



Warszawa, 09-03-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

II.510.58.2025.PZ

Pan

Adam Bodnar

Minister Sprawiedliwości

Prokurator Generalny

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na wystąpienie z dnia 15 lutego 2024 r., (nr II.510.873.2023.PZ) zawierające postulat zainicjowania prac legislacyjnych mających na celu rozszerzenie zakresu zastosowania art. 101 k.p.s.w.¹, otrzymałem pozytywną odpowiedź Pana Ministra z dnia 22 marca 2024 r., (nr DLPK-I.053.3.2024²).

Ponadto, w udostępnionym w dniu 28 października 2024 r. w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie: Rządowy Proces Legislacyjny projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, wpisanego do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod pozycją UD153, do którego w dniu 25 listopada 2024 r. przedstawiłem uwagi, (nr II.510.1260.2024.MA/PZ³) - również zawarte są zapisy poszerzające katalog przesłanek wznowieniowych określonych w art. 101 k.p.s.w.

¹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 977 z późn. zm.; dalej: k.p.s.w.).

² <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-postepowania-mandatowe-wznawianie-ms-odpowiedz>

³ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-prawo-karne-projekt-opinia>

Dostrzegając potrzebę analogicznego rozwiązania w unormowaniach zawartych w Kodeksie karnym skarbowym, zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie zainicjowania prac legislacyjnych mających na celu rozszerzenie zakresu zastosowania art. 140 k.k.s.⁴ o następujące przesłanki:

1. W związku z nałożeniem grzywny dopuszczono się czynu zabronionego, a istnieje uzasadniona podstawa do przyjęcia, że mogło to mieć wpływ na treść prawomocnego mandatu karnego.
2. Po uprawomocnieniu się mandatu karnego ujawnią się nowe fakty lub dowody wskazujące na to, że ukarany nie popełnił czynu.
3. Opisane w art. 101 § 1b k.p.s.w. - „Prawomocny mandat karny podlega uchyleniu w każdym czasie na wniosek ukaranego, jego przedstawiciela ustawowego lub opiekuna prawnego lub na wniosek organu, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę, albo z urzędu, jeżeli: 1) Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą przepisu prawnego, na podstawie którego została nałożona grzywna tym mandatem; 2) potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na mocy umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską.”, z dodaniem zastrzeżenia, o który mowa w art. 101 § 4 k.p.s.w., który stanowi, że: „W razie wydania ponownego rozstrzygnięcia w sprawie, w której uchylono prawomocny mandat karny, nie można orzec na niekorzyść obwinionego, jeżeli uchylenie mandatu nastąpiło z przyczyn wskazanych w § 1b”.

W przywołanym na wstępie wystąpieniu generalnym z dnia 15 lutego 2024 r. (II.510.873.2023.PZ), została przeprowadzona analiza konstytucyjności art. 101 § 1, 1a i 1b k.p.s.w.⁵, który tak jak **art. 140 § 1 k.k.s. w aktualnym stanie prawnym, stanowi wyłączną podstawą prawną wzruszenia prawomocnego mandatu karnego.**

Nie budzi wątpliwości, że wniosek o uchylenie mandatu jest szczególnym, nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, skoro może być wniesiony jedynie od prawomocnej decyzji o nałożeniu mandatu. Oznacza to, że sąd działający w trybie art. 140 § 1 k.k.s. jest sądem rozpoznającym nadzwyczajny środek zaskarżenia kwestionujący prawomocne już rozstrzygnięcie, i może jedynie uchylić prawomocny mandat karny (wówczas kwestia wznowienia postępowania mandatowego w ogóle nie

⁴ Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 628 z późn. zm., dalej: k.k.s.).

⁵ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 977 z późn. zm.; dalej: k.p.s.w.).

powstaje), albo nie uwzględnić wniosku (wznowienie postępowania mandatowego jest wówczas niedopuszczalne), a postanowienie tej treści nie narusza wówczas prawomocności decyzji o nałożeniu mandatu.

Zgodnie z art. 137 § 3 k.k.s. warunkiem nałożenia kary grzywny w drodze mandatu karnego jest wyrażenie przez sprawcę wykroczenia skarbowego zgody na przyjęcie mandatu, którą to zgodę tę odnotowuje się na dokumencie mandatu karnego.

Zgodnie zaś z art. 137 § 8 k.k.s. upoważniony organ postępowania przygotowawczego lub jego przedstawiciel, nakładając karę grzywny w drodze mandatu karnego, obowiązany jest określić wykroczenie skarbowe zarzucane sprawcy oraz pouczyć go o warunkach dopuszczalności postępowania mandatowego, a zwłaszcza o skutkach prawnych braku zgody. Przyjęcie mandatu oznacza, że sprawca wykroczenia zgodził się z ustaloną przez funkcjonariusza podstawą faktyczną nakładanej na tej drodze kary grzywny. Odmowa przyjęcia mandatu otwiera możliwość przedstawienia przez obwinionego w postępowaniu w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie skarbowe toczącym się przed sądem wszystkich okoliczności zdarzenia świadczących na jego korzyść. W tym znaczeniu można postawić tezę, że regulacje Rozdziału 15 „Postępowanie mandatowe”, w którym znajduje się art. 140 k.k.s. nie pozbawiają prawa do sądowej kontroli stanu faktycznego będącego podstawą do nałożenia kary grzywny w drodze mandatu karnego. Co więcej, obywatel przyjmując mandat nie rezygnuje tym samym z możliwości zakwestionowania przed sądem podstawy faktycznej jego wydania, w sytuacjach opisanych wyżej, a określanych w literaturze i orzecznictwie jako *propter nova*⁶ i *propter falsa*⁷.

Reguła oparcia przyjęcia mandatu na zgodzie przyjmującego oznacza możliwość po jego stronie niekorzystania z prawa do sądu jako organu rozstrzygającego sprawę w przedmiocie wykroczenia. Takie postąpienie obywatela nie może jednakże automatycznie skutkować pozbawieniem go prawa do sądu jako organu kontrolującego akty innych organów władzy publicznej godzących w konstytucyjne prawa i wolności jednostki. Niewątpliwie rezygnacja z postępowania mandatowego i złożenie wniosku o ukaranie do sądu i umożliwienie tym samym podjęcia decyzji przez sąd w pierwszej i drugiej instancji, a także jednoinstancyjnej kontroli w postępowaniu wznowieniowym (art. 113 § 1 k.k.s. w wz. z art. 540 k.p.k.; art. 140 1 i 1a k.k.s.) stanowią realizację odpowiednio prawa do dwuinstancyjnego postępowania

⁶ Zob. szerzej postanowienie SN z 20.10.2016 r., V KO 60/16, LEX nr 2151453.

⁷ Zob. szerzej postanowienie SN z 30.03.2017 r., V KO 96/16, LEX nr 2261757.

sądowego z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 Konstytucji RP oraz prawa do sądu jako organu kontrolującego akty innych organów władzy publicznej z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Jednakże przyjęcie mandatu, a tym samym wybór przez obywatela postępowania mandatowego, zamiast postępowania sądowego jako prowadzącego do wydania decyzji w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie w pierwszej instancji, nie powinien wiązać się z jednoczesnym pozbawieniem go prawa do sądowej kontroli decyzji organu pozasądowego o nałożeniu kary grzywny w drodze mandatu karnego. W tym znaczeniu funkcją art. 140 § 1 k.k.s. jest zapewnienie obywatelowi możliwości złożenia środka zaskarżenia od decyzji wydanej przez organ pozasądowy. Art. 140 § 1 k.k.s. winien pełnić w postępowaniu mandatowym taką samą rolę, jaką art. 7 k.k.w.⁸ pełni w postępowaniu karnym wykonawczym czy art. 3 p.p.s.a.⁹ pełni w postępowaniu sądowno-administracyjnym.

W tym kontekście przypomnieć należy, że w wyroku TK z 2 czerwca 2010 r. (SK 38/09, OTK-A 2010, nr 5, poz. 46) stwierdzono, że „rozróżnienie między instancyjnością i zaskarżalnością, a także ocena, czy w danym wypadku procedura powinna być ukształtowana w sposób umożliwiający «aż» kontrolę instancyjną (rozpatrzenie - weryfikację przez sąd wyższej instancji), czy «tylko» jako procedura umożliwiająca weryfikację decyzji (orzeczenia) przez inny podmiot, niż ten, który decydował po raz pierwszy, zależy m.in. od tego, czy kontrola (weryfikacja) dotyczy rozstrzygnięcia w kwestii incydentalnej, czy rozstrzygnięcia «w sprawie». Konstytucyjne prawo do sądu obejmuje prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości, tj. merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawach z zakresu praw jednostki, oraz prawo do sądowej kontroli aktów, które godzą w konstytucyjne prawa i wolności jednostki (zob. wyrok TK z 12.05.2003 r., SK 38/02, OTK-A 2003, nr 5, poz. 38). W tym ostatnim przypadku sąd realizuje czynności z zakresu ochrony prawnej; chroni jednostkę przed arbitralnością działań podmiotu sprawującego władztwo publiczne. W art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, iż „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”, wyrażone zostało konstytucyjne prawo do sądu. Odwołując się do licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, jakie zapadły na gruncie tego przepisu, stwierdzić należy, że na prawo to składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do

⁸ Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 127 z późn. zm.; dalej: k.k.w.).

⁹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.; dalej: p.p.s.a.).

uruchomienia procedury przed sądem (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. np. wyroki TK z: 10.05.2000 r., K 21/99, OTK 2000, nr 4, poz. 109; 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK 2001, nr 3, poz. 52; 12.05.2003 r., SK 38/02, OTK-A 2003, nr 5, poz. 38.). W wyroku z 12 maja 2011 r. (sygn. P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33) Trybunał stwierdził, że Konstytucja nie reguluje "(...) bezpośrednio zagadnienia liczby organów prowadzących postępowanie mające na celu rozstrzygnięcia sprawy i nie zakazuje (...) ani rozdzielania czynności podejmowanych w celu rozpatrzenia sprawy między różne organy władzy publicznej, ani różnicowania zasad postępowania dla poszczególnych organów. Z perspektywy Konstytucji istotne jest, aby ostateczne i wiążące rozstrzygnięcie sprawy należało do sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości (...) zgodnie z utrwalonym orzecnictwem konstytucyjnym wystarczy, by w kompetencji sądów była ostateczna weryfikacja 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".

Art. 140 § 1 k.k.s. stanowi jedyną podstawę uchylenia prawomocnego mandatu karnego za wykroczenie skarbowe. Jest on regulacją zdecydowanie uboższą w podstawy wznowieniowe niż wspomniany art. 101 k.p.s.w.¹⁰. Zgodnie z art 140 § 1 i 1a k.k.s. prawomocny mandat karny podlega niezwłocznie uchyleniu, jeżeli karę grzywny nałożono za czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie skarbowe albo na

¹⁰ Zgodnie z art. 101 k.p.s.w. prawo do uchylenia prawomocnego mandatu zostało ograniczone do sytuacji, gdy:

- 1/ grzywnę nałożono za czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie;
- 2/ grzywnę nałożono na osobę, która popełniła czyn zabroniony przed ukończeniem 17 lat;
- 3/ ustawa stanowi, że sprawca nie popełnia wykroczenia z przyczyn, o których mowa w art. 15-17 k.w.;
- 4/ grzywnę nałożono wbrew zakazom określonym w art. 96 § 2 k.p.s.w.;
- 5/ grzywnę nałożono w wysokości wyższej niż wynika to z art. 96 § 1-1b k.p.s.w. (z tym, że w takim wypadku uchyla się grzywnę jedynie w części przekraczającej jej dopuszczalną wysokość);
- 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.

osobę, która nie podpisała mandatu karnego lub która nie ponosi odpowiedzialności za wykroczenie skarbowe (§ 1). Prawomocny mandat karny podlega także niezwłocznie uchyleniu, jeżeli karę grzywny nałożono wbrew zakazom określonym w art. 137 § 2 pkt 2 i 4 k.k.s. Podlega on także niezwłocznie uchyleniu, gdy karę grzywny nałożono w wysokości wyższej niż wynika to z art. 48 § 2 k.k.s. (z tym, że w takim wypadku jedynie w części przekraczającej dopuszczalną jej wysokość). Zauważyć przy tym należy, że wskazany uprzednio art. 3 p.p.s.a. nie ogranicza zakresu kontroli wymienionych w ramach tego przepisu przedmiotów kontroli. Art. 7 k.k.w. wskazuje, że decyzje pozasądowych organów postępowania wykonawczego podlegają kontroli po względem zgodności z prawem. W literaturze przedmiotu wskazuje się jednak, że „użyte w art. 7 § 1 k.k.w. wyrażenie „niezgodność z prawem” winno być szeroko rozumiane. W terminie tym mieści się również sytuacja, kiedy orzeczenie nie odpowiada prawu wskutek pierwotnego popełnienia przez organ postępowania wykonawczego błędu w ustaleniach faktycznych lub wymierzenie w sposób oczywisty zbyt surowej kary (co oznacza, że skazany może podnosić zarzut błędu w ustaleniach faktycznych tylko wtedy, gdy mógł on mieć wpływ na treść zaskarżonego orzeczenia, zaś niewspółmierności kary wówczas, kiedy jest ona już na pierwszy rzut oka widoczna)¹¹. Art. 7 § 1 k.k.w. domyślnie dotyczy zarówno prawa materialnego, jak i prawa procesowego. Wskazuje się, że „do tych ostatnich zaliczyć też trzeba normy procesowe dotyczące zasad podejmowania decyzji (art. 7 § 2 k.k.w.). Podjęcie decyzji bez zachowania wymagań wynikających z tego przepisu może być podstawą zarzutu skargi i jej uchylenia¹². Powyższe nie oznacza, że art. 140 § 1 k.k.s. powinien umożliwiać możliwie najszerszą kontrolę sądową mandatów karnych w sprawach o wykroczenia skarbowe, ale nie powinien różnicować przesłanek do wznowienia postępowania mandatowego

¹¹ S. Tarapata, *Podstawy zaskarżenia skargi z art. 7 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego na decyzje organów wykonujących orzeczenia (zagadnienia wybrane)*, Cz. PKiNP 2020, nr 3, s. 27-42.

¹² K. Postulski [w:] *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 2017, art. 7, teza 18; obszernie na ten temat zob. P. Tarwacki, *Zgodność z prawem decyzji badanej przez sąd penitencjarny na podstawie skargi z art. 7 k.k.w.*, Palestra 2017, nr 7-8, s. 77.

względem przesłanek z art. 101 k.p.s.w.¹³ oraz przesłanek do wznowienia postępowania sądowego z art. 113 § 1 k.k.s. w zw. z art. 540 k.p.k.

Z art. 540 § 1 k.p.k. wynika, że postępowanie sądowe zakończone prawomocnym orzeczeniem wznawia się, jeżeli:

- 1) w związku z postępowaniem dopuszczono się przestępstwa, a istnieje uzasadniona podstawa do przyjęcia, że mogło to mieć wpływ na treść orzeczenia;
- 2) po wydaniu orzeczenia ujawnią się nowe fakty lub dowody wskazujące na to, że:
 - a) skazany nie popełnił czynu albo czyn jego nie stanowił przestępstwa lub nie podlegał karze;
 - b) skazano go za przestępstwo zagrożone karą surowszą albo nie uwzględniono okoliczności zobowiązujących do nadzwyczajnego złagodzenia kary albo też błędnie przyjęto okoliczności wpływające na nadzwyczajne obostrzenie kary;
 - c) sąd umorzył lub warunkowo umorzył postępowanie karne, błędnie przyjmując popełnienie przez oskarżonego zarzucanego mu czynu.

Z art. 540 § 2 k.p.k. wynika ponadto, że postępowanie wznawia się na korzyść strony, jeżeli Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą przepisu prawnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie; wznowienie nie może nastąpić na niekorzyść oskarżonego, zaś art. 540 § 3 k.p.k. stanowi, że postępowanie wznawia się na korzyść oskarżonego, gdy potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na mocy umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską.

Z powyższego wynika, że w art. 140 § 1 i 1a k.k.s. brak jest przesłanek wskazanych w:

- **art. 540 § 1 pkt 1 k.p.k.**, którą na potrzeby art. 140 k.k.s. należałoby ująć w następujący sposób: „w związku z nałożeniem grzywny dopuszczono się czynu zabronionego, a istnieje uzasadniona podstawa do przyjęcia, że mogło to mieć wpływ na treść prawomocnego mandatu karnego”.
- **art. 540 § 2 pkt a *in principio* k.p.k.**, którą na potrzeby art. 140 k.k.s. należałoby ująć w następujący sposób: „po uprawomocnieniu się mandatu karnego ujawnią się nowe fakty lub dowody wskazujące na to, że ukarany nie popełnił czynu”.

¹³ Nadmienić należy, że art. 101 k.p.s.w. był dwukrotnie przedmiotem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, w wyniku których zapadły wyrok TK z 18.05.2004 r. (SK 38/03, OTK-A 2004, nr 5, poz. 45 – sprawa dotyczyła prawa pokrzywdzonego do sądu i do zaskarżenia postanowienia wydanego na podstawie art. 101 k.p.s.w. przez pokrzywdzonego) oraz wyrok TK z 15.07.2014 r. (K 23/13, OTK-A 2014, nr 7, poz. 72). Druga ze wskazanych kontroli została zainicjowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich i skutkowałą nowelizacją art. 101 k.p.s.w. poprzez dodanie § 1a i § 1b.

- w art. 540 § 2 i 3 k.p.k. oraz w art. 101 § 1b i 4 k.p.s.w.

Nadmienić przy tym należy, że treść art. 101 § 1b i 4 k.p.s.w. stanowi pokłosie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2014 r. (sygn., akt K 23/13), który zapadł na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, w ramach którego orzeczono, że 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 RP.**

Mając powyższe na uwadze, zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie zainicjowania prac legislacyjnych zmierzających do poszerzenia, w postulowanym zakresie, katalogu przesłanek wznowieniowych zawartych w art. 140 k.k.s. oraz o poinformowanie mnie o zajętych w tej materii stanowisku.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

- Pan Poseł Marek Ast Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Sejmu RP (ePUAP);

- Pan Senator Krzysztof Kwiatkowski Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Senatu RP (ePUAP).