



Katowice, 20 stycznia 2021 r.

Opinia

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Druk Sejmowy Nr 866)

1. Opiniowany projekt przewiduje fundamentalne zmiany w zakresie unormowania zasad rozstrzygania kwestii odpowiedzialności w sprawach o wykroczenia powszechne. W obowiązującym stanie prawnym zasadniczym organem, do którego należy rozstrzyganie o przedmiocie procesu w tej kategorii spraw jest sąd. Orzeczenie sądu w tym przedmiocie, zgodnie ze standardem konstytucyjnym wynikającym jednoznacznie z treści art. 42 ust. 3 Konstytucji RP, następuje w formie wyroku. Na zasadzie wyjątku, rozstrzygnięcie o odpowiedzialności za wykroczenie może nastąpić poprzez nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego przez Policję lub inny upoważniony organ państwa (art. 95 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, dalej określanego przy użyciu skrótu „KPW”). Wyjątek ten zasadza się na *sui generis* współdziałaniu sprawcy w rozstrzyganiu odpowiedzialności za wykroczenie, przejawiającym się w przyjęciu mandatu wydanego przez upoważniony organ (art. 97 § 2 KPW). Można powiedzieć, że przyjęcie mandatu powoduje zażegnanie sporu prawnego dotyczącego kwestii odpowiedzialności za wykroczenie, którego rozstrzygnięcie wymagałoby aktywności sądu i wymierzenia sprawiedliwości przez ten organ.

Podważenie w opiniowanym projekcie zarysowanych pokrótce zasad rozstrzygania kwestii odpowiedzialności za wykroczenia powszechne łączy się z jednej strony z propozycją powierzenia referendarzom sądowym orzekania we wskazanej kwestii w drodze nakazu karnego, z drugiej strony z propozycją upoważnienia Policji i innych organów mandatowych do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego bez względu na to, czy na takie rozstrzygnięcie kwestii odpowiedzialności za wykroczenia powszechne



godzi się osoba, której ono dotyczy. Proponowane w tym względzie zmiany mają służyć usprawnieniu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz odciążeniu sędziów sądów powszechnych od rozpoznawania takich spraw. Jakkolwiek projektodawca deklaruje zgodność przedstawionych rozwiązań z konstytucyjnymi i konwencyjnymi gwarancjami prawa do sądu, a wykazaniu tej zgodności poświęca zasadniczą część argumentacji zaprezentowanej w uzasadnieniu, to z perspektywy konstytucyjnej proponowane zmiany nasuwają istotne zastrzeżenia i wydają się nie do zaakceptowania. Abstrahując od szczegółowych zastrzeżeń natury konstytucyjnej, które są podniesione w dalszej części niniejszej opinii, w tym miejscu, już na kanwie zestawienia przedstawionych propozycji legislacyjnych z obowiązującymi zasadami rozstrzygania kwestii odpowiedzialności za wykroczenie powszechne, można skonstatować, że propozycje te prowadzą do obniżenia standardów gwarancyjnych osoby zagrożonej odpowiedzialnością za popełnienie czynu zabronionego należącego do wskazanej kategorii. W przypadku postępowania nakazowego polega to na obniżeniu rangi decyzji wydawanej w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie powszechne, a przede wszystkim organu, który ją wydaje, zaś w wypadku postępowania mandatowego na pozbawieniu podmiotu, wobec którego nakładany jest mandat karny, możliwości ustosunkowania się do tej formy rozstrzygnięcia sprawy o wykroczenie powszechne.

2. Przystępując do głębszej analizy propozycji legislacyjnej przewidującej orzekanie w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie powszechne przez referendarza sądowego w drodze nakazu karnego, w punkcie wyjścia należy zauważyć, że proponowane rozwiązanie oznacza w istocie restytucję instytucji nakazu karnego, która funkcjonowała na gruncie procedury wykroczeniowej do dnia 30 czerwca 2003 r., a została zniesiona ustawą z dnia 22 maja 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. poz. 1031). Na tle tego spostrzeżenia niezbędne staje się podkreślenie, że w miejsce tej instytucji została wprowadzona z dniem 1 lipca 2003 r. konstrukcja wyroku nakazowego jako formy orzeczenia w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie powszechne. Jeśli weźmie się pod uwagę, że ta



ostatnia konstrukcja nadal obowiązuje, projekt zaś nie przewiduje jej uchylenia, to wprost niepodobna uchylić się od konstatacji, że pomysł przywrócenia instytucji nakazu karnego, odwołującej się do tych samych założeń konstrukcyjnych, na których opiera się wskazany wyrok, razi sztuczną z teoretycznego punktu widzenia, i ma jedynie służyć uprawomocnieniu referendarzy sądowych do orzekania w kwestii odpowiedzialności za wykroczenie powszechne. Rzecz w tym, że tego rodzaju zabiegi terminologiczne na płaszczyźnie legislacyjnej, które w innych, podobnych przypadkach przyjęło się określać mianem „Etikettenschwindel”, nie dają najmniejszej podstawy do powierzenia orzekania w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie powszechne organowi, który nie jest sądem i nie korzysta z przymiotu niezawisłości. Wymaga w tym kontekście podkreślenia, że orzekanie w kwestii odpowiedzialności obwinionego za wykroczenie powszechne, a więc w przedmiocie procesu (postępowania o wykroczenie), esencjonalnie wpisuje się w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, stanowiące działalność polegającą na wiążącym rozstrzygnięciu w drodze zastosowania prawa sporów prawnych (sporów o prawo), w ramach których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny uprawniony podmiot (L.Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2008, s. 334; w aspekcie karnoprocesowym P.Wiliński, Proces karny w świetle konstytucji, Warszawa 2011, s. 108; tak też J.Zagrodnik, Model interakcji postępowania przygotowawczego oraz postępowania głównego w procesie karnym, Warszawa 2013, s. 103). W konsekwencji dokonanego spostrzeżenia należy stwierdzić, że upoważnienie referendarza sądowego do orzekania o odpowiedzialności za wykroczenie powszechne nie wytrzymuje konfrontacji z zasadą sądowego wymiaru sprawiedliwości, wyrażoną w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP. W świetle powołanego przepisu nie sposób zaakceptować odmiennego stanowiska interpretacyjnego „lansowanego” w uzasadnieniu opiniowanego projektu. Trudno zresztą uchylić się od wrażenia, że projektodawca na jego gruncie pozostaje w pewnym sensie w sprzeczności z samym sobą, z jednej bowiem strony proponuje wprowadzenie służącego odciążeniu sądów rozwiązania przewidującego merytoryczne zakończenie postępowania w sprawie o wykroczenie w oparciu o orzeczenie referendarza sądowego o przedmiocie procesu w formie nakazu karnego,



z drugiej strony zdaje się w gruncie rzeczy podważać sens proponowanej zmiany poprzez kwestionowanie rangi takiego orzeczenia i jego wiążącego charakteru. Wydaje się przy tym w sposób nieuprawniony łączyć wiążący charakter orzeczenia (rozstrzygnięcia sporu prawnego) z jego ostatecznością. Podążając tym torem rozumowania, można by usprawiedliwić orzekanie przez referendarza sądowego w formie nakazu karnego nie tylko w sprawach o wykroczenia powszechne, ale także w sprawach karnych sensu stricto, o ile tylko towarzyszyłoby temu wprowadzenie sądowej kontroli decyzji referendarza. Nic bardziej błędnego, a zwłaszcza niebezpiecznego z gwarancyjnego punktu widzenia. Na tle argumentacji zawartej w uzasadnieniu projektu warto dodatkowo podkreślić, że proponowane ograniczenie kompetencji orzeczniczych referendarza sądowego do stosowania nagany lub wymierzania kary grzywny w żadnym stopniu nie odbiera jego orzeczeniu rangi orzeczenia o przedmiocie procesu (postępowania w sprawie o wykroczenie), zawierającego wiążące rozstrzygnięcie sporu prawnego dotyczącego odpowiedzialności za wykroczenie, w którym przejawia się wymiar sprawiedliwości.

W kategorii nieporozumienia należy oceniać inny fragment uzasadnienia analizowanej propozycji normatywnej, w którym projektodawca podejmuje próbę wykazania kompetencji referendarza sądowego do orzekania o przedmiocie procesu (postępowania w sprawach o wykroczenia powszechne) w oparciu o zestawienie jego pozycji z pozycją organów legitymowanych do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego. Przyjmując na tej podstawie, że uprawnienie do nakładania grzywny powinno tym bardziej przysługiwać referendarzom sądowym, których pozycja ustrojowa zakłada ich bezstronność i niezależność, ignoruje w istocie uwypukloną przez siebie wcześniej różnicę między rozstrzygnięciem o odpowiedzialności za wykroczenie powszechne w postępowaniu mandatowym i w postępowaniu sądowym, wyrażającą się w tym, że mandat karny nie jest orzeczeniem o przedmiocie procesu, w którym przejawia się sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Upatruje w ten sposób umocowania dla kompetencji do orzekania o przedmiocie procesu przez referendarzy sądowych



w upoważnieniu organów mandatowych do rozstrzygania o odpowiedzialności za wykroczenie powszechne poprzez nałożenie grzywny w formie mandatu karnego, które takiego orzekania nie stanowi. Brak w tym wnioskowaniu logicznej konieczności jest oczywisty. Na marginesie można jedynie zauważyć, że byłoby ono uprawnione, gdyby służyło uzasadnieniu kompetencji referendarzy sądowych do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego.

Nie umniejszając wagi podniesionych dotąd uwag, należy stwierdzić, że zasadnicze zastrzeżenia, jakie nasuwa propozycja legislacyjna przewidująca upoważnienie referendarzy sądowych do orzekania w przedmiocie procesu w formie nakazu karnego, wyłaniają się na tle wzorca konstytucyjnego zawartego w art. 42 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdego uważa się za niewinnego dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu. Wzorzec ten został całkowicie pominięty przez projektodawcę. Można się zastanawiać nad powodami tego stanu rzeczy, zważywszy, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego do ugruntowanych należy pogląd, że konstytucyjne wymagania określone w art. 42 Konstytucji RP znajdują odniesienie do wszystkich postępowań o charakterze represyjnym (sankcjonująco-dyscyplinującym), a więc takich, które przewidują wobec obywatela określoną formą ukarania lub sankcji. Zakres stosowania art. 42 Konstytucji obejmuje więc nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialność za przestępstwa, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki, w tym odpowiedzialność za wykroczenia powszechne (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2003 r., K 18/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 103; wyrok TK z 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62). Nie powinno ująć uwadze, że norma wyrażona w art. 42 ust. 3 Konstytucji RP znajduje odzwierciedlenie w zakresie regulacji postępowania w sprawach o wykroczenia na gruncie ustawowym w postaci recepcji art. 5 KPK, przewidującego, że oskarżonego uważa się za niewinnego dopóki wina jego nie zostanie udowodniona i stwierdzona prawomocnym wyrokiem. Na tle przytoczonych rozwiązań normatywnych,

gwoli uniknięcia niejasności, wymaga podkreślenia, że orzeczenie, które - zgodnie z analizowaną propozycją normatywną - miałyby wydawać referendarz sądowy wymierzając naganę lub grzywnę przesądzałoby w sposób niewątpliwy winę obwinionego; byłoby oparte na jej stwierdzeniu. Mając to na względzie nie ma żadnego sposobu, aby uchylić się od konstatacji, że propozycja ta, zarówno w zakresie dotyczącym formy nakazu karnego jako orzeczenia przesądzającego winę oskarżonego, jak i udzielenia upoważnienia do jego wydania organowi, który nie jest sądem, pozostaje w oczywistej kolizji z wzorcem konstytucyjnym określonym w art. 42 ust. 3 Konstytucji RP oraz standardem ustawowym przewidzianym w art. 5 KPK w zw. z art. 8 KPW. Dodać wypada, że w świetle tych unormowań z gruntu chybione są analogie, do których sięga projektodawca w uzasadnieniu projektu, upatrując uzasadnienia dla powierzenia referendarzom sądowym kompetencji do wydawania nakazu karnego w tym, że przysługuje im prawo wydawania nakazu zapłaty w postępowaniu cywilnym, którego nie dotyczą wymagania oraz standardy przyjęte w powołanych przepisach ustawy zasadniczej i Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

3. W przypadku propozycji normatywnej dotyczącej zmiany zasad nakładania grzywny w drodze mandatu karnego zasadnicze wątpliwości nasuwa jej zgodność z konstytucyjną zasadą sądowego wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP). Aby zdać z nich w pełni sprawę warto ponownie zaznaczyć, że to co sprawia, że podobne wątpliwości nie ujawniają się w przypadku obowiązującego modelu postępowania mandatowego wiąże się z oparciem na jego gruncie rozstrzygnięcia w kwestii odpowiedzialności za wykroczenie powszechne na akceptacji przez sprawcę nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego. Przyjęcie mandatu świadczy o porozumieniu co do takiego rozstrzygnięcia i oznacza zarazem brak sporu prawnego w tym zakresie, którego rozstrzygnięcie wymagałoby sądowego orzeczenia o przedmiocie procesu. Na tym podłożu można oprzeć spostrzeżenie, że proponowana w opiniowanym projekcie rezygnacja z konsensualnego charakteru nakładania grzywny w drodze mandatu karnego, polegająca na zniesieniu możliwości odmowy przyjęcia mandatu karnego



przez osobę, wobec której byłby wydany, oznacza w istocie przyznanie Policji i innym organom mandatowym uprawnienia do w pełni samodzielnego, wiążącego wskazaną osobę, rozstrzygania kwestii odpowiedzialności za wykroczenie powszechne, noszącego znamiona rozstrzygnięcia sporu prawnego wywołanego popełnieniem wykroczenia powszechnego. Nie tracąc z pola widzenia, że chodzi o rozstrzygnięcie o przedmiocie procesu (postępowania w sprawie o wykroczenie powszechne), należy stanowczo stwierdzić, że w drodze omawianej propozycji legislacyjnej projektodawca przewiduje przyznanie organom mandatowym kompetencji, w których wyraża się sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, zastrzeżone w myśl art. 175 ust. 1 Konstytucji RP dla sądów. Nie daje podstawy do obrony takiego rozwiązania normatywnego równocześnie wprowadzenie odwołania do sądu od decyzji zapadającej w formie mandatu karnego, ponieważ mechanizm sądowej kontroli tej decyzji nie jest w stanie zmienić tego, że oznacza ona w istocie wiążące rozstrzygnięcie sporu prawnego w zakresie dotyczącym przedmiotu procesu, które powinno należeć do wyłącznej kompetencji sądów. Z tego samego względu należy odrzucić argumenty natury statystycznej, które miałyby przemawiać na rzecz analizowanego rozwiązania, odwołujące się do kończenia większości spraw, w których odmówiono przyjęcia mandatu, prawomocnym wyrokiem skazującym.

Na marginesie powyższej, zasadniczej krytyki, dla której punktem odniesienia jest konstytucyjny wzorzec sądowego wymiaru sprawiedliwości, godzi się zauważyć, że propozycja normatywna przewidująca uchylenie możliwości odmowy przyjęcia mandatu przez obwinionego niesie ze sobą istotne pogorszenie jego sytuacji procesowej. W rezultacie przyjęcia takiego rozwiązania w warunkach postępowania sądowego, wywołanego wniesieniem odwołania od mandatu, obwiniony byłby zobowiązany do dowodowego wykazania swojej niewinności (arg ex. art. 99a § 2 zd. drugie KPW w projektowanym brzmieniu). O takim ukształtowaniu jego pozycji procesowej przesądzałby jednostronnie, mający władzę ścigania karnego i władzę samodzielnego rozstrzygania o odpowiedzialności za wykroczenie powszechne, by nie powiedzieć,



sądenia, organ mandatowy nakładający grzywnę w drodze mandatu karnego. Oznaczałoby to modelowe oparcie faktycznie pierwszego w sprawie postępowania dowodowego, mającego dostarczyć dowody stanowiące podstawę ustaleń faktycznych pierwszoinstancyjnego ze swej istoty orzeczenia (wyroku) sądu o przedmiocie procesu, na zasadzie domniemania winy obwinionego. Przedstawione konsekwencje opiniowanej propozycji normatywnej wydają się wprost niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia zasady domniemania niewinności, znajdującej zakotwiczenie na gruncie konstytucyjnym (art. 42 ust. 3 Konstytucji RP) oraz ustawowym (art. 5 KPK w zw. z art. 8 KPW).

Dodatkowo można zauważyć, że na gruncie proponowanych rozwiązań prawnych pod znakiem zapytania stoi realność gwarancji prawa obwinionego do sądu w postaci uprawnienia do odwołania się od mandatu karnego. Do sformułowania takiego wniosku skłania propozycja uregulowania art. 99a § 6 KPK, zgodnie z którą sąd rozpoznający sprawę po wniesieniu odwołania może orzec na niekorzyść ukaranego. Nie sposób oprzeć się wrażeniu, że wprost wynikająca z przytoczonej propozycji legislacyjnej konieczność liczenia się przez ukaranego z możliwością pogorszenia swojej sytuacji prawnej w razie skorzystania z prawa odwołania będzie w praktyce w sposób znaczący oddziaływała zniechęcająco, a nawet odstraszałąco, w zakresie dotyczącym realizacji uprawnienia do zaskarżenia mandatu karnego. Negatywne skutki tego efektu nie dotyczą jedynie sfery gwarancyjnej związanej z zapewnieniem obywatelowi w sposób realny prawa do sądu. Ujawniają się również w aspekcie kontroli prawidłowości nakładania grzywien w formie mandatów karnych. Rezygnacja z odwołania od tych decyzji podyktowana obawą pogorszenia swojej sytuacji procesowej może istotnie zawęzić obszar wskazanej kontroli, poszerzając w konsekwencji zakres autonomii i wyłączności Policji oraz innych



organów mandatowych w sferze rozstrzygania kwestii odpowiedzialności za wykroczenia powszechne.

4. Nie zamierzając w żadnej mierze podważyć podniesionych dotychczas uwag i opowiadając się zdecydowanie za utrzymaniem obowiązujących rozwiązań prawnych w zakresie ukształtowania modelu postępowania mandatowego, można postawić pytanie o powody, dla których istotna zmiana tego modelu proponowana w opiniowanym projekcie jest przewidziana wyłącznie w odniesieniu do spraw o wykroczenia powszechne, a nie dotyczy postępowania mandatowego w sprawach o wykroczenia skarbowe. Taki dualizm w zakresie ukształtowania modelu postępowania mandatowego w polskim systemie prawnym z całą pewnością nie jest pożądany, zwłaszcza, że trudno znaleźć dla niego racjonalne uzasadnienie. Nasuwa się w związku z tym myśl, że rzeczywisty cel proponowanych w projekcie zmian w zakresie ukształtowania postępowania mandatowego jest może inny niż zadeklarowane przez projektodawcę usprawnienie postępowania w sprawach o wykroczenia i odciążenie sądów od zajmowania się ich rozpatrywaniem.

5. W świetle przeprowadzonej analizy, uwzględniając przede wszystkim kontekst normatywny wynikający z przepisów Konstytucji RP, stanowczo należy opowiedzieć się przeciwko proponowanym w opiniowanym projekcie zmianom dotyczącym zasad rozstrzygania kwestii odpowiedzialności za wykroczenia powszechne w ramach postępowania nakazowego i postępowania mandatowego.

dr hab. Jarosław Zagrodnik
prof. UŚ, radca prawny