

30 - 499 Kraków, ul. Opatkowska 10A/7, NIP: 868-154-12-08, REGON: 120685887
tel. kom.: +48 600 362 234, e-mail: iwona.tworzydlo.wozniak@adwokatura.krakow.pl

Kraków, 9 stycznia 2021 r.

OPINIA PRAWNA

**OCENA ZGODNOŚCI POSELSKIEGO PROJEKTU USTAWY W SPRAWIE ZMIANY USTAWY –
KODEKS POSTĘPOWANIA W SPRAWACH O WYKROCZENIA (DRUK SEJMOWY NR 866) Z
NORMAMI I ZASADAMI WYNIKAJĄCYMI Z KONSTITUCJI RP, PROCESU KARNEGO I
POSTĘPOWANIA W SPRAWACH O WYKROCZENIA W KONTEKŚCIE PROJEKTOWANEGO
USUNIĘCIA PRAWA DO ODMOWY PRZYJĘCIA MANDATU.**

A. ZAKRES OPINII

W niniejszej opinii zostały uwzględnione następujące zagadnienia:

1. Konstytucyjne zasady: państwa prawnego, domniemania niewinności oraz prawa do sprawiedliwego procesu sądowego,
2. Procesowe zasady:
 - 1) domniemania niewinności i udowodnienia winy,
 - 2) braku obowiązku dowodzenia niewinności,
 - 3) prawa do obrony,
 - 4) braku bezwzględnej prekluzji procesowej,
 - 5) odformalizowania zwykłych środków zaskarżenia wnoszonych samodzielnie
 - 6) zakazu *reformationis in peius* (zakaz orzekania na niekorzyść oskarżonego/obwinionego)
 - 7) działania z urzędu i prawa strony do zgłaszania wniosków dowodowych;
3. Projektowana rezygnacja z prawa do odmowy przyjęcia mandatu oraz projektowane zmiany w zakresie postępowania sądowego i nowego środka odwoławczego, wynikające z poselskiego projektu *ustawy w sprawie zmiany ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (druk sejmowy nr 866)*;
4. Wejście w życie projektowanej ustawy (*vacatio legis*),
5. Konkluzje – reasumpcja.

B. ŹRÓDŁA PRAWA

- I. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.** (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej **Konstytucja**), a w szczególności przepisy:

Art. 2. [Zasada demokratycznego państwa prawnego]

Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 42. [Odpowiedzialność karna; prawo do obrony; domniemanie niewinności]

1. Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego.
2. **Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu.**
3. **Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu.**

Art. 45. [Prawo do sądu]

1. Każdy **ma prawo do sprawiedliwego** i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki **przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.**

II. Przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. **Kodeks postępowania karnego** (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 30 z późn. zm., dalej również Kodeks postępowania karnego lub k.p.k.), które na mocy przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. **Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia** (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 729 z późn. zm., dalej również Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia lub k.p.s.w.) w mają zastosowanie do postępowania w sprawach o wykroczenia w szczególności przepisy:

Art. 2 [Zasada prawdy materialnej]

§ 2. Podstawę wszelkich rozstrzygnięć powinny stanowić prawdziwe ustalenia faktyczne.

Art. 5. [Zasada domniemanie niewinności, in dubio pro reo]

§ 1. Oskarżonego uważa się za niewinnego, **dopóki wina jego nie zostanie udowodniona** i stwierdzona prawomocnym wyrokiem.

§ 2. **Niedające się usunąć wątpliwości rozstrzyga się na korzyść oskarżonego.**

Art. 9. [Zasada działania z urzędu]

§ 1. **Organy procesowe prowadzą postępowanie i dokonyją czynności z urzędu**, chyba że ustawa uzależnia je od wniosku określonej osoby, instytucji lub organu albo od zezwolenia władzy.

§ 2. Strony i inne osoby bezpośrednio zainteresowane **mogą** składać wnioski o dokonanie również tych czynności, które organ może lub ma obowiązek podejmować z urzędu.

Art. 74. [Prawa i obowiązki oskarżonego w postępowaniu]

§ 1. Oskarżony **nie ma obowiązku dowodzenia swej niewinności ani obowiązku dostarczania dowodów na swoją niekorzyść.**

Art. 175. [Prawo do składania lub do odmowy składania wyjaśnień]

- § 1. Oskarżony ma prawo składać wyjaśnienia; może jednak bez podania powodów odmówić odpowiedzi na poszczególne pytania lub odmówić składania wyjaśnień. O prawie tym należy go pouczyć.
- § 2. Obecny przy czynnościach dowodowych oskarżony ma prawo składać wyjaśnienia co do każdego dowodu.

Art. 427. [Elementy środka odwoławczego]

- § 1. Odwołujący się powinien wskazać zaskarżone rozstrzygnięcie lub ustalenie, a także podać, czego się domaga.
- § 2. Jeżeli środek odwoławczy pochodzi od oskarżyciela publicznego, obrońcy lub pełnomocnika, powinien ponadto zawierać wskazanie zarzutów stawianych rozstrzygnięciu oraz uzasadnienie.
- § 3. Odwołujący się może również wskazać nowe fakty lub dowody, jeżeli nie mógł powołać ich w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji.

Art. 434. [Zakaz reformationis in peius]

- § 1. Sąd odwoławczy może orzec na niekorzyść oskarżonego jedynie:
- 1) wtedy, gdy wniesiono na jego niekorzyść środek odwoławczy, oraz
 - 2) w granicach zaskarżenia, chyba że ustawa nakazuje wydanie orzeczenia niezależnie od granic zaskarżenia, oraz
 - 3) w razie stwierdzenia uchybień podniesionych w środku odwoławczym, chyba że środek odwoławczy nie pochodzi od oskarżyciela publicznego lub pełnomocnika i nie podniesiono w nim zarzutów albo ustawa nakazuje wydanie orzeczenia niezależnie od podniesionych zarzutów.
- § 2. Środek odwoławczy wniesiony na niekorzyść oskarżonego może spowodować orzeczenie także na korzyść oskarżonego, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 440 lub art. 455.

III. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 729 z późn. zm.) w szczególności przepisy:

Art. 4. [Prawo do obrony. Liczba obrońców]

- § 1. Obwinionemu przysługuje prawo do obrony, w tym do korzystania z pomocy jednego obrońcy, o czym należy go pouczyć.

Art. 8. [Odesłanie do niektórych przepisów wstępnych k.p.k.]

W postępowaniu uregulowanym w niniejszym kodeksie stosuje się odpowiednio przepisy art. 2, art. 4, art. 5, art. 7-9, art. 13, art. 14, art. 15 § 2 i 3, art. 16, art. 18 § 2, art. 20, art. 23 i art. 23a Kodeksu postępowania karnego.

Art. 20. [Obwiniony. Podstawowe prawa i obowiązki obwinionego]

- § 1. Obwinionym jest osoba, przeciwko której wniesiono wniosek o ukaranie w sprawie o wykroczenie.
- § 2. Jeżeli obwiniony nie zna języka polskiego, wniosek o ukaranie oraz rozstrzygnięcia podlegające zaskarżeniu lub kończące postępowanie ogłasza się lub doręcza obwinionemu wraz z tłumaczeniem.
- § 3. Do obwinionego stosuje się odpowiednio art. 72 § 1 i 2, **art. 74 § 1 i 2**, art. 75, art. 76 i **art. 175 Kodeksu postępowania karnego**.

Art. 109. [Zasada odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu w pierwszej instancji; odesłanie do k.p.k.]

- § 1. W postępowaniu odwoławczym stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące postępowania przed sądem pierwszej instancji, chyba że przepisy niniejszego rozdziału stanowią inaczej.
- § 2. Przy rozpoznawaniu środka odwoławczego stosuje się odpowiednio także przepisy art. 425 § 3 i 4, art. 426, **427, 429-438**, 440-443, 447, 449, 453, 454 § 1, art. 455, 456, 462, 463 § 1, art. 465 § 1 i 2, art. 466 i 467 **Kodeksu postępowania karnego**.

C. PRZEDMIOT OPINII

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena zgodności poselskiego projektu ustawy w sprawie zmiany ustawy – Kodeks Postępowania w Sprawach o Wykroczenia (Druk Sejmowy nr 866, dalej *Projekt*) z normami i zasadami wynikającymi z Konstytucji RP, procesu karnego oraz postępowania w sprawach o wykroczenia w kontekście projektowanego usunięcia prawa do odmowy przyjęcia mandatu.

D. POSELSKI PROJEKT USTAWY W SPRAWIE ZMIANY USTAWY – KODEKS POSTĘPOWANIA W SPRAWACH O WYKROCZENIA (DRUK SEJMOWY NR 866)

Przedłożony *Projekt* w ustawie *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia* zakłada całkowite usunięcie prawa do odmowy przyjęcia mandatu oraz wprowadza instytucję odwołania do Sądu od mandatu karnego, w tym również od mandatu, co do którego nastąpiłaby odmowa odbioru, a który uważany był za odebrany.

Powyższe, w szczególności przedstawia się jak następuje:

Art. 1. W ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2020 r. poz. 729, 956, 1423 i 2112) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) (pominięte)
- 2) (pominięte)
- 3) (pominięte)
- 4) (pominięte)
- 5) w art. 97:

a) **uchyla się § 2,**

b) § 3 otrzymuje brzmienie:

„§ 3. Funkcjonariusz nakładający grzywnę jest obowiązany wskazać jej wysokość, określić zachowanie stanowiące wykroczenie, czas i miejsce jego popełnienia oraz kwalifikację prawną, a także poinformować sprawcę wykroczenia o prawie, terminie i sposobie wniesienia środka zaskarżenia oraz o treści przepisu art. 99a § 6.”;

6) w art. 98:

a) (pominięte)

b) w § 3 zdanie drugie i trzecie otrzymują brzmienie:

„Mandat powinien zawierać pouczenie o obowiązku uiszczenia grzywny w terminie 7 dni od daty jej nałożenia tym mandatem oraz o skutkach nieuiszczenia grzywny w terminie. **Grzywnę uważa się za nałożoną takim mandatem z chwilą jego odbioru przez ukaranego.**”;

c) (pominięte)

d) dodaje się § 6-8 w brzmieniu:

„§ 6. Mandat karny, o którym mowa w § 1 pkt 3, staje się prawomocny z chwilą uiszczenia uprawnionemu organowi grzywny we wskazanym terminie – w przypadku, o którym mowa w § 4 pkt 1.

§ 7. Grzywnę uważa się za nałożoną mandatem karnym, o którym mowa w § 1 pkt 3, z chwilą jego odbioru przez ukaranego – w przypadku, o którym mowa w § 4 pkt 2.

§ 8. 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.”;

7) art. 99 otrzymuje brzmienie:

„Art. 99. W razie nieuiszczenia w wyznaczonym terminie grzywny nałożonej mandatem zaocznym w przypadku, o którym mowa w art. 98 § 4 pkt 1, organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę, występuje do sądu z wnioskiem o ukaranie. We wniosku tym należy zaznaczyć, że obwiniony nie uiścił grzywny nałożonej mandatem zaocznym.”;

8) po art. 99 dodaje się art. 99a-99d w brzmieniu:

„Art. 99a. § 1. Od nieprawomocnego mandatu karnego ukaranemu przysługuje, w terminie 7 dni od dnia nałożenia grzywny tym mandatem karnym, odwołanie do sądu rejonowego właściwego ze względu na miejsce popełnienia wykroczenia. Odwołanie wnosi się bezpośrednio do sądu. Przepis art. 429 Kodeksu postępowania karnego stosuje się odpowiednio.

§ 2. Odwołujący się powinien wskazać zaskarżony mandat karny oraz czy zaskarża mandat co do winy, czy co do kary. Odwołanie powinno wskazywać wszystkie znane skarżącemu dowody na poparcie swoich twierdzeń.

§ 3. O wniesieniu odwołania sąd zawiadamia:

- 1) w terminie 3 dni organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę zaskarżonym mandatem karnym, wzywając do nadesłania w terminie 7 dni materiałów sprawy; organ ten uprawniony jest do występowania w sprawie w charakterze oskarżyciela publicznego;
- 2) ujawnionego pokrzywdzonego, pouczając go o przysługujących uprawnieniach; przepis art. 26 § 3 stosuje się odpowiednio.

§ 4. Sąd może wstrzymać wykonanie zaskarżonego mandatu karnego.

§ 5. Ukaraný nie może w postępowaniu sądowym powoływać innych dowodów, niż wskazane w § 2 w zdaniu drugim, chyba że dowód nie był mu znany w chwili wniesienia odwołania.

§ 6. Sąd rozpoznający sprawę po wniesieniu odwołania może orzec na niekorzyść ukaranego.

§ 7. Po rozpoznaniu odwołania sąd orzeka o utrzymaniu zaskarżonego mandatu karnego w mocy albo uchyla mandat karny i orzeka co do istoty lub umarza postępowanie.

§ 8. W kwestiach nieuregulowanych do odwołania od mandatu karnego oraz postępowania w przedmiocie rozpoznania odwołania stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące apelacji oraz postępowania apelacyjnego.

Art. 99b. § 1. Od wyroku sądu zapadłego w wyniku rozpoznania odwołania przysługuje stronom apelacja.

§ 2. W postępowaniu apelacyjnym przepis art. 99a § 5 stosuje się odpowiednio.

Art. 99c. Z zastrzeżeniem przepisu art. 98 § 6, mandat karny staje się prawomocny z upływem terminu do wniesienia odwołania, z chwilą cofnięcia odwołania lub z chwilą uprawomocnienia się wyroku utrzymującego w mocy mandat karny albo wyroku sądu odwoławczego utrzymującego w mocy taki wyrok.

Art. 99d. O sposobie zakończenia postępowania zainicjowanego wniesieniem odwołania sąd, w którym wydano prawomocne rozstrzygnięcie kończące to postępowanie, w terminie 3 dni, zawiadamia organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę zaskarżonym mandatem karnym, przesyłając jednocześnie odpis tego rozstrzygnięcia.”;

- 9) art. 101 w § 2 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

„Uprawniony do uchylenia prawomocnego mandatu karnego jest sąd okręgowy, na którego obszarze działania została nałożona grzywna.”.

Art. 2. (pominięte)

Art. 3. (pominięte)

Art. 4. W ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. 2020, poz. 265 i 285) w art. 52 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1, po którym dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

„2. Przepis ust.1 pkt 1 nie dotyczy podsekretarzy stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, przez których Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad działalnością sądów.”.

Art. 5. (pominięte)

Art. 6. (pominięte)

Art. 7. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

E. ANALIZA PRAWNA

Mając na uwadze przywołane powyższej przepisy Konstytucji, *Kodeksu Postępowania Karnego* oraz *przepisy Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*, należy stwierdzić co następuje:

Zmiana projektowa w art. 1 pkt 5 lit. a *Projektu*, zakładająca uchylenie w art. 97 *Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia* przepisu § 2, uchyla **instytucję odmowy mandatu karnego**.

Zgodnie bowiem dotychczasowym brzmieniem przepisu art. 97 § 2 k.p.s.w. **sprawca wykroczenia może odmówić przyjęcia mandatu karnego**. W takim przypadku zgodnie z dotychczasowym brzmieniem przepisu art. 99 k.p.s.w. **w razie odmowy przyjęcia mandatu karnego** lub nieuiszczenia w wyznaczonym terminie grzywny nałożonej mandatem zaocznym, **organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę, występuje do sądu z wnioskiem o ukaranie**. We wniosku tym należy zaznaczyć, że obwiniony odmówił przyjęcia mandatu albo nie uiszczył grzywny nałożonej mandatem zaocznym, a w miarę możliwości podać także przyczyny odmowy.

Zgodnie natomiast z projektowaną zmianą w art. 2 pkt 7 *Projektu*, dotychczasowe brzmienie w/w przepisu art. 99 k.p.s.w. ma otrzymać brzmienie: „W razie nieuiszczenia w wyznaczonym terminie grzywny nałożonej mandatem zaocznym w przypadku, o którym mowa w art. 98 § 4 pkt 1, organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę, występuje do sądu z wnioskiem o ukaranie. We wniosku tym należy zaznaczyć, że obwiniony nie uiszczył grzywny nałożonej mandatem zaocznym.”.

Jednocześnie, zgodnie z projektowaną w art. 1 pkt 6 lit. d *Projektu* zmianą, do art. 98 k.p.s.w. dodaje się m.in. § 8 w brzmieniu: **§ 8. 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.”;

Nadto po w/w art. 99 k.p.s.w. wedle art. 1 pkt 8 Projektu proponuje się dodać m.in. art. 99a w brzmieniu:

„Art. 99a. § 1. Od nieprawomocnego mandatu karnego ukaranemu przysługuje, w terminie 7 dni od dnia nałożenia grzywny tym mandatem karnym, odwołanie do sądu rejonowego właściwego ze względu na miejsce popełnienia wykroczenia. Odwołanie wnosi się bezpośrednio do sądu. Przepis art. 429 Kodeksu postępowania karnego stosuje się odpowiednio.

§ 2. Odwołujący się powinien wskazać zaskarżony mandat karny oraz czy zaskarża mandat co do winy, czy co do kary. Odwołanie powinno wskazywać wszystkie znane skarżącemu dowody na poparcie swoich twierdzeń.

§ 3. O wniesieniu odwołania sąd zawiadamia:

- 3) w terminie 3 dni organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę zaskarżonym mandatem karnym, wzywając do nadesłania w terminie 7 dni materiałów sprawy; organ ten uprawniony jest do występowania w sprawie w charakterze oskarżyciela publicznego;
- 4) ujawnionego pokrzywdzonego, pouczając go o przysługujących uprawnieniach; przepis art. 26 § 3 stosuje się odpowiednio.

§ 4. Sąd może wstrzymać wykonanie zaskarżonego mandatu karnego.

§ 5. Ukarany nie może w postępowaniu sądowym powoływać innych dowodów, niż wskazane w § 2 w zdaniu drugim, chyba że dowód nie był mu znany w chwili wniesienia odwołania.

§ 6. Sąd rozpoznający sprawę po wniesieniu odwołania może orzec na niekorzyść ukaranego.

§ 7. Po rozpoznaniu odwołania sąd orzeka o utrzymaniu zaskarżonego mandatu karnego w mocy albo uchyla mandat karny i orzeka co do istoty lub umarza postępowanie.

§ 8. W kwestiach nieuregulowanych do odwołania od mandatu karnego oraz postępowania w przedmiocie rozpoznania odwołania stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące apelacji oraz postępowania apelacyjnego.”.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż w/w projektowane zmiany naruszają Konstytucyjne zasady: państwa prawnego, domniemania niewinności oraz prawa do sprawiedliwego procesu sądowego, jak też procesowe zasady:

- 1) domniemania niewinności i udowodnienia winy,
- 2) braku obowiązku dowodzenia niewinności,
- 3) prawa do obrony,
- 4) braku bezwzględnej prekluzji procesowej,
- 5) odformalizowania zwykłych środków zaskarżenia wnoszonych samodzielnie,
- 6) zakazu *reformationis in peius* (zakaz orzekania na niekorzyść oskarżonego/obwinionego)
- 7) działania z urzędu oraz prawa stron do zgłaszania wniosków dowodowych.

W szczególności należy wskazać, iż przewidziana w projekcie eliminacja prawa odmowy przyjęcia mandatu, poprzez przyjęcie, że mandat karny **uznaje się za odebrany, w razie odmowy odbioru mandatu lub** odmowy albo niemożności pokwitowania odbioru mandatu przez ukaranego **i sporządzenia przez funkcjonariusza na mandacie odpowiedniej wzmianki**, tworzy fikcję prawną doręczenia mandatu (art. 1 pkt 5 lit. a i pkt 6 lit. d *Projektu*). Jednocześnie wskazać należy, iż zgoła inne są **przesłanki odmowy odbioru mandatu**, gdzie **przesłanką odmowy jest brak akceptacji mandatu przez ukaranego**, a zupełnie inną przesłanką jest **odmowa pokwitowania odbioru przez ukaranego**, inną też przesłanką jest „**niemożność pokwitowania odbioru przez ukaranego**” gdzie już przyczyny mogą być różne, w tym niezawinione przez ukaranego. Zrównywania zatem w/w okoliczności w skutkach prawnych jest nieuzasadnione. Dla uznania mandatu karnego za odebrany wystarczy „odpowiednia wzmianka funkcjonariusza”, przy czym projektodawca nie wymaga, aby funkcjonariusz we wzmiance określił chociażby rodzajowo przyczynę z jakiej faktycznie mandat karny nie został odebrany, wystarczy „**odpowiednia wzmianka**”. W kontekście powyższego szczególnie enigmatycznie brzmi w/w „**niemożność pokwitowania odbioru przez ukaranego**” co może teoretycznie sprowadzać się nawet do nieobecności ukaranego na miejscu zdarzenia i w trakcie procedury karania mandatem karnym, z całą bowiem pewnością w tej sytuacji zachodzi niemożność pokwitowania odbioru przez ukaranego z uwagi na nieobecność ukaranego, a to z kolei w zasadzie wypełniałoby przesłanki dla ukarania mandatem karnym zaocznym i w konsekwencji wniosek o ukaranie, a nie konieczność wnoszenia odwołania. Projektowana regulacja nie gwarantuje należytej ochrony praw osób ukaranych mandatem karnym i jest zbyt szeroka i bardzo nieprecyzyjna, przez co może prowadzić do nadużyć względem osoby ukaranej. **Podważenie treści owej „odpowiedniej wzmianki funkcjonariusza” będzie bowiem procesowo niewykonalne wobec domniemania jej legalności.**

Nadto, w świetle projektowanych zmian, bez względu na to czy mandat karny zostałby odebrany czy tylko uznany za odebrany, grzywna nałożona mandatem karnym byłaby od razu wykonalna, mimo, iż sam mandat karny jeszcze nie byłby prawomocny. Wedle bowiem projektowanego nowego brzmienia przepisu art. 98 § 3 zd. 2 k.p.s.w. (w art. 1 pkt 6 lit. b *Projektu*), „**Grzywnę uważa się za nałożoną takim mandatem z chwilą jego odbioru przez ukaranego.**”. Zgodnie zaś z przywołaną powyżej projektowaną zmianą **mandat uważany byłby za odebrany również z sytuacji zamieszczenia odpowiedniej wzmianki przez funkcjonariusza m.in. w sytuacji odmowy przyjęcia mandatu.** Inaczej niż, obecnie, kiedy mandat karny staje się prawomocny z chwilą pokwitowania jego odbioru przez ukaranego (art. 98 § 3 in fine k.p.s.w.) i podlega wówczas wykonaniu, poprzez uiszczenie grzywny dobrowolnie w terminie 7 dni albo w drodze przymusowego wykonania.

W takiej sytuacji, grzywna orzeczona **mandatem staje się prawomocna**, (cyt.: „Grzywnę uważa się za nałożoną takim mandatem z chwilą jego odbioru przez ukaranego” - art. 1 pkt 6 lit. b *Projektu* nadający nowe brzmienie art. 98 § 3 in fine k.p.s.w.) oraz **wykonalna zanim sam mandat stanie się prawomocny.** Mandat, w zakresie grzywny, byłby zatem wykonalny z chwilą odbioru przez ukaranego. **Wykonalności orzeczonej grzywny nie wstrzymywałoby nawet wniesienie odwołania do Sądu, zgodnie bowiem z**

projektowanym przepisem art. 99a § 4 k.p.s.w. (art. 1 pkt 8 *Projektu* dodającym art. 99a do k.p.s.w.) **dopiero Sąd mógłby wstrzymać wykonanie zaskarżonego mandatu karnego. Wstrzymania wykonania mandatu możliwe byłoby dopiero po wniesieniu odwołania.**

Zastrzeżenia budzi nadto projektowane wprowadzenie odwołania, zarówno co do wymogów owego środka zaskarżenia, jak też wobec odwołania od mandatu karnego, co do którego ukarany odmówił przyjęcia, a który zgodnie z wyżej przywołanymi zmianami uznany był za odebrany.

Wedle bowiem projektowanego w art. 1 pkt 9 *Projektu* nowego przepisem art. 99a § 1 k.p.s.w. od każdego, w tym nieodebranego a uznanego za odebrany, nieprawomocnego mandatu ukaranemu przysługuje, **w terminie 7 dni od dnia nałożenia grzywny tym mandatem karnym, odwołanie do sądu rejonowego właściwego ze względu na miejsce popełnienia wykroczenia. Odwołanie wnosi się bezpośrednio do sądu.** Przepis art. 429 Kodeksu postępowania karnego stosuje się odpowiednio.

W tej sytuacji ukarany **musiałby bowiem odwoływać się od dokumentu, którego nie posiada, albowiem odmówił jego przyjęcia, co w sposób oczywisty narusza prawo do obrony w podstawowym zakresie. Nadto, w w/w sytuacji ukarany zobowiązany byłby do podjęcia obrony, a zatem prawo do obrony przekształcone zostałoby w obowiązek do obrony, co sprowadziłoby się w zasadzie, do konieczności dostarczania dowodów na niewinność oraz przerzuciłoby ciężar dowodu z organów wymiaru sprawiedliwości na ukaranego.**

W/w prawa ukaranego, w tym prawo do obrony, brak obowiązku obrony, brak obowiązku dowodzenia swojej niewinności, narusza również projektowany art. 99a § 2 k.p.s.w. (art. 1 pkt 8 *Projektu*), wedle które **„Odwołujący się powinien wskazać zaskarżony mandat karny oraz czy zaskarża mandat co do winy, czy co do kary. Odwołanie powinno wskazywać wszystkie znane skarżącemu dowody na poparcie swoich twierdzeń.”**

W myśl projektowanego przepisu § 5 **„Ukarany nie może w postępowaniu sądowym powoływać innych dowodów, niż wskazane w § 2 w zdaniu drugim, chyba że dowód nie był mu znany w chwili wniesienia odwołania.**

W/w przepisy, wprowadzają bowiem bezwzględną prekluzję procesową do postępowania w sprawach o wykroczenia, która nie obowiązuje w takim kształcie nawet w postępowaniu karnym. Co prawda, nowelizacją z 2019 r., wprowadzono do *Kodeksu postępowania karnego* przepis art. 170 § 1 pkt 6, wedle którego oddala się wniosek dowodowy, który został złożony po określonym przez organ procesowy terminie, o którym strona składająca wniosek została zawiadomiona. Jak jednak wynika z brzmienia w/w przepisu organ procesowy **może, ale nie musi wprowadzić prekluzji dowodowej**, przy czym nie może wprowadzić tej prekluzji na początku postępowania ale w jego toku, ani w piśmie procesowym inicjującym postępowanie przed Sądem, ani też w środku odwoławczym. Jednocześnie zgodnie z dodanym przepisem § 1a kp.k. **nie można oddalić wniosku dowodowego na podstawie § 1 pkt 5 lub 6, jeżeli okoliczność, która ma być udowodniona, ma istotne znaczenie dla ustalenia, czy został**

popelniony czyn zabroniony, czy stanowi on przestępstwo i jakie, czy czyn zabroniony został popełniony w warunkach, o których mowa w art. 64 lub art. 65 Kodeksu karnego, lub czy zachodzą warunki do orzeczenia pobytu w zakładzie psychiatrycznym na podstawie art. 93g Kodeksu karnego.

Wskazać należy, iż w żadnym środku odwoławczym, nie obowiązuje konieczność powoływania wszystkich dowodów pod rygorem utraty prawa powoływania ich w dalszym toku postępowania. Co więcej zgodnie z obecnym brzmieniem przepisu art. 427 § 3 k.p.k. **odwołujący się może również wskazać nowe fakty lub dowody, jeżeli nie mógł powołać ich w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji.**

Nadto w/w projektowa zmiana, (projektowany art. 99a § 2 k.p.s.w.) wedle której **odwołujący się powinien wskazać zaskarżony mandat karny oraz czy zaskarża mandat co do winy, czy co do kary**, wprowadza najbardziej sformalizowany w procesie karnym zwykły środek odwoławczy, obowiązujące bowiem w procesie karny zwykłe środki odwoławcze, które również mają zastosowania w postępowaniu o wykroczenia, takich wymogów nie mają. Zgodnie z w/w przepisem art. 427 *Kodeksu postępowania karnego*, który zgodnie z przepisem art. 109 *Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*, stosuje się do postępowania w wprawach o wykroczenia, **odwołujący się powinien wskazać zaskarżone rozstrzygnięcie lub ustalenie, a także podać, czego się domaga (§ 1), a jeżeli środek odwoławczy pochodzi od oskarżyciela publicznego, obrońcy lub pełnomocnika, powinien ponadto zawierać wskazanie zarzutów stawianych rozstrzygnięciu oraz uzasadnienie (§ 2), odwołujący się może również wskazać nowe fakty lub dowody, jeżeli nie mógł powołać ich w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji (§ 3).**

Projektowane zmiany przerzucają zatem ciężar dowodu na ukaranego mandatem karnym, który to na skutek **konieczności wniesienia wyjątkowo sformalizowanego odwołania, zobowiązany jest w oparciu o powołane w tym odwołaniu dowody, dowieść swojej niewinności**. W/w projektowane zmiany **naruszają zatem zasadę domniemania niewinności oraz zasadę udowodnienia winy przez organy procesowe, jak też prawo do obrony i zasadę braku obowiązku dowodzenia niewinności i przedstawiania dowodów na niewinność**, wprowadzając nakaz podjęcia obrony, która zgodnie z obowiązującymi przepisami, jest prawem a nie obowiązkiem, jak też naruszają zasadę działania z urzędu, i prawo strony (a nie obowiązek) do zgłaszania wniosków dowodowych.

Nadto w/w zmiana narusza **zasadę prawdy materialnej**, tj.: art. 2 § 2 k.p.k. w zw. z art. 8 k.p.s.w., **wedle którego podstawę wszelkich rozstrzygnięć powinny stanowić prawdziwe ustalenia faktyczne**, ograniczając co do zasady postępowanie dowodowe tylko do zgłoszonych w odwołaniu twierdzeń ukaranego i dowodów na ich poparcie i wprowadzając ustawową prekluzję procesową.

Zastrzeżenia budzi również projektowane w art. 1 pkt 8 *Projektu*, brzmienie nowego art. 99a § 6 k.p.s.w. wedle którego „**Sąd rozpoznający sprawę po wniesieniu odwołania może orzec na niekorzyść ukaranego.**”.

Powyższe narusza zakaz reformationis in peius, tj.: zakaz orzekania nie niekorzyść oskarżonego/obwinionego, ustanowiony w przepisie art. 434 *Kodeksu postępowania karnego*, który również ma zastosowanie do postępowania w sprawach o wykroczenia, a który stanowi również **jedną z podstawowych gwarancji procesowych oskarżonego/obwinionego**.

Przepis art. 434 k.p.k. stanowi **zakaz pogarszania sytuacji oskarżonego w procesie, gdy orzeczenie nie zostało zaskarżone na niekorzyść oskarżonego**. "Zakaz reformationis in peius" jest instytucją gwarantującą prawo oskarżonego (obwinionego) do zaskarżenia błędnego orzeczenia, chroniąc oskarżonego (obwinionego) przed bardziej ujemnymi konsekwencjami w procesie.

Wskazać należy nadto, iż proponowany okres vacatio legis jest zbyt krótki, mając na względzie że projekt ustawy wprowadza zaostrzenie reguł ponoszenia odpowiedzialności za wykroczenia (art. 7 Projektu).

Jednocześnie należy zwrócić, iż projektowana w przepisie art. 4 *Projektu* zmiana w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. 2020, poz. 265 i 285), wedle której w art. 52 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1, po którym dodaje się ust. 2 w brzmieniu: „2. Przepis ust.1 pkt 1 nie dotyczy podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, przez których Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad działalnością sądów.”, nie uwzględnia odwołań w innych przepisach zmienianej ustawy do dotychczasowego przepisu art. 52 tej ustawy bez podziały na ustępy, np. art. 53a zmienianej ustawy odwołują się odpowiednio do art. 52 pkt 1, art. 52 pkt 3, art. 52 pkt 3a, art. 52 pkt 3b, itd.

Na marginesie należy nadto wskazać, iż przedłożony projekt nie jest zgodny z przepisami rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283, dalej Rozporządzenie).

Zgodnie bowiem z przepisem § 92 ust. 1 w/w Rozporządzenia jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę. Wedle natomiast przepisu § 92 ust.2 Rozporządzenia, odstępianie od zasady wyrażonej w ust. 1 jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach. W myśl przepisu § 96 ust. 1 Rozporządzenia, tytuł ustawy zmieniającej formułuje się zgodnie z zasadami wyrażonymi w § 16-18 i § 19a, z tym że przedmiot ustawy określa się przez użycie zwrotu: "ustawa o zmianie ustawy... (tytuł ustawy)", a jeżeli zmienia się jednocześnie kilka ustaw - wymienia się tytuł każdej zmienianej ustawy. Stosownie zaś do przepisu § 96 ust. 2, jeżeli jedną ustawą zmienia się wiele ustaw i wymienienie w tytule ustawy nowelizującej tytułów wszystkich zmienianych ustaw powodowałoby, że tytuł ustawy nowelizującej byłby rażąco długi, można wyjątkowo sformułować go przy użyciu zwrotu: "ustawa o zmianie ustaw" i ogólnie podać ich wspólny przedmiot albo "ustawa o zmianie ustawy (tytuł ustawy) oraz niektórych innych ustaw", wymieniając tylko tytuł podstawowej ustawy nowelizowanej.

Wobec powyższego należy stwierdzić, iż przedłożony projekt dotyczy natomiast zmian w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2020 r. poz. 729, 956, 1423 i 2112), ustawie z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 821, z późn. zm.), ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 523, 568 i 2070), jak też w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. 2020, poz. 265 i 285). Jakkolwiek pomiędzy trzema pierwszymi z w/w ustaw występują niewątpliwe związki tematyczne, a do zrealizowania zamysłu projektodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w tych ustawach, to z całą pewnością ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. 2020, poz. 265 i 285) **nie ma ani tematycznych związków z w/w zmienianymi ustawami, ani do zrealizowania zamysłu projektodawcy nie jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w tej ustawie**, a projektowana zmiana jest zmianą „przy okazji” pozostałych projektowanych zmian, i jak twierdzi projektodawca, jest to zmiana porządkowa.

Z powyższego wynika też, że nowelizacja dotyczy czterech ustaw, a zatem zgodnie z w/w zasadami sztuki prawodawczej, w tytule tej nowelizacji powinny zostać wymienione **tytuły każdej zmienianej ustawy, lub zastosowany zwrotu: "ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz niektórych innych ustaw"**. Wbrew powyższemu tytuł projektowanej nowelizacji wymienia tylko jedną ze zmienianych ustaw, przez co tworzy mylne wrażenia, że nowelizacja dotyczy tylko jednej ustawy.

F. REASUMPCJA

Resumując powyższe należy stwierdzić, iż projektowane zmiany naruszają:

1. **Zasadę prawdy materialnej, tj.: art. 2 § 2 k.p.k. w zw. z art. 8 k.p.s.w., wedle którego podstawę wszelkich rozstrzygnięć powinny stanowić prawdziwe ustalenia faktyczne**, ograniczając co do zasady postępowanie dowodowe tylko do zgłoszonych w odwołaniu twierdzeń ukaranego i dowodów na ich poparcie i wprowadzając ustawową prekluzję procesową;
2. **Zasadę domniemania niewinności, tj. art. 5 § 1 k.p.k. w zw. z art. 8 k.p.s.w., wedle którego obwinionego uważa się za niewinnego, dopóki wina jego nie zostanie udowodniona** i stwierdzona prawomocnym wyrokiem – przerzucając ciężar dowodu na ukaranego
3. **Zasadę braku obowiązku dowodzenia swojej niewinności, tj. art. 74 § 1 k.p.k. w zw. z art. 20 § 3 k.p.s.w., wedle którego obwiniony nie ma obowiązku dowodzenia swej niewinności ani obowiązku dostarczania dowodów na swoją niekorzyść** – przerzucając ciężar dowodu na ukaranego
4. **Zasadę działania z urzędu, tj.: art. 9 § 1 k.p.k. w zw. z art. 8 k.p.s.w., wedle którego organy procesowe prowadzą postępowanie i dokonują czynności z urzędu**, chyba że

ustawa uzależnia je od wniosku określonej osoby, instytucji lub organu albo od zezwolenia władzy – przerzucając ciężar powoływania dowodów na ukaranego,

5. **Zasadę prawa obrony, tj.: art. 4 § 1 k.p.s.w., wprowadzając obowiązek obrony, w tym konieczność wniesienia odwołania od mandatu karnego, którego się nie posiada, tj.: mandatu nieodebranego a uznanego za odebrany – to ukarany zobowiązany byłby do podjęcia obrony, a zatem prawo do obrony przekształcone zostałyby w obowiązek do obrony, co sprowadza się również do wprowadzenia obowiązku dostarczania dowodów na niewinność oraz przerzucania ciężaru dowodu z organów wymiaru sprawiedliwości na ukaranego, który musiałby dowieść swojej niewinności; jak też wprowadzając prekluzję procesową w instytucji odwołania i nadmierne sformalizowanie pod względem wymów formalnych instytucji odwołania, jak też wprowadzając na ukaranego ciężar zainicjowania postępowania sądowego wniesieniem sformalizowanego odwołania;**
6. **Zasadę generalnego zakazu orzekania na niekorzyść obwinionego (zakaz reformationis in peius) , tj.: art. 434 § 1 k.p.k. w zw. z art. 109 § 2 k.p.s.w. – dopuszczając możliwość orzeczenia przez Sąd na niekorzyść odwołującego się ukaranego jako zasadę,**

naruszając tym samym konstytucyjne zasady zawarte w art. 2, art. 42 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

/-/ Adwokat Iwona Tworzydło-Woźniak