



FUNDACJA  
BATOREGO

IM. STEFANA

ul. Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. 22 536 02 00  
fax 22 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

18 stycznia 2021

### **Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych w sprawie projektu zmiany Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia**

8 stycznia 2021 r. do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (druk nr 866/IX kadencja Sejmu), który przewiduje nowelizację Kodeksu wykroczeń, Kodeksu karnego wykonawczego i ustawy o służbie cywilnej.

Najważniejsze zmiany proponowane w projekcie sprowadzają się do dwóch zagadnień: po pierwsze, do przyznania referendarzom sądowym kompetencji do wydawania nakazów karnych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia (zgodnie z proponowanym art. 94a k.p.w., referendarz sądowy mógłby na posiedzeniu wydać nakaz karny w sprawach o wykroczenia, w których wystarczające jest wymierzenie nagany albo grzywny; nakazem karnym nie można by orzec środka karnego); po drugie, do zniesienia instytucji odmowy przyjęcia mandatu (uchylenie art. 97 § 2 k.p.w.) z daleko idącymi negatywnymi konsekwencjami dla obwinionego.

Uzasadniając konieczność nowelizacji obowiązujących przepisów projektodawcy wskazują, że:

- *W konsekwencji proponowanych regulacji, w szczególności przerzucenia ciężaru procesowego zaskarżenia mandatu na ukaranego, należałoby się spodziewać znacznego zmniejszenia wpływu spraw o wykroczenia do sądu. Ponadto proponowane postępowanie odciążałoby funkcjonariuszy od składania dużej liczby wniosków o ukaranie, na rzecz przekazania do sądu materiałów sprawy, a także że*
- *Projektowana ustawa ma na celu usprawnienie postępowania w sprawach o wykroczenia oraz odciążenie sędziów sądów powszechnych od obowiązków związanych z rozpoznawaniem spraw o wykroczenia.*

W ocenie Zespołu co najmniej trzy propozycje zawarte w treści wspomnianego projektu ustawy pozostają w sprzeczności z postanowieniami Konstytucji RP oraz Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

1. Pierwszą z nich jest założenie, że grzywna nałożona mandatem karnym przez funkcjonariusza Policji ma stać się natychmiast wykonalna, a ukarany nie może odmówić przyjęcia mandatu. Ukarany będzie mógł zaskarżyć w terminie 7 dni do sądu rejonowego nałożony mandat karny, zarówno co do winy, jak i co do kary. Mandat karny będzie jednak pozostawał w mocy do czasu jego uchylenia i będzie wykonalny, chyba że sąd wstrzyma jego wykonalność.

Proponowana regulacja powoduje więc, że po jej wejściu w życie o ukaraniu obwinionego będzie decydował jednoosobowo funkcjonariusz Policji, nie zaś sąd, a jego decyzja będzie natychmiast skuteczna, naruszając nie tylko domniemanie niewinności i prawo do rzetelnego procesu sądowego, ale także prawa majątkowe obywatela (grzywna będzie musiała zostać zapłacona). Spowoduje to nałożenie obowiązku uiszczania grzywny na osoby, którym nie można przypisać winy, a więc które nie spełniają koniecznego warunku przypisania odpowiedzialności (art. 1 § 2 kodeksu wykroczeń). W tym zakresie przepisy projektu są więc sprzeczne z wyrażoną w art. 42 ust. 1 i 2 Konstytucji zasadą *nulla poena sine culpa*, a także zasadą domniemanie niewinności (art. 42 ust. 3 Konstytucji). Utrudniają nadto realizację wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu i pozostają w sprzeczności z zasadą trójpodziału władzy i oddzielenia władzy sądowniczej od innych władz (art. 10 ust. 1 i 2 w zw. z art. 175 ust. 1 i art. 177 Konstytucji).

2. Drugą zasługującą na jednoznacznie negatywną ocenę propozycją jest wprowadzenie przy wnoszeniu odwołania wymogu dochowania szeregu warunków formalnych trudnych, a w wielu przypadkach nawet niemożliwych do spełnienia przez obywatela. Ukaranym musiałby bowiem wskazać, czy zaskarża mandat co do winy, czy co do kary. Ponadto odwołanie powinno wskazywać wszystkie znane skarżącemu dowody na poparcie swych twierdzeń, pod rygorem utraty przez obwinionego prawa do powoływania tych dowodów w dalszym postępowaniu. Ukaranym nie mógłby w postępowaniu sądowym powoływać innych dowodów niż wskazane w odwołaniu, chyba że dowód nie był mu znany w chwili wniesienia odwołania.

Tak skonstruowana prekluzja dowodowa, dopuszczalna w postępowaniach cywilnych, przede wszystkim w obrocie profesjonalnym, jest nie do pomyślenia w szeroko rozumianym postępowaniu karnym, do którego zaliczyć należy postępowanie w sprawach o wykroczenia. W postępowaniu tym zasadniczą wartością powinno być bowiem ustalenie prawdy materialnej – zarówno co do przebiegu zdarzenia, jak i co do okoliczności dotyczących rzekomego sprawcy. Przyjęte w projekcie tak istotne ograniczenie inicjatywy dowodowej obwinionego narusza nie tylko założenie dążenia do ustalenia prawdy materialnej, ale i prawo do obrony oraz domniemanie niewinności; wedle projektodawców to obwiniony ma udowadniać swoją niewinność, nie zaś – jak wymagają tego standardy postępowania karnego – organy ścigania są obowiązane udowadniać sprawstwo i winę. W tym zakresie projektowane przepisy pozostają w sprzeczności z zasadą domniemanie niewinności i prawa do obrony wyrażoną w art. 42 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji RP.

3. Po trzecie, w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji nie obowiązywałby zakaz *reformationis in peius*, tak więc sąd mógłby wymierzyć karę surowszą lub surowszego rodzaju, jak również orzec środek karny, co może wywoływać „efekt mrożący”. Gwarancyjny charakter tego zakazu polega bowiem na zapewnieniu swobody zaskarżania orzeczeń w warunkach możliwości podjęcia nieskrepowanej decyzji co do poddania orzeczenia kontroli sądu (czy kontroli instancyjnej). Zakaz *reformationis in peius* jest jednym z niezwykle istotnych elementów prawa oskarżonego do obrony oraz prawa do sądu. Państwo nie może zniechęcać obywateli do odwołania się do sądu poprzez straszenie ich tym, że mogą zostać surowiej potraktowani, jak to zamierzają czynić autorzy projektu. Tym samym omawiana propozycja stanowi istotne naruszenie prawa do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji), prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Wspomniane wyżej przepisy projektu pozostają nadto w sprzeczności z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji) oraz wywodzonym z art. 2 Konstytucji zasadami poprawnej legislacji i określoności prawa. Wprowadzane ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw nie znajdują uzasadnienia w jakichkolwiek innych wartościach konstytucyjnych, naruszają istotę wymienionych praw i wolności, a także zasadę proporcjonalności. Z tego powodu są one także sprzeczne z art. 31 ust.

3 Konstytucji. Trudno przy tym nie odnieść wrażenia, że przedłożona propozycja podważa fundamentalne w społeczeństwie demokratycznym zaufanie obywateli do państwa. Przyjęte regulacje zmierzają bowiem do nieproporcjonalnego ograniczenia swobody kwestionowania mandatu nałożonego przez podlegające władzy wykonawczej organy stojące na straży bezpieczeństwa i porządku publicznego, a tym samym utrudnienia odwoływania się w sprawach, w których jednostka nie zgadza się z jej zdaniem arbitralnym działaniem funkcjonariuszy państwa. Proponowana nowelizacja, biorąc pod uwagę czas, w którym została przedłożona i kontekst społeczny, jest także przejawem przedmiotowego traktowania obywateli korzystających ze swoich praw i wolności oraz oczekujących, że wątpliwości odnośnie do legalności ich działań będą wyjaśniane w uczciwym postępowaniu przed niezależnymi i bezstronnymi organami. Wskazuje to na faktyczne odwrócenie konstytucyjnego porządku rzeczy, w którym rolą państwa jest zapewnienie możliwości jak najszerzego korzystania przez jednostkę z przynależnych jej praw i wolności, a limitowanie tych praw i wolności wymaga uzasadnienia, musi być proporcjonalne i w przypadkach spornych stwarzać jednostce realne szanse kwestionowania działań państwa w ramach sprawiedliwych procedur.

Ponadto, wbrew twierdzeniom zawartym w uzasadnieniu, przywołane przepisy projektu pozostają w sprzeczności z wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi, w szczególności zaś z art. 6 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 lit. b Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a także z art. 2 Protokołu nr 7 do EKPC. Omówione już powyżej ograniczenia możliwości powoływania dowodów w odwołaniu od orzeczenia wydanego przez referendarza sądowego stanowią przejaw nadmiernego formalizmu, wielokrotnie piętnowanego przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (także w wyrokach dotyczących Polski) jako nieproporcjonalnego ograniczenia prawa do sądu. Także zniesienie zakazu *reformationis in peius* nie da się pogodzić z wypracowanym w orzecznictwie Trybunału standardem, zgodnie z którym niedopuszczalne jest takie ukształtowanie sytuacji strony postępowania karnego, w której rezygnuje ona z dostępu do sądu i gwarancji rzetelnego postępowania sądowego z obawy przed pogorszeniem swojej sytuacji, także w postaci wydania surowszego orzeczenia niż to, które chciałaby kwestionować.

### **Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego**

**dr hab. Piotr Bogdanowicz**, Katedra Prawa Europejskiego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

**Łukasz Bojarski**, prezes zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRiS, były członek Krajowej Rady Sądownictwa

**Jacek Czaja**, prezes Towarzystwa Prawniczego w Lublinie, były wiceminister sprawiedliwości

**dr hab. Monika Florczak-Wątor**, profesor w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego

**dr hab. Agnieszka Frąckowiak-Adamska** – adiunkt w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

**Jarosław Gwizdak**, prawnik, działacz społeczny, członek Zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRiS

**dr hab. Wojciech Jasiński**, adiunkt w Katedrze Postępowania Karnego Uniwersytetu Wrocławskiego

**dr Piotr Kładoczny**, Katedra Prawa Karnego Uniwersytetu Warszawskiego, sekretarz zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

**mec. Magda Krzyżanowska-Mierzewska**, radca prawny, pracowała jako prawnik w Kancelarii Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, a także w latach 1993 – 1998 jako prawnik w Sekretariacie Europejskiej Komisji Praw Człowieka

**dr hab. Marcin Matczak**, profesor w Katedrze Filozofii Prawa i Nauki o Państwie Uniwersytetu Warszawskiego, partner w Kancelarii Domański Zakrzewski Palinka sp. k.

**dr hab. Sławomir Patyra**, profesor UMCS w Lublinie, kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego, radca prawny

**dr hab. Tomasz Pietrzykowski**, profesor w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa Uniwersytetu Śląskiego

**dr hab. Anna Rakowska-Trela**, profesor w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego, adwokatka

**dr hab. Anna Śledzińska-Simon**, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Wrocławskiego

**dr Tomasz Zalański**, członek zarządu Stowarzyszenia im. prof. Zbigniewa Hołdy, Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp.k.

**prof. dr hab. Fryderyk Zoll**, Katedra Prawa Cywilnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, profesor Uniwersytetu w Osnabrück