



SĄD NAJWYŻSZY

Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

SEKRETARIAT Z-CY SZEF A KS

L.dz. DS. 175. MO. 21...

Data wpływu 17.02.2021

Warszawa, dnia 15 lutego 2021 r.

Do druku nr 866

BSA II-021-12/21

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SP-WP.020.3.19.2021
Data wpływu 17.02.2021

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 12 stycznia 2021 r., SPS-WP.020.3.4.20212, działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 154) w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia*.

Z poważaniem,

Dr hab. Małgorzata MANOWSKA



**Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania w
sprawach o wykroczenia**

I. Przedłożony do zaopiniowania poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia zakłada nowelizację ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 729 ze zm., dalej: „k.p.s.w.”), ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 821 ze zm., dalej: „k.w.”), ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 534 ze zm., dalej: „k.k.w.”) oraz ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 265 ze zm., dalej: „u.s.c.”). Przed przejściem do merytorycznej oceny projektu wskazać zatem należy na kwestię formalną, jaką jest tytuł projektu ustawy, który nie odpowiada zawartości samego projektu. Poza bowiem zmianami w obrębie tytułowej ustawy projektodawcy proponują wprowadzenie zmian również w obrębie kilku innych ustaw. Wobec tego prawidłowy tytuł przedłożonego do zaopiniowania projektu powinien brzmieć „ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz niektórych innych ustaw”.

Z pewnością jako pierwszoplanowe należy ocenić proponowane zmiany w obrębie k.p.s.w., które dotyczą dwóch zasadniczych kwestii. Po pierwsze postulowane jest wprowadzenie nowego rodzaju orzeczenia w ramach postępowania w sprawach o wykroczenia, tj. nakazu karnego, wydawanego przez referendarza sądowego. Druga zmiana polega na zrewidowaniu postępowania mandatowego poprzez rezygnację z możliwości odmowy przyjęcia mandatu na rzecz uprawnienia w postaci zaskarżenia nałożonego mandatu do sądu.

II. Jak wskazano, pierwszą z postulowanych zmian jest wprowadzenie do k.p.s.w. nowego rodzaju orzeczenia, jakim miałby być nakaz karny wydawany przez referendarza sądowego. Projektodawcy proponują w tym celu nowelizację art. 32 § 2 k.p.s.w., w zakresie w jakim stanowi on o formie, w jakiej wydaje się orzeczenia w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Już w tym miejscu należy zwrócić uwagę na wewnętrzną niespójność, jaką spowodowałoby zaaprobowanie takiej propozycji. Zgodnie bowiem z art. 9 § 1 k.p.s.w. kompetencję do orzekania w pierwszej instancji w sprawach wykroczeń ma sąd rejonowy.

Proponowane zmiany, wbrew ich uzasadnieniu, sugerują wprowadzenie nowego podmiotu, który będzie wyposażony *de facto* w kompetencję orzeczniczą, tj. referendarza sądowego, pominiętego w treści wskazanej regulacji. W tym ujęciu ważna jest jednak także perspektywa systemowa. Wbrew twierdzeniom projektodawcy, zastrzeżenie orzekania w sprawach karnych *sensu largo* jedynie dla sądów, nie jest wyprowadzane tylko z art. 175 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: „Konstytucja RP”). Bardziej ważkie znaczenie zdaje się mieć art. 42 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego winy nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu”. Jak się wskazuje w doktrynie prawa karnego, ustrojodawca w przytoczonym przepisie celowo nie posłużył się sformułowaniem „oskarżonego”, przewidując w ten sposób gwarancje przysługujące w związku z postawieniem w stan oskarżenia, nie zaś jedynie gwarancje związane z przyjmowaniem na gruncie konkretnej procedury wąskim ujęciem podmiotowym [zob. D. Dudek, Konstytucyjna wolność człowieka a tymczasowe aresztowanie, Lublin 1998, s. 152-155 oraz P. Wiliński, Proces karny w świetle konstytucji, Warszawa 2011, s. 167]. W świetle zaś proponowanej regulacji mogłoby dojść do sytuacji, w której jednostka byłaby prawomocnie skazana za popełnienie wykroczenia w drodze wydanego przez referendarza sądowego nakazu karnego (którego z różnych względów, niekoniecznie wskutek zgody z treścią orzeczenia, nie zaskarżyła). W oczywisty sposób pojawia się pytanie czy z uwagi na brak prawomocnego stwierdzenia winy wyrokiem sądu, taka osoba będzie uważana za winną. W zależności od odpowiedzi pojawi się kolejne pytanie, tj. czy opiniowana regulacja nie wprowadza przekazania kompetencji do orzeczenia w przedmiocie winy i kary innemu organowi niż sąd, co będzie stawiać pod znakiem zapytania jej zgodność z Konstytucją RP.

Proponowana instytucja nakazu karnego wymaga także analizy w perspektywie wyartykułowanych w uzasadnieniu projektów motywów jej wprowadzenia. Jak wskazano, nakaz karny ma co do zasady odciążyć sądy w błahych sprawach wykroczeniowych oraz przyspieszyć ich rozpoznawanie. Można jednak założyć, że wprowadzenie tej instytucji przyniesie przeciwne skutki, a to z uwagi na wydłużenie drogi postępowania w sprawach o wykroczenia. Jak bowiem zostało wskazane w projekcie, od nakazu karnego wnoszony byłby sprzeciw, który mógłby skutkować wydaniem następnie wyroku nakazowego, od którego również przysługiwałby sprzeciw, którego wniesienie spowodowałoby z kolei rozpoznanie sprawy w pierwszej instancji przez sąd na rozprawie i wydanie wyroku. W przypadku jego zaskarżenia apelacją przez jedną ze stron dochodziłoby do postępowania drugoinstancyjnego, które tak naprawdę stanowiłoby czwarte z kolei rozpoznanie jednej sprawy i wydanie czwartego już orzeczenia. Trudno się zatem zgodzić, że w takim przypadku dojdzie do realnego odciążenia sądów, czy przyspieszenia postępowania.

Wątpliwości budzi również procedura prowadząca do wydania nakazu karnego. Zgodnie z projektowanym pkt. 7 § 1 art. 60 k.p.s.w. prezes sądu po wszczęciu postępowania kierowałby sprawę na posiedzenie, jeżeli zachodziłaby możliwość wydania wyroku nakazowego

albo nakazu karnego. Możliwość wydania nakazu karnego zachodziłaby zaś w sprawach, w których wystarczające byłoby wymierzenie nagany albo grzywny. W myśl z kolei projektowanego art. 94a § 2, w razie stwierdzenia braku podstaw do wydania nakazu karnego referendarz sądowy zarządzeniem przekazywałby sprawę prezesowi sądu, który miałby wydać stosowane zarządzenia, w tym mógłby skierować sprawę na posiedzenie w przedmiocie wydania wyroku nakazowego. Wskazany tok czynności sugeruje dokonanie wstępnej analizy przez prezesa sądu, w wyniku której stwierdzi on; że w danej sprawie powinien zostać wydany nakaz karny. Jeżeli rozpatrujący sprawę referendarz sądowy nie zgodzi się z zapatrywaniem prezesa sądu, wówczas ma możliwość przekazania zarządzeniem sprawy ponownie do prezesa sądu. Takie działanie stanowi jednak w znaczeniu faktycznym podważenie oceny dokonanej przez prezesa sądu. Wobec tego, referendarze sądowi, opierając się na autorytecie prezesa sądu, mogą wydawać nakazy karne, pomimo faktycznego braku istnienia przesłanek na to zezwalających.

Wobec wszystkich wskazanych powyżej argumentów stwierdzić należy, że zaproponowana przez projektodawców instytucja nakazu karnego nie została należycie dopracowana, a jej postulowana regulacja wymaga dokonania niezbędnych korekt, tak aby jej implementacja do procedury wykroczeniowej przyniosła spodziewane efekty. Istotniejsze jest jednak, że w istniejącym stanie prawnym, w świetle w szczególności art. 42 ust. 3 Konstytucji RP, w myśl którego każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu, proponowana regulacja wydaje się co najmniej kłopotliwa.

W tym miejscu warto również odnieść się do zawartego w uzasadnieniu do projektu twierdzenia, iż „nie sposób (...) 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”. Teza ta nie uwzględnia bowiem tego, że nowelizacja wyposaża referendarzy sądowych w możliwość orzekania w przedmiocie jakim jest odpowiedzialność wykroczeniowa obwinionego. O ile w przypadku obecnego kształtu postępowania mandatowego powszechnie przyjmuje się, że nie zachodzi w nim orzekanie, o tyle w przypadku instytucji nakazu karnego nie może być wątpliwości, że orzekanie miałoby miejsce, skoro nakaz karny w myśl projektowanego art. 32 § 2 k.p.s.w. byłby „orzeczeniem”. Idąc przedstawioną w uzasadnieniu do projektu ścieżką rozumowania należałoby stwierdzić, że w każdym przypadku, kiedy mamy do czynienia z orzeczeniem, w wyniku którego orzekana jest względem podsądnego grzywna, sąd nie orzeka, a jedynie nakłada grzywnę. Działoby się tak nie tylko w ramach postępowania w przedmiocie wykroczenia, ale również w ramach postępowania w przedmiocie przestępstwa, a zatem w ramach postępowania karnego *sensu stricto*. Z takim stanowiskiem trudno się zgodzić, chociażby z uwagi na wskazywaną treść art. 32 § 2 k.p.s.w.

III. W przedłożonym do zaopiniowania projekcie przewiduje się rezygnację z konsensualnej formy postępowania mandatowego. W ramach tej zmiany wyłączona zostanie możliwość odmowy przyjęcia mandatu. Mandat, w drodze którego zostałyby nałożona kara grzywny, należałoby zawsze opłacić w terminie 7 dni pod rygorem wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Zasada taka miałaby występować tak w przypadku, w którym nastąpiłaby odmowa odbioru mandatu, jak i wówczas, gdy osoba ukarana mandatem wniosłaby od niego odwołanie do sądu. Wprawdzie sąd byłby władny wstrzymać wykonanie zaskarżonego mandatu, ale mogłoby się okazać, że ten jest już wyegzekwowany. W przypadku zaś wniesienia odwołania od mandatu do sądu, to ukarany powinien wskazać, czy zaskarża mandat karny co do winy, czy co do kary. Odwołanie zaś powinno określać wszystkie znane skarżącemu dowody na poparcie jego twierdzeń. Wprowadzona ma również zostać prekluzja dowodowa nałożona jedynie na ukaranego, a polegająca na tym, że nie mógłby on powoływać innych dowodów, niż wskazane w odwołaniu, chyba że dany dowód nie byłby mu znany w chwili wniesienia odwołania. Planowany jest również przepis mówiący o tym, że sąd nie byłby związany zakazem *reformationis in peius*. Ostatecznie sąd orzekałby o utrzymaniu w mocy zaskarżonego mandatu karnego albo go uchylał i orzekał co do istoty lub umarzał postępowanie. Do postępowania odwoławczego od mandatu stosować należałoby zaś przepisy o postępowaniu apelacyjnym, choć funkcjonowałyby w nim analogiczna jak w postępowaniu odwoławczym prekluzja dowodowa.

Należy przypomnieć, że po wejściu w życie obecnej ustawy zasadniczej rozważano konstytucyjność samej instytucji postępowania mandatowego. W tym zakresie twierdzono, że przyjęcie mandatu jest tylko prawem osoby obwinionej, a odmowa przyjęcia mandatu powoduje skierowanie sprawy do sądu. Za aprobowującym stanowiskiem dotyczącym instytucji postępowania mandatowego w formie konsensualnej przemawia orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Jak się wskazuje „postępowanie mandatowe oparte jest na innych zasadach niż postępowanie przed sądem. Jego celem jest przede wszystkim szybka reakcja państwa na fakt popełnienia wykroczenia przez sprawcę, która ma jednocześnie pełnić funkcje zapobiegawcze i wychowawcze. W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się odrębny i zastępczy względem postępowania przed sądem charakter postępowania mandatowego, co wyraża się w jego maksymalnym skróceniu i uproszczeniu. Wskazuje się na specyfikę i nieprzystawalność do podstawowych zasad, reguł i pojęć właściwych postępowaniu sądowemu. Postępowanie mandatowe nie jest postępowaniem, w którym orzeka się w sprawach o wykroczenia co do winy i kary. Zwraca się uwagę na szczególne uwarunkowania tego postępowania, w tym na dobrowolność poddania się karze i rezygnację przez sprawcę wykroczenia z prawa do rozpoznania sprawy przez sąd, a także na brak orzekania w przedmiocie procesu” [zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 września 2014 r., U 4/13, OTK-A 2014, Nr 8, poz. 97; zob. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 maja 2004 r., SK 38/03, OTK-A 2004, Nr 5, poz. 45]. Jak podnosi się w doktrynie prawa konstytucyjnego, z ustaleń poczynionych przez TK

wynika, że przepisy przyznające pozasądowym organom kompetencje do nakładania mandatów nie mogłyby zostać uznane za niezgodne z art. 175 Konstytucji RP, gdyż w swej istocie nie dotyczą one orzekania w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie [Zob. M. Laskowska [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Komentarz do art. 87-243, Tom II, s. 1689-1690].

Nie ulega wątpliwości, że postępowanie mandatowe stanowi postępowanie zastępcze do postępowania przez sądem, który to jest powołany do orzekania w sprawach o wykroczenia [zob. P. Gensikowski, Postępowanie w sprawach wykroczeń. Komentarz, Warszawa 2017, s. 8; T. Grzegorzczak, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz, Warszawa 2002, s. 64]. Powszechnie wskazuje się jednak, że jest ono uwarunkowane wyrażeniem przez sprawcę wykroczenia zgody na dobrowolne poddanie się karze. Poddanie się karze nie jest zatem w postępowaniu mandatowym jakimkolwiek obowiązkiem, a jedynie prawem. Wobec tego decyzja o poddaniu się grzywnie nałożonej przez organ inny niż sąd pozostawiona jest sprawcy wykroczenia, który może z tego prawa skorzystać. Wyrażenie zaś zgody na poddanie się karze i przyjęcie mandatu, powoduje rezygnację z prawa do rozpoznania sprawy przez sąd i zamyka drogę do zaskarżenia mandatu karnego [Zob. J. Lewiński, Mandat karny, Warszawa 2003, s. 12; M. Gałązka, A. Sadło-Nowak, Postępowanie mandatowe, Szczecino 2012, s. 7]. Tylko w takim ujęciu można zatem mówić o „nałożeniu” grzywny w drodze mandatu, które zarazem nie jest „orzekaniem”.

Jeżeli teraz nastąpi proponowana w projekcie rezygnacja z formy konsensualnej zakończenia postępowania mandatowego, to wówczas pod znakiem zapytania stanie twierdzenie, że w ramach takiego postępowania występować będzie jedynie owo „nakładanie grzywny”. W sposób uprawniony można bowiem argumentować, że już w postępowaniu mandatowym dojdzie do przesądzenia w przedmiocie kary i co znamienne, także winy. Projektodawcy zdają się być świadomi tego faktu, skoro przewidują oni wprost wskazanie w odwołaniu od mandatu karnego takich właśnie okoliczności. W konsekwencji, w przypadku autorytatywnego stwierdzenia przez funkcjonariusza, że doszło do zawinionego popełnienia wykroczenia, wskutek którego nakładana jest konkretna grzywna, może się zrodzić wątpliwość czy nie dochodzi już wówczas do „orzekania”, co w sposób oczywisty nakaże wrócić do rozważań dotyczących zgodności z konstytucją prezentowanych rozwiązań.

Postępowanie w sprawach o wykroczenia zalicza się do postępowania *quasi*-karnego, czy postępowania karnego *sensu largo* [zob. W. Kotowski, B. Kurzępa, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz, Warszawa 2016, s. 7; K. Dąbkiewicz, kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz, Warszawa 2017, s. 24]. Już tylko z tego powodu konieczne jest zapewnienie realizacji podstawowych praw związanych z postępowaniem karnym wynikających zarówno z Konstytucji RP, jak i wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych. Wskazać jednak należy, że w teorii prawa wykroczeń, poza stypizowanymi czynami o charakterze kryminalnym, zwanymi w myśl austriackiego modelu

prawa wykroczeń, wykroczeniami kryminalnymi (niem. *Übertretungen*) występują również wykroczenia o charakterze porządkowym, zwane wykroczeniami czy deliktami administracyjnymi (niem. *Verwaltungsübertretungen*) [zob. M. Budyn-Kulik, Model ścigania sprawcy wykroczenia w wybranych państwach, *Studia Iuridica Lublensesia* 2012, nr 17, s. 66]. W świetle tego podziału, standardy postępowania właściwe prawu karnemu *sensu largo* muszą być w pełni zachowane jedynie w pierwszej z wymienionych grup. Dzieje się tak, bowiem zupełnie inne są funkcje prawa karnego, a inne są funkcje prawa administracyjnego, w obręb którego wpisują się wykroczenia o charakterze porządkowym. W przypadku prawa karnego jedną z jego funkcji jest funkcja represyjna, skupiająca się na sprawiedliwej odpłacie za wyrządzone zło. W przypadku zaś prawa administracyjnego działanie represyjne ma co najwyżej charakter wtórny, nie zawsze też zamierzony. Prawo administracyjne w aspekcie punitywnym ma charakter prospektywny i atrybutywny. Aby jednak móc w pełni zastosować możliwości prawa administracyjnego w zakresie tzw. wykroczeń porządkowych należałoby przeprowadzić reformę, w której doszłoby do transgresji odpowiedzialności, a więc do przekształcenia obecnych wykroczeń o charakterze porządkowym w delikty administracyjne. W sytuacji bowiem, w której mamy do czynienia z czynem zabronionym stanowiącym wykroczenie, a zatem sytuującym się w obrębie prawa karnego w szerokim znaczeniu, nie jest możliwa rezygnacja z obowiązujących standardów związanych z postępowaniem represyjnym. Nie można jednak zapominać o charakterze odpowiedzialności administracyjnej, która co do zasady jest odpowiedzialnością obiektywną, a zatem odpowiedzialnością za wystąpienie skutku niezgodnego z prawem, niezależnie od wystąpienia zawinienia. Dopiero zatem stwierdzenie, że przypisanie konsekwencji prawnych za określony typ czynu może odbywać się niezależnie od winy, a więc w sposób obiektywny, usprawiedliwi przyporządkowanie tego czynu do grupy deliktów administracyjnych. O ile też konstrukcja taka będzie poprawna dogmatycznie, stanowiąc powrót do rozwiązań funkcjonujących w Polsce do lat sześćdziesiątych, to otwarcie trzeba powiedzieć, że spowoduje ona jeszcze dalej idące obniżenie gwarancji procesowych od proponowanych w opiniowanym projekcie.

W zakresie zawartych w projekcie modyfikacji postępowania mandatowego kilka uwag należy poświęcić ciężarowi dowodu oraz prekluzji dowodowej odnoszonej do ukaranego, a polegającej na tym, że nie może on powoływać innych dowodów, niż wskazane w odwołaniu, chyba, że dany dowód nie był mu znany w chwili wniesienia odwołania. W obecnym stanie prawnym nie ma wątpliwości, że we wniosku o ukaranie, to funkcjonariusz ma obowiązek wskazać wszystkie okoliczności świadczące o zawinionym popełnieniu przez obwinionego wykroczenia. Ciężar dowodu spoczywa zatem na tym podmiocie, który zmierza w kierunku wykazania istnienia naruszenia i doprowadzenia do ukarania za to naruszenie. Nie może budzić wątpliwości, że w postępowaniu karnym *sensu largo* obowiązek udowodnienia popełnienia czynu zabronionego ciąży na tym, kto twierdzi, że czyn został popełniony, czyli w przypadku postępowania mandatowego na właściwym funkcjonariuszu publicznym. To funkcjonariusz ma

wykazać wszystkie okoliczności, które świadczą o winie leżącej po stronie obwinionego. Osoba wnosząca odwołanie od mandatu karnego, ma jedynie prawo do obrony, z którego jednak nie musi skorzystać. Do momentu zaś udowodnienia mu popełnienia czynu i stwierdzenia tego prawomocnym wyrokiem uważa się ją za niewinną. W sprzeczności z powyższymi wywodami znajduje się proponowana konieczność przedstawienia w odwołaniu wszystkich znanych ukaranemu dowodów na poparcie jego twierdzeń. W szerszej perspektywie zmiana taka może zostać uznana za łamiącą przyjęte standardy proceduralne, wynikające m.in. z domniemania niewinności i zasada prawdy, w myśl której podstawę wszystkich rozstrzygnięć stanowią powinny prawdziwe ustalenia faktyczne. Prekluzja dowodowa, dodatkowo w formie bezwzględnej, po stronie osoby, której zarzuca się popełnienie czynu zabronionego zdecydowanie utrudnia realizację wskazanych zasad oraz ogranicza możliwość realizacji prawa do obrony. W postulowanym stanie prawnym, w postępowaniu odwoławczym od mandatu karnego prawo do obrony byłoby niekiedy faktycznie wyłączone. Jeżeli projektodawca pragnie przyspieszyć postępowanie w sprawach o wykroczenia, to zasugerować należy rozważenie wprowadzenia instytucji prekluzji dowodowej po stronie funkcjonariusza, który obecnie sporządza wniosek o ukaranie.

Proponowana zmiana może także doprowadzić do wewnętrznej niespójności k.p.s.w. Biorąc pod uwagę, że postępowanie mandatowe jest postępowaniem zastępczym w stosunku do postępowania przed sądem, niezrozumiałe jest, dlaczego mandat karny ma być trwalszy od wyroku nakazowego, czy postulowanego nakazu karnego. Od tych orzeczeń możliwe byłoby wniesienie sprzeciwu, bez jakiegokolwiek uargumentowania go i wówczas sąd rozpatrywałby sprawę w pierwszej instancji. W przypadku zaś mandatu karnego w odwołaniu ukarany musiałby wskazać, czy zaskarża rozstrzygnięcie co do winy, czy co do kary oraz wskazać dowody na poparcie swoich twierdzeń. Skoro nakaz karny i w szczególności wyrok nakazowy są zdecydowanie bardziej procesowo legitymowane od mandatu karnego, to trudno uznać powody dla których droga ich zaskarżenia i usunięcia z obrotu prawnego będzie prostsza niż rzeczono mandatu. Znajduje to potwierdzenie w bieżącym stanie prawnym, tj. obecnie mandat karny, który nie został przyjęty, nie wchodzi do obrotu, a w jego miejsce funkcjonariusz musi sporządzić wniosek o ukaranie. Takie hierarchiczne ukształtowanie tych rozstrzygnięć jest logiczne, co ulega zakłóceniu w modelu wynikającym z przedstawionego do zaopiniowania projektu ustawy.

Należy również zgłosić kilka uwag o charakterze formalno-legislacyjnym odnośnie do projektowanych przepisów k.p.s.w. Pierwszą wątpliwość budzi pozostanie przy brzmieniu art. 97 § 3 k.p.s.w. ustalonym ustawą z dnia 4 października 2018 r. o zmianie ustawy - Kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 2077), w zakresie w jakim mowa w tym przepisie o „wskazaniu” wysokości grzywny. Skoro bowiem mandat karny jest rozstrzygnięciem w przedmiocie popełnienia wykroczenia, to w konsekwencji jego wystawienia dopiero nakładana jest kara grzywny, a co za tym idzie, jest ona w drodze tego rozstrzygnięcia

ustalana, czy mówiąc innymi słowy określana, nie zaś tylko wskazywana. Wskazać można na coś, co istniało już wcześniej, a nie na coś, co dopiero powstaje. Pozostając na gruncie przedmiotowego przepisu wątpliwości budzi również zakres informacji, które stają się przedmiotem pouczenia dokonywanego przez funkcjonariusza, nakładającego grzywnę w drodze mandatu. Brak jest bowiem informacji o konsekwencjach odmowy odbioru mandatu oraz obowiązku uiszczenia grzywny w określonym terminie jak i skutkach jej nieuiszczenia. Skoro taka informacja ma znajdować się na mandacie, a propozycja legislacyjna zakłada możliwość odmowy jego odbioru, to osoba odmawiająca odbioru powinna zostać pouczona poza wspomnianymi kwestiami również w przedmiocie informacji znajdujących się na mandacie. Dodatkowo, aby uniknąć jakichkolwiek wątpliwości, należy rozważyć poinformowanie o treści całego projektowanego art. 99a k.p.s.w. Przepis ten przewiduje możliwość wstrzymania wykonania grzywny przez sąd jak i prekluzję dowodową, wobec czego za niewystarczające trzeba uznać pouczenie jedynie o „prawie, terminie i sposobie wniesienia środka zaskarżenia” oraz o treści przepisu przewidującego wyłączenie stosowania zakazu *reformationis in peius*.

Kolejną kwestią, która wzbudza wątpliwości jest wykonalność mandatu karnego pomimo jego zaskarżenia do sądu. Zgodnie z brzmieniem proponowanych przepisów mandat należałoby opłacić w terminie 7 dni od nałożenia w drodze jego wydania kary. W tym samym terminie można również złożyć odwołanie do sądu, w którym można wnieść o wstrzymanie wykonania zaskarżonego mandatu karnego. W takim przypadku wystąpi nieprawomocne acz wykonalne rozstrzygnięcie karne. Zgodnie z art. 9 ust. 2 k.k.w. wyrok, co do zasady, staje się wykonalny z chwilą uprawomocnienia. Mandat zaś nie stawałby się prawomocny aż do chwili uprawomocnienia się wyroku, w którym sąd zdecydował o utrzymaniu go w mocy. Doszłoby zatem do sytuacji, w której wykonuje się karę, pomimo braku prawomocnego zakończenia postępowania o czyn, za który została ona nałożona.

IV. Przechodząc do kwestii niezwiązanych bezpośrednio z reformą postępowania mandatowego odnieść należy się do proponowanej zmiany w obrębie art. 94 § 1 k.p.s.w., która stanowi próbę naprawienia błędu ustawodawcy, który zmieniając art. 505 k.p.k. nie zmienił odnoszącego się do niego przepisu w obrębie głównego aktu prawnego, będącego przedmiotem opiniowanego projektu [zob. art. 1 pkt 86 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 1694)]. Do roku 2019 art. 505 k.p.k. był jednolity i nie dzielił się na paragrafy. Obecnie sytuacja uległa zmianie i składa się on z trzech paragrafów. Odwołanie zatem do stosowania tego przepisu z wyłączeniem jego zdania drugiego jest błędne. Proponowana zmiana będzie stanowiła przywrócenie sytuacji sprzed zmian wprowadzonych w art. 505 k.p.k. Dlatego, pomimo braku odniesienia się przez projektodawców do tej kwestii w uzasadnieniu do projektu ustawy, propozycję legislacyjną należy zaaprobować.

Ostatnią propozycją dotyczącą k.p.s.w. jest przekazanie sądom okręgowym, na obszarze działania których została nałożona grzywna, uprawnienia do uchylania prawomocnego mandatu karnego. Zmiana ta motywowana jest „ekstraordynaryjnym charakterem tego trybu w porównaniu do proponowanych rozwiązań”. Stwierdzić jednak należy, że tryb uchylenia prawomocnego mandatu karnego ma dokładnie taki sam charakter *de lege lata* jak i w przedstawionej propozycji. Dołączone do projektu uzasadnienie nie pozwala zrozumieć motywacji projektodawców w omawianym zakresie i dlatego też odniesienie się do postulowanego brzmienia art. 101 § 2 zd. 1 k.p.s.w. jest znacząco utrudnione. Tym niemniej wskazać należy, że przekazanie uprawnienia do uchylania prawomocnych mandatów karnych zdecydowanie obciąży sądy okręgowe. To zaś spowoduje nie tylko wydłużenie terminów rozpatrzenia przekazanych już obecnie spraw sądom okręgowym, ale i prawdopodobnie wydłuży terminy rozpatrzenia spraw dotyczących uchylenia prawomocnych mandatów karnych.

Kolejną ustawą, której dotyczy opiniowana propozycja legislacyjna, jest k.k.w. W ramach tego aktu prawnego wnioskodawcy proponują dodanie art. 52b, w myśl którego na poczet grzywny orzeczonej za wykroczenie w rozumieniu rozdziału VIII. k.k.w. zalicza się kwoty uiszczone lub wyegzekwowane z tytułu grzywny nałożonej mandatem karnym za to samo wykroczenie. Proponowaną zmianę należy ocenić pozytywnie. Proponowany przepis nie pozostawi wątpliwości, że niedopuszczalne jest niejako podwójne nakładanie grzywny za jedno wykroczenie. Negatywnie należy się jednak wypowiedzieć o braku regulacji, która przewidywałaby konsekwencje sytuacji uiszczenia lub wyegzekwowanej z tytułu nałożonej mandatem karnym kwoty grzywny, która okaże się wyższa od grzywny nałożonej ostatecznie przez sąd. O ile oczywistym wydaje się, że w takiej sytuacji powinno dojść do zwrotu kwoty przewyższającej grzywnę orzeczoną, o tyle nie będzie to wynikać z żadnego konkretnego przepisu.

Aktem prawnym, którego problematyki dotyka opiniowany projekt ustawy jest u.s.c. Projektodawcy postulują wprowadzenie do tej ustawy przepisu, na mocy którego podsekretarze stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, przez których Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad działalnością sądów przestaną pełnić wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy, obecne brzmienie art. 52 u.s.c. jest nie do pogodzenia z przewidzianym przez ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 365 ze zm., dalej: „u.s.p.”) wymogiem, aby służbę nadzoru, przez którą Minister Sprawiedliwości sprawuje zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów, stanowiły wyłącznie osoby legitymujące się statusem sędziego delegowanego do Ministerstwa Sprawiedliwości.

Potrzeba wprowadzenia zmiany w przepisie art. 52 u.s.c. nie budzi dyskusji. Wątpliwości rodzą się jednak z uwagi na tryb jej wprowadzenia. Nie ma ona bowiem związku ze zmianami

w obrębie k.p.s.w. dotyczącymi planowanego wprowadzenia nakazu karnego oraz przeprowadzenia zmian w obszarze postępowania mandatowego.

V. W podsumowaniu wskazać należy, że przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia wymaga dalszych, pogłębionych prac legislacyjnych. W obecnym kształcie, proponowana instytucja nakazu karnego, jak również model postępowania mandatowego mogą budzić wątpliwość co do ich zgodności m.in. z zasadą sądowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz z zasadą domniemania niewinności.