

Warszawa, dnia 19 stycznia 2020 r.

Komunikat FOR 2/2021:

Władzy się nie odmawia – poselski projekt Mandat+

Synteza:

- 8 stycznia 2021 r. do Sejmu wpłynął poselski projekt nowelizacji Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia;
- Projekt posłów z klubu Prawa i Sprawiedliwości zakłada likwidację możliwości odmowy przyjęcia mandatu karnego, wprowadza jedynie możliwość zaskarżenia go w ciągu 7 dni;
- Posłowie chcą też wprowadzić zasadę prekluzji dowodowej w postępowaniu zażaleniowym, co oznacza, że osoba ukarana mandatem będzie miała obowiązek skompletowania dowodów w ciągu 7 dni i dostarczenia wszystkich znanych jej dowodów na niewinność w momencie zaskarżenia mandatu;
- Na czas rozpatrzenia zażalenia sąd będzie mógł, ale nie będzie musiał, wstrzymać wykonanie mandatu, a więc ukarani mogą być zmuszeni do zapłacenia mandatu przed prawomocnym wyrokiem;
- Sąd nie będzie związany orzeczoną w mandacie grzywną – będzie mógł orzec zarówno na korzyść, jak i niekorzyść obwinionego.

8 stycznia 2021 r. do Sejmu wpłynął poselski projekt nowelizacji Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia [dalej: KPSW]¹. Pod projektem podpisali się posłowie klubu Prawa i Sprawiedliwości. Druk 866 zawiera propozycje niedopuszczalne z punktu widzenia obywatelskich gwarancji procesowych obecnych w demokratycznym państwie prawa – takich jak prawo do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji RP²) czy też zasada domniemania niewinności (art. 5 KPK³).

¹ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=866>

² <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>

³ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970890555/U/D19970555Lj.pdf>

Proponowane zmiany w bezprecedensowy sposób sprawiają, iż w rolę quasi-sądu będą wcielać się sami funkcjonariusze policji, decydując o wystawieniu mandatu danej osobie. Ukarany obywatel zostaje przy tym, zgodnie z zamysłem projektu, pozbawiony prawa do odmowy przyjęcia mandatu. Może jedynie złożyć zażalenie w ciągu 7 dni.

Opisywane zmiany legislacyjne uderzają zarówno w **prawo do obrony i sądu** (decyzja o nałożeniu mandatu podejmowana jest przez policjanta na podstawie zgromadzonych w toku czynności służbowych dowodów ocenianych arbitralnie), jak i w **zasadę domniemania niewinności** (ukarany pozostaje de facto winny do czasu odmiennego orzeczenia sądowego, tymczasem do czasu prawomocnego wyroku skazującego powinien być uznawany za osobę niewinną).

Obecny stan prawny

W obecnym stanie prawnym, funkcjonariusz policji jest uprawniony do ukarania mandatem karnym sprawcę, którego schwytał na popełnianiu wykroczenia lub bezpośrednio po jego popełnieniu lub jeżeli stwierdzi popełnienie wykroczenia, ale sprawca nie zostanie schwytyany na gorącym uczynku lub bezpośrednio po nim, natomiast nie zachodzi wątpliwość co do tożsamości sprawcy czynu. Drugi przypadek dotyczy, w przeważającej większości, sytuacji związanych z wykorzystaniem tzw. suszarek przez funkcjonariuszy policji kontrolujących ruch drogowy⁴. Nałożenie grzywny w takim trybie nie może natomiast nastąpić po upływie 60 dni od dnia ustalenia sprawcy wykroczenia.

Co kluczowe w kontekście opisywanych zmian legislacyjnych, obecnie domniemany sprawca wykroczenia ma prawo odmówić przyjęcia mandatu karnego. Na funkcjonariuszu z kolei spoczywa obowiązek wskazania wysokości grzywny, a także określenia zachowania stanowiącego wykroczenie, czasu i miejsca jego popełnienia oraz kwalifikacji prawnej. Policjant

⁴ Art. 97 § 1. W postępowaniu mandatowym, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, funkcjonariusz uprawniony do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego może ją nałożyć jedynie, gdy: 1) schwymano sprawcę wykroczenia na gorącym uczynku lub bezpośrednio po popełnieniu wykroczenia, (...) 3) stwierdzi popełnienie wykroczenia, w szczególności za pomocą przyrządu kontrolno-pomiarowego lub urządzenia rejestrującego, a sprawca nie został schwytyany na gorącym uczynku lub bezpośrednio potem, i nie zachodzi wątpliwość co do sprawcy czynu - w tym także, w razie potrzeby, po przeprowadzeniu w niezbędnym zakresie czynności wyjaśniających, podjętych niezwłocznie po ujawnieniu wykroczenia. Nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego nie może nastąpić po upływie 60 dni od dnia ustalenia sprawcy wykroczenia. <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20011061148/U/D20011148Lj.pdf>

musi też poinformować sprawcę wykroczenia o prawie odmowy przyjęcia mandatu karnego i o skutkach prawnych takiej odmowy.

Art. 99 KPSW wskazuje z kolei, że w razie odmowy przyjęcia mandatu karnego organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę, występuje do sądu z wnioskiem o ukaranie. We wniosku tym zaznacza, że obwiniony odmówił przyjęcia mandatu, a w miarę możliwości podaje także przyczyny odmowy. W sytuacji odmowy przyjęcia mandatu sąd decyduje, czy istniały podstawy do ukarania.

Możliwy stan prawny po proponowanych zmianach

Najważniejsze z perspektywy praw obywatelskich są trzy elementy proponowanych przez postów PiS zmian:

1. Zniesienie możliwości odmowy przyjęcia mandatu;
2. Wprowadzenie prekluzji dowodowej (konieczności przedstawienia wszystkich znanych skarżącemu dowodów „w pierwszym piśmie”);
3. Wykonalność nałożonego mandatu.

Największe zagrożenie stanowi rezygnacja z instytucji odmowy przyjęcia mandatu. Jeżeli planowane zmiany weszłyby w życie, to osoby ukarane mandatem automatycznie musiałyby go przyjąć, a co za tym idzie zapłacić kwotę w nim określoną na rzecz organu, którego funkcjonariusz ich ukarał. Zmiana ta *de facto* doprowadza do sytuacji, w której to policjant w sytuacji, kiedy zachodzą wątpliwości co do działań osoby mającej być ukaraną mandatem arbitralnie rozstrzyga, czy do wykroczenia doszło oraz wymierza za nie grzywnę. Wciela się więc w rolę quasi-sądu – co należy uznać za niedopuszczalne z perspektywy zawartej w Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawa. Wymierza sprawiedliwość samodzielnie oceniając zebrane przez siebie dowody. Strona przeciwna – obywatel – nie ma możliwości przedstawienia swojej linii obrony⁵. **Należy przy tym podkreślić, iż prawo do obrony, zgodnie z art. 42 ust. 2 Konstytucji RP, przysługuje we wszystkich stadiach postępowania.**

⁵ <https://oko.press/ile-razy-podwaza-konstytucje-prawo-i-rozsadek-mandatowa-rewolucja-pis-prawnik-wylicza-po-kolej/>

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż projektodawcy w uzasadnieniu wyrażają opinię, jakoby odmowa przyjęcia mandatu przez [domniemanego] *sprawcę niejednokrotnie miała charakter impulsywny i nieprzemyślany, a w konsekwencji powoduje konieczność podjęcia szeregu czynności związanych z wytoczeniem oskarżenia w sprawie o wykroczenie*⁶. W ten sposób uzasadniono propozycję przymusowego przyjęcia mandatu przez osobę ukaraną. Należy wskazać, iż w demokratycznym państwie prawa ustawodawca nie powinien z góry decydować, które działania mieszkańców są impulsywne lub nieprzemyślane, poprzez odbieranie im gwarancji procesowych. Na marginesie należy dodać, że ustawodawca nie przedstawił jakichkolwiek badań czy innych dowodów wskazujących na „niejednokrotnie” odmowy przyjęcia mandatów o „charakterze impulsywnym i nieprzemyślanym”, co świadczy o niskiej jakości uzasadnienia projektu ustawy.

Brak możliwości odmowy przyjęcia mandatu doprowadza do naruszenia prawa do obrony i do sądu. Osoba ukarana jest z automatu, dopiero w dalszej kolejności może próbować zaskarżyć otrzymany mandat do sądu. Na tym nie koniec.

Proponowane zmiany wprowadzają również tzw. prekluzję dowodową. Oznacza to, że obywatel ukarany mandatem będzie zobowiązany do przedstawienia wszystkich znanych mu dowodów na własną niewinność w składanym odwołaniu pod rygorem brak możliwości złożenia nowych dowodów w postępowaniu sądowym. Wyjątkiem mogą być takie fakty, o których nie wiedział w chwili zaskarzania mandatu. Na zgromadzenie całego materiału oraz przygotowanie kompleksowego zaskarżenia mandatu osoba ukarana będzie miała 7 dni. Należy przy tym pamiętać, iż nie ma ona takich możliwości jak policja – chociażby w zakresie gromadzenia i uzyskiwania nagrań z monitoringu podmiotów państwowych, samorządowych lub prywatnych albo przesłuchiwanie świadków zdarzenia. Poza tym wiele osób może mieć trudności w sformułowaniu pisma celem zaskarżenia nałożonego mandatu i będzie zmuszony zwrócić się o pomoc do profesjonalnego pełnomocnika, co również będzie generowało dodatkowe koszty.

Co bardzo ważne z punktu widzenia obywatela – nałożony mandat będzie wykonalny, nawet jeśli ukarany zdecyduje się na jego zaskarzenie do sądu. Zgodnie z proponowanymi rozwiązaniami, sąd będzie miał możliwość – ale nie przymus – wstrzymać wykonanie zaskarżonego mandatu

⁶ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=866>

karnego. Poza tym termin płatności mandatu może minąć jeszcze zanim sąd zdąży zająć się sprawą. Po ewentualnej wygranej w związku z zakończonym postępowaniem odwoławczym oczywiście nastąpi zwrot wpłaconej kwoty – jednakże to może potrwać.

Błędy i manipulacje w ramach uzasadniania zmian

Po ogłoszeniu propozycji zmian w zakresie postępowań w sprawach mandatowych w mediach pojawiały się liczne uzasadnienia wprowadzenia nowych rozwiązań. Poniżej przedstawiamy niektóre z nich, autorstwa wiceministra sprawiedliwości Marcina Warchoła, wraz z komentarzem.

- „Dziś nie ma praktycznie możliwości wzruszenia prawomocnego mandatu karnego. Katalog przesłanek określony w art. 101 k.p.w. jest bardzo wąski i w praktyce umożliwia odwołanie się obywatelowi, który został ukarany niesłusznie. Teraz dajemy możliwość odwołania się od mandatu już przyjętego, właśnie w sytuacji gdy grzywna została nałożona niezasadnie.”⁷

Katalog przesłanek określonych w art. 101 KPW, które dopuszczają możliwość wzruszenia przyjętego mandatu karnego **jest wąski ze względu na fakt, iż co do zasady można obecnie mandatu nie przyjąć, co powoduje skierowanie sprawy od razu na drogę sądową.** Treść art. 101 KPW można i należy rozumieć jako zabezpieczenie praw i wolności obywatelskich na wypadek, gdyby doszło do nadużycia prawa władzy do karania obywateli. Jeśli zdaniem rządzących katalog przesłanek określony w tym przepisie jest zbyt wąski, to powinni uzasadnić jego rozszerzenie, co samo w sobie nie uzasadnia konieczności usunięcia możliwości odmowy przyjęcia mandatu.

Obecnie prawomocny mandat karny podlega niezwłocznie uchyleniu, jeżeli grzywnę nałożono za czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie albo na osobę, która popełniła czyn zabroniony przed ukończeniem 17 lat, lub gdy ustawa stanowi, że sprawca nie popełnia wykroczenia, gdyż działał w obronie koniecznej, stanie wyższej konieczności lub był niepoczytalny. Uchylenie następuje na wniosek ukaranego, jego przedstawiciela ustawowego lub opiekuna prawnego złożony nie później niż w terminie 7 dni od uprawomocnienia się

⁷ <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/8067236,warchol-mandaty-ograniczenie-prawa-do-sadu.html>

mandatu lub na wniosek organu, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę. Uchylenie może również nastąpić z urzędu.

Co więcej, prawomocny mandat karny podlega uchyleniu w każdym czasie na wniosek ukaranego, jego przedstawiciela ustawowego lub opiekuna prawnego lub na wniosek organu, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę, albo z urzędu, jeżeli:

- 1) Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą przepisu prawnego, na podstawie którego została nałożona grzywna tym mandatem;
- 2) potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na mocy umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską.

W razie uchylenia mandatu karnego podmiot, na którego rachunek pobrano grzywnę, ma obowiązek zwrócenia uiszczonej przez ukaranego kwoty. Co bardzo ważne, w razie uchylenia prawomocnego mandatu w związku ze stwierdzeniem przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności jego podstawy z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą oraz w sytuacji, gdy na taką konieczność wskazuje rozstrzygnięcie organu międzynarodowego – sąd nie może orzec na niekorzyść obwinionego.

Od postanowienia o uchyleniu mandatu bądź odmowie takiego uchylenia nie przysługuje zażalenie.

- **Jeśli ktoś podjął decyzję o przyjęciu mandatu pochopnie, a następnie wróci do domu, skonsultuje się z rodziną, ze znajomymi, z prawnikiem, i dojdzie do wniosku, że kara się nie należała, będzie mógł wnieść odwołanie do sądu w terminie siedmiu dni. Czyli absolutnie nie ma ograniczenia prawa do sądu.”⁸**

Propozycje zmian zawarte w druku sejmowym 866 doprowadzają do sytuacji, w której o winie i wysokości kary decyduje w pierwszej kolejności funkcjonariusz policji. Autorzy nowelizacji chcą nałożyć na ukaranych mandatami obowiązek przeprowadzanie w ciągu 7 dni analizy odnośnie słuszności rozumowania policjanta i zgromadzenia dowodów na swoją niewinność, którą w dalszej kolejności będzie mógł przedstawić w sądzie. Obecnie osoba odmawiająca

⁸ Ibid.

przyjęcia mandatu ma co najmniej kilka tygodni, w zależności od szybkości działania policji i sądów, na przygotowanie dowodów niewinności i wykazanie błędów w działaniach policjantów. Nie należy przy tym zapominać, iż zgodnie z założeniami projektodawców odwołanie powinno zawierać wszystkie dowody, które były znane w chwili jego składania – w innym razie nie będą mogły zostać dodane do akt postępowania. **Prawo do sądu obejmuje również, zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, brak tworzenia sztucznych barier w dostępie do niego przez władze państwowe.**

- „W Niemczech, Francji, Włoszech, Belgii czy Holandii nie ma możliwości odmowy przyjęcia mandatu.”⁹

Porównania wskazujące na wybiórcze rozumienie założeń stojących za grzywnami nakładanymi w innych państwach powodują ich wątpliwe przełożenie na kontekst polski. Jak wskazuje prof. Włodzimierz Wróbel z Katedry Prawa Karnego Uniwersytetu Jagiellońskiego¹⁰, chociażby regulacje niemieckie nie zakładają stawiania funkcjonariuszy policji w pozycji quasi-sądu I instancji rozstrzygającego o winie i karze osoby ukaranej. Sprzeciw przewidziany w prawie niemieckim pozostaje przy tym odpowiednikiem polskiego nieprzyjęcia mandatu. W związku ze złożeniem sprzeciwu to policja kieruje sprawę do prokuratora, który – jeżeli uzna to za konieczne – kieruje sprawę do sądu. Także przywoływany przez wiceministra Warchoła przykład Holandii jest manipulacją, bo dotyczy tylko wykroczeń drogowych, a sam mechanizm różni się od tego proponowanego przez pomysłodawców zmian w przepisach w Polsce¹¹.

Należy przy tym podkreślić, iż zasady rządzące gwarancjami procesowymi wprowadzonymi do krajowego porządku prawnego muszą pozostawać zgodne z polską Konstytucją oraz prawem do sądu w jej rozumieniu, dlatego nie każdy mechanizm prawny, który funkcjonuje w innym kraju może zostać przełożony na grunt polskiego systemu prawnego.

Zmiana uderzy w każdego

⁹ Ibid.

¹⁰ Argumenty podawane przez stronę rządową, jakoby podobny mechanizm funkcjonował m.in. w Niemczech są chybione. Więcej na ten temat: <https://karne24.com/prof-wrobel-o-mandatach-w-niemczech-nie-jest-tak-jak-mowi-ministerstwo-sprawiedliwosci/>

¹¹ <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/projekt-pis-ws-mandatow-jak-jest-w-holandii-i-niem-czech/6wwr0xw>

Zmiany proponowane przez polityków PiS, jeśli wejdą w życie, uderzą w prawa wszystkich obywateli – od uczestników zgromadzeń, uznawanych przez rządzących za nielegalne, po kierowców.

Odczuje je każda osoba, która zostanie uznana przez funkcjonariusza policji za sprawcę wykroczenia. Zarówno protestujący, który rzekomo będzie brał udział w zgromadzeniu wbrew ograniczeniom epidemicznym, jak i kierowca, który zdaniem policji złamie przepisy ruchu drogowego. Protestujący – pomimo, iż mandat wystawiony mu został na podstawie niekonstytucyjnych obostrzeń – będzie musiał go zapłacić, jeżeli sąd jego wykonalności nie wstrzyma. Należy pamiętać, iż sądy mogą napotkać problemy w szybkim rozpatrywaniu tego rodzaju wniosków o wstrzymanie wykonalności mandatów. Oznacza to, że zanim ktoś zdecyduje się zaprotestować (obojętnie, czy w obronie praw kobiet czy też przedsiębiorców), uznając, że wiele zakazów wprowadzonych rozporządzeniami nie ma właściwych podstaw prawnych, będzie musiał rozważyć możliwość konieczności zapłaty grzywny (oprócz ewentualnej kary nakładanej przez Sanepid).

Choć czas ogłoszenia tych zmian może wskazywać na chęć zastraszenia osób, które zamierzałyby postępować wbrew różnego rodzaju restrykcjom związanym z COVID-19, podważając ich legalność, to zostaną one w naszym systemie prawnym na długo. W ten sposób po raz kolejny zostanie osłabiona pozycja jednostek wobec aparatu państwa.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązuje i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

tel. 500 494 173

e-mail: patrycja.satora@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

KONTAKT DO AUTORKI



Eliza Rutynowska

Prawniczka FOR

e-mail: eliza.rutynowska@for.org.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR
ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. 22 628 85 11
e-mail: info@for.org.pl • www.for.org.pl
[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR