

Warszawa, 25 stycznia 2021 r.

## **Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 866)<sup>1</sup>.**

Przedstawiony przez posłów rządzącej większości parlamentarnej projekt ustawy nowelizującej Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia w założeniu jego deklarowanych twórców przyczynić ma się do usprawnienia postępowania w sprawach o wykroczenia, a z drugiej zwiększenia gwarancji proceduralnych dla osób ukaranych mandatem. Założenia te Projekt nie w pełni realizuje. Wskazane w nim rozwiązania przyczynią się do pogorszenia standardu prawa do obrony w postępowaniu w sprawach o wykroczenia.

### **Tło konstytucyjne**

Z chwilą wejścia w życie Konstytucji RP w dalszym ciągu pozostawały w mocy przepisy ustawy powierzające rozpoznawanie wykroczeń kolegiom ds. wykroczeń. Przewidywała ona czteroletni okres przejściowy, pozwalający na dalsze orzekanie w przedmiocie popełnienia wykroczenia przez kolegia ds. wykroczeń, które nie mogły jednak orzekać o karze aresztu. Od orzeczeń tych ostatnich prawo przewidywało odwołanie do sądu powszechnego.

Likwidacja kolegiów uzasadniana była tym, że nowa Konstytucja w całości powierzała sprawowanie wymiaru sprawiedliwości sądom. Dotyczyło to również orzekania w sprawach o wykroczenia. Ustrojodawca dodając do przepisów Konstytucji art. 237 zdecydował się na czasowe wyłączenie zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości w stosunku do kolegiów orzekających w sprawach o wykroczenia. Jednocześnie nie kwestionował możliwości wymierzenia kary za popełnione wykroczenie za pomocą postępowania mandatowego.

Na pierwszy rzut oka taka decyzja ustrojodawcy mogłaby się wydawać błędna. Dogłębne zastanowienie nad naturą postępowania mandatowego wskazuje jednak, że mieści się ono obecnie w konstytucyjnych realiach właśnie dzięki instytucji odmowy przyjęcia mandatu karnego.

Jednostka rezygnując z przyjęcia mandatu karnego przyznaje się bowiem do winy i pozbawia się uprawnienia do rozpoznania swej sprawy przez sąd, a tym samym sądowej kontroli zasadności stwierdzonej winy i nałożonej kary. Rozwiązanie to bezpośrednio pozwala pogodzić z jednej strony ekonomikę i niesądowy charakter postępowania mandatowego, a z drugiej zagwarantować rozwiązania szanujące zasady ustrojowe i prawo jednostki do sądu. Sytuacja ta stanie się jednak nieaktualna, w chwili wejścia przedmiotowego projektu w życie.

### **Brak możliwości odmowy przyjęcia mandatu**

Projekt zakłada bowiem wykreślenie możliwości odmowy przyjęcia mandatu przez obywatela. Tym samym jednostka zmuszona będzie zaakceptować to, że o kwestii jej

<sup>1</sup> Dalej Projekt.

odpowiedzialności karnej rozstrzygnie Policja lub inny organ uprawniony do prowadzenia postępowania mandatowego, a nałożona w ten sposób grzywna stanie się od razu egzekwowalna. W takim ujęciu rozwiązanie to faktycznie łamie konstytucyjną zasadę domniemania niewinności pozwalającą na uznanie winy jedynie przez sąd.

Niejako w zastępstwie instytucji odmowy przyjęcia mandatu projektodawca proponuje obywatelowi prawo wniesienia odwołania. Odwołanie to nie będzie miało jednak charakteru kasatoryjnego. Do momentu jego rozpoznania mandat karny określający winę i karę danej osoby pozostanie w obrocie prawnym i będzie podlegał egzekucji, mimo braku jego prawomocności. Na pocieszenie jednostce pozostanie jedynie prawo wnioskowania do sądu o wstrzymanie egzekucji nałożonej sankcji, z którego sąd będzie jedynie mógł skorzystać. Ustawodawca nie przewiduje przy tym żadnych szczególnych przesłanek, którymi sąd mógłby się kierować przy ocenie zasadności wstrzymania egzekucji nieprawomocnego mandatu. W rezultacie kwestia ta, a więc wyciągnięcia wobec jednostki negatywnych konsekwencji, będzie miała charakter arbitralny, niezależny od zgody jednostki ukaranej mandatem.

W istocie więc spór o to, czy system powinien przewidywać możliwość nałożenia grzywny w drodze mandatu przez organ niesądowy sprowadza się do kwestii tego, czy ustawodawca stworzy jednostce odpowiednie gwarancje pozwalające na realizację jej prawa do sądu. Tym samym zagwarantuje, że to wyłącznie od niej zależeć będzie czy domniemanie niewinności w stosunku do niej zostanie przełamane przez organ niesądowy.

Warunek ten może spełnić zarówno system, w którym jednostka dysponuje prawem do odmowy przyjęcia mandatu, jak i taki, w którym zapewniony ma określony czas na wniesienie odwołania, skutkującego rozpoznaniem sprawy przez niezawisły sąd w dwuinstancyjnym postępowaniu. Z drugiej strony system taki musi jednak gwarantować, że negatywne konsekwencje związane z przełamaniem domniemania niewinności wobec jednostki nie zostaną wobec niej wyciągnięte bez jej woli albo bez prawomocnego orzeczenia sądu.

### **Prawo do obrony oraz zasada równości broni procesowej**

Znaczącym problemem proponowanego rozwiązania jest przy tym sam kształt instytucji odwołania. W ocenie HFPC, z punktu widzenia wymogów sądowego wymiaru sprawiedliwości, rozwiązanie to powinno być zbliżone do sprzeciwu i wywierać w stosunku do mandatu karnego skutek kasatoryjny, powodujący, że ukaranie mandatem miałyby charakter niebyły.

Projektodawca podąża jednak w innym kierunku przewidując, że ukarany w odwołaniu wykaże, w jakim zakresie wnosi odwołanie, a także wskaże wszystkie znane mu dowody na poparcie swych twierdzeń. Rozwiązanie to przerzuca organizacyjny ciężar postępowania na barki osoby obwinionej. Obecnie, decyzja jednostki o nieprzyjęciu mandatu skutkuje po stronie organu koniecznością przeprowadzenia czynności wyjaśniających, zebraniem materiału dowodowego, a następnie wniesieniem wniosku o ukaranie.

Taki kształt postępowania w sprawach o wykroczenia powoduje, że obwiniony może pozostawać w toku postępowania bierny i podejmować obronę tylko wtedy, gdy uzna to za konieczne, w świetle materiału dowodowego przedstawionego przez oskarżyciela. Projekt pozbawi go tej możliwości, dowody będzie bowiem przedkładał niejako

„w ciemno” nie znając argumentów drugiej strony. W ocenie HFPC, rozwiązanie to ingerować będzie w zasadę prawa do obrony, która wymaga stworzenia osobie podejrzanej płaszczyzny do podjęcia obrony materialnej, a więc możliwości odpowiadania bezpośrednio na argumenty przedstawione przez oskarżenie. Tymczasem w myśl projektowanego art. 99a § 5 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia ukarany w toku postępowania nie będzie władny powoływać innych dowodów niż wskazane w odwołaniu, chyba że nie były mu one znane w tamtej chwili.

W rozwiązaniu tym po pierwsze należy zwrócić uwagę na stosunkowo krótki, bo zaledwie siedmiodniowy termin na wskazanie wszystkich istotnych dowodów pod rygorem braku możliwości ich powołania w dalszym postępowaniu. Sytuację utrudni także konieczność wskazania zakresu odwołania, co może się wydawać niejasne osobom nieobeznanym w procedurach sądowych.

Wprowadzenie mechanizmu prekluzji dowodowej do postępowania w sprawach o wykroczenia należy także ocenić z perspektywy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>2</sup> dotyczącego art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>3</sup>. Gwarantuje ona jednostkom w sprawach karnych prawo do przesłuchania i spowodowania przesłuchania świadków. Kwestia realizacji tego prawa została omówiona przez Wielką Izbę Trybunału w sprawie *Murtazaliyeva p. Rosji*<sup>4</sup>. ETPC wskazał w nim trzy okoliczności, które Trybunał bierze pod uwagę oceniając zasadność decyzji sądu krajowego o oddaleniu wniosku dowodowego oskarżonego o przesłuchanie świadka. Wśród nich wymienił następujące:

- czy wniosek dowodowy o przesłuchanie świadka był należycie uzasadniony i istotny z punktu widzenia zasadności oskarżenia?
- czy sąd krajowy, oddalając wniosek dowodowy, rozważył znaczenie zeznań świadka dla postępowania i dostarczył przekonujących argumentów za swoją decyzją, aby nie przeprowadzać takiego dowodu w trakcie procesu?
- czy decyzja sądu krajowego o oddaleniu wniosku dowodowego o przesłuchaniu świadka podważyła ogólną rzetelność postępowania?<sup>5</sup>

Projekt w proponowanym kształcie nie przewiduje mechanizmu pozwalającego sądowi rozpoznającemu sprawę na dopuszczenie dowodu z przesłuchania świadka, który był stronie znany w chwili wnoszenia odwołania, a nie został w nim wskazany. Nawet w sytuacji, w której dowód ten będzie miał istotne znaczenie z punktu widzenia odpowiedzialności za wykroczenie. W ocenie HFPC, w sprawach, w których dowód ten miałby istotne znaczenie dla rezultatu postępowania, może to skutkować naruszeniem zasady rzetelnego procesu w stosunku do ukaranego obwinionego.

Jednocześnie zwrócić należy uwagę, że Projektodawca nie ustanawia tożsamych zasad powoływania dowodów w stosunku do strony oskarżającej. Ta ostatnia aż do zamknięcia

<sup>2</sup> Dalej Trybunał.

<sup>3</sup> Konwencja O OCHRONIE PRAW CZŁOWIEKA I PODSTAWOWYCH WOLNOŚCI sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.), dalej Konwencja.

<sup>4</sup> Wyrok Trybunału z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie *Murtazaliyeva p. Rosji, skarga nr 36658/05*.

<sup>5</sup> *Ibidem*, § 160 – 161

postępowania władna będzie przedkładać nowe dowody, a sąd rozpoznający sprawę nie będzie uprawniony do ich kontestowania. W ocenie HFPC, narusza to zasadę równości broni procesowych, stanowiąc dodatkowy argument za uznaniem, że nowe postępowanie nie będzie miało cech rzetelności.

Ostatnią z konsekwencji zastosowania mechanizmu prekluzji dowodowej będzie ryzyko oparcia ustaleń faktycznych na niepełnym materialnie dowodowym, a przez to osłabienie zasady prawdy materialnej. Skutkować może to zwiększeniem liczby spraw, w których do odpowiedzialności za wykroczenie pociągana będzie osoba faktycznie niewinna.

### **Referendarze sądowi i nakazy karne**

Projekt przewiduje reinkarnację instytucji nakazu karnego jako formy zakończenia postępowania w sprawach o wykroczenia przez organ niesądowy. Instytucja ta zbliżona więc będzie do nakazu karnego wydawanego przez kolegia ds. wykroczeń. Do nakazów karnych odpowiednie zastosowanie będą miały przepisy dotyczące wyroków nakazowych. Wydaje się, że przy zachowaniu gwarancji, że nakazem takim będzie można jedynie wymierzyć karę grzywny lub nagany oraz przy równoczesnym zagwarantowaniu jednostce możliwości wniesienia sprzeciwu od takiego orzeczenia i rozpoznania sprawy na ogólnych zasadach przez sąd, pozostawałoby ono w zgodzie z wymogami sądowego wymiaru sprawiedliwości. W istocie nie różniłoby się ono od obecnego postępowania mandatowego, w którym o odpowiedzialności karnej przesądza organ niesądowy, a stronie przysługuje możliwość nieprzyjęcia mandatu powodujące przeniesienie całości sprawy na etap sądowy.

### **Podsumowanie**

Reasumując, przyjęty w Projekcie model postępowania odwoławczego od mandatu karnego naruszy prawo jednostki do obrony, zasadę równości broni procesowej oraz zasadę prawdy materialnej. Projekt ten jednak, po wyeliminowaniu rozwiązań dotyczących prekluzji dowodowej, czy możliwości egzekwowania nieprawomocnego mandatu karnego, stanowić powinien wstęp do dyskusji nad zmianami w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia. Zmiany te powinny z jednej strony gwarantować poszanowanie prawa jednostki do rozpoznania jej sprawy przez sąd, a z drugiej być naceLOWANE na redukcję obciążenia wydziałów karnych postępowaniami w przedmiocie wykroczeń.