

Warszawa, dn. 13.01.2021 r.

Opinia Zarządu Krajowego Europejskiego Stowarzyszenia Studentów Prawa ELSA Poland w przedmiocie poselskiego projektu Ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia z dnia 08.01.2021 r.

Dnia 8 stycznia 2021 roku grupa posłów złożyła na ręce Marszałka Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. 2001 nr 106 poz. 1148, *dalej jako: Kodeks¹*). Projekt przewiduje zmiany w postępowaniu mandatowym, tj. postępowaniu prowadzonym przez Policję, oraz inne organy, gdy przepis szczególny tak stanowi.

W postępowaniu mandatowym można nałożyć grzywnę w wysokości do 500 złotych, a jeżeli czyn wyczerpuje znamiona wykroczeń określonych w dwóch lub więcej przepisach ustawy - do 1000 złotych. W pewnych przypadkach można również nałożyć grzywnę do 2000 złotych, do 5000 złotych, czy nawet do 7500 złotych. Zgodnie z art. 97 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia funkcjonariusz uprawniony do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego może ją nałożyć jedynie, gdy schwytano sprawcę wykroczenia na gorącym uczynku lub bezpośrednio po popełnieniu wykroczenia, lub gdy stwierdzi jego popełnienie, w szczególności za pomocą przyrządu kontrolno-pomiarowego lub urządzenia rejestrującego, mimo nieschwytania sprawcy na gorącym uczynku lub bezpośrednio potem, i nie zachodzi wątpliwość co do sprawcy czynu.

W obecnym stanie prawnym, osoba ukarana przez funkcjonariusza mandatem może odmówić przyjęcia go (art. 97 § 2 Kodeksu). Oznacza to, że nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego jest dopuszczalne wyłącznie za jego zgodą. Funkcjonariusz organu mandatowego ma w związku z tym obowiązek pouczyć sprawcę wykroczenia, że ma on prawo odmówić przyjęcia mandatu (art. 97 § 3 Kodeksu). Prawo to nie jest niczym obwarowane i sprawca wykroczenia może z niego skorzystać bez podania jakichkolwiek przyczyn, nie narażając się z tego tytułu niemal na żadne ujemne konsekwencje². W razie odmowy przyjęcia mandatu karnego organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę, występuje do sądu z wnioskiem o ukaranie (art. 99 Kodeksu).

¹ Druk sejmowy nr 866, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=866>

² A. Skowron [w:] Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz, wyd. II, Gdańsk-Sopot 2010, art. 97, LEX

We wniosku należy zaznaczyć, że obwiniony odmówił przyjęcia mandatu, a w miarę możliwości podać także przyczyny odmowy³. Istotne jest to, że odmowa przyjęcia mandatu karnego nie stanowi dla sądu okoliczności obciążającej przy wymiarze kary.

Projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia przewiduje zmianę wyżej omówionych przepisów. Projektodawcy proponują uchylenie art. 97 § 2, zgodnie z którym sprawca wykroczenia może odmówić przyjęcia mandatu karnego i dodanie do art. 98, § 8 o następującej treści: „W razie odmowy odbioru mandatu lub odmowy albo niemożności pokwitowania odbioru mandatu przez ukaranego, funkcjonariusz sporządza na mandacie odpowiednią wzmiankę; wówczas mandat uznaje się za odebrany.” Ukaranemu ma przysługiwać, w terminie 7 dni od dnia nałożenia grzywny mandatem karnym, odwołanie do sądu rejonowego właściwego ze względu na miejsce popełnienia wykroczenia. Warunkiem formalnym odwołania będzie wskazanie, czy ukarany zaskarża mandat co do winy, czy co do kary. Do chwili podjęcia decyzji przez sąd, mandat pozostanie w mocy i będzie wykonalny - chyba, że Sąd wstrzyma jego wykonanie. W postępowaniu sądowym ukarany nie będzie mógł powoływać innych dowodów niż te wskazane w odwołaniu, chyba że dowód nie będzie mu znany w chwili jego wniesienia. W konsekwencji obywatel będzie miał jedynie 7 dni na zebranie dowodów swojej niewinności, mimo że dostęp do pewnych materiałów może być dla niego utrudniony. Sąd rozpoznający sprawę będzie mógł orzec na niekorzyść ukaranego, co stanowi naruszenie zakazu *reformationis in peius*.

Przedstawione propozycje zmian budzą liczne kontrowersje i wątpliwości, w szczególności na tle konstytucyjnej zasady domniemania niewinności, mającej charakter gwarancyjny dla jednostki. Zgodnie z treścią art. 42 ust. 3 Konstytucji RP każdego należy uważać za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu. Konsekwencją tego domniemania w aspekcie proceduralnym jest obowiązek wykazania winy przez oskarżyciela, a w aspekcie materialnym – nakaz rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść oskarżonego. Odnosi się ono do każdego, a zatem nie tylko do osoby podejrzanej czy już oskarżonej, ale również osoby, co do której istnieje jedynie podejrzenie popełnienia przez nią czynu zabronionego.⁴ Ustęp 3 art. 42 posługuje się pewnym zrozumiałym skrótem; wspomina o udowodnieniu winy, nie wspomina o udowodnieniu popełnienia czynu. Ponieważ jednak, co oczywiste, wina nie może występować w oderwaniu od

³ K. Dąbkiewicz [w:] Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2017, art. 97, LEX

⁴ M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, art. 42, LEX

czynu, sformułowanie ust. 3 zawiera w sobie również wymóg stwierdzenia przez sąd faktu popełnienia czynu. Domniemanie niewinności oznacza, że fakt popełnienia zabronionego czynu i popełnienia go w sposób zawiniony musi być udowodniony, tzn. wykazany w sposób przekonujący organowi orzekającemu o karze.⁵ Również art. 5 § 1 Kodeksu postępowania karnego, który stosuje się odpowiednio w sprawach o wykroczenia, konstruuje domniemanie niewinności. Tymczasem proponowana przez projektodawców zmiana w sposób oczywisty stoi w sprzeczności z wyżej omówioną zasadą, wyrażoną zarówno w Konstytucji RP, jak i w przepisach proceduralnych. Przerzuca ona bowiem ciężar dowodu na obwinionego - w przypadku złożenia przez niego odwołania od mandatu karnego do sądu rejonowego, będzie musiał wykazać, że czynu nie popełnił, bądź też że popełniony czyn nie był zawiniony. Obywatel będzie uznawany za winnego, jeżeli nie udowodni swojej niewinności. Co więcej, na etapie nałożenia grzywny w drodze mandatu o jego winie przesądzi funkcjonariusz Policji, a nie Sąd. W tym miejscu warto wskazać na art. 175 Konstytucji RP, który stanowi, że: "Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe.". Co do zasady, domniemanie niewinności zostaje obalone przez wydanie wyroku skazującego; wątpliwości mogą pojawić się w przypadku wyroku warunkowo umarzającego postępowanie karne. Z całą pewnością należy jednak stwierdzić, że na etapie nakładania grzywny w drodze mandatu karnego, domniemanie niewinności nie zostaje obalone i funkcjonuje nadal. Tym samym, w przypadku postępowania sądowego, to oskarżyciel powinien wykazać winę osoby ukaranej.

Krytycznie należy także odnieść się do uzasadnienia sporządzonego przez wnioskodawców, które de facto nie jest uzasadnieniem, a jedynie streszczeniem proponowanych zmian. Wnioskodawcy nie poruszają kwestii wspomnianych przez nas zagrożeń, a także nie przedstawiają żadnych argumentów prawnych za możliwością wprowadzenia takiej regulacji (a czynią to w odniesieniu do wprowadzenia proponowanego art. 94a Kodeksu). Zamiast tego wskazują, że projekt na celu usprawnienie postępowania w sprawach o wykroczenia oraz odciążenie sędziów sądów powszechnych od obowiązków związanych z rozpoznawaniem spraw o wykroczenia. Podkreślają także, że przeważająca większość spraw o wykroczenia wnoszonych do sądu w związku z odmową przyjęcia mandatu przez sprawcę kończy się wydaniem prawomocnego wyroku skazującego, a „odmowa przyjęcia mandatu przez sprawcę niejednokrotnie ma charakter impulsywny i nieprzemyślany”, co nie zostało poparte żadną rzetelną analizą, czy też zestawieniem danych. Powyższe

⁵ P. Sarnecki [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 42, LEX

argumenty należy uznać za nietrafne, bowiem zarówno znaczne obciążenie sądów, jak i rezultaty poszczególnych spraw, czy też motywacja obywateli do odmowy przyjęcia mandatu, nie mogą uzasadniać ingerowania w ich konstytucyjne prawa i wolności, uznane również na gruncie prawa międzynarodowego. Art. 6 ust. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka stanowi, że: „Każdego oskarżonego o popełnienie czynu zagrożonego karą uważa się za niewinnego do czasu udowodnienia mu winy zgodnie z ustawą.” Również w art. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/343 z dnia 9 marca 2016 roku zapisano, że: „Państwa członkowskie zapewniają, aby podejrzani i oskarżeni byli uważani za niewinnych, do czasu udowodnienia im winy zgodnie z prawem.”

Podsumowując, proponowane zmiany należy ocenić negatywnie, jako godzące w zasady leżące u podstaw wymiaru sprawiedliwości, które zagwarantowane zostały w Konstytucji RP. Dodatkowo, projektowane zmiany uważamy za mające na celu zniechęcanie obywateli na odwoływanie się od grzywien wymierzonych w postępowaniu mandatowych, ze względu na sam wymóg ich zaskarżania oraz stosunkowo krótki termin na poczynienie tego. Obecnie projekt ustawy budzi wiele zastrzeżeń i jest przedmiotem krytyki.

Tekst przygotowany przez Komitet Prawny ELSA Poland.

Zarząd Krajowy

Europejskiego Stowarzyszenia Studentów Prawa ELSA Poland