



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja

Druk nr 866
Warszawa, 8 stycznia 2021 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Jana Kanthaka.

(-) Waldemar Andzel; (-) Barbara Bartuś; (-) Joanna Borowiak; (-) Tadeusz Chrzan; (-) Przemysław Czarnecki; (-) Witold Czarnecki; (-) Barbara Dziuk; (-) Czesław Hoc; (-) Paweł Hreniak; (-) Michał Jach; (-) Henryk Kowalczyk; (-) Krzysztof Janusz Kozik; (-) Władysław Kurowski; (-) Jacek Kurzępa; (-) Krzysztof Lipiec; (-) Marek Matuszewski; (-) Anna Milczanowska; (-) Jan Mosiński; (-) Violetta Porowska; (-) Marcin Porzucek; (-) Urszula Rusecka; (-) Paweł Rychlik; (-) Zdzisław Sipiera; (-) Sławomir Skwarek; (-) Kazimierz Smoliński; (-) Ewa Szymańska; (-) Mariusz Trepka; (-) Jan Warzecha; (-) Patryk Wicher; (-) Grzegorz Wojciechowski; (-) Tomasz Zieliński; (-) Ireneusz Zyska.

U S T A W A

z dnia..... 2021 r.

o zmianie ustawy - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia

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) w art. 32:

a) § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Orzeczenie wydaje się w formie wyroku, postanowienia albo nakazu karnego. Postanowieniem rozstrzyga się, gdy ustawa nie wymaga wydania wyroku.”;

b) po § 2 dodaje się § 2a w brzmieniu:

„§ 2a. Nakaz karny wydaje referendarz sądowy, gdy ustawa to przewiduje.”;

2) w art. 60 w § 1 pkt 7 otrzymuje brzmienie:

„7) zachodzi możliwość wydania wyroku nakazowego albo nakazu karnego.”;

3) w art. 94 § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Do wyroku nakazowego stosuje się odpowiednio przepisy art. 504, art. 505 § 1 zdanie pierwsze i § 2 zdanie pierwsze, a także art. 506 § 1-3, § 5 i 6 Kodeksu postępowania karnego.”;

4) po art. 94 dodaje się art. 94a w brzmieniu:

„Art. 94a. § 1. Referendarz sądowy na posiedzeniu może wydać nakaz karny w sprawach o wykroczenia, w których wystarczające jest wymierzenie nagany albo grzywny. Nakazem karnym nie można orzec środka karnego.

§ 2. W razie stwierdzenia braku podstaw do wydania nakazu karnego referendarz sądowy zarządzeniem przekazuje sprawę prezesowi sądu, który wydaje stosowne zarządzenia, nie wyłączając skierowania sprawy na posiedzenie w przedmiocie wydania

wyroku nakazowego.

§ 3. Nakaz karny, od którego nie wniesiono sprzeciwu lub sprzeciw cofnięto, ulega wykonaniu jak prawomocny wyrok skazujący.

§ 4. W kwestiach nieuregulowanych do nakazu karnego oraz postępowania w przedmiocie wydania nakazu karnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wyroku nakazowego oraz postępowania w przedmiocie wydania wyroku nakazowego.”;

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) w § 2 zdanie drugie otrzymuje brzmienie:

„Grzywnę uważa się za nałożoną takim mandatem z chwilą uiszczenia grzywny funkcjonariuszowi, który ją nałożył.”,

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) § 5 otrzymuje brzmienie:

„§ 5. Mandat karny, o którym mowa w § 1 pkt 3, powinien wskazywać organ, na rzecz którego w terminie 14 dni ukarany może uiścić grzywnę, oraz informować o skutkach jej nieuiszczenia w tym terminie. Termin do uiszczenia grzywny liczy się od dnia:

- 1) wystawienia mandatu – w przypadku, o którym mowa w § 4 pkt 1;
- 2) doręczenia mandatu – w przypadku, o którym mowa w § 4 pkt 2.”;

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. 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.

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 uchylecia prawomocnego mandatu karnego jest sąd okręgowy, na którego obszarze działania została nałożona grzywna.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 821, z późn. zm.) w art. 45 § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Karalność wykroczenia ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynął rok; jeżeli w tym okresie wszczęto postępowanie albo wydano zarządzenie o przyjęciu odwołania od mandatu karnego, karalność wykroczenia ustaje z upływem 2 lat od zakończenia tego okresu.”.

Art. 3. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2020

r. poz. 523, 568 i 2070) po art. 52a dodaje się art. 52b w brzmieniu:

„Art. 52b. Na poczet grzywny orzeczonej za wykroczenie w rozumieniu niniejszego rozdziału zalicza się kwoty uiszczone lub wyegzekwowane z tytułu grzywny nałożonej mandatem karnym za to samo wykroczenie.”.

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. Czynności procesowe, w tym w postępowaniu mandatowym, dokonane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy są skuteczne, jeżeli dokonano ich z zachowaniem przepisów dotychczasowych.

Art. 6. Jeżeli grzywna została nałożona mandatem karnym przed dniem wejścia w życie ustawy, postępowanie mandatowe do czasu jego zakończenia toczy się na podstawie przepisów ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym.

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

UZASADNIENIE

Projektowana ustawa ma na celu usprawnienie postępowania w sprawach o wykroczenia oraz odciążenie sędziów sądów powszechnych od obowiązków związanych z rozpoznawaniem spraw o wykroczenia, z zachowaniem konstytucyjnej i konwencyjnej gwarancji prawa do sądu w sprawach o wykroczenia.

Propozycje zawarte w projekcie odnoszą się do dwóch zasadniczych kwestii: nakładania kar wolnościowych za wykroczenia przez referendarzy sądowych oraz zaskarżania mandatów karnych.

W odniesieniu do pierwszego zagadnienia projekt zmierza do umożliwienia referendarzom sądowym wymierzania kar nagany albo grzywny w postępowaniu nakazowym. Kompetencja ta ma być w założeniu fakultatywna (w zależności od możliwości kadrowych w danym sądzie) i niezależna od możliwości wydawania wyroków nakazowych przez sąd. Aktualnie zdecydowana większość spraw o wykroczenia rozpoznawanych przez sądy zostaje zakończona prawomocnie wyrokiem nakazowym. Oznacza to, że wprowadzenie projektowanych rozwiązań spowoduje istotne odciążenie sędziów od rozpoznawania spraw o wykroczenia i – w razie całościowego zastosowania ich w danym sądzie – spowoduje, że do kompetencji sędziów zaliczać się będą jedynie sprawy, które muszą zostać rozpoznane na rozprawie.

Według niniejszych propozycji referendarz sądowy wydawałby na posiedzeniu nakaz karny w sprawach o wykroczenia, w których wystarczające jest wymierzenie nagany albo grzywny. Nakazem karnym nie można by było orzec środka karnego. Zachowane by było w pełni prawo obwinionego i oskarżyciela do drogi sądowej, gdyż – analogicznie do wyroku nakazowego – od nakazu karnego służyłby sprzeciw o charakterze kasatoryjnym. W wyniku wniesienia sprzeciwu sprawa podlegałaby rozpoznaniu przez sąd. Nie byłoby przy tym wykluczone wydanie po wniesieniu sprzeciwu wyroku nakazowego przez sąd z uwagi na szerszy zakres środków reakcji karnej mogących być stosowanymi w tym trybie przez sąd (kara ograniczenia wolności, środek karny). W każdym zaś razie strona będzie mogła spowodować – poprzez wniesienie sprzeciwu – rozpoznanie każdej sprawy na rozprawie przez niezawisły sąd, co czyni zadość wymogom konstytucyjnym i konwencyjnym.

Przedstawiona konstrukcja jest zgodna z Konstytucją, gdyż referendarze rozstrzygają jedynie co do kar wolnościowych (tak jak organy nakładające mandaty, np. Policja), a od ich rozstrzygnięcia przysługuje żądanie skierowania sprawy na drogę sądową. Aktualnie wyroki nakazowe wydaje się w ponad 90% spraw, w których wszczyna się postępowania w sprawach

o wykroczenia, z czego w ponad 80% wydane wyroki nakazowe uprawomocniają się bez wniesienia sprzeciwu przez obwinionego.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że skuteczne ściganie wykroczeń wymaga ustanowienia procedur umożliwiających karanie sprawców nawet bez konieczności wszczynania postępowania przed sądem. Dopuszczalność takich procedur na gruncie Konstytucji uzależniona jest jednak od charakteru wymierzanych w nich kar. Taki tryb jest możliwy przy stosowaniu kar grzywny nieprzekraczających pewnego poziomu kwotowego i kar łagodniejszych. Również w odniesieniu do postępowania mandatowego Trybunał stwierdził, że może ono prowadzić do różnicowania sprawców wykroczeń w zakresie ponoszonych konsekwencji, w zależności od tego, czy kara została wymierzona w postępowaniu mandatowym, czy też w postępowaniu sądowym. Nie może to być jednak podstawą do kwestionowania konstytucyjności rozwiązania polegającego na tym, że takie same sprawy mogą być załatwiane zarówno w postępowaniu sądowym, jak i mandatowym (por. wyrok z 20 lutego 2008 r., K 30/07, OTK 2008, z. 1, poz. 6).

Rozważając charakter prawny postępowania mandatowego w sprawach o wykroczenia i wydawanych w jego toku rozstrzygnięć, Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że ze swej istoty nie jest ono orzekaniem w przedmiocie procesu, lecz zastępczym postępowaniem określającym odpowiedzialność za wykroczenie, prowadzonym zamiast postępowania w sprawach o wykroczenia przed sądem. Tym samym możliwość nakładania grzywny w drodze mandatu nie jest orzekaniem w przedmiocie procesu, choć jest rozstrzygnięciem w zakresie odpowiedzialności za wykroczenie. Postępowanie mandatowe ma zastosowanie tylko i wyłącznie w stosunku do wykroczeń, a więc czynów zabronionych o stosunkowo niskim stopniu szkodliwości społecznej. Jego podstawową cechą jest zgoda sprawcy na zastosowanie tego trybu, określana jako „przyjęcie mandatu” (w obowiązującym stanie prawnym), nosi ono zatem cechy konsensualne. Brak zgody, a także wstąpienie innych negatywnych przesłanek zastosowania tego trybu, powoduje obligatoryjny powrót do zasadniczego postępowania sądowego. W postępowaniu mandatowym karę grzywny w drodze mandatu karnego nałożyć można jedynie, gdy osoba sprawcy i okoliczności popełnienia wykroczenia nie budzą wątpliwości, a nie zachodzi potrzeba wymierzenia kary surowszej. Stosowanie sankcji w drodze mandatu karnego nie jest orzekaniem (wymierzaniem kary), ale nakładaniem kary grzywny. Prawomocność w przypadku mandatu karnego oznacza, że wywołuje on skutki *rei indicatae*, a zatem w sprawie, w której go wydano, wygasa prawo oskarżyciela do wniesienia oskarżenia (wyjątek stanowi jedynie uchylenie mandatu karnego, jeżeli karę grzywny nałożono za czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie). Prawomocność mandatu oznacza,

że w kwestii odpowiedzialności za dany czyn doszło do prawomocnego rozstrzygnięcia w sposób niejako „zastępczy”, ale określony przez prawo procesowe. Z tej racji prawomocny mandat karny korzysta z powagi rzeczy osądzonej (por. przykładowo wyroki: z 18 maja 2004 r., SK 38/03, OTK 2004, z. 5, poz. 45; z 15 kwietnia 2008, P 26/06, OTK 2008, z. 3, poz. 42). Na tożsamym stanowisku stoi również doktryna (por. np.: T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz* Warszawa 2003, s. 64, 329; A. Światłowski (w:) G. Bogdan, A. Nita, J. Raglewski, A. Światłowski, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*. Gdańsk 2007, s. 738).

Argumentację tę tym bardziej należy odnieść do referendarzy sądowych, których pozycja ustrojowa w zakresie niezależności co do treści wydawanych orzeczeń i zarządzeń, stabilności i trwałości zatrudnienia, jak też tego, że kandydaci na referendarzy sądowych muszą spełnić wymagania stawiane kandydatom na sędziów i ukończyć odpowiednią aplikację, jest o wiele silniejsza niż funkcjonariuszy nakładających grzywny w postępowaniu mandatowym. Trybunał Konstytucyjny uznał w wyroku z dnia 12 maja 2011 r., P 38/08 (OTK 2011, z. 4, poz. 33), że regulacja pozycji ustrojowej referendarzy sądowych należycie służy zapewnieniu ich bezstronności oraz niezależności od innych organów władzy publicznej. Nie sposób zatem odnaleźć żadnych rzeczowych względów przemawiających za uprawnieniem do nakładania grzywien funkcjonariuszy służb i organów, a jednocześnie zakwestionowaniem takiej możliwości w odniesieniu do referendarzy sądowych - oczywiście przy zachowaniu prawa ukaranego do spowodowania skierowania sprawy - do rozpoznania przez niezawisły sąd.

Możliwość nakładania takich kar przez referendarzy sądowych w fazie jurysdykcyjnej (po wniesieniu wniosku o ukaranie) wymaga nadto rozważenia w świetle konstytucyjnej zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości, określonej w art. 175 ust. 1 Konstytucji. Wymiar sprawiedliwości stanowi działalność państwa polegającą na sądeniu, czyli wiążącym rozstrzygnięciu sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podmiot podobny (por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 342; Z. Czeszejko-Sochacki, *O wymiarze sprawiedliwości w świetle Konstytucji, międzynarodowych standardów i praktyki*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 9, s. 3). Tak rozumiany wymiar sprawiedliwości sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Monopol sądów w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości rodzi konieczność zagwarantowania sądowego rozstrzygnięcia każdej sprawy, której przedmiotem jest spór o prawo, zaś stroną sporu jest jednostka lub inny podmiot podobny. Sądowy wymiar sprawiedliwości nie oznacza jednak, że wszystkie sprawy i kwestie dotyczące sytuacji prawnej jednostki muszą być rozstrzygane wyłącznie przez sądy (por. wyrok

Trybunału Konstytucyjnego z 8 grudnia 1998 r., K 41/97, OTK 1998 z. 7, poz. 117). Wystarczy, by sądom została zagwarantowana kompetencja do ostatecznej weryfikacji rozstrzygnięcia organu niesądowego. Nic budzi więc wątpliwości, że prawo do sądu jest zachowane na gruncie takich regulacji, które - dopuszczając możliwość uruchomienia postępowania przed sądem powszechnym lub sądem administracyjnym - zapewniają kontrolę sądową rozstrzygnięcia, decyzji czy innego aktu indywidualnego kształtującego sytuację prawną jednostki lub innego podmiotu podobnego (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 2 czerwca 1999 r., K 34/98, OTK 1999, z. 5, poz. 94; z 14 lipca 2003 r., SK 42/01, OTK 2003, z. 6, poz. 63).

Nie można też przyjąć, że w świetle art. 175 ust. 1 Konstytucji wyłączone jest orzekanie przez organ niebędący sądem po skierowaniu wniosku o ukaranie i uruchomieniu jurysdykcyjnego stadium procesu. Podobna sytuacja ma miejsce w sądowym postępowaniu cywilnym, w którym ustawodawca przewiduje możliwość rozstrzygnięcia przez referendarza sądowego sporu o prawo poprzez wydanie nakazu zapłaty. Wyposażenie referendarzy sądowych w takie uprawnienia w postępowaniu cywilnym nie było kwestionowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Jak wyjaśnił Trybunał w wyroku z 12 maja 2011 r., P 38/08, Konstytucja nie zabrania ustawodawcy podjąć decyzji o zaangażowaniu urzędnika sądowego w rozstrzygnięcie sporu o prawo. Z perspektywy konstytucyjnej istotne jest tylko, aby ostateczne i wiążące rozstrzygnięcie sprawy należało do sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości. Beneficjent konstytucyjnego prawa do sądu musi mieć zagwarantowaną proceduralną możliwość przekazania sprawy do właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu. W konsekwencji, o ile sprawowanie wymiaru sprawiedliwości zawsze polega na rozstrzygnięciu sporu o prawo, o tyle nie każde rozstrzygnięcie sporu o prawo jest sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości.

Również na gruncie wiążących Polskę standardów ochrony praw człowieka nie powinno ulegać wątpliwości, że dopuszczalne jest nakładanie grzywny za wykroczenia przez organ niebędący sądem, niezależnie od tego, czy zostało już wszczęte postępowanie jurysdykcyjne, pod warunkiem zapewnienia sprawcy wykroczenia możliwości żądania rozpoznania sprawy przez sąd. Wskazać w tym zakresie przede wszystkim należy, że zakres zastosowania art. 6 ust. 1 EKPCz, statuującego prawo do rzetelnego procesu sądowego, obejmuje, zarówno w sprawach cywilnych, jak i karnych, fazę poprzedzającą wszczęcie właściwego postępowania przed sądem, fazę toczącego się postępowania sądowego oraz tę po jego zakończeniu (por. P. Hofmański, A. Wróbel (w:) *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Ko we utarta do art. 1-18*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2010, s. 252). W świetle unormowań Europejskiej Karty Praw Człowieka, zwanej dalej

„EKPCz” i przyjętych w orzecznictwie strasburskim kryteriów (por. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23 listopada 1976 r. w sprawie *Engel i inni przeciwko Niderlandom*), „sprawą karną” w rozumieniu art. 6 ust. 1 jest sprawa, która została tak zakwalifikowana według prawa krajowego, w której chodzi o czyn mający taki charakter, bądź też z uwagi na rodzaj i rozmiar sankcji przewidzianej w ustawodawstwie krajowym. Zatem zasadniczo wykroczenia rozpatrywać należy w tym kontekście z perspektywy „sprawy karnej” w rozumieniu EKPCz.

Przysługujące w myśl EKPCz prawo do sądu nie oznacza jednak, że nie są akceptowalne rozwiązania prawne polegające na tym, iż zarówno wina i kara sprawcy rozstrzygana jest początkowo przez organ niesądowy. W szczególnych wypadkach (nawet w odniesieniu do przestępstw) realizacja prawa do sądu w sprawie karnej uzależniona jest od inicjatywy oskarżonego. Dotyczy to sytuacji, gdy prawo dopuszcza możliwość wydania rozstrzygnięcia karnego bez przeprowadzenia rozpraw). Uproszczenie takie, znane większości europejskich porządków proceduralnych, nie stanowi jeszcze naruszenia gwarancji dostępu do sądu, jeżeli tylko oskarżony ma otwartą drogę do żądania rozpatrzenia jego sprawy przez sąd. Dotyczy to na przykład postępowania nakazowego (por. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 16 grudnia 1992 r. w sprawie *Hennings przeciwko Niemcom*, par. 26), czy mandatowego. W świetle orzecznictwa strasburskiego nawet powierzenie rozstrzygania w drobniejszych sprawach karnych organom administracyjnym nie stanowi naruszenia EKPCz, jeżeli tylko w pełnym zakresie możliwe jest spowodowanie skontrolowania orzeczenia administracyjnego przez sąd (por. wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Ofturk*, par. 56; w sprawie *Lauko*, par. 64 i w sprawie *Kadubec*, par. 57). Wreszcie w judykaturze podnosi się, że prawo do sądu nie jest absolutne, a z punktu widzenia standardu określonego w art. 6 EKPCz można usprawiedliwić pewne ograniczenia tego dostępu, jeżeli ukształtowane są w zgodzie z zasadą proporcjonalności i nie prowadzą do zanegowania istoty gwarancji wynikającej z tego przepisu (por. wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Ashingdane*, par. 57; w sprawie *Fayed*, par. 85; w sprawie *Uthgow i inni*, par. 194; w sprawie *Kreuzer*, par. 54; w sprawie *Waite i Kennedy przeciwko Niemcom*, par. 59). Ograniczenia dostępu do sądu mogą wiązać się w sprawach karnych m. in. z dopuszczalnością pewnych uproszczeń proceduralnych polegających na rozpoznaniu sprawy bez uruchamiania „machiny” postępowania jurysdykcyjnego. Kwestie te wiążą się z wymaganiem, aby dostęp do sądu był efektywny, a więc nie tylko zagwarantowany „na papierze”, ale ukształtowany przez ustawodawstwo krajowe w taki sposób, aby każdy, kto znajdzie się w sytuacji wymagającej ochrony prawnej, mógł rzeczywiście spowodować postępowanie sądowe (por. wyroki Europejskiego Trybunału

Praw Człowieka w sprawie *Go/der*, par. 36 i w sprawie *Airey*, par. 20 i nast).

Uzasadnione jest zatem przekonanie, że projektowane regulacje, przewidujące wprowadzenie po złożeniu wniosku o ukaranie możliwości wymierzenia za wkroczenie w postępowaniu nakazowym grzywny lub nagany przez referendarza sądowego na posiedzeniu, spełniają wymogi konwencyjne z punktu widzenia zachowania prawa do rzetelnego procesu sądowego.

W odniesieniu do drugiego zagadnienia w projekcie proponuje się rezygnację z instytucji odmowy przyjęcia mandatu na rzecz możliwości zaskarżenia nałożonego mandatu karnego do sądu. Jak wskazuje praktyka, przeważająca większość spraw o wykroczenia wnoszonych do sądu w związku z odmową przyjęcia mandatu przez sprawcę kończy się wydaniem prawomocnego wyroku skazującego. Poza tym odmowa przyjęcia mandatu przez sprawcę niejednokrotnie ma charakter impulsywny i nieprzemysłany, a w konsekwencji powoduje konieczność podjęcia szeregu czynności związanych z wytoczeniem oskarżenia w sprawie o wykroczenie. Rozstrzygnięcie w postępowaniu mandatowym po wniesieniu sprawy do sądu nie jest już możliwe.

Z tych względów proponuje się przyjęcie założenia, że grzywna nałożona mandatem karnym przez funkcjonariusza staje się wykonalna na dotychczasowych zasadach, a ukarany nie może odmówić przyjęcia mandatu. Wyjątkiem jest uprawomocnienie się z chwilą uiszczenia grzywny mandatów zaocznych, o których mowa w art. 98 § 4 pkt 1 k.p.s.w., gdyż w tym wypadku nie można bezspornie stwierdzić chwili doręczenia mandatu. W pozostałych sytuacjach ukarany będzie mógł zaskarżyć w terminie 7 dni do sądu rejonowego nałożony mandat karny, w zakresie zarówno co do winy, jak i co do kary. Mandat karny będzie pozostawał w mocy do czasu jego uchylecia. Mandat karny będzie również wykonalny na dotychczasowych zasadach, chyba że sąd wstrzyma jego wykonalność.

Warunkiem formalnym odwołania byłoby wskazanie, czy ukarany zaskarża mandat co do winy, czy co do kary. Nadto odwołanie powinno wskazywać wszystkie znane skarżącemu dowody na poparcie swych twierdzeń, pod rygorem utraty prawa do powoływania tych dowodów w dalszym postępowaniu. Ukarany nie może w postępowaniu sądowym powoływać innych dowodów, niż wskazane w odwołaniu, chyba że dowód nie był mu znany w chwili wniesienia odwołania.

W postępowaniu przed sądem pierwszej instancji nie obowiązywałby zakaz *reformationis in peius*, z uwagi na to, że prawo do wniesienia odwołania służyłoby wyłącznie ukaranemu, z wyłączeniem strony przeciwnej. O możliwości orzeczenia na niekorzyść odwołującego się funkcjonariusz nakładający grzywnę mandatem karnym jest obowiązany

pouczyć ukaranego.

W postępowaniu toczącym się przed sądem w wyniku wniesionego odwołania mógłby wziąć udział w charakterze oskarżyciela zarówno organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę zaskarżonym mandatem karnym, jak i ujawniony pokrzywdzony. Podmioty te sąd musiałby zawiadomić niezwłocznie po wniesieniu odwołania.

Poza tym w postępowaniu toczącym się w wyniku wniesienia odwołania znajdowałyby odpowiednie zastosowanie przepisy o postępowaniu apelacyjnym. W konsekwencji odwołujący się może w toku tego postępowania cofnąć środek odwoławczy, co skutkowało by uprawomocnieniem się mandatu karnego (proj. art. 99c k.p.s.w.).

Po rozpoznaniu odwołania sąd orzeka o utrzymaniu zaskarżonego mandatu karnego w mocy albo uchyla mandat karny i orzeka co do istoty lub umarza postępowanie. Sąd może w szczególności wymierzyć karę surowszą lub surowszego rodzaju, jak również orzec środek karny.

Od wydanego w pierwszej instancji wyroku zapadłego w wyniku rozpoznania odwołania przysługiwałaby apelacja do sądu okręgowego. Postępowanie sądowe w sprawach mandatowych musi być bowiem dwuinstancyjne, tak by nie różniło się pod względem standardu z postępowaniami w sprawach o wykroczenia toczącymi się od początku przed sądem w wyniku złożenia wniosku o ukaranie.

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.

Z uwagi na wprowadzenie sądowego trybu odwoławczego od mandatów karnych proponuje się zmianę właściwości sądu w zakresie uchylenia prawomocnego mandatu karnego – z uwagi na ekstraordynaryjny charakter tego trybu w porównaniu do proponowanych rozwiązań.

Jeżeli chodzi o tzw. „punkty karne” przypisywane za wykroczenia w ruchu drogowym na podstawie art. 98 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1268, z późn. zm.), to projekt nie zmienia założenia, zgodnie z którym sprawca otrzymuje punkty odpowiadające temu naruszeniu z dniem uprawomocnienia się rozstrzygnięcia. Projektodawca wprowadził mechanizm przekazywania właściwym organom Policji informacji o wypadkach, w których mandat karny został zaskarżony (nie uprawomocnił się poprzez niewniesienie odwołania) oraz o treści prawomocnego rozstrzygnięcia sądu w

kwestii odwołania. Zgodnie z projektowanym art. 99a § 3 pkt 1 k.p.s.w. sąd zawiadamia w terminie 3 dni organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę zaskarżonym mandatem karnym, o wniesieniu odwołania. Ponadto, zgodnie z projektowanym art. 99d k.p.s.w., sąd zawiadamia tenże organ o sposobie zakończenia postępowania zainicjowanego wniesieniem odwołania, przesyłając jednocześnie odpis tego rozstrzygnięcia. Organ Policji będzie zatem dysponował wszystkimi niezbędnymi danymi do naliczenia, przypisania i wprowadzenia punktów do systemu.

Jeżeli sąd nie wstrzyma natychmiastowej wykonalności mandatu karnego, wykonanie grzywny nim nałożonej będzie przebiegało na dotychczasowych zasadach i w tych samych terminach. W razie orzeczenia kary przez sąd, na jej poczet zostaną zaliczone kwoty uiszczone lub wyegzekwowane z tytułu grzywny nałożonej mandatem karnym (proj. art. 52b k.k.w.).

W związku z wprowadzeniem dodatkowego sposobu wszczęcia postępowania sądowego w sprawie o wykroczenia zaszła konieczność zmiany przepisu art. 45 § 1 k.w. odnośnie do uwzględnienia tej okoliczności w ustaleniu chwili, od której liczy się przedłużenie terminu przedawnienia karalności wykroczenia.

Zmiany w art. 52 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 265 i 285) podyktowane są tym, że zgodnie z pkt 1 art. 52 wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej są m.in. stanowiska podsekretarza stanu w urzędzie ministra. Regulacja ta pozostaje natomiast w sprzeczności z dyspozycją art. 98 § 6 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 365, 875 i 1086), który zezwala na pełnienie stanowiska podsekretarza stanu sędziemu delegowanemu na ten czas do Ministerstwa Sprawiedliwości na podstawie art. 77 § 1 ww. ustawy. Jest to konieczne z uwagi na treść art. 9a § 2 *in principio* ww. ustawy, zgodnie z którą: *Zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2, sprawuje Minister Sprawiedliwości przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie art. 77.* Ustawa wymaga zatem, aby zewnętrzny nadzór administracyjny sprawowany był bezpośrednio przez podsekretarza stanu w osobie sędziego delegowanego na ten okres do Ministerstwa Sprawiedliwości. Oczywistym jest, że sędzia nie może być jednocześnie członkiem korpusu służby cywilnej. Stąd zachodzi potrzeba wyeliminowania przedmiotowej sprzeczności poprzez wyraźne wskazanie, że stanowisko podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości sprawującego za nadzór nad działalnością sądów nie należy do wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

Projekt zakłada, że przepisy w nim zawarte wejdą w życie z dniem wejścia w życie ustawy i odtąd regulować będą stosunki społeczne. Ustala się przy tym założenie, że czynności

procesowe, w tym w postępowaniu mandatowym, dokonane przed dniem wejścia w życie ustawy będą skuteczne, jeżeli dokonano ich z zachowaniem przepisów dotychczasowych.

Przepis intertemporalny wymagany jest natomiast w związku z toczącymi się postępowaniami mandatowymi. Zgodnie z nim jeżeli grzywna została nałożona mandatem karnym przed dniem wejścia w życie ustawy, postępowanie mandatowe do czasu jego zakończenia toczy się na podstawie dotychczasowych przepisów.

Wejście w życie ustawy będzie również wymagało dostosowania do jej treści przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów wydanego na podstawie delegacji zawartej w art. 96 § 3 k.p.s.w.

Proponuje się, by projektowana ustawa weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Projekt ustawy nie dotyczy funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Projektowana ustawa nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt ustawy nie wpływa na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców i jest zgodny z przepisami ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, z późn. zm.). Projektowana ustawa nie zawiera przepisów mających na celu ograniczenie biurokracji lub mogących spowodować jej wzrost.

Projektowana ustawa nie pociąga za sobą skutków dla budżetu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.