



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 24-09-2021 r.

Marcin Wiącek

II.565.1.2021.MH

Pani

Elżbieta Witek

Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

ePUAP

Szanowna Pani Marszałek

W dniu 5 sierpnia 2021 r. do Sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy 1504). Projekt ten budzi liczne zastrzeżenia z perspektywy ochrony praw i wolności obywatelskich. Konieczne jest poczynienie do niego szeregu uwag, co też czynię, przedstawiając Pani Marszałek niniejszą opinię. Proszę jednocześnie o udostępnienie jej Posłankom i Posłom, a także o opublikowanie jej na stronie internetowej Sejmu RP.

Na wstępie wskazać należy, że poza ustawą z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym¹, projekt procedowany pod drukiem nr 1504 przewiduje liczne zmiany w szeregu ważnych ustaw, w szczególności w Kodeksie wykroczeń², Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia³, Kodeksie postępowania cywilnego⁴ oraz ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami⁵.

Już mając tylko powyższe na uwadze, wyrazić należy wątpliwość, czy przyjęty tytuł projektu jest adekwatny oraz czy nie wprowadza w błąd, co do jego rzeczywistej treści

¹ Dz. U. z 2021 r., poz. 450, dalej: p.r.d.

² Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, Dz. U. z 2021 r., poz. 281, dalej: k.w.

³ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz. U. z 2021 r., poz. 457, dalej: k.p.s.w.

⁴ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2020 r., poz. 1575, dalej: k.p.c.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1212.

normatywnej. Ogólną regułą wyrażoną w § 96 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej⁶ jest bowiem wymienianie w tytule ustawy zmieniającej tytułów wszystkich ustaw zmienianych. Od reguły tej przewidziany został wyjątek (§ 96 ust. 2 z.t.p.) pozwalający sformułować tytuł ustawy zmieniającej w formie „ustawa o zmianie ustawy (tytuł ustawy) oraz niektórych innych ustaw”, wymieniając tylko tytuł podstawowej ustawy nowelizowanej. Podstawową ustawą nowelizowaną jest ta, której zmiana wymusza nowelizację pozostałych wymienionych w projekcie ustaw⁷.

Nadanie zmianom p.r.d. charakteru „podstawowego” w projektowanej ustawie wydaje się nieuzasadnione. Nie można w szczególności podzielić stanowiska, jakoby projektowane zmiany p.r.d. „wymuszały” zaproponowane w tym samym projekcie zmiany k.w., k.p.s.w., czy k.p.c. Niezwykle istotne zmiany projektowane w prawie wykroczeń, w szczególności zmiana ustawowej definicji wykroczenia oraz bardzo drastyczne podniesienie sankcji za wykroczenia przemawiałyby za nadaniem tym właśnie zagadnieniom charakteru „podstawowego” w projektowanej ustawie. Można wręcz odnieść wrażenie, że obecnie sformułowany tytuł ma na celu zakamufłowanie tych poważnych zmian w prawie wykroczeń.

Przechodząc do merytorycznej analizy zaproponowanych w projekcie rozwiązań, odnieść należy się w pierwszej kolejności do proponowanej nowelizacji art. 1 § 1 k.w. (art. 3 pkt. 1 lit a projektu). Obecnie przepis ten ma następujące brzmienie: „Odpowiedzialności za wykroczenie podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5000 złotych lub nagany.”. Projektowana zmiana sprowadza się do dopisania na jego końcu słów „chyba że niniejsza ustawa stanowi inaczej.”.

Wprowadzając to zastrzeżenie, projektodawca proponuje zatem wprowadzenie otwartej definicji wykroczenia. W przypadkach wskazanych w k.w. możliwe będzie bowiem przypisanie odpowiedzialności za wykroczenie osobie, która popełniła czyn niespełniający którejs z przesłanek wskazanych w art. 1 § 1 k.w., w szczególności taki,

⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. z 2016 r., poz. 283., dalej: z.t.p.

⁷ M. Dębska, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, LEX/el. 2013, komentarz do § 96; G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"*, [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, LEX/el. 2016, komentarz do § 96, pkt 6.2.

który nie będzie społecznie szkodliwy lub zagrożony będzie karą rodzajowo inną, niż te wskazane w art. 1 § 1 k.w.⁸. Dodanie na końcu projektowanego art. 1 § 1 k.w. słów „chyba że niniejsza ustawa stanowi inaczej” stanowi zaprzeczenie podstawowych zasad gwarancyjnych, które nauka prawa karnego *sensu largo* wypracowała przez ostatnie dwa stulecia, tj. zasad ujmowanych w łacińskie paremie: *nullum crimen sine lege praevia, certa, stricta* oraz *nuulum crimen sine culpa*.

Zmiana ta jest całkowicie nieuzasadniona i stanowi znaczący wyłom w dotychczasowym postrzeganiu prawa wykroczeń (oraz prawa karnego w ogólności) w polskim systemie prawnym. Odpowiedzialność wykroczeniowa należy do dziedziny prawa karnego *sensu largo* i wobec tego warunki oraz granice jej przypisania muszą być precyzyjnie zdefiniowane w ustawie. Jednostka musi mieć możliwość przewidzenia z góry czy jej zachowanie wyczerpie znamiona wykroczenia, a jeśli tak, jaka będzie groziła za to sankcja.

Proponowana treść art. 1 § 1 k.w. prowadzi zaś w zgoła odwrotnym kierunku. Otwiera drogę do wprowadzenia w przyszłości nowych typów wykroczeń, których popełnienie nie będzie warunkowane społeczną szkodliwością działania sprawcy, lub za które grozić będzie kara dotąd nieznana ustawie. Stanowi to przejaw wzrostu punitywizmu prawa wykroczeń, umożliwiając karanie za zachowania, które dotąd nie mogły być w ogóle zakwalifikowane rodzajowo jako czyn zabroniony. Podkreślenia wymaga, że w szczególności, w świetle znacznego podniesienia sankcji za wykroczenia (o czym szerzej w dalszej części), projektowaną zmianę należy ocenić jednoznacznie negatywnie. Treść uzasadnienia projektu, które całkowicie pomija temat tej zmiany, dowodzi niezrozumienia materii ustawowej, której dotyczy projekt, w tym wspomnianych wyżej zasad gwarancyjnych.

Z redakcji zaproponowanego brzmienia art. 1 § 1 k.w. wynika w sposób oczywisty, że przepis ten osiągnie określony powyżej skutek, nie sprowadzi się zaś jedynie do wprowadzenia wyjątku od określonych w nim granic kar możliwych do orzeczenia za wykroczenie. Gdyby bowiem taki właśnie był cel projektodawcy, stosowne zmiany winny być wprowadzone do art. 19 i art. 20 k.w. określających, odpowiednio, wymiar kary aresztu

⁸ Przypisanie odpowiedzialności wykroczeniowej za czyn niebędący zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia w dalszym ciągu nie będzie możliwe z uwagi na treść art. 42 ust. 1 Konstytucji RP.

oraz kary ograniczenia wolności. Takie zastrzeżenie już obecnie funkcjonuje w art. 24 § 1 k.w. regulującym granice grzywny za wykroczenie⁹. Nie ma więc powodów, aby projektodawca nie miał skorzystać z podobnego sposobu także w odniesieniu do kary aresztu lub ograniczenia wolności, w szczególności że przepis ten z powodzeniem funkcjonuje od lat i nie budzi w doktrynie większych kontrowersji w świetle obecnej redakcji art. 1 § 1 k.w.¹⁰ Choć zgłaszane są postulaty reformy prawa wykroczeń w tym zakresie, nie ma wątpliwości, że obecnie wykroczenie może być zagrożone także karą grzywny w wymiarze przekraczającym 5.000 zł, co potwierdza zresztą orzecznictwo Sądu Najwyższego¹¹.

Oczywista sprzeczność projektowanego art. 1 § 1 k.w. z pakietem gwarancyjnym prawa karnego wywodzonym z art. 2 Konstytucji oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji nakazuje postawić postulat usunięcia tej zmiany z projektu.

Pozostałe zmiany proponowane w k.w. należy oceniać łącznie z projektowaną nowelizacją k.p.s.w. Projektowane przepisy wspólnie stanowią bowiem znaczne zaostrzenie odpowiedzialności za wykroczenia zagrożone karą grzywny.

Projektowany art. 1 § 1a k.w. przewiduje, że maksymalna wysokość grzywny grożąca za wykroczenia z Rozdziału XI k.w. (Wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji) wynosić ma 30.000 zł, a zatem sześciokrotność podstawowego maksymalnego wymiaru grzywny wynikającego z art. 24 § 1 k.w. Minimalna grzywna za wskazane wykroczenia nominalnie pozostać ma na poziomie 20 zł, lecz zaznaczyć należy, że projekt jednocześnie przewiduje modyfikację wielu indywidualnych wykroczeń z Rozdziału XI k.w. wprowadzając w przypadku ich popełnienia minimalny wymiar grzywny na poziomie 1.500, 2.500, czy nawet 3.000 zł.

Proponowane zmiany w części szczególnej k.w. sprowadzają się do dalszego zaostrzenia odpowiedzialności za poszczególne wykroczenia. I tak projekt przewiduje:

- w art. 86 wprowadzenie dwóch nowych typów kwalifikowanych wyróżnianych ze względu na skutek czynu (§ 1a) oraz uprzednią karalność (§ 2a). Nowe typy kwalifikowane

⁹ „Grzywnę wymierza się w wysokości od 20 do 5000 złotych, chyba że ustawa stanowi inaczej.”

¹⁰ Zob. np. T. Bojarski (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz aktualizowany*, LEX/el.2021, komentarz do art. 1 pkt 11; T. Grzegorzczak (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2013, komentarz do art. 1.

¹¹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2006, sygn. akt I KZP 52/05.

zagrożone mają być grzywną od 1.500 do 30.000 zł (§ 1a) oraz od 3.000 do 30.000 zł (§ 2a). Podniesieniu ulega też wysokość grzywny za obecnie istniejący typ kwalifikowany wykroczenia wyróżniony w art. 86 § 2 k.w. z podstawowej (od 20 do 5.000 zł) do wysokości od 3.000 do 30.000 zł;

- dodanie nowego art. 86b k.w. penalizującego określone naruszenia przepisów ruchu drogowego (§ 1), zagrożonego karą grzywny do 1.500 do 30.000 zł, zaś w przypadku prowadzenia pojazdu niemechanicznego (§ 2) – karą grzywny od 20 do 30.000 zł lub nagany. Projekt przewiduje też typ kwalifikowany wyróżniany ze względu na uprzednią karalność (§ 3) zagrożony karą grzywny od 3.000 do 30.000 zł oraz fakultatywną możliwość orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów (§ 4). Obecnie czyny ujęte w projektowanym art. 86b k.w. są zagrożone karą grzywny od 20 do 3.000 zł lub nagany, na podstawie art. 97 k.w.;

- w art. 87 k.w. podniesienie zagrożenia karą za czyn określony w § 1 (a zatem jednocześnie w § 1a) z kary aresztu albo grzywny od 50 do 5.000 zł na karę aresztu albo grzywny od 2.500 do 30.000 zł, zaś za czyn określony w § 2 z kary aresztu do 14 dni albo grzywny od 20 do 5.000 zł na karę aresztu (do 30 dni) albo karę grzywny od 1.000 do 30.000 zł.;

- w art. 90 k.w. dodanie typu kwalifikowanego wyróżnianego ze względu na uprzednią karalność (§ 2), zagrożonego karą grzywny od 1.500 zł do 30.000 zł;

- w art. 92 k.w. dodanie typu kwalifikowanego wyróżnianego ze względu na uprzednią karalność (§ 2a) podwyższającego minimalną możliwą do orzeczenia grzywnę z 20 do 3.500 zł;

- w art. 92a k.w. dodanie dwóch typów kwalifikowanych wyróżnianych ze względu na stopień przekroczenia dopuszczalnej prędkości (§ 2) oraz ze względu na uprzednią karalność (§ 3). Pierwszy z nich ma być zagrożony karą grzywny od 1.500 do 30.000 zł, zaś drugi – karą grzywny od 3.000 do 30.000 zł;

- dodanie nowego art. 92b k.w. penalizującego wyprzedzanie wbrew zakazowi, zagrożonego karą grzywny od 1.000 do 30.000 zł, wraz z typem kwalifikowanym

wyróżnianym ze względu na uprzednią karalność (§ 2) zagrożonym karą grzywny od 2.000 do 30.000 zł. Obecnie czyny ujęte w projektowanym art. 92b k.w. są zagrożone karą grzywny od 20 do 3.000 zł lub nagany, na podstawie art. 97 k.w.;

- w art. 94 k.w. podniesienie zagrożenia karą za czyn określony w § 1 z kary grzywny od 20 do 5.000 zł na karę aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny od 1.000 do 30.000 zł, a także dodanie typu kwalifikowanego wyróżnianego ze względu na uprzednią karalność (§ 2a) zagrożonego karą aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny od 2.000 do 30.000 zł. Projekt też przewiduje obligatoryjne orzeczenie zakazu prowadzenia pojazdów (§ 3), podczas gdy obecnie jest ono fakultatywne;

- dodanie nowego art. 97a k.w. penalizującego nieuprawniony wjazd na przejazd kolejowy zagrożonego karą aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny od 2.000 do 30.000 zł. Obecnie czyny ujęte w projektowanym art. 97a k.w. są zagrożone karą grzywny od 20 do 3.000 zł lub nagany, na podstawie art. 97 k.w.

Już samo powyższe zestawienie pokazuje jak drastyczne zwiększenie sankcji za niektóre wykroczenia przewiduje projekt. W przypadku niektórych wykroczeń, dolna granica grzywny ulega zwiększeniu 100-krotnie, zaś górna granica – 10-krotnie. Wprowadzane są też liczne nowe typy kwalifikowane, co oczywiste, zagrożone wyższymi sankcjami niż typy podstawowe.

Kolejnym elementem projektu są zmiany w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia (art. 8 projektu). Pierwszą z proponowanych zmian jest nowelizacja art. 96 k.p.s.w., który reguluje maksymalną wysokość grzywny możliwą do orzeczenia w postępowaniu mandatowym. Zasadą jest, że w postępowaniu tym grzywna może wynieść maksymalnie 500 zł, a jeśli sprawca jednym czynem popełnia dwa lub więcej wykroczeń (art. 9 § 1 k.w.) – 1.000 zł. Proponowana zmiana (dodanie art. 96 § 1ad k.p.s.w.) spowoduje, że za wykroczenie, o którym mowa w Rozdziale XI k.w. w postępowaniu mandatowym wymierzyć będzie można grzywnę do wysokości 5.000 zł, lub nawet 6.000 zł, jeśli zachodzi sytuacja, o której mowa w art. 9 § 1 k.w. Maksymalna wysokość grzywny wzrasta więc w przypadku podstawowym 10-krotnie, zaś w przypadku popełnienia kilku wykroczeń jednym czynem – 6-krotnie.

Oczywiście art. 96 k.p.w.s. już obecnie przewiduje wyjątki od normy regulującej maksymalną wysokość grzywny w postępowaniu mandatowym (art. 96 § 1a – 1c k.p.s.w.). Podkreślenia wymaga jednakże, że wszystkie te wyjątki, umożliwiające wymierzenie w postępowaniu grzywny wyższej, niż standardowa, odnoszą się do poszczególnych, enumeratywnie wymienionych czynów, przede wszystkim z ustaw szczególnych. Wiele z tych wyjątków dotyczy jedynie sytuacji, gdy sprawca już uprzednio był dwukrotnie ukarany za dany czyn (art. 96 § 1b – 1bc k.p.s.w). Projektowany art. 96 § 1ad k.p.s.w. dotyczy zaś blankietowo wszystkich wykroczeń wymienionych w Rozdziale XI k.w. Obejmie też automatycznie wszystkie kolejne typy wykroczeń, które zostaną ewentualnie dodane w przyszłości do tego Rozdziału.

Ponadto projektowany art. 96 § 1d k.p.s.w. pozwalać będzie na wymierzenie w postępowaniu mandatowym grzywny w wysokości aż 8.000 zł za wykroczenie polegające na niewskazaniu, na żądanie uprawnionego organu, komu sprawca powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie (art. 96 § 3 k.w.). Byłaby to najwyższa regulowana w k.w. grzywna jaką można by wymierzyć w postępowaniu mandatowym, i to za czyn o relatywnie niewielkim, nawet jak na warunki tego Kodeksu, ciężarze gatunkowym.

Projekt nie tylko zatem wprowadza bardzo istotne zaostrzenie odpowiedzialności za wykroczenia z Rozdziału XI k.w., lecz także umożliwia nakładanie za nie bardzo wysokich grzywien w postępowaniu mandatowym.

Projektodawca uzasadnia zaproponowane zmiany koniecznością poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Wskazuje wręcz w uzasadnieniu, jakoby sprawcy wykroczeń drogowych byli „uprzywilejowani” względem innych sprawców, a podniesienie wysokości grzywien za te wykroczenia jest niezbędne do realizacji roli prewencyjnej, ochronnej i sprawiedliwościowej prawa wykroczeń.

Podkreślenia wymaga jednak, że trudno oczekiwać, że samo zwiększenie surowości grzywien odniesie oczekiwany przez projektodawcę skutek prewencyjny. Jak już

wielokrotnie podkreślał Rzecznik Praw Obywatelskich¹², nie nadmierna surowość, lecz nieuchronność kary wywiera efekt odstrasżający. Nawet najwyżej określona w przepisach grzywna nie odstraszy potencjalnego sprawcy wykroczenia, jeśli będzie on zakładał, że jej w ogóle uniknie.

Nie może też uciec uwadze, że projektowane zmiany dotyczą wykroczeń, a zatem czynów zabronionych o niewielkiej wadze i społecznej szkodliwości. W systemie polskiego prawa karnego wydzielenie prawa wykroczeń z szerszej dziedziny prawa karnego umożliwiło zastosowanie nieco innych reguł odpowiedzialności do tej kategorii czynów. Praktyczne różnice, w szczególności w sferze procesowej, pozwalają na szybsze i prostsze przypisanie odpowiedzialności i sankcji, kosztem niektórych gwarancji procesowych, także poprzez wprowadzenie doraźnego, semi-konsensualnego trybu karania w postępowaniu mandatowym. Wszystkie te odrębności od normalnego toku postępowania karnego usprawiedliwione są jednak faktem, że odnoszą się do czynów o małym ciężarze gatunkowym, zagrożonych niskimi karami¹³.

Podniesienie możliwej do orzeczenia grzywny do pułapu 30.000 zł (w tym w postępowaniu mandatowym do 5.000, 6.000 lub nawet 8.000 zł) wykracza poza powyższą aksjologię. Trudno zgodzić się ze stanowiskiem jakoby uproszczony tryb karania za wykroczenia w dalszym ciągu znajdował uzasadnienie w sytuacji, gdy możliwe jest wymierzenie w nim tak wysokich kar.

Już bowiem obecnie funkcjonujące granice grzywny przekraczające zasadniczą granicę 5.000 zł, dopuszczone przez art. 24 § 1 *in fine* k.w. są przedmiotem krytyki w doktrynie prawa. Wskazuje się, że grzywna znacząco wykraczająca poza tę granicę jest karą właściwą raczej przestępstwom, niż wykroczeniom¹⁴. Już wcześniejsze propozycje podniesienia maksymalnego wymiaru grzywny do 15.000 zł były krytykowane w doktrynie jako nadmiernie represyjne¹⁵. Tym bardziej krytycznie należy oczywiście ocenić podwyższenie maksymalnego wymiaru grzywny proponowane w opiniowanym projekcie.

¹² Np. opinia Rzecznika Praw Obywatelskich do ustawy z dnia 16 maja 2019 o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (sygn. II.510.177.2019) z dnia 21 maja 2019 r.

¹³ Zob. P. Daniluk (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*. Warszawa 2016, s. 17-18.

¹⁴ P. Daniluk (red.), *Reforma prawa wykroczeń. Tom I*, Warszawa 2019, s. 253.

¹⁵ T. Bojarski (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 121.

Podkreślenia wymaga, że w przypadku wykroczeń ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie systemu określania ich wysokości w oparciu o stawki dzienne, tak jak ma to miejsce w przypadku przestępstw (art. 33 § 1 k.k.). Wysokość możliwej do orzeczenia grzywny nie może jednak pozostawać w oderwaniu chociażby od przeciętnych możliwości zarobkowych obywateli Polski. W tym kontekście zaznaczyć trzeba, że zgodnie z obwieszczeniem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem w 2020 r., przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę ogółem w 2020 r. wyniósł 1.919 zł¹⁶.

Określenie stawek grzywny w wysokości zaproponowanej w opiniowanym projekcie doprowadzi do stanu, w którym za wykroczenie, a zatem czyn zabroniony o relatywnie niskiej wadze i społecznej szkodliwości, będzie możliwa do orzeczenia grzywna stanowiąca ponad 15-krotność średniego miesięcznego dochodu rozporządzalnego. Nawet jeśli nie zostanie wymierzona grzywna w maksymalnym dopuszczalnym pułapie, łatwo można będzie wyobrazić sobie hipotetyczną sytuację, w której ukarany grzywną obywatel musiałby pracować cały rok, aby móc ją spłacić, przy założeniu, że nie będzie przeznaczal żadnych środków na swoje utrzymanie i potrzeby zdrowotne. Dowodzi to nieracjonalności ustalania pułapu grzywny na zaproponowanym poziomie.

Zbyt wysokie grzywny i niemożność ich zapłacenia przez obwinionego będą jednak miały też inny, znacznie bardziej praktyczny skutek. W przypadku niemożności wyegzekwowania, grzywna podlega bowiem zamianie na karę ograniczenia wolności w postaci pracy społecznie użytecznej lub karę aresztu. Zamiana na karę ograniczenia wolności jest jednak niedopuszczalna, jeśli skazany nie wyrazi na to zgody – wówczas wymierza się karę zastępczą aresztu (art. 25 § 2 pkt 1 k.w.). W przypadku orzeczenia grzywny w projektowanej rozpiętości do 30.000 zł, z uwzględnieniem przelicznika wskazanego w art. 25 § 3 k.w., oczekiwać należy, że w wielu przypadkach ta zastępcza kara będzie miała maksymalny dopuszczalny wymiar, tj. 30 dni.

¹⁶ <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/obwieszczenie-w-sprawie-przecietnego-miesiecznego-dochodu-rozporzadzalnego-na-1-osobe-ogolem-w-2020-roku,294,7.html> (dostęp: 8.09.2021 r.). W 2019 r. wartość przeciętnego miesięcznego dochodu wyniosła 1819 zł, zaś w 2018 r. – 1693 zł.

Biorąc pod uwagę wskazaną wyżej dysproporcję pomiędzy proponowanym maksymalnym pułapem grzywny, a średnimi rozporządzalnymi dochodami w społeczeństwie, należy oczekiwać, że liczba przypadków, w których obwiniony nie będzie w stanie zapłacić grzywny i podlegać będzie ona zamianie na karę zastępczą (w tym karę aresztu) zdecydowanie wzrośnie.

Przypomnieć w tym miejscu trzeba, że obecnie większość wykroczeń określonych w rozdz. XI k.w. nie jest zagrożona karą aresztu. Nawet w przypadku przeprowadzenia projektowanej zmiany przepisów części szczególnej k.w., wykroczenia te będą stanowić mniejszość w tym rozdziale. Tymczasem nadmiernie wysoko ustanowiony pułap grzywny prowadzi będzie niewątpliwie do wymierzania zastępczej kary aresztu także za wykroczenia, które co do zasady nie są tą karą zagrożone.

Za nadmiernie represyjną uznać trzeba nie tylko ogólną wysokość grzywny określoną w projektowanym art. 1 § 1 k.w., ale także podniesiony wymiar grzywny możliwy do wymierzenia w postępowaniu mandatowym (projektowane brzmienie art. 96 k.p.s.w.).

W postępowaniu mandatowym (art. 95 i nast. k.p.s.w.) grzywnę nakłada nie sąd, lecz Policja lub inne organy do tego upoważnione na podstawie przepisów szczególnych. Czyni to więc organ pozasądowy, potencjalnie reprezentowany przez funkcjonariusza bez pogłębionej wiedzy prawniczej pozwalającej na wszechstronne rozpatrzenie wszystkich okoliczności prawnych i faktycznych czynu zabronionego. Organ nakładający grzywnę często nie ma możliwości uwzględnienia okoliczności rzutujących na wymiar grzywny, o których mowa w art. 24 § 3 k.w. (dochody sprawcy, jego warunki osobiste i rodzinne, stosunki majątkowe i możliwości zarobkowe). Ustawodawca zresztą sam ten fakt przyznaje, skoro w art. 95 § 6 k.p.s.w. przewidział wprowadzenie tzw. „taryfikatora”, który z góry określa wysokość grzywny nakładanej w postępowaniu mandatowym za poszczególne wykroczenia, bez względu na indywidualne cechy sprawcy i okoliczności popełnienia czynu zabronionego¹⁷.

¹⁷ Obecnie „taryfikator” jest regulowany przez rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń (Dz. U. z 2013 r., poz. 1624).

Postępowanie mandatowe stanowi zatem pewne odstępstwo od ogólnej zasady wskazanej w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którą prawem każdego obywatela jest, aby jego sprawę z zakresu prawa karnego *sensu largo* rozpoznał sąd posiadający atrybuty niezależności, bezstronności i niezawisłości. O dopuszczalności tego wyjątku przesądza semi-konsensualny charakter postępowania mandatowego. Poprzez przyjęcie mandatu, obwiniony w istocie zrzeka się w tym zakresie swojego konstytucyjnego uprawnienia do rozpoznania sprawy przez niezawisły sąd i przyznaje do winy¹⁸.

W świetle wspomnianej regulacji art. 95 § 6 k.p.s.w., o wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatu decydować będzie w istocie rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów. Istnieje realne ryzyko, że wobec proponowanych zmian w k.w., pułap tych grzywien zostanie określony na nadmiernie wysokim poziomie. Prezes Rady Ministrów (przy uwzględnieniu ustawowej roli Ministra Sprawiedliwości i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w tym procesie) będzie mógł w istocie arbitralnie kreować dolegliwość sankcji za poszczególne wykroczenia. O ile rozwiązanie takie jest możliwe do zaakceptowania obecnie, kiedy maksymalna grzywna w postępowaniu mandatowym wynosi 500 zł, o tyle w przypadku podniesienia tego limitu do 5.000 zł, stwierdzić należy stanowczo, że takie rozwiązanie jest nieproporcjonalne.

Nie może też ująć uwadze, że w Sejmie w dalszym ciągu procedowany jest poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (druk sejmowy nr 866), którego głównym założeniem jest właśnie wyeliminowanie z porządku prawnego możliwości odmowy przyjęcia mandatu. Choć od stycznia 2021 r. nie były podejmowane działania zmierzające do uchwalenia ww. ustawy, projekt ten ciągle jest formalnie przedmiotem prac Sejmu, który w każdej chwili (aż do końca kadencji) może do niego powrócić. W kontekście potencjalnej możliwości uchwalenia tych przepisów, podniesienie pułapu grzywny możliwej do wymierzenia w drodze mandatu karnego jawi się tym bardziej jako nieproporcjonalne.

Patrząc całościowo na proponowane zmiany k.w. i k.p.s.w. trudno oprzeć się wrażeniu, że ich rzeczywisty efekt może rozminąć się z deklarowanymi celami projektu.

¹⁸ Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06.

Samo podniesienie kar wywoła z pewnością efekt fiskalny, jednakże nawet ten efekt może zostać osiągnięty jedynie w ograniczonym zakresie, wobec wskazanych już wyżej wątpliwości dotyczących rzeczywistych możliwości wyegzekwowania grzywien ustalonych w nowej, znacznie podwyższonej wysokości, nie uwzględniającej kryteriów dochodowych dużej części społeczeństwa. Zwiększeniu prawdopodobnie ulegnie bowiem odsetek kar zamienianych na karę zastępczą, w tym karę aresztu, co oczywiście wiązać będzie się z dodatkowymi obciążeniami dla Skarbu Państwa.

Projekt niesie też z sobą zagrożenie, że nowe, wysokie grzywny, w tym te nakładane w postępowaniu mandatowym będą stosowane jako narzędzie walki z przejawami aktywizmu społecznego i protestami społecznymi. W przypadku publicznych demonstracji polegających chociażby na wchodzeniu na jezdnię z transparentami możliwe będzie wymierzenie grzywny do 30.000 zł (lub do 5.000 zł w postępowaniu mandatowym) w oparciu o naruszenie przepisów o ruchu drogowym podlegające penalizacji na zasadzie art. 97 k.w. Instrumenty te, w połączeniu z innymi wprowadzonymi przepisami prawa wykroczeń, np. z art. 65a k.w., będą mogły zostać wykorzystywane jako narzędzie służące zniechęceniu do korzystania z konstytucyjnego prawa do pokojowych zgromadzeń (w tym szczególnie zgromadzeń spontanicznych) i wyrażania sprzeciwu.

W świetle wszystkich powyższych spostrzeżeń, proponowane zmiany do k.w. i k.p.s.w. omówione powyżej (art. 3 i art. 8 pkt 1 projektu) należy ocenić negatywnie. W przypadku kontynuowania prac legislacyjnych nad opiniowanym projektem, powinny być one z niego wykreślone. Pozostałe projektowane zmiany k.p.s.w. (art. 8 pkt 2 projektu) nie budzą podobnych zastrzeżeń.

Oczywiście można rozważyć, czy obecnie przewidziany w art. 24 k.w. maksymalny pułap grzywny jest przystający do obecnych stosunków społeczno-gospodarczych. W istocie, dyskusja na ten temat toczy się w doktrynie prawa od szeregu lat. Ewentualne zmiany powinny jednak uwzględniać aktualne możliwości dochodowe dużej części społeczeństwa i powinny dotyczyć wszystkich wykroczeń, a nie jedynie wykroczeń stypizowanych w rozdz. XI k.w., a ponadto powinny zostać poprzedzone szerokimi konsultacjami zarówno ze środowiskiem naukowym, jak i samorządami zawodów prawniczych.

Odnosząc się z kolei do projektowanych zmian w k.p.c. i k.p.k. wskazać należy na wstępie na zasadniczą wątpliwość z punktu widzenia przydatności tych regulacji do realizacji deklarowanych przez projektodawcę celów projektu. Projektodawca wskazał bowiem, że „przedłożona regulacja ma dwa zasadnicze cele: wsparcie osób najbliższych ofiar przestępstw wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym oraz poprawę bezpieczeństwa na drogach, w szczególności przez walkę z przestępstwami drogowymi”. Problem tkwi w tym, że wskazane cele nie łączą się z projektowaną w k.p.c. materiałą ustawową, gdyż proponowany dział k.p.c. „DZIAŁ IIIA Postępowanie o przyznanie renty w przypadku śmierci spowodowanej przestępstwem umyślnym” dotyczy przestępstw umyślnych, zaś przestępstwo wypadku drogowego określone w art. 177 § 1 i § 2 k.k. ma charakter przestępstwa nieumyślnego¹⁹.

Samą koncepcję wprowadzenia nowego trybu przyznania renty można ostrożnie ocenić pozytywnie. Choć przydatność tej instytucji będzie w dużej mierze zależała od praktyki jej stosowania i odpowiedniego stosowania norm ogólnych k.p.c., daje ona realną nadzieję na poprawę sytuacji osób najbliższych względem pokrzywdzonego umyślnym przestępstwem przeciwko życiu i zdrowiu.

Proponowane normy zawierają jednak kilka mankamentów. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na dość niefortunną warstwę językową, która powoduje, że projektowane przepisy wymagają stosownego doprecyzowania. Nie chodzi jedynie o dość specyficzną składnię, która utrudnia jednoznaczne zrozumienie treści przepisów. Sam projektowany art. 477¹⁷ k.p.c. posługuje się w końcowej części pojęciem „pokrzywdzonego”, co może stwarzać wątpliwości w zakresie przedmiotu regulacji. Sam tytuł projektowanego Działu IIIA oraz uzasadnienie projektu nie budzi wątpliwości, iż ten szczególny tryb postępowania dotyczy renty w przypadku śmierci osoby spowodowanej przestępstwem umyślnym. W systemie prawa cywilnego generalnie terminem „osoba pokrzywdzona” nie określa się jednak osoby zmarłej.

Istnieją też wątpliwości, czy samo przekazanie odpisu prawomocnego wyroku wydanego przez sąd karny wraz z żądaniem prokuratora (ewentualnie przedstawiciela uprawnionej organizacji społecznej) co do wszczęcia postępowania o rentę, będzie

¹⁹ Zob. np. M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021, komentarz do art. 177, pkt 9.

wystarczające dla bezzwłocznego nadania sprawie biegu przez sąd cywilny. Zgodnie z założeniami projektu, samo przesłanie odpisu wyroku karnego w świetle projektowanego art. 477¹⁸ k.p.c. ma zastępować złożenie pozwu w postępowaniu procesowym. Należy zatem rozważyć, czy takie przekazanie dokumentacji przez sąd karny nie powinno obejmować także innych danych, które generalnie warunkują nadanie biegu sprawie cywilnej przez sąd. Intencją tej regulacji jest bowiem jak najszybsze udzielenie osobie uprawnionej ochrony prawnej, czy to w formie tymczasowej (zabezpieczenie), czy ostatecznego zasądzenia renty. Warto ocenić, czy zakres przekazywanej dokumentacji nie powinien znaleźć normatywnego odzwierciedlenia w stosownej redakcji tegoż przepisu (ewentualnie w ramach stosownej zmiany w k.p.k.).

W kontekście projektowanego art. 477²¹ § 3 k.p.c. należy rozważyć, czy z punktu widzenia celów tego szczególnego trybu udzielania zabezpieczenia, istotnie celowe będzie doręczenie odpisu postanowienia o zabezpieczeniu z urzędu także zobowiązanemu do świadczenia. W przypadku innych zabezpieczeń zobowiązany otrzymuje bowiem tytuł już w ramach egzekucji. Jeśli takie rozwiązanie jest w istocie przez projektodawcę zamierzone (a nie wynika jedynie z przeoczenia redakcyjnego), warto rozszerzyć uzasadnienie projektu o argumentację przemawiającą za odejściem od dotychczasowej zasady. Istnieje bowiem ryzyko, że dowiedziawszy się o zabezpieczeniu wcześniej, zobowiązany poczyni starania celem udaremnienia ewentualnego przymusowego wykonania świadczenia.

Należy rozważyć wreszcie, czy istotnie zamierzeniem projektodawców pozostaje przyznanie uprzywilejowanej pozycji w ramach podziału sumy egzekucyjnej każdego rodzaju renty orzekanej na podstawie przepisów prawa cywilnego (projektowany pkt 2a w art. 1025 § 1 k.p.c.).

Z wyrazami szacunku,

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/