

Tomasz Grzegorczyk

Prawo do obrony w reformowanym prawie wykroczeń

Palestra 34/8-9(392-393), 45-53

1990

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

PRAWO DO OBRONY W REFORMOWANYM PRAWIE WYKROCZEŃ

W artykule zaprezentowano kształt prawa do obrony w świetle przygotowywanych projektów zmian prawa o wykroczeniach, uwzględniając już nowelizację tych przepisów, do jakiej doszło w maju 1989 i w 1990 roku.

1. Rozstrzygnięcia kolegiów do spraw wykroczeń dotyczą rocznie około 600 000 osób. Ponadto kilka milionów obywateli karanych jest grzywnami w trybie mandatowym lub styka się z innym sposobem reakcji na popełnione wykroczenie.¹ Wykroczenia zdarzają się wśród czynów zabronionych częściej niż przestępstwa.

Jednocześnie w opinii społecznej ugruntowała się opinia, że postępowanie przed kolegiami i innymi organami orzekającymi w sprawach o wykroczenia, pozbawione jest niezbędnych gwarancji i że trudniej tu dowodzić swych racji niż przed sądem. Zasadność tej opinii zdają się potwierdzać badania praktyki orzeczniczej kolegiów prowadzone przez Prokuraturę Generalną. W 1988 r. w wyniku tych badań stwierdzono m.in., że „znajomość zasad odpowiedzialności i postępowania w sprawach o wykroczenia w pracy niektórych kolegiów nie jest dostatecznie ugruntowana.”²

Jest to ocena bulwersująca, jeżeli uwzględni się fakt, iż kolegia funkcjonują w Polsce już od 1951 r., a obecne kodeksy – wykroczeń i postępowania w sprawach o wykroczenia obowiązują od 1972 r. Badania orzecznictwa kolegiów przeprowadzane w 1989 r. ujawniły wprawdzie nieco mniej nieprawidłowości, do czego być może przyczyniała się zmasowana ostatnio krytyka tych organów. Wykazały jednak, że dalsza kontrola jest niezbędna i stały się podstawą do licznych wystąpień i wniesienia kilkuset sprzeciwów i wniosków o uchylenie rozstrzygnięcia.³

Kontrole dotyczyły, rzecz jasna, stanu przestrzegania przez kolegia obowiązującego prawa materialnego i procesowego, i jak widać wykazywały, że często nie jest ono jeszcze przestrzegane. Czy jednak wystarczy, jeśli organy orzekające przestrzegają będą istniejącego porządku prawnego? Zasada praworządności, czyli przestrzegania prawa przez organy państwa, jest jedną z tzw. ogólnoprawnych zasad, które obowiązują także w postępowaniu w sprawach o wykroczenia; jej realizacja jest oczywiście rzeczą jak najbardziej pożądaną. Czy jednak można przyjąć, że samo prawo jest dobre, a jedynie praktyka jego stosowania budzi zastrzeżenia? W sferze postępowania o wykroczenia odpowiedź na to pytanie musi być niestety negatywna.

Możliwość prezentowania swych racji i oponowania wobec stawianych zarzutów to szeroko rozumiane prawo do obrony. Jego realność zależy od szeregu szczegółowych uprawnień, w jakie ustawodawca musi wyposażyć obwinionego i jego obrońcę. Faktyczna możliwość ich wykorzys-

tywania, to już sfera praktyki i tym samym sfera dążenia do realizacji wspomnianej zasady praworządności. W k.p.w. z 1971 r. ustawodawca w art. 8 zastrzegł w sposób formalny, iż obwiniony ma prawo do obrony i korzystania z pomocy obrońcy, jednakże inne unormowania zawarte w tym kodeksie stawiają to prawo w wielu wypadkach pod znakiem zapytania.

Kodeks dopuszcza więc np. prowadzenie rozprawy mimo braku dowodu wezwania na nią obwinionego, i to bez obowiązku ponowienia dowodów na kolejnej rozprawie (art. 51), nie wyklucza w sposób jednoznaczny rozprawy zaocznej przy usprawiedliwionej nieobecności obwinionego (art. 52), dopuszcza szerokie odstępstwa od bezpośredniego przeprowadzania dowodów (art. 55 § 1), dopuszcza do wydawania nakazu karnego bez rozprawy nawet przy braku dokumentu (protokołu) zawierającego oświadczenie obwinionego (art. 64 § 2), dość wąsko traktuje tzw. zasadę informacji prawnej, a tryb mandatowy konstruuje w sposób wyraźnie sugerujący obywatelowi, że lepiej zapłacić mandat niż zdecydować się na odmowę i postępowanie przed kolegium, w którym za wyjątkowo błahy czyn można być ukaranym stosunkowo wysoką karą grzywny.

Nie brak też konstrukcji opartych na inkwizycyjności i pozostawiających organowi decyzję co do tego, czy będzie prowadził rozprawę, czy też orzeknie poza nią, a więc ograniczających możliwość obrony (np. postępowania przed inspektorem pracy). Jeżeli dodamy do tego istniejącą w k.p.w. od 1972 instytucję nadzoru nad orzecznictwem kolegiów sprawowaną przez organy typu administracyjnego (ministra spraw wewnętrznych i urzędy przy których działały kolegia) oraz możliwość wydawania przez te organy wytycznych dotyczących polityki orzeczniczej kolegiów, to ujrzymy ustawową rzeczywistość funkcjonowania kolegiów. Obrazu dopełnia fakt, iż zgodnie z prawem ustrojowym kolegia z założenia składają się ze społeczników, niefachowców, a kolejne ustawy tym właśnie organom przekazywały do orzecznictwa coraz to nowe kategorie spraw, w ramach tzw. depenalizacji czynów.

W efekcie kolegia traktowane były często jako swoista „maszynka do karania”. Na organy te stosunkowo łatwo bowiem można było i to drogą prawną (wytyczne organów administracji) oddziaływać, natomiast obywatelowi trudniej się było przed nimi wybronić. Ten stan rzeczy wynikał nie tylko z faktu, iż orzekali tam niefachowcy, ale również z konstrukcji procesowych, ułatwiających postępowanie w ten sposób, że obwiniony legalnie był pozbawiony możliwości realizacji swych uprawnień.

Krytyczna ocena kolegiów nie może zatem ograniczać się wyłącznie do praktyki, czy zbyt surowego prawa materialnego; objąć musi także prawo procesowe i ustrojowe.

Prace nad reformą prawa wykroczeń rozpoczęły się wiosną 1988 r. i w tym samym roku opublikowano wstępne założenia tej reformy. W toku dalszej dyskusji uległy one istotnym modyfikacjom. Część tych założeń została zresztą już zrealizowana w wyniku kolejnych nowelizacji z 1989 r. i z 1990 r. Ustawa z 29 maja 1989 r. (Dz.U. nr 34, poz. 180) zlikwidowano m.in. natychmiastową wykonalność orzeczeń w trybie przyspieszonym. Zmiana ta była zgodna ze wstępnymi założeniami reformy i miała niewątpliwie duże znaczenie z punktu widzenia obrony. Od czerwca 1989 r. orzeczenia zapadłe w postępowaniu przyspieszonym podlegają zatem wykonaniu na takich samych zasadach, jak rozstrzygnięcie wydane w trybie zwykłym, czyli po uprawomocnieniu się.

Zdecydowanie poważniejsze zmiany przyniosła ustawa nowelizacyjna z 8 czerwca 1990 r. W jej wyniku znikają kolegia na szczeblu wojewódzkim i komisje orzecznictwa do spraw wykroczeń, do których należało uchylanie prawomocnych orzeczeń kolegiów, wydanych bez podstawy prawnej lub oczywiście niesłusznych. Od orzeczeń kolegiów i nakazów karnych, od których do tej pory przysługiwało odwołanie, po noweli czerwcowej można żądać skierowania spraw do sądu. Dotychczas środek ten przysługiwał tylko w stosunku do orzeczeń o ukaraniu aresztem zasadniczym lub karą ograniczenia wolności. Sąd stał się ponadto organem rozpatrującym zażalenia we wszystkich wypadkach, w jakich prawo wykroczeń środek ten przewiduje, w tym również w przypadkach określonych w ustawach szczególnych.⁵

Żądania skierowania sprawy do sądu służą obecnie także do rozstrzygnięć inspektorów pracy wydanych w sprawach o wykroczenia przeciwko prawom pracownika w trybie określonym w kodeksie pracy.

Jak wskazano, likwidacji uległy także komisje orzecznictwa do spraw wykroczeń, a ich kompetencje przejął sąd wojewódzki. Zlikwidowano ponadto analogiczne uprawnienia kasacyjne Głównego Inspektora Pracy, dotyczące orzeczeń w sprawach o wykroczenia przeciwko prawom pracownika. Bez zmian pozostał natomiast zarówno krąg rozstrzygnięć, które mogą być uchylane w omawianym trybie, jak i podstawy uchylania.

Zmiany wprowadzone przez nowelizację z czerwca 1990 r. są w istocie swą realizacją założeń reformy prawa wykroczeń, zwłaszcza w ich wersji ostatecznej ustalonej w wyniku modyfikacji wprowadzonych do tego dokumentu jesienią 1989 i zimą 1990 r. Początkowo zakładano tzw. bifurkację (rozdzielenie) środków zaskarżenia, a więc utrzymanie kolegiów odwoławczych z jednoczesnym zagwarantowaniem obwinionemu prawa odwołania się do sądu. Jednakże w związku z planowanymi zmianami w systemie administracji, polegającymi na utworzeniu odrębnych administracji samorządowej i rządowej, uznano, iż utrzymywanie kolegiów odwoławczych straciło sens. Musiałyby one bowiem zostać utworzone przy organach administracji rządowej, podczas gdy kolegia I instancji trzeba byłoby znów sytuować przy administracji, tyle że lokalnej.

Zdecydowano się zatem na usytuowanie kolegiów przy sądach, co siłą rzeczy pociągnęło za sobą konieczność wyeliminowania kolegiów odwoławczych. Nowela czerwcową nie jest konsekwentna. Sąd bowiem nie stał się organem typu odwoławczego, tj. takim przed którym postępowanie ma charakter drugoinstancyjny. Żądanie skierowania sprawy do sądu powoduje, że organ ten prowadzi proces tak jak w I instancji, czyli od początku, i wydaje wyrok własny, a więc nie jest to orzeczenie, które ustosunkowałoby się do orzeczenia kolegium. Nadal nie działa tu również zakaz *reformationis in peius*, z tym że ustawodawca w zmienionym art. 461 k.p.k. zastrzega, iż w razie wydania przez sąd orzeczenia, które jest niekorzystne dla obwinionego, istnieje możliwość zaskarżenia takiego wyroku. Pojawia się zatem swoista III instancja.

Nowela czerwcową stała się koniecznością z uwagi na zmiany w administracji państwa i likwidację organów, przy których dotąd funkcjonowały kolegia, a także ze względu na zmianę w uprawnieniach ministra spraw wewnętrznych, któremu ustawą z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. nr 30, poz. 181) odebrano nadzór nad kolejami.⁶ Ustawodawca nie chciał wprowadzać zmian w zbyt wielu przepisach, a byłoby to niezbędne, gdyby od razu przyjęto rozwiązanie sugerowane w zmodyfikowanych założeniach reformy prawa wykroczeń. Realizacja wszystkich postulatów zawartych w tym dokumencie wiązałaby się z koniecznością nowelizacji szeregu przepisów k.p.w. i k.p.k., m.in. dla rozstrzygnięcia co do podstaw odwoławczych, granic odwołania, jego kierunku itp. Z tych samych powodów zawężony został zakres zmiany w odniesieniu do zasad uchylania prawomocnych rozstrzygnięć kolegiów. Ograniczono się tu bowiem tylko do zmiany organu realizującego tę kompetencję. Z punktu widzenia sytuacji obwinionego innowacje te są bez wątpienia istotne, ale nie wyczerpują one wszystkich słuszych postulatów zmian i modyfikacji. Co zatem może – i powinno – być zmienione w ramach kompleksowej reformy prawa wykroczeń?

2. Niezbędne wydaje się zrealizowanie postulatu nadania środkom zaskarżenia w sprawach o wykroczenia charakteru odwoławczego. Stworzy to prawidłowy system kontroli sądowej nad orzecznictwem kolegiów, pozwoli bowiem sądowni na zwracanie sprawy kolegium do ponownego rozpoznania, a więc na kształtowanie prawidłowego orzecznictwa zarówno od strony materialno-prawnej, jak i procesowej.

Pozytywnie też ocenić należy postulat wyłączenia możliwości orzekania przez kolegia pewnych rodzajów kar i przekazania kompetencji w tym zakresie do właściwości sądu, do którego kolegium, widząc potrzebę wymierzenia takiej kary – kierowałoby sprawę. Sąd orzekałby wówczas w I instancji, a od jego wyroku służyłyby środki odwoławcze, tak jak od wyroku w sprawie o przestępstwo. Dotyczyć to powinno bez wątpienia kary aresztu, zarówno zasadniczego, jak i zastępczego (za inne kary). Ponieważ o potrzebie zamiany danej kary na zastępczą karę aresztu

decyduje się dopiero w postępowaniu wykonawczym – sąd po przekazaniu mu sprawy orzekalby na posiedzeniu wydając postanowienie, od którego powinno przysługiwać zażalenie.

Należałoby przy tym postulować, aby o przekazaniu sprawy sądowi decydowało kolegium po przeprowadzeniu rozprawy, a nie – jak się niekiedy proponuje – przewodniczący kolegium, i to przed jej rozpoczęciem. Wydaje się, iż podjęcie decyzji o rodzaju kary możliwe jest dopiero po – najlepiej bezpośrednim – rozpoznaniu się z dowodami, czyli dopiero na rozprawie. Przekazanie sprawy sądowi następować powinno nie tylko w razie stwierdzenia potrzeby zastosowania aresztu, ale także kar ograniczenia wolności – jeżeli nadal pozostawałaby ona w katalogu kar przewidzianych za wykroczenia⁷ – oraz kar wkraczających w sferę praw podmiotowych, takich jak pozbawienie tzw. prawa jazdy czy prawa prowadzenia określonej działalności.

Od razu jednak zaznaczyć trzeba, iż zakłada się, że tej ostatniej kary dodatkowej w przyszłym kodeksie wykroczeń nie będzie, a zakaz prowadzenia pojazdów zostanie ograniczony najwyżej do jednego roku. Można więc sugerować, aby kolegium było uprawnione do wymierzania kary zakazu prowadzenia pojazdów na okres do sześciu miesięcy (z prawem odwołania się od takiego orzeczenia do sądu), a dopiero w razie potrzeby wymierzenia jej w rozmiarze większym – przekazywało sprawę sądowi.⁸

Takie rozgraniczenie uprawnień w sferze wymierzania kar wymaga szczególnych rozwiązań także w sferze środków odwoławczych. Rzecz w tym, że przy wnoszeniu środka odwoławczego strona domagać się może wymierzenia kary surowszej niż orzeczona przez kolegium i to takiej, której wymierzenie leży w gestii sądu jako organu I instancji. W takiej sytuacji możliwe są dwa ujęcia. Pierwsze, obligujące sąd, w razie podzielenia opinii skarżącego, do uchylecia orzeczenia i przekazywania sprawy kolegium, które to dopiero mogłoby znów przesłać sprawę do sądu, ale już jako do organu pierwszej instancji. I drugie, zakładające, iż sąd jako organ odwoławczy mógłby orzec karę, o jaką wnosi odwołująca się strona, ale gdyby była to kara, którą orzekać może wyłącznie sąd w I instancji, od rozstrzygnięcia sądu służyłby środek odwoławczy na zasadach ogólnych, czyli rewizja w trybie określonym w k.p.k.

Rozwiązanie to, wprowadzające swoistą III instancję, ma tę zaletę, iż gwarantowałoby szybkość orzekania, co w sprawach o wykroczenia – gdzie obowiązuje dość krótki termin przedawnienia (i to na dodatek nie ulegający przerwaniu) ma istotne znaczenie. Nie naruszałoby ono przy tym prawa obwinionego do obrony, gdyż w razie surowszego potraktowania go w sądzie w wyniku rozpatrzenia odwołania na niekorzyść mógłby on dalej odwołać się do sądu wyższej instancji. Takie więc chyba rozwiązanie należałoby preferować w dalszych pracach nad reformą prawa wykroczeń.

Wspomniano już, że zmiany w zakresie orzekania o przedmiocie uchylecia prawomocnego rozstrzygnięcia kolegium są dość ograniczone. Sprowadziły się one bowiem w noweli z czerwca 1990 r. wyłącznie do zmiany organu rozstrzygającego. Sugestie komisji opracowującej reformę idą dalej. Postuluje się – i opracowany projekt nowego k.p.w. tak to właśnie ujmuje – ograniczenie podstaw do takich sytuacji, w jakich procedura karna dopuszcza wznowienie procesu, a nadto do sytuacji, w których występują bezwzględne podstawy odwoławcze i tzw. nieważność orzeczenia.

W ten sposób procedura w sprawach o wykroczenia odpowiadałaby standardom obowiązującym w zakresie postępowania karnego i oba systemy uległyby w ten sposób ujednocnieniu. Rzecz w końcu w tym, że konstrukcja uchylecia prawomocnych rozstrzygnięć kolegiów zastępuje nadzwyczajne środki zaskarżenia znane procedurze karnej. Podstawy tej konstrukcji powinny zatem przypominać podstawy owych środków zaskarżenia.

Jest to o tyle istotne, że uchyleciu podlegałyby rozstrzygnięcia kolegiów nie zaskarżone do sądu. Zaskarżenie rozstrzygnięcia prowadziłoby do wydania orzeczenia sądowego, a to mogłoby przecieżyć być uchylone jedynie w trybie i na zasadach ustalonych w k.p.k. Zasady odnoszące się do obu tych środków nie powinny się różnić w zasadniczy sposób między sobą. Nie oznacza to jednak, że muszą one być identyczne, niezbędne bowiem staje się odpowiednie ich dostosowanie do wymagań postępowania przed kolegium. Słuszne może też być poszerzenie tych podstaw o raziącą niewspółmierność kary orzeczonej przez kolegium.

Trzeba mieć na względzie fakt, iż w sprawach o wykroczenia rzadko występuje obrońca i jest więc wykluczone zawinione przez stronę uchybienie terminowi zaskarżenia orzeczenia. Gdyby zatem kara była niewspółmiernie rażąca, słuszne może być wzruszenie orzeczenia w trybie nadzwyczajnym, czyli w postępowaniu przed sądem wojewódzkim. Projektodawcy trafnie przyjmują, że inicjatywa wszczęcia postępowania w tej materii należeć powinna nie tylko do stron, ale i do prezesa sądu, w którego okręgu działa kolegium, gdy w ramach nadzoru dostrzeże wadliwość orzeczenia.

Ograniczony natomiast powinien być krąg rozstrzygnięć, które mogą zostać uchylone. Dziś możliwość taka dotyczy nawet kar porządkowych nakładanych w ramach tzw. policji sesyjnej czy decyzji w przedmiocie rozłożenia grzywny na raty. Nie wydaje się słuszne, aby o tego typu kwestiach rozstrzygał aż sąd wojewódzki. Ingerencja tego sądu, w swoistym trybie kasacyjnym, winna dotyczyć jedynie rozstrzygnięć szczególnie istotnych. Stąd trafna sugestia, aby uchyleniu mogły podlegać jedynie orzeczenia kolegium (odpowiedniki wyroków sądu), postanowienia umarzające (podejmowane przed rozprawą) i postanowienia o odstąpieniu od wykonania kary oraz nakazy karne. Uchylenie na niekorzyść powinno być przy tym ograniczone 3-miesięcznym terminem prekluzyjnym.

3. Nowela czerwcowa 1990 r. nie objęła trybów szczególnych w sprawach o wykroczenia. Ostatnia zmiana dotycząca tych trybów dokonana została wspomnianą ustawą nowelizacyjną z 1989 r.

Już we wstępnych założeniach reformy opracowanych w 1988 r. dostrzegano konieczność zmian w systemie tych postępowań, i to w odniesieniu do wszystkich trybów. W odniesieniu do trybu przyspieszonego zakłada, że powinien on być ograniczony wyłącznie do osób czasowo przebywających w Polsce i osób nie mających stałego miejsca zamieszkania, jeżeli utrudniać to może rozpatrzenie sprawy w trybie zwykłym, i pod warunkiem ujęcia sprawcy na gorącym uczynku wykroczenia lub bezpośrednio potem. Same przyspieszenia zaś sprowadzałyby się do natychmiastowej rozprawy i skrócenia terminów do zaskarżenia rozstrzygnięć do 3 dni (w trybie zwykłym – 7 dni). Procedura karna siłą rzeczy powinna wówczas przewidzieć skrócony termin do rozpatrywania takich odwołań.

Jeżeli chodzi o tryb nakazowy to niezbędne jest sprecyzowanie jego szczególnych przesłanek w taki sposób, aby nie było możliwe wydawanie nakazu przy pełnym braku wyjaśnień obwinionego złożonych w ramach tzw. czynności sprawdzających. W obecnym stanie prawnym brak taki nie przeszkadza orzekaniu z nakazu karnego, gdyż art. 64 § 2 k.p.w. wymaga jedynie, aby z materiałów dołączonych do wniosku o ukaranie „nie wynikało że obwiniony kwestionuje popełnienie czynu”. Jeżeli zaś obwiniony nie był przesłuchiwany, to siłą rzeczy nie kwestionował czynu, może zatem dojść wówczas do ukarania nakazem karnym i w praktyce takie przypadki się zdarzają.

W przyszłości wprowadzić trzeba wręcz zasadę, iż wydanie nakazu karnego jest możliwe tylko wtedy, gdy materiał dowodowy zawiera stosowne oświadczenie obwinionego. Stąd sugestia zamieszczenia w przepisach dotyczących postępowania np. takiego sformułowania: „Jeżeli z dowodów tych wynika, że obwiniony nie kwestionuje popełnienia zarzuczonego mu czynu...”. Należy też opowiedzieć się zdecydowanie za zastąpieniem obecnego odwołania od nakazu (po noweli czerwcowej – do sądu) instytucją sprzeciwu. Usprawni to i przyspieszy postępowanie, zwłaszcza gdyby wprowadzony został tu swoisty zakaz *reformationis in peius* głoszący, że np. „rozpoznając sprawę w wyniku wniesienia sprzeciwu, kolegium nie może orzec kary surowszej, jeżeli przeciw złożył obwiniony lub obrońca.”

Natomiast w zakresie postępowania mandatowego kwestią podstawową jest wprowadzenie zakazu *reformationis in peius*. Przemawia za tym argument, iż sam fakt odmowy zapłacenia mandatu nie wpływa przecież na społeczne niebezpieczeństwo czynu. Skoro specjalistyczny organ mandatowy uznał, że czyn jest na tyle błahy, że wystarczy grzywna w rozmiarze przewidzianym w postępowaniu mandatowym, to rozbieżność oceny co do zaistnienia czynu lub wysokości kary między tymże organem i sprawcą nie czyni czynu bardziej niebezpiecznym. Tym samym, jeżeli

w wyniku odmowy zapłacenia grzywny organowi mandatowemu sprawa trafi przed kolegium, organ ten nie powinien mieć możliwości orzeczenia grzywny wyższej niż ta, jaka przewidziana jest w postępowaniu mandatowym. Odmawiający zapłacenia mandatu ponosić będzie przecież koszty postępowania w razie rozstrzygnięcia dla niego niekorzystnego i to powinno wystarczyć. Odniesieniem dla omawianego zakazu nie byłaby grzywna, jaką sugerował funkcjonariusz, ale górna granica grzywny, jaką w ogóle można będzie wymierzać w trybie mandatowym.

Proponuje się przy tym, aby górna granica grzywny wymierzanej w tym postępowaniu mandatowym stanowiła do 1/10 górnej granicy grzywny ustalonej w kodeksie wykroczeń.⁹

4. Jak wynika z poczynionych uwag, postępowanie w sprawach o wykroczenia po przeprowadzeniu pełnej jego reformy będzie znacznie różniło się od stanu prawnego, jaki powstał po nowelizacji z czerwca 1990 r. W pierwszej instancji orzekać będą wprawdzie nadal kolegia, ale w razie zaistnienia potrzeby wymierzenia surowszej kary (m.in. aresztu) sprawa przechodziłaby już w I instancji w gestię sądu. Od każdego rozstrzygnięcia kolegium, które przybrałoby postać orzeczenia, a także od niektórych postanowień można byłoby odwołać się do sądu w drodze bądź to zażalenia, bądź też odwołania będącego odpowiednikiem rewizji w procesie karnym. Sąd miałby w związku z tym możliwość zwrotu sprawy do kolegium do ponownego rozpatrzenia. Jak teraz na tym tle wyglądałyby poszczególne uprawnienia obwinionego wchodzące w zakres tzw. obrony materialnej i formalnej?

Przede wszystkim zauważyć trzeba, że skoro prawo do korzystania z pomocy obrońcy stanowi generalnie biorąc, element prawa do obrony w ogóle, nie jest właściwe wyodrębnianie w przepisach prawa do obrony i prawa do korzystania z pomocy obrońcy. Sprawę tę załatwić może ogólny zapis głoszący, że obwiniony ma prawo do obrony, „w tym do korzystania z pomocy obrońcy”. W projekcie proponuje się utrzymanie instytucji obrońcy społecznego tj. nie będącego adwokatem, ale wyłączenie w postępowaniu przed kolegium. Z tego względu w projekcie precyzuje się, że obwiniony może w tym postępowaniu korzystać jednocześnie z pomocy nie więcej niż dwu obrońców. W razie przekazania sprawy do kompetencji sądu, działałby przepis k.p.k. o prawie do korzystania z pomocy nie więcej niż trzech, ale zawodowych, obrońców, co zapewne w sprawach o wykroczenia w praktyce raczej nie wystąpi.

Wiadomo, że doktryna krytycznie oceniała brak w prawie o wykroczeniach instytucji obrońcy niezbędnego i obrony z urzędu. Zarówno wstępne założenia reformy, jak i przygotowywany projekt nowego k.p.w. uznają obie omawiane instytucje za niezbędne także w prawie wykroczeń. Obrona obowiązkowo wchodziłaby w rachubę w razie wątpliwości co do pocztywalności obwinionego oraz przy jego niemocie, ślepotcie i głuchocie, a także gdyby nie władał on językiem polskim. W tych przypadkach udział obrońcy w rozprawie przed kolegium byłby obligatoryjny.

Obwiniony mógłby też żądać ustanowienia obrońcy z urzędu, gdyby wykazał, że nie jest w stanie ponieść kosztów obrony „bez poważnego uszczerbku” dla koniecznego utrzymania siebie i rodziny.¹⁰ Przewodniczący kolegium zwracałby się wówczas do kierownika zespołu adwokackiego o skierowanie adwokata, który podjąłby się roli obrońcy z urzędu. Koszty takiej obrony ponosiłby Skarb Państwa.

Przedstawicielski charakter statusu obrońcy podkreśla w projekcie zapis głoszący, iż „obrońca może podejmować wszelkie czynności procesowe przewidziane dla obwinionego”, co zwalnia od wymieniania w dalszych przepisach każdorazowo obrońcy przy regulowaniu określonego uprawnienia strony. W k.p.k. natomiast powinien znaleźć się przepis ustalający, że pełnomocnictwo udzielone obrońcy w postępowaniu przed kolegium zachowuje swą moc także w postępowaniu przed sądem. Komisja ds. reformy postępowania karnego sugeruje też wprowadzenie przymusu adwokackiego przy występowaniu o uchylenie prawomocnego rozstrzygnięcia kolegium, jeśli wniosek w tej materii pochodzić miałby od obwinionego lub pokrzywdzonego, i wydaje się, że z uwagi na sugerowane ograniczenie podstaw do występowania z takim wnioskiem, postulatów jest zasadny.

Reforma wykroczeń urealniałaby znacznie poszczególne uprawnienia obrończe: kwestii tych ostatnia nowelizacja k.p.w. w ogóle nie dotknęła. Już we wstępnych założeniach reformy sugerowano wyraźne ograniczenie rozprawy zaocznej do przypadków nieusprawiedliwionego niestawiennictwa obwinionego, jeśli oczywiście kolegium uzna jego obecność za niekonieczną. Nowy kodeks eliminowałby jednak także ograniczenia jawności wewnętrznej w sytuacjach braku powiadomienia obwinionego o rozprawie. W obecnym stanie prawnym kolegium może w takim wypadku przed odroczeniem rozprawy przesłuchać świadków, którzy się stawili, a ponowienie tych dowodów w przyszłości wchodzi w rachubę jedynie wówczas, gdy kolegium uzna to za właściwe.

Rozwiązanie powyższe niewątpliwie utrudnia obronę, gdyż obwiniony może, i to bez swej winy, nie zetknąć się w ogóle z dowodami, które musi zwalczać. Proponuje się, aby nowe przepisy zawierały obowiązek poinformowania obwinionego i obrońcy na kolejnej rozprawie o przeprowadzonych uprzednio dowodach i ujawnienia ich przez odczytanie, a gdy obwiniony tego zażąda – ponownego ich przeprowadzenia. Decyzję podejmowałby więc sam zainteresowany. Odwróceniu uległaby tym samym reguła wyrażona obecnie w art. 55 § 1 k.p.w., który przyjmuje, iż bezpośrednie przeprowadzenie dowodu następuje jedynie wówczas gdy jest to niezbędne. W projekcie nowego kodeksu zakłada się, że odczytanie protokołów będzie wchodzić w rachubę, gdy bezpośrednie przesłuchanie nie jest możliwe lub jest znacznie utrudnione, a jedynie za zgodą stron – również gdy nie jest ono niezbędne. Generalnie zatem zasadą byłaby bezpośredniość w przeprowadzaniu dowodów, co ułatwiałoby obronę.

Urealnienie obrony nastąpić może również przez rozszerzenie tzw. zasady informacji prawnej, czy też lojalności. Proponuje się wprowadzenie do szeregu przepisów kodeksu wyraźnego obowiązku informowania stron o ich prawach i powinnościach, ze skutkami, o jakich dzisiaj mowa w art. 9 regulaminu kolegium (odpowiednik art. 10 k.p.k.).

Informacja, o jakiej tu mowa, dotyczyłaby m.in. wspomnianego prawa domagania się ponowienia dowodów przeprowadzonych w nieobecności nie wezwanego na rozprawę obwinionego, prawa domagania się doreczenia orzeczenia wraz z uzasadnieniem, zmiany kwalifikacji prawnej, rozważania przez kolegium kwestii przekazania sprawy sądowi, uprawnień posiadanych w ramach czynności sprawdzających czy uprawnień, jakimi dysponuje osoba zatrzymana.

Kolejne istotne, jak się wydaje, dla obrony innowacje wiążą się z dwiema ostatnio wspomnianymi instytucjami. O czynnościach sprawdzających w obecnym k.p.w. mowa jest tylko w jednym przepisie – art. 19. Przepis ten zaś jest tak ogólnikowy, że w ogóle nie wypowiada się na temat uprawnień osób włączonych w te, zastępujące dochodzenie karne, czynności. Tak więc np. wolno w ich ramach odbierać „wyjaśnienia, zeznania i opinie” oraz stosować środki wymuszające te obowiązki, a wiadomo skądinąd, że wyjaśnienia składa jedynie obwiniony, tym zaś jest osoba, co do której wniesiono już wniosek o ukaranie. Tymczasem omawiane czynności prowadzone są przed wystąpieniem z takim wnioskiem, właśnie w celu zebrania danych, które pozwoliłyby na jego porządzenie.

Kim zatem jest osoba, którą przesłuchuje się, odbierając od niej wyjaśnienia? W praktyce sporządza się tzw. protokół przesłuchania sprawcy. Nie wiadomo jednak, jakie prawa ma ta osoba i czy w ogóle jest „sprawcą” w świetle prawa ktoś, co do kogo brak jeszcze jakiegokolwiek rozstrzygnięcia w kwestii winy i sprawstwa?

Proponuje się uznanie w nowym kodeksie dopuszczalności przesłuchania osoby, co do której istnieje „uzasadniona podstawa dla sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie” z jednoczesnym zapewnieniem takiej osobie prawa do odmowy złożenia wyjaśnień, zgłoszenia własnych dowodów, zaznajomienia się ze stawianym jej zarzutem i prawa do skontaktowania się z adwokatem. O uprawnieniach tych, jak wspomniano, należałoby ją pouczać.

Gdy chodzi zaś o zatrzymanie, to jak słusznie podnoszono w piśmiennictwie, konieczne jest ustalenie podstaw do stosowania tego środka przymusu wprost w ustawie.¹¹ Dotyczy to oczywiście nie tzw. zatrzymywania porządkowego, np. osób nietrzeźwych w celu odstawienia ich do izby wytrzeźwień, ale zatrzymywania w związku z postępowaniem w sprawach o wykroczenia.

W nowej ustawie o Policji z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 179) zaznacza się, iż policja może dokonywać zatrzymania osób „w trybie i przypadkach określonych w przepisach kodeksu postępowania karnego i innych ustaw” (art. 15 ust. 1 pkt 2), a nadto osób „stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia” (art. 15 ust. 1 pkt 3).

W projektowanym nowym k.p.w. zakłada się, iż zatrzymanie z mocy tej ustawy mogłoby mieć miejsce wobec ujętego na gorącym uczynku wykroczenia lub bezpośrednio potem, gdy jest on osobą nie mającą stałego miejsca zamieszkania lub czasowo tylko przebywa w Polsce, jeżeli z tego powodu trzeba będzie zastosować wobec niego tryb przyspieszony, a ponadto gdy nie można w miejscu ujęcia ustalić tożsamości danej osoby z powodu braku odpowiedniego dokumentu lub odmowy okazania go albo gdy okazywany dokument budzi wątpliwość co do swej autentyczności.

Zatrzymanie nie mogłoby przekroczyć 24 godzin, a w razie stosowania trybu przyspieszonego – 48 godzin. Prawdę mówiąc, termin 24 godzin w sytuacji, gdy chodzi o sprawdzenie tożsamości, wydaje się i tak zbyt długi; wystarczyłoby na to 12 godzin. Proponuje się, aby nowy kodeks gwarantował zatrzymanemu nie tylko dotychczasowe uprawnienia (znajomość podstawy zatrzymania przez doręczenie odpisu protokołu tej czynności, prawo zażalenia do sądu i odszkodowania za bezzasadne zatrzymanie) ale także prawo do skontaktowania się z adwokatem lub zespołem adwokackim, o czym powinien on być także pouczony.

Z punktu widzenia obrony istotne znaczenie ma wreszcie sugestia likwidacji kolegiów szczególnych oraz szczególnych uprawnień inspektorów pracy w sprawach wykroczeń przeciwko prawom pracownika. Zakłada się, iż funkcje tych organów przejęłyby w zakresie orzekania kolegia zwane dziś rejonowymi, tj. działające przy sądach rejonowych. Inspektorzy pracy oraz funkcjonariusze organów, przy których obecnie usytuowane są kolegia szczególne (administracja górnicza, geologiczna) stałyby się jedynie oskarżycielami publicznymi przed kolegiami, a ponadto byłoby wyposażeni w prawo nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

Byłby to nieco inny tryb mandatowy niż ten, który dotyczy policji, gdyż nie chodzi tu o ujęcie sprawcy na gorącym uczynku, np. wykroczenia drogowego, ale o stwierdzenie czynu, które wymaga jednak pewnych wyjaśnień dla ustalenia, czy rzeczywiście miał on miejsce, np. nieudzielenie urlopu pracownikowi. Dlatego organy te mogłyby wymierzać grzywnę w drodze mandatu dopiero po przeprowadzeniu czynności sprawdzających. Na tej bowiem podstawie podejmowałyby decyzję czy skierować sprawę do kolegium, czy też wystarczy wymierzenie grzywny w rozmiarze ustalonym dla postępowania mandatowego. Pozostałe reguły tego trybu miałyby pełne zastosowanie. W razie skierowania sprawy do kolegium obowiązywałyby ogólne zasady kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, odpowiadałyby więc m.in. ograniczenia co do osoby obrońcy, funkcjonujące dziś w postępowaniu przed inspektorem pracy.

Reasumując, wydaje się, iż nowe uregulowanie, utrzymując kolegia pierwszej instancji jako podstawowy organ orzekający w sprawach o wykroczenia oraz dotychczasowe rodzaje postępowania szczególnych w tych sprawach, stwarzałyby zdecydowanie lepsze możliwości dla obrony i prezentowania swych racji przez osobę obwinioną. I choć zmiany wprowadzone przez nowelizację z 8 czerwca 1990 r. stanowią w tej mierze istotny krok do przodu, uznać je trzeba za niewystarczające i dążyć do pełnej realizacji zmian w prawie wykroczeń.

Przypisy

¹ Zob. „Zagadnienie wykroczeń” 1984, nr 4–5, s. 25

² Zob. Wyniki kontroli przestrzegania gwarancji procesowych obywateli, „Zagadnienia wykroczeń” 1988, nr 4–5, s. 43

³ Zob. Ocena orzecznictwa kolegiów do spraw wykroczeń w świetle prokuratorskich kontroli, „Zagadnienie wykroczeń” 1989, nr 6, s. 34

⁴ Zob. „Zagadnienie wykroczeń” 1988, nr 6

⁵ Np. art. 84 ust. 5 ustawy z 1 lutego 1983 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U nr 6, poz. 35). Szerzej o innych koncepcjach roli sądu w sprawach o wykroczenia zob. np. T. G r z e g o r c z y k: Rola sądu w reformowanym prawie wykroczeń, „Nowe Prawo” 1989, nr 4, s. 71 i nast.

⁶ Nadzór ów przejął minister sprawiedliwości, z tym że obecnie żaden akt prawny nie precyzuje zasad tego nadzoru. Nowela z czerwca 1990 r. uchyliła jedynie art. 111 k.p.w. w wyniku czego minister utracił prawo do wydawania wytycznych co do polityki orzeczniczej. Należy liczyć się z tym, że nadzór ów przyjmie postać nadzoru nad administracyjną działalnością kolegiów, a więc takiego, jaki minister sprawiedliwości sprawuje nad sądami, i że będzie to unormowane w nowej ustawie o ustroju kolegiów. Nadzór procesowy sprawować tu zaś będą sądy.

⁷ Opracowywany obecnie projekt kodeksu wykroczeń zakłada eliminację tej kary jako sprzecznej z obecnymi zasadami gospodarczymi, a nadto trudnej w wykonywaniu.

⁸ Istnieją tu pewne rozbieżności między założeniami nowego k.p.w. i k.w. a rozwiązaniami przyjętymi w nowo opracowywanym k.p.k. Ten ostatni zakłada potrzebę przekazywania sprawy sądowi już w razie przekroczenia progu 3 miesięcy przy karze zakazu prowadzenia pojazdów, tj. karze minimalnej, i to nawet wówczas gdy byłaby ona orzekana jako kara wyłączna (przy odstąpieniu od kary zasadniczej). Natomiast projektodawcy nowego k.p.w. i k.w. zakładają eliminację kary zakazu prowadzenia określonej działalności i sugerują obniżenie górnych progów kary zakazu prowadzenia pojazdów. Gdyby próg ten obniżono np. do 6 miesięcy, to wydaje się, że przy istniejącej zawsze możliwości odwołania się do sądu, wymaganie przekazywania sprawy sądowi już w razie potrzeby wymierzenia kary na okres dłuższy niż 3 miesiące, nie jest potrzebne i zasadnicze. To samo odnieść można do sugestii, aby sprawa była przekazywana sądowi przy orzekaniu kary przypadku rzeczy znacznej wartości. Jeżeli uwzględni się, że nowy k.w. zakładałby możliwość orzeczenia zamiast przypadku obowiązku zapłaty równowartości przedmiotu, i to znów z możliwością odwołania się do sądu, to wcześniejsze przekazywanie tej sprawy sądowi może okazać się niezasadne. Nie można też zapominać, że przekazanie sprawy sądowi, jako organowi I instancji, oznacza doprowadzenie do formalnego skazania, a społeczny oddźwięk tego orzeczenia jest jednak inny, niż orzeczenie o ukaraniu przez kolegium. Z kolei w razie odwołania nie można wykluczyć uchylecia orzeczenia czy jedynie modyfikacji kar, co w istocie swej jest dla sprawy lepsze niż skazywanie z możliwością odwołania się aż do sądu wojewódzkiego.

⁹ Rozwiązanie takie oznaczałoby, że zmiana wysokości grzywny w kodeksie wykroczeń automatycznie odnosiliby się również do przepisów proceduralnych, bez potrzeby ich zmieniania. Przyjmuje się przy tym, iż w postępowaniu nakazowym można byłoby orzec karę grzywny w wymiarze do 1/5 górnej granicy tej kary wynikającej z k.w. Proporcje te odpowiadają założeniom, jakie przyświecały kodyfikacji z 1971 r., a które już dawno zostały w wyniku niewłaściwych nowelizacji zniekształcone.

¹⁰ Projekt k.p.k. zakłada, iż obrona z urzędu z tego powodu następowałaby przy wykazaniu „uszczerbku” niejako zwykłego, a nie „poważnego”, ale w sprawach o wykroczenia – z uwagi na ich charakter – uznano za właściwe podniesienie owej „poprzeczki”.

¹¹ Szerzej zob. T. G r z e g o r c z y k: Zatrzymanie osoby w prawie o wykroczeniach, „Zagadnienia wykroczeń” 1989, nr 3, s. 76 i nast.