uprawomocnienie to następuje z chwilą przyjęcia mandatu i pokwitowania jego odbioru, bądź też - w przypadku mandatu zaocznego - z chwilą uiszczenia grzywny we wskazanym miejscu i terminie. W postępowaniu tym przyjmuje się zatem szczególną fikcję, że przyjęcie mandatu (uiszczenie grzywny nałożonej

mandatem zaocznym) oznacza przyznanie się do winy i prawomocne zakończenie postępowania. Przyjęcie mandatu (opłacenie grzywny nałożonej mandatem zaocznym) nie jest obowiązkiem sprawcy wykroczenia - może on podjąć decyzję, czy poddać się nałożonej grzywnie, czy skorzystać z prawa do rozpoznania kwestii odpowiedzialności na drodze postępowania sądowego. W związku z takim ukształtowaniem postępowania mandatowego możliwość uchylenia się od skutków przyjęcia mandatu (uiszczenia grzywny nałożonej mandatem zaocznym) zostały poważnie ograniczone.

Warto w tym miejscu zauważyć, że przyjęcie mandatu karnego przez sprawcę wykroczenia schwytanego na gorącym uczynku, lub bezpośrednio po popełnieniu wykroczenia następuje zazwyczaj w okolicznościach, w których sprawca taki - osoba co najwyżej przeciętnie orientująca się co do konsekwencji swojego zachowania - w zetknięciu z reprezentującym przymus państwowy, z założenia fachowo przygotowanym funkcjonariuszem Policji (lub innego organu) działa w warunkach stresu, który w połączeniu z brakiem rozeznania w przepisach prawa powoduje nie zawsze w pełni świadome przyjęcie mandatu karnego. W nadsyłanych do mnie skargach osoby, które przyjęły mandat karny podnoszą także, że uległy naciskom funkcjonariusza, tłumaczącego w sposób nie do końca zrozumiały, że wina danej osoby jest oczywista zaś w razie skierowania sprawy do sądu poniesie ona surowsze konsekwencje (choćby poprzez obciążenie kosztami postępowania) i będzie narażona na dodatkowe niedogodności (np. stawiennictwo w sądzie). Nie trzeba w tym miejscu podkreślać, iż dla organów uprawnionych do prowadzenia postępowania w sprawach o wykroczenia niewątpliwie „wygodniejsza” jest sytuacja, gdy sprawca przyjmuje mandat karny, przez co nie ma potrzeby prowadzenia dalszych działań, takich jak czynności wyjaśniające, przygotowanie wniosku o ukaranie i popieranie go przed sądem. Wynika stąd pokusa nakłonienia przez funkcjonariusza sprawcy wykroczenia do przyjęcia mandatu karnego.

Jedynym uregulowaniem Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia w zakresie ewentualnego uchylenia mandatu karnego jest art. 101 K.p.s.w. Stosownie do tego przepisu sąd - na wniosek ukaranego lub z urzędu - uchyla prawomocny mandat karny, jeśli grzywnę nałożono za czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie.

Wnioskodawcy zwracający się do mnie podnoszą, iż użyte w art. 101 § 1 K.p.s.w. sformułowanie „czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie” jest rozumiane przez sądy w ten sposób, że sądy badają jedynie przedmiotowe okoliczności zdarzenia będącego podstawę do wystawienia mandatu karnego. Innymi słowy prawomocny mandat karny jest uchylany tylko wówczas, gdy z opisu czynu sprawcy wynika, że został nałożony za zachowanie prawnie indyferentne.

Z posiadanych przeze mnie informacji wynika, że wskazana powyżej praktyka sądów nie jest jednolita. Zdarzają się bowiem również sytuacje, w których sąd, rozpatrując wniosek ukaranego grzywną nałożoną w postępowaniu mandatowym, bada okoliczności podmiotowe zdarzenia, a więc przede wszystkim kwestię zawinienia. Za taką możliwością opowiedział się Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia z dnia 15 maja 2007 r. (sygn. akt P 13/06).

Nawet jednak przyjmując, że w trybie art. 101 K.p.s.w. dopuszczalne jest badanie strony podmiotowej czynu zarzucanego sprawcy wykroczenia, poza zakresem możliwości uchylenia prawomocnego mandatu karnego określonego w tym przepisie pozostają mandaty obarczone innymi poważnymi wadami prawnymi, na przykład: nakładające grzywnę w wysokości sprzecznej z odpowiednimi przepisami K.p.s.w., w związku z wystawieniem których doszło do przestępstwa (np. podrobienia podpisu osoby przyjmującej mandat), wystawione za wykroczenie, które nie mogło być przedmiotem postępowania mandatowego, lub przez organ nieuprawniony do wystawienia mandatu karnego czy wreszcie nałożone na podstawie przepisów, które zostały uznane za niekonstytucyjne w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

W tym miejscu wymaga rozwinięcia stwierdzenie, iż art. 101 K.p.s.w. przewiduje jedyną możliwość uchylenia prawomocnego mandatu karnego.

Należy bowiem zauważyć, iż Kodeks ten reguluje dwa dodatkowe tryby uchylenia prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawach o wykroczenia, a mianowicie: kasację nadzwyczajną Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich (w sprawach podlegających orzecznictwu sądów wojskowych także Naczelnego Prokuratora Wojskowego - art. 110 K.p.s.w.) oraz wznowienie postępowania (art. 113 K.p.s.w.).

O ile w przypadku kasacji nadzwyczajnej sytuacja jest jednoznaczna, ponieważ w tym trybie może być zaskarżone jedynie prawomocne orzeczenie kończące postępowanie sądu, o tyle literalne rozumienie przepisu art. 113 § 1 K.p.s.w. nie wyklucza możliwości wznowienia postępowania mandatowego. W tej ostatniej kwestii wypowiedział się jednak Sąd Najwyższy, który w uchwale z dnia 30 września 2003 r. (sygn. I KZP 25/03, Lex nr 80384) stwierdził, iż *„Nie jest dopuszczalne wznowienie postępowania mandatowego, ani postępowania przeprowadzonego na podstawie art. 101 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1148) 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. ”*. Sednem argumentacji Sądu Najwyższego w tej sprawie jest -jak się wydaje - stwierdzenie, iż uwzględnienie tych cech postępowania mandatowego, które decydują o jego specyfice, całkowitej odrębności i nieprzystawalności

do podstawowych nawet zasad, reguł i pojęć właściwych postępowaniu sądowemu, wyklucza możliwość odpowiedniego stosowania do tego postępowania przepisów rozdziału 56 Kodeksu postępowania karnego. W mojej ocenie rozważania zawarte w powołanej uchwale należy uznać za słuszne.

Warto zatem w tym miejscu przypomnieć o sytuacji, jaka zaistniała w wyniku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 marca 2007 r. (sygn. akt U 1/07), iż nieobowiązujące już przepisy § 17 ust. 1 pkt 1 lit. c oraz ust. 2 w zakresie czynności wskazanych w § 17 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 grudnia 2002 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego (Dz. U. z 2003 r. Nr 14, poz. 144, ze zmianami) są niezgodne z art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, ze zmianami) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z treścią tego orzeczenia osoby, przeciwko którym postępowanie w sprawach o wykroczenie polegające na przekroczeniu dozwolonej prędkości w ruchu drogowym prowadziły strażę gminne (miejskie) znalazły się w odmiennej sytuacji w zależności od tego, czy postępowanie to zakończyło się przyjęciem przez nie mandatu karnego (lub części - uiszczeniem grzywny nałożonej mandatem zaocznym), czy wyrokiem sądu. W pierwszym wypadku osoby takie nie miały żadnej prawnej możliwości doprowadzenia do uchylecia prawomocnego mandatu karnego, w szczególności zaś nie mogły domagać się wznowienia postępowania na zasadach określonych w art. 113 K.p.s.w. w zw. z art. 540 § 2 K.p.k., ani też wniesienia kasacji nadzwyczajnej przez Rzecznika Praw Obywatelskich lub Prokuratora Generalnego. Natomiast skazani prawomocnymi wyrokami sądów mogli skutecznie skierować wnioski o wznowienie postępowania bądź też zwrócić się do uprawnionych organów o wniesienia kasacji od prawomocnego wyroku sądu kończącego postępowanie.

W mojej ocenie brak możliwości wznowienia postępowania mandatowego w powyższej sytuacji nasuwa wątpliwości co do zgodności obowiązującej w tym zakresie regulacji z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP.

Mając na uwadze przytoczone powyżej okoliczności zwracam się z uprzejmą prośbą do Pana Ministra o przeanalizowanie przedstawionego problemu oraz rozważenie potrzeby podjęcia działań legislacyjnych mających na celu poszerzenie możliwości uchylecia prawomocnego mandatu karnego.

*Łukasz Jędrzejewski*  
*Jan Kochanowski*