

45/5A/2004

WYROK

z dnia 18 maja 2004 r.

Sygn. akt SK 38/03*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jerzy Ciemniewski – przewodniczący

Wiesław Johann

Ewa Łętowska

Marek Safjan – sprawozdawca

Jerzy Stępień,

protokolant: Dorota Raczkowska-Paluch,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżących, Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 18 maja 2004 r., skargi konstytucyjnej Ireny i Roberta Nuszczyńskich o zbadanie zgodności:

art. 101 § 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1148 ze zm.) z art. 2, art. 45 i art. 78 Konstytucji,

o r z e k a:

I

1. Art. 101 § 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1148 oraz z 2003 r. Nr 109, poz. 1031 i Nr 213, poz. 2081) w zakresie, w jakim pozbawia pokrzywdzonego prawa do udziału w postępowaniu w przedmiocie uchylenia mandatu, jest niezgodny z art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 101 § 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 78 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

II

Art. 101 § 2 ustawy powołanej w punkcie I.1 traci moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2005 r., z tym że, wobec uwzględnienia skargi konstytucyjnej, odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej tego przepisu nie stoi na przeszkodzie realizacji praw skarżących określonych w art. 190 ust. 4 Konstytucji, w sprawie będącej podstawą niniejszego postępowania.

UZASADNIENIE:

* Sentencja została ogłoszona dnia 4 czerwca 2004 r. w Dz. U. Nr 128, poz. 1351.

I**A. Problem będący przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego**

1. Przedmiotem oceny jest regulacja pozbawiająca pokrzywdzonego, w sytuacji uchylenia przez sąd mandatu karnego, w postępowaniu mandatowym prawa strony, a tym samym prawa do sądu i do zaskarżenia orzeczeń wydanych w I instancji.

B. Kwestionowany przepis

2. Zgodnie z art. 101 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1148 ze zm.; dalej: k.p.w.) „§ 1. Prawomocny mandat karny podlega uchyleniu, jeżeli grzywnę nałożono za czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie. Uchylenie następuje na wniosek ukaranego złożony w terminie 7 dni od daty uprawomocnienia się mandatu lub z urzędu. § 2. Uprawnionym do uchylenia prawomocnego mandatu karnego jest sąd właściwy do rozpoznania sprawy, w którego obszarze działania grzywna została nałożona. W przedmiocie uchylenia mandatu karnego sąd orzeka na posiedzeniu. Przed wydaniem postanowienia sąd może zarządzić stosowne czynności w celu sprawdzenia podstaw do uchylenia mandatu karnego. § 3. Uchylając mandat karny nakazuje się podmiotowi, na rachunek którego pobrano grzywnę, zwrot uiszczonej kwoty”.

C. Stanowiska uczestników postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

3. W skardze konstytucyjnej wniesionej 13 marca 2003 r. zarzucono naruszenie przez art. 101 k.p.w. prawa do sądu, prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpoznania sprawy oraz możliwości zaskarżania pierwszoinstancyjnych orzeczeń sądowych. W piśmie procesowym z 18 kwietnia 2003 r. pełnomocnik – w związku z wezwaniem przez sędziego TK do uzupełnienia braków formalnych – oświadczył, że skarżący przedmiotem skargi konstytucyjnej czynią zdanie drugie § 2 art. 101 k.p.w.

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującym stanem faktycznym:

Skarżący zostali poszkodowani wskutek kolizji drogowej. Funkcjonariusz Policji ukarał sprawczynię kolizji mandatem karnym. Sprawczyni kolizji nie odmówiła przyjęcia mandatu karnego. Postanowieniem Sądu Rejonowego w Choszcznie z 20 listopada 2002 r. (sygn. akt VI Ow 14/02) prawomocny mandat został uchylony. Sąd uznał, że czyn, za który nałożony został mandat, nie jest wykroczeniem, a ukarana nie przyczyniła się w żaden zawiniony sposób do powstania kolizji. Przewodniczący Sądu Rejonowego w Choszcznie zarządzeniem z 2 grudnia 2002 r. (sygn. akt VI Ow 14/02) odmówił przyjęcia środka odwoławczego złożonego przez skarżących, uznając, że na przedmiotowe postanowienie nie przysługuje zażalenie i jest ono prawomocne z chwilą wydania. Sąd Okręgowy w Szczecinie postanowieniem z 9 stycznia 2003 r. (sygn. akt IV Waz 1/03) utrzymał w mocy zaskarżone zarządzenie.

Zdaniem skarżących w przypadku uchylenia przez sąd mandatu karnego w trybie określonym w art. 101 k.p.w. pokrzywdzeni pozbawieni są prawa do sądu oraz prawa do zaskarżania orzeczenia pierwszoinstancyjnych. Ustawodawca, konstruując postępowanie mandatowe, uregulował w nim jedynie prawa i obowiązki ukaranego i karzącego. Nie będąc stroną postępowania mandatowego, pokrzywdzonemu nie przysługują żadne środki prawne, nie jest zawiadamiany przez sąd o terminie posiedzenia w przedmiocie uchylenia

mandatu, nie przysługują mu także jakiegokolwiek środki odwoławcze, w tym zażalenie na postanowienie. Natomiast konsekwencją uchylecia mandatu karnego jest – z uwagi na powagę rzeczy osądzonej – brak możliwości ponownego wszczęcia postępowania o wykroczenie w danej sprawie.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 26 listopada 2003 r. zajął stanowisko, że kwestionowany przepis jest zgodny ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Stanowisko Prokuratora Generalnego oparte zostało na następujących argumentach:

Z treści skargi konstytucyjnej wynika, że przedmiotem oceny zgodności ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi uczyniono całość przepisu art. 101 k.p.w., mimo że w piśmie uzupełniającym skargę przedmiot kontroli ograniczono do zdania drugiego § 2 art. 101 k.p.w. Podstawowym celem skarżących jest bowiem zakwestionowanie regulacji związanej z instytucją uchylecia prawomocnego mandatu karnego w takim zakresie, w jakim nie gwarantuje osobie zainteresowanej prawa do sądu, w szczególności możliwości zaskarżenia takiego orzeczenia do sądu drugiej instancji.

Zarzuty podniesione w skardze konstytucyjnej należy rozpatrywać, biorąc pod uwagę szczególny charakter postępowania mandatowego, polegającego na tym, że decyzja o zastosowaniu postępowania należy ostatecznie do sprawcy wykroczenia. Odmowa przyjęcia mandatu karnego skutkuje skierowaniem sprawy do sądu. W takim przypadku niejako automatycznie realizuje się prawo do sądu po stronie pokrzywdzonego jako osoby, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez wykroczenie (art. 25 k.p.w.). Prawomocność przyjętego mandatu karnego oznacza z kolei stwierdzenie popełnienia określonego wykroczenia przez ukaranego. Ma to istotne znaczenie dla pokrzywdzonego, otwiera mu bowiem drogę do ewentualnego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu szkód wywołanych wykroczeniem.

Prawomocny mandat karny podlega natomiast uchyleciu, jeżeli grzywnę nałożono za czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie – czyn jest albo przestępstwem lub wykroczeniem skarbowym, albo też jest prawnie obojętny. W sytuacji, gdy czyn stanowi przestępstwo albo wykroczenie skarbowe, po uchyleciu mandatu karnego możliwe jest podjęcie ścigania w trybie procedury karnej lub karnej skarbowej zapewniającej pokrzywdzonemu prawo do sądu.

Z zamknięciem osobie zainteresowanej drogi do sądu mamy zatem do czynienia jedynie w sytuacji, w której uchylecie mandatu karnego wiąże się z brakiem jakiegokolwiek znamion wykroczenia. Trudno jednak znaleźć uzasadnienie dla takiego ukształtowania przepisów postępowania w sprawach o wykroczenia, które pozwalałoby zainteresowanej osobie wzruszać wydane przez sąd orzeczenia, przede wszystkim z uwagi na powagę rzeczy osądzonej. Prawo do sądu jest zatem realizowane w formie orzekania przez sąd w przedmiocie uchylecia prawomocnego mandatu karnego.

Zasada zaskarżalności orzeczeń wydanych w I instancji nie ma charakteru absolutnego, a ustawa może wprowadzać od niej wyjątki. Wymóg dwuinstancyjności, w świetle utrwalonego orzecznictwa TK, nie odnosi się do spraw, w których bieg nie należy od początku do organu sądowego, w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji. Do prowadzenia postępowania mandatowego uprawniona jest Policja lub inne organy. Postępowanie przed sądem określone w art. 101 k.p.w. ma charakter wyłącznie kontrolny – sąd nie może orzec co do istoty sprawy inaczej, niż uchylając mandat karny.

Brak dalszej drogi sądowej w postępowaniu w sprawach o wykroczenia nie oznacza zamknięcia osobie zainteresowanej możliwości dochodzenia swych praw na drodze postępowania cywilnego.

Skoro brak jest podstaw do stwierdzenia niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 45 i art. 78 Konstytucji, zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji należy również uznać za niezasadny.

5. Marszałek Sejmu w piśmie z 6 listopada 2003 r. przedstawił stanowisko, że art. 101 k.p.w. jest zgodny z art. 2, art. 45 i art. 78 Konstytucji, uzasadniając stanowisko następującymi argumentami:

Postępowanie mandatowe jest jednym z przewidzianych w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia postępowań szczególnych, którego specyficzną cechą jest ograniczenie do dwóch podmiotów kręgu uczestników – sprawcy wykroczenia oraz funkcjonariusza nakładającego grzywnę w drodze mandatu karnego (art. 95-102 k.p.w.). Postępowanie mandatowe jest postępowaniem maksymalnie uproszczonym umożliwiającym ukaranie sprawcy grzywną przez uprawnionego funkcjonariusza, bez angażowania organów wymiaru sprawiedliwości. Jedynym wyjątkiem jest właściwość sądu powszechnego w sprawach o uchylenie prawomocnego mandatu karnego. Ustawodawca postanowił jednak, że od orzeczeń sądu w tych sprawach nie przysługuje środek odwoławczy w postaci zażalenia, gdyż rozwiązanie przeciwne pozostawałoby w sprzeczności z celem postępowania mandatowego. Wyłączenie zaskarżalności orzeczeń wydanych w trybie art. 101 k.p.w. jest zatem w pełni uzasadnione celem postępowania mandatowego, a zarzuty naruszenia przez kwestionowany przepis art. 2, art. 45 i art. 78 Konstytucji należy uznać za bezzasadne.

Skarżący mogli skorzystać z dochodzenia swych roszczeń na drodze postępowania cywilnego. Znowelizowana procedura w sprawach o wykroczenie wprowadziła także możliwość złożenia przez osobę, która składa zawiadomienie o popełnieniu wykroczenia, zażalenia do organu nadrzędnego na niewniesienie wniosku o ukaranie (art. 56a k.p.w.).

II

Na rozprawie 18 maja 2004 r. przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska i argumentacje wyrażone w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zagadnienia wstępne

Skarżący zarzucają w swej skardze pozbawienie ich prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpoznania sprawy, wskazując jako podstawę skargi przepis art. 101 § 2 zd. 2 k.p.w., zgodnie z którym uchylenie mandatu karnego następuje na posiedzeniu. Tryb ten, zdaniem skarżących, pozbawia pokrzywdzonego możliwości wystąpienia w charakterze strony, a w konsekwencji wyłącza m.in. obowiązek zawiadomienia pokrzywdzonego o terminie posiedzenia w przedmiocie uchylenia mandatu karnego oraz uniemożliwia pokrzywdzonemu złożenie środka odwoławczego od wydanego w tym trybie orzeczenia.

Prezentowane w skardze zarzuty dotyczą pozbawienia skarżących uprawnienia do występowania w postępowaniu określonym w art. 101 k.p.w. w charakterze strony, a tym samym pozbawienia ich możliwości brania udziału w postępowaniu w sprawie uchylenia mandatu karnego i zaskarżenia wydanego w tym zakresie orzeczenia sądu, przez co, zdaniem skarżących, ograniczeń doznaje przysługujące im prawo do sądu. Zdaniem skarżących specyficzne uregulowanie postępowania w sprawie uchylenia mandatu karnego

– tj. orzekanie w przedmiocie wniosku na posiedzeniu – pozbawiło ich prawa do sprawiedliwego rozpoznania sprawy i możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu.

Zakwestionowanie wskazanego przepisu zmierza do eliminacji orzeczenia w sprawie uchylenia mandatu i ponownego przeprowadzenia go w sposób, który zapewniłby pokrzywdzonym możliwość ochrony ich interesów.

Wśród przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia nie ma przepisu wskazującego bezpośrednio na ograniczenie uprawnień pokrzywdzonego w postępowaniu mandatowym, w tym także w razie uchylenia nałożonego mandatu. Ograniczenia te wynikają z całokształtu przyjętej konstrukcji postępowania mandatowego.

2. Istota postępowania mandatowego

Podstawową kwestią dla ustalenia zasadności zarzutów skarżących jest określenie istoty postępowania mandatowego unormowanego w przepisach kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Zgodnie z art. 2 k.p.w. postępowanie mandatowe jest obok postępowania przyspieszonego i nakazowego jednym z trzech postępowań szczególnych przewidzianych przez przepisy kodeksu.

Istota postępowania mandatowego polega m.in. na tym, 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 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 wysokości do 500 złotych (a w wypadku, o którym mowa w art. 9 § 1 k.w. do 1000 złotych), nie można natomiast orzekać innych kar przewidzianych w przepisach kodeksu wykroczeń, tj. kary aresztu, kary ograniczenia wolności, kary nagany ani środków karnych. Organami uprawnionymi do jego prowadzenia są Policja i inne organy wskazane w przepisach szczególnych (art. 95 k.p.w.). Ustawodawca, konstruując kształt postępowania mandatowego, uregulował jedynie prawa i obowiązki ukaranego oraz organu mandatowego. Stroną tego postępowania nie jest pokrzywdzony, co wynika z samej istoty postępowania mandatowego. W większości postępowań mandatowych przedmiotem ochrony są dobra inne niż interes pokrzywdzonego, np. bezpieczeństwo w komunikacji (jazda z niedozwoloną prędkością, przekraczanie jezdni w miejscach niedozwolonych, parkowanie w takich miejscach, etc.), mandat jest zaś w rozumieniu przepisów k.p.w. rozstrzygnięciem procesowym takim jak wyrok czy postanowienie, a tym samym stanowi przeszkodę prawną do wszczynania przed sądem postępowania o ten sam czyn tej samej osoby (por. T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia*, Warszawa 2003, s. 329).

Kolejną cechą charakterystyczną postępowania mandatowego jest szczególne określenie momentu, z którym nałożony mandat staje się prawomocny. Mandat karny 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, pozostający poza zakresem skargi, nakładany na sprawcę nieobecnego na miejscu popełnienia wykroczenia przez jego uiszczenie staje się prawomocny w ustawowo przewidzianym terminie (art. 98 k.p.w.).

Przyjęcie mandatu oznacza przyznanie się sprawcy do winy i prawomocne zakończenie postępowania w sposób, który zapewnia realizację interesów

pokrzywdzonych. Odmowa przyjęcia mandatu jest podstawą wszczęcia postępowania sądowego, w którym pokrzywdzony uzyskuje szerokie uprawnienia procesowe.

3. Prawo pokrzywdzonego do sądu

Przyjęty model postępowania mandatowego uniemożliwia pokrzywdzonemu ochronę swoich interesów w postępowaniu sądowym o uchylenie mandatu. Niezbędne staje się zatem udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy prawo do sądu (art. 45 Konstytucji) obejmuje również prawo pokrzywdzonego?

Prawo do sądu jest jednym z podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności. Jak wielokrotnie podkreślał to Trybunał Konstytucyjny w swych orzeczeniach, na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności:

- 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);
- 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;
- 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd (wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36; 10 maja 2000, K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109).

Podstawowe znaczenie dla określenia zakresu i pojemności prawa do sądu ma pojęcie „sprawy”, której rozpatrzenia przez sąd może żądać uprawniony podmiot. Pojęcie to nie jest definiowane w przepisach konstytucyjnych, ani też nie spotyka się z jednoznacznym ujęciem w doktrynie i w orzecznictwie. Nie ulega wszak wątpliwości, że przedmiotowy zakres prawa do sądu musi być określany poprzez odniesienie do podstawowej funkcji sądów stanowiącej według postanowień Konstytucji ich wyłączną kompetencję, którą jest, stosownie do art. 175 ust. 1 Konstytucji, sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Art. 175 ust. 1 stanowi bowiem: „Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują: Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy administracyjne oraz sądy wojskowe” (K. 21/99).

Zgodnie z dominującym poglądem doktryny do istoty wymiaru sprawiedliwości należy rozstrzyganie sporów prawnych (sporów ze stosunków prawnych; S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1968, s. 16; L. Garlicki, *Prawo konstytucyjne*, cz. II, Warszawa 1998, s. 146), a więc konstytucyjny termin „sprawa” należy odnieść przede wszystkim do sporów prawnych między osobami fizycznymi i prawnymi, nie obejmuje natomiast sporów, w które nie jest uwikłany choćby jeden podmiot prawa prywatnego. Gwarancje prawa do sądu nie odnoszą się więc do sporów wewnątrz aparatu państwowego, a więc m.in. spraw ze stosunków nadrzędności i podporządkowania między organami państwowymi oraz zasadniczo spraw podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych.

Zakres przedmiotowy prawa do sądu obejmuje natomiast nie tylko sprawy karne, ale również spory ze stosunków cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych. Z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie wola prawodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw, co uzasadnia w pełni dyrektywę interpretacyjną zakazującą zawężającej wykładni prawa do sądu (orzeczenia TK: z 21 stycznia 1992 r., sygn. K. 8/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 82; z 29 września 1993 r., sygn. K. 17/92, OTK w 1993 r., cz. II, s. 308 i n.; z 8 kwietnia 1997 r., sygn. K. 14/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 16).

Zakresy gwarancji prawa do sądu na tle art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka nie są tożsame. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 maja 2000 r. (K. 21/99) „konstytucyjne określenie przedmiotowego zakresu prawa do sądu – w każdej sprawie, a nie w odniesieniu do określonej kategorii spraw, jak to czyni w szczególności Europejska Konwencja Praw Człowieka – ma, jak się wydaje, szerszy zasięg, w porównaniu z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka” (podobnie P. Sarnecki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003, pod red. L. Garlickiego, komentarz do art. 45, s. 2). Pojęcie praw i obowiązków cywilnych, o których ma rozstrzygać sąd na tle art. 6 ust. 1 Europejskiej konwencji praw człowieka jest jednak również rozumiane dość szeroko; zob. np. orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie König v. Niemcy z 28 czerwca 1978 r., w którym stwierdza się, że w razie sporu między jednostką a władzą publiczną nie ma znaczenia, czy dany organ działa jako podmiot cywilny, czy jako dysponent władzy publicznej, lecz decyduje wyłącznie charakter prawa wchodzącego w grę (zob. też Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Państwo i Prawo 1997, z. 11-12).

W odniesieniu do spraw karnych Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślał kilkakrotnie, że przyjęte w Konwencji ujęcie prawa do sądu gwarantuje ochronę praw oskarżonego, nie stanowi natomiast podstawy do powoływania się na to prawo pokrzywdzonego przestępstwem (Wallen v. Szwecja, 16.05.1985, skarga nr 10877/84, DR 43/184; zob. też M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzecznictwo*, tom I, Kraków 2001, s. 28; A. Redelbach, *Natura praw człowieka. Strasburskie standardy ich ochrony*, Toruń 2001, s. 299).

W wielu europejskich systemach prawnych gwarancje ochrony sądowej praw jednostki są ujmowane znacznie szerzej niż wynikałoby to z minimalnych standardów określonych w prawie międzynarodowym (np. w art. 24 Konstytucji Włoch prawo do sądu obejmuje obronę praw i uzasadnionych interesów; podobnie art. 24 Konstytucji Hiszpanii, a także art. 20 Konstytucji Portugalii oraz art. 13 Konstytucji Belgii). Podobnie szerokie ujęcie prawa do sądu każdej osoby, której prawa lub wolności zostały naruszone, przewidziano w art. 24 Kanadyjskiej Karty Praw i Wolności z 2-8 grudnia 1981 r. Także i w polskim systemie prawnym w ten sposób odczytywać należy gwarancyjny charakter prawa do sądu, przy czym zasadnicze znaczenie dla tego kierunku interpretacji ma samo pojęcie „sprawy”, w którym mieści się ochrona interesów podmiotu bez względu na jego pozycję procesową (por. też P. Sarnecki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003, pod red. L. Garlickiego, komentarz do art. 45).

Do takiego szerszego pojęcia „sprawy” odwołuje się TK w wyroku z 10 maja 2000 r., K. 21/99, wskazując na konieczność uwzględnienia szerszego kontekstu normatywnego. Jest to pojęcie – co najmniej w pewnej mierze – autonomiczne, którego nie można objaśniać poprzez odniesienie do pojęcia sprawy funkcjonującego na tle poszczególnych gałęzi prawa: karnego, cywilnego i administracyjnego. Podejście to wynika z ogólnej zasady interpretacyjnej, zgodnie z którą normy konstytucyjne muszą być traktowane jako punkt odniesienia do oceny poszczególnych pojęć ustawowych, a nie odwrotnie. Przyjęcie innego założenia musiałoby np. oznaczać – w odniesieniu do analizowanej regulacji konstytucyjnej – że wąskie ujęcie „sprawy” na tle poszczególnych gałęzi prawa, zawężające ujęcie funkcji wymiaru sprawiedliwości, determinowałoby zarazem zakres gwarancji konstytucyjnych i mogłoby skutecznie zablokować urzeczywistnienie prawa do sądu.

O ile w zakresie prawnomaterialnym (a więc przy ustalaniu, jakie elementy kształtują sytuację prawną danego podmiotu) konieczne jest odwołanie się do całości systemu prawnego, o tyle gdy chodzi o wymiar formalny prawa do sądu, trzeba uznać, że

art. 45 ust. 1 Konstytucji ma treść niezależną od tego, w jaki sposób definiowane jest pojęcie sprawy na tle szczegółowych ujęć proceduralnych. Konsekwencją przyjętej dystynkcji, a więc rozróżnienia formalnego aspektu prawa do sądu od jego zakresu materialnego jest jednak przyjęcie zarazem stanowiska, że gwarancje prawa do sądu mogą być odnoszone jedynie do takich sytuacji, w których przepisy materialnoprawne przewidują prawną ochronę określonych wartości.

Respektując ową autonomiczność pojęcia „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, należy w konsekwencji zauważyć, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu będzie obejmowało wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (z tych właśnie powodów wykluczone są – w zasadzie – z drogi sądowej spory na tle podległości służbowej).

4. Postępowanie o uchylenie mandatu jako rozstrzygnięcie w sprawie – w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Ocena konstytucyjności zaskarżonego w przedmiotowej skardze przepisu zależy zatem w pierwszej kolejności od ustalenia, czy postępowanie w sprawie uchylenia mandatu ma charakter „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Sprawa będąca przedmiotem postępowania mandatowego ma charakter karny, nie ulega bowiem wątpliwości, że postępowanie w sprawach wykroczeń (w tym postępowanie mandatowe), którego przedmiotem jest ustalenie odpowiedzialności prawnej osoby obwinionej o popełnienie czynu będącego wykroczeniem, dotyczy kwestii odpowiedzialności karnej tej osoby. Ustalając charakter zapadłego w tym postępowaniu rozstrzygnięcia, będącego przedmiotem zaskarżenia w niniejszej skardze, uznać też należy, że pod względem cech formalnych postanowienie sądu o uchyleniu prawomocnego mandatu karnego ma charakter rozstrzygnięcia karnego.

Podstawowe znaczenie dla oceny trafności podniesionych w skardze zarzutów ma jednak ustalenie, czy w sprawach należących do kategorii postępowań mandatowych jest zaangażowane prawo pokrzywdzonego w takim znaczeniu, w jakim wyżej określano to pojęcie przy ustalaniu treści normatywnej prawa do sądu na tle art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Pokrzywdzonym jest zgodnie z art. 25 k.p.w. ten, czyje dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez wykroczenie. Przepis ten obejmuje więc każdy podmiot (osobę fizyczną, osobę prawną, jednostki organizacyjne, a także zakład ubezpieczeń, o którym mowa w art. 49 § 3 k.p.k. w zw. z art. 25 § 3 k.p.w.), który doznał naruszenia lub zagrożenia dobra prawnego, między zaś naruszeniem a czynem nie ma żadnego ogniwa pośredniego. Dobro naruszone jest chronione przez przepis statuujący czyn, którego popełnienie zarzuca się obwinionemu. Pokrzywdzony zajmuje szczególną pozycję w postępowaniu sądowym o charakterze karnym. Prawo do sądu przyznawane pokrzywdzonemu ma umożliwiać mu ochronę własnych interesów naruszonych wykroczeniem, podobnie jak w postępowaniu karnym toczącym się w trybie przepisów kodeksu postępowania karnego uzasadnieniem dla nadania pokrzywdzonemu określonych uprawnień w toku postępowania jest zapewnienie mu ochrony dobra naruszonego przestępstwem. Na tak rozumiane znaczenie prawa do sądu w odniesieniu do pokrzywdzonego zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2 kwietnia 2001 r., SK 10/00, stwierdzając: „w świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji, tylko wtedy gdy istnieją podstawy do wszczęcia postępowania jurysdykcyjnego, pokrzywdzony będzie mógł realizować swoje prawo do sądu w procesie karnym” (OTK ZU nr 3/2001, poz. 52).

”Należy uznać, że rozstrzygnięcie w sprawie odpowiedzialności karnej za wykroczenie w zakresie, w jakim dotyczy czynu naruszającego dobro prawne pokrzywdzonego, jest jednocześnie rozstrzygnięciem w sprawie interesów prawnych pokrzywdzonego, a więc mieści się w zakresie pojęcia sprawy. Udział pokrzywdzonego w postępowaniu zapewnia mu możliwość reprezentowania własnych interesów prawnych, a także procesową równość uczestników postępowania – sprawcy i pokrzywdzonego, która jest podstawowym elementem rzetelnego postępowania i realizacji prawa do sądu.

Konstytucyjna gwarancja prawa do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji) ogranicza swobodę ustawodawcy co do sposobów ochrony prawnej, zwłaszcza gdy chodzi o ochronę naruszonych wolności i praw podstawowych, pozostawiając mu jedynie możliwość wyboru właściwej drogi sądowej – przed sądem powszechnym lub administracyjnym” (por. K. 21/99).

Realizacja uprawnień wynikających z prawa do sądu niejednokrotnie następować może dwutorowo: w drodze postępowania karnego bądź postępowania o charakterze cywilnym. Wybór jednej z tych dróg uzależniony będzie od charakteru „sprawy”, ale także i od woli zainteresowanej jednostki inicjującej postępowanie. Odmienny charakter obu trybów postępowania jest jednak uzasadniony odmiennością chronionych za ich pośrednictwem interesów. Ich zakresy mogą się co prawda w konkretnej sytuacji krzyżować, ale ze swej istoty nie będą tożsame. Postępowanie cywilne zawiera pewne elementy represyjne, jednak nie przyjmują one charakteru dominującego, gdyż podstawową rolę odgrywa funkcja kompensacyjna. Tymczasem w postępowaniu karnym nastawionym na ochronę interesu publicznego, a pośrednio także interesu pokrzywdzonego akcentuje się element kary, kompensacja zaś znajduje się na drugim miejscu. Pokrzywdzony w procesie karnym, poza chęcią uzyskania materialnej rekompensaty poniesionej szkody majątkowej lub niemajątkowej, poszukuje też zadośćuczynienia w znaczeniu niematerialnym (niematerialnej kompensacji), którego nie może zastąpić ochrona realizowana za pośrednictwem środków postępowania cywilnego. Istnienie tego typu interesów pokrzywdzonego ma charakter prawnie relewantny, co potwierdza system prawny, zapewniając pokrzywdzonemu określony status procesowy w postępowaniu karnym oraz wykroczeniowym. Brak możliwości realizacji wskazanych interesów pokrzywdzonego w konkretnym postępowaniu powinien w konsekwencji podlegać ocenie z punktu widzenia gwarancji wyrażanych w art. 45 Konstytucji. Nie można też pomijać faktu, że wynik postępowania karnego, w którym pokrzywdzony nie może wziąć udziału, będzie rzutował na przebieg i rozstrzygnięcie w postępowaniu cywilnym, zwłaszcza w tej sytuacji, która występuje w niniejszej sprawie (zdarzeniem uzasadniającym roszczenie cywilne jest „zderzenie pojazdów”), kiedy „wina” sprawcy szkody odgrywa podstawową rolę w przypisaniu odpowiedzialności odszkodowawczej.

5. Ochrona praw pokrzywdzonego w postępowaniu mandatowym

Ocena zasadności zarzutów skarżących wymaga uwzględnienia szczególnego charakteru postępowania mandatowego, które ze swej istoty nie jest orzekaniem w przedmiocie procesu, lecz zastępczym postępowaniem określającym odpowiedzialność za wykroczenie. Zastępczy charakter tego postępowania polega m.in. na tym, że zastosowanie trybu mandatowego możliwe jest jedynie za zgodą sprawcy wyrażoną przyjęciem mandatu karnego, który z tą chwilą uzyskuje prawomocność. Przyjęcie mandatu nie jest obowiązkiem sprawcy wykroczenia. Do niego bowiem należy decyzja o tym, czy przyjmując mandat i poddać się nałożonej grzywnie, czy skorzystać z prawa do rozpoznania kwestii odpowiedzialności za wykroczenie na drodze sądowej.

W pierwszej sytuacji interes pokrzywdzonego jest zabezpieczony z samej istoty postępowania mandatowego – tj. przyjęcia mandatu, a przez to uznania winy, tym samym udział pokrzywdzonego w postępowaniu mandatowym nie znajduje uzasadnienia i jak się wydaje z tego powodu nie został przewidziany w przepisach kodeksu.

Ochrona interesu prawnego pokrzywdzonego zapewniona jest także w razie odmowy przyjęcia mandatu przez sprawcę wykroczenia. Wobec braku zgody sprawcy na przyjęcie mandatu, sprawa kierowana jest do sądu (art. 97 § 3 i art. 99 k.p.w.), a w tej sytuacji zastosowanie znajdują przepisy regulujące zwykły tryb postępowania w sprawach o wykroczenia. Przepisy te przewidują wskazanie ujawnionych pokrzywdzonych we wnoszonym przez Policję wniosku o ukaranie. Pokrzywdzony uzyskuje uprawnienie do zawiadomienia go przez sąd o miejscu i terminie rozprawy w przedmiocie wniosku (art. 65 § 1 k.p.w.) i uprawnienie do wystąpienia w charakterze oskarżyciela posiłkowego (art. 25 § 1 k.p.w.). Tym samym ma możliwość uzyskania statusu strony postępowania i związanych z nim uprawnień procesowych, w tym prawa do udziału w rozprawie, do składania wniosków w toku procesu i zaskarżania decyzji procesowych, a przede wszystkim zaskarżenia wyroku zapadłego w sprawie i udziału w postępowaniu odwoławczym oraz do korzystania z pomocy pełnomocnika (art. 30 § 1 k.p.w.). Należy więc uznać, że w tym zakresie są zachowane gwarancje prawa do sądu.

Wymienionych wyżej uprawnień procesowych pokrzywdzony nie uzyskuje w razie przyjęcia mandatu przez obwinionego, a następnie wniesienia wniosku do sądu o uchylenie tego mandatu. Uchylenie mandatu karnego jest szczególną instytucją k.p.w., ponieważ dotyczy prawomocnych rozstrzygnięć, ponadto w odróżnieniu od wcześniejszych etapów postępowania mandatowego jest postępowaniem o charakterze sądowym.

Uchylenie mandatu możliwe jest jedynie wówczas, gdy sąd rozpoznający wniosek o uchylenie środka ustali, że grzywnę nałożono za czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie (art. 101 § 1 k.p.w.). Niemożliwe jest więc uchylenie mandatu ze względu na ustalenie popełnienia innego wykroczenia, lecz jedynie wówczas, kiedy zdaniem sądu czyn nie wypełnia znamion żadnego wykroczenia objętego przepisami k.p.w. (co już jednak nie dotyczy wykroczeń skarbowych), a więc jest albo czynem prawnie indyferentnym, albo należy go zakwalifikować jako przestępstwo bądź wykroczenie skarbowe. Ustawodawca nie jest precyzyjny w określeniu przesłanek uchylenia mandatu. Powstają wątpliwości, czy jego podstawą może być generalny brak znamion obiektywnych popełnienia wykroczenia, czy też brak znamion o charakterze podmiotowym. Na marginesie należy zauważyć, że w wyniku uchylenia mandatu może powstać sytuacja, w której pokrzywdzony i obwiniony zamienią się rolami procesowymi. Nie zmienia to jednak oceny sytuacji i konieczności zapewniania pokrzywdzonemu praw na tym etapie postępowania. Uchylenie mandatu powoduje ustanie przeszkody prawnej w postaci rzeczy osądzonej w postępowaniu w trybie przepisów procedury karnej bądź karnej skarbowej (por. T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia*, Warszawa 2003, s. 343).

W pozostałych sytuacjach uchylenie prawomocnego mandatu jest równoznaczne *de facto* z wypowiedzią sądu w kwestii winy ukaranego. Pokrzywdzony w rzeczywistości pozbawiony zostaje możliwości udziału w postępowaniu, a zwłaszcza kwestionowania orzeczenia, które może mieć bezpośredni wpływ na jego sytuację i interesy prawne. Postanowienie sądu wydane w trybie art. 101 § 1 k.p.w. nie podlega zaskarżeniu, stoi też na przeszkodzie późniejszego wystąpienia pokrzywdzonego w tej sprawie z wnioskiem o ukaranie w trybie art. 27 k.p.w. Przyjęte rozwiązanie istotnie ogranicza w konsekwencji możliwość dochodzenia przez pokrzywdzonego ochrony własnych interesów i ustalenia odpowiedzialności za czyn popełniony na jego szkodę.

6. Ocena zgodności art. 101 § 2 k.p.w. z art. 45 Konstytucji

6.1. Zgodnie z wcześniejszym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego gwarancje prawa do sądu zawarte w art. 45 Konstytucji powinny być zarazem rozumiane jako nakaz takiego ukształtowania przepisów proceduralnych, który nie pozwala, poza przesłankami przewidzianymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji, na ograniczenie możliwości ochrony przysługujących jednostce uprawnień (por. K. 28/97). W żadnym systemie prawnym nie istnieje bezwzględne i absolutne prawo do sądu – które nie podlegałoby jakimkolwiek ograniczeniom i które w konsekwencji stwarzałoby uprawnionemu nieograniczoną możliwość ochrony swych praw na drodze sądowej (K. 21/99). Ograniczenia mogą wynikać również z innych przepisów konstytucyjnych. W szczególnych, wyjątkowych warunkach może dojść do kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną, poddającą pod ochronę wartości o równym, lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa albo rozwoju jednostki. Konieczność uwzględnienia obu norm konstytucyjnych może przemawiać za wprowadzeniem pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. Muszą one spełniać warunki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Mogą one zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie do jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź do ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Nie mogą naruszać istoty tych wolności i praw, które ograniczają.

W swych orzeczeniach Trybunał wskazywał niejednokrotnie, iż zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu wyznacza ponadto art. 77 ust. 2 Konstytucji. O ile art. 45 ust. 1 pozytywnie formułuje prawo do sądu, o tyle art. 77 ust. 2 zawiera bezwzględny zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności i praw, stanowi zatem dopełnienie (uzupełnienie, rozwinięcie) prawa do sądu (K. 21/99; por. też P. Sarnecki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003, pod red. L. Garlickiego, komentarz do art. 45 i art. 77). Ustawodawca nie stwierdza wprawdzie wyraźnie, że zakaz zamykania drogi sądowej odnosi się jedynie do wolności i praw konstytucyjnych, jednakże za takim stanowiskiem przemawia dyrektywa interpretacyjna, zgodnie z którą niedopuszczalne jest ustalenie treści normy prawnej w sposób zakładający, że pewne fragmenty tekstu aktu prawotwórczego są traktowane jako zbędne. Przepis art. 77 ust. 2 Konstytucji nie może stanowić powtórzenia art. 45 ust. 1, który dotyczy wszelkich prawnie chronionych interesów jednostki. Znaczenie tej regulacji konstytucyjnej polega więc na wyłączeniu możliwości zamknięcia przez ustawę drogi sądowej w zakresie dochodzenia przez jednostkę jej konstytucyjnych wolności lub praw (tak też w sprawie K. 28/97).

6.2. Rozważenia więc wymaga odpowiedź na pytanie, czy uwzględniając specyfikę postępowania mandatowego wskazane ograniczenie uprawnień pokrzywdzonego w zakresie uchylenia mandatu karnego nie może być uzasadnione istnieniem innego ważnego interesu prawnego, znajdującego oparcie w normie konstytucyjnej. Za taki bowiem uznać by można interes publiczny związany ze szczególnym charakterem postępowania mandatowego, którego zasadniczym celem jest szybka reakcja na popełnienie czynu o stosunkowo niewielkim stopniu szkodliwości społecznej. Argument wskazujący na celowość skutecznej ochrony takich wartości, jak bezpieczeństwo publiczne, szybkość i sprawność postępowania uzasadniałby więc ograniczenie uprawnień pokrzywdzonego, w tym eliminację jego udziału z tego etapu postępowania, w którym przedmiotem jest ustalenie braku znamion wykroczenia przedmiotowego czynu.

Rozważając tak stawiane zagadnienie, należy uwzględnić dwuetapowość analizowanego postępowania.

Pierwszy etap to postępowanie mandatowe, którego zasadniczym celem jest szybkość i sprawność rozstrzygnięcia o odpowiedzialności karnej i które ze względu na te cele przewiduje daleko idące ograniczenia proceduralne, w tym polegające na wyłączeniu od udziału w nim pokrzywdzonego.

Drugi etap to postępowanie sądowe, postępowanie o charakterze wyjątkowym, którego celem jest rozważenie zasadności uchylenia prawomocnego już mandatu, a podstawą twierdzenie, że mandat nałożono za czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie. W pierwszym i drugim etapie wyłączony jest udział pokrzywdzonego. W postępowaniu mandatowym jego interes prawny, jak wykazano wyżej, jest w pełni chroniony, w drugim etapie interes prawny pokrzywdzonego doznać może naruszenia w wypadku wydania postanowienia o uchyleniu mandatu.

Istota postępowania mandatowego, związana z szybkością i sprawnością postępowania o ustalenie odpowiedzialności i nałożenie kary, konsumuje się więc w pierwszym etapie. Obwiniony, przyjmując mandat, uznaje swoją winę i akceptuje nałożoną za popełnienie wykroczenia karę, a w konsekwencji cele postępowania zostają w ten sposób osiągnięte. Drugi etap – tj. postępowanie dotyczące uchylenia mandatu – nie ma charakteru obligatoryjnego, przybiera postać środka nadzwyczajnego, uruchamianego na zasadzie wyjątku, a nie zasady, spełnia zupełnie inne zadanie. 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. W tym stadium znacznie istotniejsze od szybkości postępowania jest bowiem wszechstronne i rzetelne rozważenie istnienia podstaw do uchylenia mandatu. Brak jest więc szczególnego uzasadnienia dla tak radykalnego ograniczenia uprawnień pokrzywdzonego, jak to wynika z treści art. 101 k.p.w.

6.3. W sytuacji, w której czyn będący przedmiotem postępowania wypełnia znamiona przestępstwa bądź wykroczenia skarbowego, orzeczenie sądu uchylające na podstawie art. 101 § 1 k.p.w. mandat karny nie narusza prawa pokrzywdzonego do sądu. Pokrzywdzony będzie je mógł realizować bowiem w pełni w trakcie postępowania wszczętego w trybie przepisów kodeksu postępowania karnego bądź kodeksu karnego skarbowego.

Inaczej jest jednak w pozostałych wypadkach, w których sąd uchyla mandat karny, ponieważ orzeczenie zamyka pokrzywdzonemu drogę dochodzenia naruszonych interesów prawnych. W toku postępowaniu w sprawie uchylenia mandatu nie przysługują bowiem pokrzywdzonemu żadne uprawnienia do kwestionowania ustaleń procesowych sądu.

Z tych względów – biorąc pod uwagę fakt, że gwarancje prawa do sądu obejmują ochronę praw pokrzywdzonego, a zarazem bezzasadność wprowadzonych w przyjętym modelu postępowania ograniczeń – należy uznać, że art. 101 § 2 k.p.w. w zakresie, w jakim pozbawia pokrzywdzonego prawa do udziału w postępowaniu w przedmiocie uchylenia mandatu narusza prawo do sądu wyrażone w art. 45 Konstytucji.

7. Ocena zgodności art. 101 § 2 k.p.w. z art. 78 Konstytucji

W przekonaniu skarżących art. 101 § 2 zd. 2 k.p.w. narusza również przysługujące im jako pokrzywdzonym prawo do zaskarżenia orzeczenia sądu, przez co jest niezgodny z

art. 78 Konstytucji, w myśl którego każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji, z wyłączeniem wyjątków określonych w ustawie. Na wstępie zauważyć jednak należy, że wskazywane przez skarżących pozbawienie ich środka odwoławczego w przedmiocie uchylenia mandatu karnego uniemożliwiające właściwą kontrolę orzeczeń pierwszoinstancyjnych nie jest bezpośrednio związane z treścią art. 101 § 2 zd. 2 k.p.w. określającego jedynie, iż w przedmiocie wniosku sąd orzeka na posiedzeniu. Przepis ten jest bowiem tylko jedną z wielu odrębnych jednostek redakcyjnych tekstu prawnego zamieszczonego w art. 101 k.p.w., a będącego podstawą dekodowania normy określającej kształt postępowania w sprawie uchylenia mandatu karnego. Tymczasem dopiero z całokształtu tych przepisów wynika niedopuszczalność złożenia środka odwoławczego od orzeczenia o uchyleniu mandatu, nie zaś wyłącznie z § 2 zd. 2 art. 101 k.p.w.

Trybunał Konstytucyjny podkreślał wielokrotnie, że prawo do sądu wzmacnia gwarancja instancyjności jako proceduralnej zasady postępowania sądowego i administracyjnego. Ścisły związek z art. 45 i art. 78 Konstytucji ma więc także art. 176 wyrażający bardziej stanowczo zasadę dwuinstancyjności postępowania. Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności nie jest co prawda bezpośrednio – jak wskazuje się we wcześniejszym orzecznictwie – elementem gwarancji prawa do sądu (K. 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117, s. 654 i 656; wyrok TK z 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143). Wzmacnia jednak to prawo, gwarantując proceduralną kontrolę postępowania sądowego. Zgodnie z art. 78 Konstytucji, każda ze stron ma prawo do zaskarzania orzeczeń i decyzji wydawanych w I instancji. O ile przedmiotem roszczenia z art. 45 ust. 1 jest „rozpatrzenie sprawy”, o tyle zasada instancyjności dotyczy procesu decyzyjnego, a więc pierwszego rozstrzygnięcia w tej sprawie. Z istoty rzeczy odnosi się więc do pewnego etapu rozpatrywania sprawy. Podniesiona do konstytucyjnej rangi kontrola ma zapobiegać pomyłkom i arbitralności w I instancji (SK 10/00; także Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, PiP z. 11-12/1997).

Zgodnie z ogólnym przepisem art. 13 § 3 k.p.w. określającym rodzaje i zasady wnoszenia środków odwoławczych w postępowaniu w sprawie o wykroczenia są nimi apelacja i zażalenie. Apelacja jest środkiem zaskarżenia wyroków sądu I instancji, chyba że ustawa stanowi inaczej. Zażalenie przysługuje od postanowień, zarządzeń, a także innych czynności – jednak tylko we wskazanych przypadkach (art. 103 § 3 zd. 1 k.p.w.). Różnica polega więc na tym, że apelacja przysługuje w każdym przypadku, chyba że wyłącza ją wyraźnie przepis szczególny, zażalenie zaś służy wyłącznie wtedy, kiedy przepis szczególny na taką możliwość wskazuje.

Analiza obowiązujących przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia prowadzi do wniosku, że także wniosek o uchylenie mandatu karnego, choć umieszczony poza Działem X k.p.w. zatytułowanym „Środki odwoławcze”, jest szczególnym środkiem kontrolnym i odwoławczym, mającym przy tym specyficzne cechy wynikające z odrębności postępowania w sprawach mandatowych. Jak zostało to już bowiem wskazane, nałożenie mandatu karnego jest w istocie rozstrzygnięciem w zakresie odpowiedzialności za wykroczenie, mimo iż jest to postępowanie o charakterze zastępczym. Uprawniony organ procesowy rozstrzyga o odpowiedzialności karnej sprawcy za popełnione wykroczenie. Nałożenie mandatu możliwe jest jedynie za zgodą obwinionego.

Wyjątkowy charakter tego postępowania wynika ze szczególnych celów, jakie postępowanie to ma za zadanie realizować, a które wyrażają się w szybkości i skuteczności reakcji na popełnianie czynów zabronionych o mniejszym ciężarze gatunkowym, lecz dolegliwych ze względu na ich powszechność i uciążliwy charakter. Postępowanie

mandatowe zachowuje jednak, pomimo tych cech, charakter szczególnego postępowania w sprawie odpowiedzialności za wykroczenia, w którym odpowiednie organy zostały upoważnione do wymierzania kary, przy uwzględnieniu określonych w kodeksie zasad i trybu postępowania. Nie bez znaczenia pozostaje także fakt, iż mandat karny jest w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia rozstrzygnięciem procesowym takim samym jak wyrok czy postanowienie (T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia*, Warszawa 2003, s. 329).

Przepisy k.p.w. stwarzają możliwość kontroli prawidłowości zapadłego w trybie mandatowym rozstrzygnięcia, przewidując możliwość złożenia przez ukaranego wniosku o uchylenie mandatu. Jak wskazano wyżej, uprawnienie to nie przysługuje pokrzywdzonemu, którego interesy do tego etapu były zapewnione w pełnym zakresie. Postępowanie w przedmiocie uchylenia mandatu jest tym samym szczególnym postępowaniem o charakterze kontrolnym i odwoławczym. Znaczenie ma także fakt, że nie ma ono charakteru samoistnego, lecz stanowi swoiste przedłużenie postępowania mandatowego. Przyjęty model postępowania mandatowego zapewniać ma realizację podstawowego interesu wymiaru sprawiedliwości związanego z dążeniem do szybkiego rozstrzygnięcia sprawy. Wartość, jaką jest sprawność postępowania i szybkość reakcji na wykroczenie, ma charakter dominujący i musi decydować także o kształcie postępowania kontrolnego.

Trybunał podziela pogląd wyrażony w wyroku z 16 listopada 1999 r. (SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158), iż „konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia pozostawionych przez prawodawcę do dyspozycji strony uwzględniać musi całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu”. Wniesienie wniosku o uchylenie mandatu traktowane jest jako środek wyjątkowy i prowadzi do uruchomienia kontroli przez sąd prawidłowości zapadłej decyzji, a więc mechanizmu, który gwarantuje jej obiektywną i realną kontrolę. Także na tej podstawie należy uznać, że rozstrzygnięcie sądowe w tym zakresie spełnia warunki orzeczenia wydanego przez organ kontrolny, prowadząc do realizacji gwarancji określonych w art. 78 Konstytucji.

We wcześniejszym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepis art. 78 Konstytucji nie odnosi się do zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego, tę bowiem wyraża bezpośrednio art. 176 ust. 1 Konstytucji, który co do postępowania sądowego nie przewiduje odstępstw od reguły zaskarżalności orzeczeń wydanych w I instancji. Art. 78 stanowi jedynie gwarancję kontroli instancyjnej rozstrzygnięcia, a art. 176 ust. 1 jest w pewnym sensie jego dopełnieniem. Art. 176 Konstytucji dotyczy jednak, jak podniesiono trafnie w uzasadnieniu wyroku z 8 grudnia 1998 r., K. 41/97, jedynie spraw przekazanych na mocy ustaw do właściwości sądów, tzn. rozpoznawanych przez nie „od początku do końca”. Jeżeli zatem kontrola sądowa pojawia się dopiero na pewnym etapie toczącego się już wcześniej postępowania, nie mamy do czynienia ze sprawami od początku do końca rozpatrywanymi przez sądy, poddany tylko kontroli sądowej, a tym samym wskazana w art. 176 Konstytucji zasada dwuinstancyjności postępowania przed organami sądowymi nie musi być respektowana. Trybunał kilkakrotnie we wcześniejszym orzecznictwie podkreślał, że celem reguły instancyjności jest zapobieganie pomyłkom i arbitralności w I instancji. W omawianej sytuacji uznać należy, że skoro nałożony mandat karny jest rozstrzygnięciem o charakterze procesowym, opartym o zasady określone w przepisach k.p.w. i w granicach tam zawartych, to wniosek o uchylenie mandatu traktować należy jako odwołanie od tego rozstrzygnięcia zapewniające właściwą – sądową – kontrolę

zapadłej decyzji. Także ten argument prowadzi do odrzucenia zarzutu naruszenia art. 78 Konstytucji.

Od postanowienia w przedmiocie uchylenia mandatu wydawanego wskutek wniesienia wniosku, o którym mowa w art. 101 § 1 k.p.w., nie przysługuje zwyczajny środek odwoławczy. Nie oznacza to jednak wyłączenia możliwości wzruszenia wydanego postanowienia w razie zajścia nadzwyczajnych okoliczności wskazujących na rażące naruszenie prawa. Orzeczenie to może zostać wzruszone w wyniku wniesienia przez uprawniony do tego organ nadzwyczajnego środka odwoławczego – kasacji (art. 110-113 k.p.w.) bądź wznowienia postępowania (art. 113 k.p.w.).

Prowadzi to w konsekwencji do uznania braku zasadności zarzutów naruszenia art. 78 Konstytucji.

8. Ocena zgodności art. 101 § 2 k.p.w. z art. 2 Konstytucji

Należy rozważyć także postawiony przez skarżących zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji, który jak wynika ze złożonej skargi polega na naruszeniu zasady państwa prawnego przejawiającym się w pozbawieniu skarżących prawa do sądu. Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji nie został przez skarżących uzasadniony w złożonej skardze konstytucyjnej. Skarżący poza ogólnym odwołaniem do zarzutu naruszenia prawa do sądu nie wykazali wprost, na czym, ich zdaniem, polega naruszenie wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego.

Przepis art. 2 Konstytucji, statuujący zasady państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej, może stanowić samodzielną podstawę skargi konstytucyjnej, pod warunkiem że skarżący sprecyzował zarzut naruszenia jego konstytucyjnego prawa podmiotowego chronionego na podstawie tego przepisu, przykładowo: prawa do sprawiedliwego traktowania w sferze stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi (por. wyrok TK z: 11 grudnia 2001 r., SK 16/00, OTK ZU nr 8/A/2001, poz. 257 i 12 grudnia 2001 r., SK 26/01, OTK ZU nr 8/A/2001, poz. 258). Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym skarga – poza ogólnymi wymaganiami dotyczącymi pisma procesowego – powinna zwiierać m.in. wskazanie, jakie konstytucyjne wolności i prawa oraz w jaki sposób – w opinii skarżącego – zostały naruszone (ust. 1 pkt 2). Skarga konstytucyjna musi więc zawierać nie tylko wskazanie przepisu będącego podstawą zagwarantowania przez Konstytucję określonej wolności lub prawa, którego naruszenie zarzuca skarżący, ale i argumentację faktyczną i prawną uzasadniającą ten zarzut.

W kontekście tego zarzutu Trybunał Konstytucyjny przypomina, że treść normatywna przywołanego – jako wzorzec kontroli – przepisu Konstytucji została już wyjaśniona w orzecznictwie konstytucyjnym. W tej sytuacji nie można opierać skargi konstytucyjnej tylko na generalnie ujętym i nieskonkretyzowanym zarzucie naruszenia tego przepisu, bez nawiązania do wyprowadzonych drogą interpretacji orzeczniczej reguł i wartości konstytucyjnych. Zdaniem skarżących naruszenie art. 2 Konstytucji sprowadza się do pozbawienia skarżących prawa do sądu. Tymczasem prawo do sądu jako wartość autonomiczna, niezależna od zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażona jest w art. 45 Konstytucji będącym samodzielnym przedmiotem ochrony praw i wolności konstytucyjnych. Tym samym nie jest konieczne dodatkowe powoływanie art. 2 Konstytucji do ochrony zawartego w art. 45 Konstytucji prawa do sądu. Art. 2 Konstytucji nie jest więc w tym zakresie adekwatnym wzorcem i nie może być samodzielną podstawą oceny w kontekście zarzutu naruszenia prawa do sądu.

9. Wykonanie wyroku w zakresie punktu I.1 sentencji wymaga interwencji ustawodawcy, której celem jest nadanie art. 101 § 2 k.p.w. treści zgodnej z Konstytucją,

poprzez wprowadzenie regulacji wyraźnie przewidującej możliwość udziału pokrzywdzonego w postępowaniu w przedmiocie uchylenia mandatu karnego. Jedynie wyraźne określenie praw procesowych pokrzywdzonego umożliwi usunięcie wszelkich wątpliwości interpretacyjnych i zapewni jednolity poziom ochrony interesów pokrzywdzonego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Ustawodawca może w tym zakresie uwzględnić różne rozwiązania legislacyjne, również i takie, które nie będą polegały na wprowadzeniu obligatoryjnej rozprawy. Istota rzeczy polega bowiem na zapewnieniu pokrzywdzonemu realnej możliwości udziału w postępowaniu – w jego stadium sądowym.

Konieczność interwencji ustawodawcy wymaga odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej przepisu art. 101 § 2 k.p.w.

10. Rozstrzygnięcie TK jest równoznaczne z uwzględnieniem skargi konstytucyjnej, a tym samym daje skarżącym prawo skorzystania z możliwości żądania wznowienia postępowania w konkretnej sprawie będącej podstawą orzekania o konstytucyjności zakwestionowanego przepisu.

Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego w skardze konstytucyjnej przepisu oznacza, że do tego momentu stan prawny nie ulega zmianie, a więc zachowuje swoją moc obowiązującą dotychczasowa regulacja art. 101 § 2 k.p.w. Wyrok TK określa więc w odniesieniu do stanu normatywnego skutki na przyszłość i nie może być podstawą do kwestionowania wcześniej zapadłych prawomocnych rozstrzygnięć sądowych. Nie dotyczy to jednak sytuacji prawnej skarżących, którzy poprzez wniesienie skargi konstytucyjnej zainicjowali kontrolę konstytucyjności przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Istota skargi konstytucyjnej stanowiącej środek kontroli konkretnej polega na tym, że jej efektem musi być – w wypadku uwzględnienia skargi – zmiana ostatecznego rozstrzygnięcia, które doprowadziło do naruszenia praw i wolności skarżącego gwarantowanych konstytucyjnie (art. 79 Konstytucji). Jednoznacznie skłania to do stanowiska, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego zawierający korzystne dla skarżącego rozstrzygnięcie musi znajdować swoją kontynuację w dalszym postępowaniu, które – poprzez użycie stosownych środków proceduralnych – powinno doprowadzić do uchylenia wydanego w jego sprawie ostatecznego orzeczenia. W ten sposób musi być interpretowana regulacja konstytucyjna określająca cechy i naturę skargi konstytucyjnej (art. 79) w powiązaniu z art. 190 ust. 4 Konstytucji. W konsekwencji należy podkreślić, że ten właśnie zasadniczy argument odwołujący się do istotnych cech postępowania w przedmiocie skargi konstytucyjnej przemawia za odrębnym potraktowaniem w odniesieniu do konkretnej skargi konstytucyjnej skutków wyroku TK, następujących, tak jak w niniejszej sprawie, dopiero po upływie terminu wskazanego w sentencji, a przeznaczonego na podjęcie stosownej interwencji ustawodawczej. W tym bowiem przypadku – w odniesieniu do konkretnej skargi – określenie skutków wyroku TK wyłącznie na przyszłość byłoby sprzeczne z samą istotą postępowania w zakresie tzw. kontroli konkretnej konstytucyjności. Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej przepisu art. 101 § 2 k.p.w. nie może więc hamować możliwości żądania wznowienia postępowania w konkretnej sprawie będącej podstawą orzekania. Oznacza to, że zgodnie z rozstrzygnięciem zawartym w pkt I.1 sentencji w wyniku wznowienia postępowania skarżący powinni mieć zapewnioną możliwość udziału w postępowaniu sądowym w przedmiocie uchylenia mandatu. Tylko w ten sposób bowiem może być zagwarantowana w niniejszej sprawie ochrona konstytucyjnego prawa skarżących do sądu.

11. Nie powinno ulegać wątpliwości, że do momentu zmiany przepisu w drodze interwencji ustawodawczej sądy prowadzące postępowania w sprawie o uchylenie

mandatu powinny – zgodnie z ogólną zasadą wykładni i stosowania prawa w sposób zapewniający urzeczywistnienie gwarancji konstytucyjnych – zapewnić w ramach tego postępowania udział pokrzywdzonemu, możliwość wypowiedzenia się i przedstawienia stanowiska w kwestii stanowiącej podstawę uchylecia mandatu. Jak stwierdził bowiem Trybunał Konstytucyjny, właściwa wykładnia systemowa powinna zawsze uwzględniać potrzebę wyboru takiej jej metody, która zapewnia zgodność z Konstytucją. Stanowi to zasadę uznawaną w trafnym orzecznictwie Sądu Najwyższego, którego argumentację co do konieczności takiej interpretacji Trybunał Konstytucyjny podziela (wyrok TK z 2 marca 2004 r., SK 53/03, OTK ZU nr 3/2004, poz. 16). Przyjęte w niniejszej sprawie rozstrzygnięcie TK wyraźnie wskazuje na to, że pominięcie udziału pokrzywdzonego w postępowaniu o uchylenie mandatu musi być uznane za naruszenie jego konstytucyjnie gwarantowanych praw. Taka ocena, uznająca za niekonstytucyjny przepis dopuszczający wyłączenie udziału pokrzywdzonego, nie może być więc potraktowana jako obojętna w toku sądowego stosowania prawa do czasu definitywnego wyeliminowania z systemu prawnego niekonstytucyjnego przepisu. Stwierdzenie to odnosi się wprost do rozważanej sytuacji, kiedy wprowadzenie zapewnienia udziału w postępowaniu nie jest obligatoryjne, ale może być jednak skutecznie zapewnione na gruncie istniejących środków procesowych. W poszukiwaniu najwłaściwszej drogi wykładni art. 101 § 2 k.p.w. odpowiadającej wskazanym wyżej kryteriom należy także dostrzegać istotny przejaw urzeczywistnienia zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8 ust. 2 Konstytucji). Instrumentarium procesowe, pozostające w dyspozycji sądów, umożliwi w analizowanej sytuacji skuteczną ochronę praw pokrzywdzonego w postępowaniu o uchylenie mandatu. Realizacja gwarancji konstytucyjnych powinna przejawiać się – na gruncie istniejącego stanu normatywnego zakładającego przez określony czas obowiązywanie niekonstytucyjnego przepisu – w rezygnacji z tego zakresu jego stosowania, który naruszałby prawa pokrzywdzonego, i w konsekwencji wybór takiego środka proceduralnego, który pozwoli najlepiej na osiągnięcie efektu najbliższego nakazowi wykładni i stosowania prawa w zgodzie z Konstytucją. Tym samym TK w obecnym składzie potwierdza w pełni pogląd wyrażony przez TK w wyroku z 2 marca 2004 r. (SK 53/03), że zasada *l'effet utile* powinna być zawsze brana pod uwagę z punktu widzenia celów rozwiązania zawartego w art. 178 ust. 1 Konstytucji.

12. Należy podkreślić, że w wypadku niepodjęcia przez ustawodawcę w określonym terminie stosownych działań ustawodawczych stan normatywny w zakresie uregulowanym przez pkt I.1 sentencji ulega zmianie. Wyrok TK podlega bowiem wykonaniu nawet w sytuacji zaniechania legislacyjnego. Zakwestionowany przepis art. 101 § 2 k.p.w. w zakresie, w jakim pozbawiał pokrzywdzonego prawa do udziału w postępowaniu w przedmiocie uchylecia mandatu, zostanie więc definitywnie wyeliminowany z systemu prawnego z dniem 1 stycznia 2005 r. W konsekwencji od 1 stycznia 2005 r. udział pokrzywdzonego w postępowaniu w przedmiocie uchylecia mandatu staje się obligatoryjny – i to bez względu na to, czy zostaną wprowadzone w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia stosowne zmiany legislacyjne.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.