

Paweł Czarnecki

dr, Uniwersytet Jagielloński

orcid.org/0000-0002-0905-2996

pawel.czarnecki@uj.edu.pl

Konstytucyjny standard prawa do sądu w rzetelnym postępowaniu w sprawach o wykroczenia

Uwagi wstępne

Prawo wykroczeń, jak też postępowanie w sprawie o wykroczenia, znajduje się na obrzeżu zainteresowań przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego czy też prawa karnego *sensu largissimo*. Dowodem na oba stwierdzenia jest nie tylko nieliczne orzecznictwo wydane na gruncie Kodeksu wykroczeń¹ czy Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia² dotyczące aktualnych regulacji tych dziedzin prawa, ale także rzadko pisane przyczynkowe artykuły, a również niewielka aktywność polityków, którzy sięgają po wskazane akty normatywne jako populistyczny instrument do pozyskiwania wyborców. Ponadto niezwykle rozproszona sfera pozakodeksowego prawa wykroczeniowego, policyjny model wykroczeniowych czynności wyjaśniających czy też ograniczenie możliwości skutecznego wnoszenia nadzwyczajnych środków zaskarżenia wpływa na to, że

¹ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2119), dalej także: k.w.

² Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 977 z późn. zm.), dalej także: k.p.w.

Sąd Najwyższy nie ma wielu możliwości wypowiedzenia się na temat problematyki prawa wykroczeń pełnej zawziętych problemów zarówno akademickich, jak też praktycznych³. Nie będzie przesadą stwierdzenie, że również w dydaktyce akademickiej tak materialne, jak i procesowe prawo wykroczeń bardzo rzadko jest przedmiotem poszerzonych badań czy nauczania.

Powiązanie między prawem karnym a prawem wykroczeń jest doskonale widoczne przy okazji nowelizacji przepisów Kodeksu karnego⁴ oraz Kodeksu postępowania karnego⁵, bowiem niemal każda zmiana prawa penalnego wymusza zmiany w zakresie prawa wykroczeń, tak materialnego, jak i procesowego. Aksjologia prawa wykroczeniowego jest w dużej mierze tożsama z filozofią prawa karnego *sensu largo*.

Prawo wykroczeniowe to jednak nie tylko przepisy wskazane w przepisach Kodeksu wykroczeń i Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, albowiem odpowiedzialność za wykroczenie została uregulowana w kilkudziesięciu aktach prawnych tworzących tzw. pozakodeksowe prawo wykroczeń⁶. Nie budzi bowiem wątpliwości pogląd, że ewolucja prawa wykroczeń i terminologia, jaką posługuje się prawo wykroczeń, wykazuje niezwykle istotne powiązanie z przepisami prawa karnego, a ściślej wskazanego w przepisach Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia trybu postępowania ze szczególnym uregulowaniem prawa dostępu obywatela do sądu.

Celem opracowania jest zaprezentowanie konstytucyjnego standardu prawa do sądu w postępowaniu w sprawach o wykroczenia jako wyznaczników rzetelnego procesu karnego. Wychodząc

³ Zob. dyskusję nad problematyką prawa wykroczeń: P. Czarnecki, *Konferencja nt. „Postępowanie w sprawach o wykroczenia – w poszukiwaniu optymalnego modelu”* (Dębe, 19–21 października 2014 r.), „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 6, s. 183–197.

⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 17 z późn. zm.), dalej także: k.k.

⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 46); dalej także: k.p.k.

⁶ Zob. problem ustalenia liczby wskazanych aktów normatywnych w pracy: W. Kotowski, B. Kurzępa, *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz*, Warszawa 2008.

zatem od wypracowanego w doktrynie prawa konstytucyjnego, jak też w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zagadnienia prawa do sądu, przedstawiono obowiązujący model postępowania w sprawach o wykroczenia z perspektywy zarówno osoby ponoszącej odpowiedzialność przed sądem orzekającym w sprawach o wykroczenia, jak też osoby przyjmującej mandat za popełnione wykroczenie. Kluczowe jest bowiem postawienie pytania: czy konstytucyjny standard prawa do sądu w sprawie karnej ma w takim samym stopniu zastosowanie również w postępowaniu w sprawach o wykroczenia? Odpowiedź na to pytanie w istotnym stopniu determinuje istotny aspekt praktyczny, a mianowicie rozważania na temat możliwości przekazania niektórych wykroczeń do organów administracji, a tym samym odciążenia sądów rejonowych. W tym celu konieczne jest zilustrowanie rozważań danymi statystycznymi dotyczącymi postępowania wykroczeniowego, aby uzasadnić tezę, że postępowanie wykroczeniowe stanowi niezwykle istotne obciążenie polskiego wymiaru sprawiedliwości. To z kolei może stanowić impuls skłaniający ustawodawcę do przebudowy dysfunkcyjnego modelu tej gałęzi prawa, tak aby przekazać niektóre kategorie wykroczeń do orzekania organom administracyjnym.

Konstytucyjny aspekt prawa do sądu w sprawach o wykroczenia

W celu przedstawienia istoty prawa do sądu w sprawach o wykroczenia punktem wyjścia powinno być zdekodowanie prawa w ujęciu konstytucyjnym. Podstawę normatywną stanowi zatem art. 45 ust. 1 Konstytucji RP⁷ zgodnie z którym: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Konsekwencją prawa do sądu jest także art. 77 ust. 2 Konstytucji RP stanowiący, że „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”, przy czym w doktrynie wskazuje się, że adresatem pierwszego z tych przepisów są podmioty uprawnione, natomiast drugiego w głównej

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U z 1997 r., nr 78, poz. 483).

mierze ustawodawca⁸. W doktrynie twierdzi się, że podmiotom prawa do sądu przysługują wszelkie gwarancje konstytucyjne określone w art. 45 Konstytucji RP, natomiast zakresem podmiotowym prawa do sądu nie są objęte organy władzy publicznej oraz osoby prawne prawa publicznego⁹. Prawo do sądu wynika również z licznych aktów prawa międzynarodowego, w szczególności art. 6 EKPCz¹⁰ ust. 1, art. 14 ust. 1 MPPOiP¹¹ czy wreszcie z art. 47 ust. 2 KPP¹², a ten ostatni przepis zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji RP stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowany.

Podkreślenia przy tym wymaga, że chociaż pojęcia konstytucyjne mają znaczenie autonomiczne, to nie budzi wątpliwości, że przepis art. 45 Konstytucji RP ma w pełnym zakresie zastosowanie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Postępowanie to stanowi bowiem jedno z licznych postępowań represyjnych, a zatem takich, w których dochodzi do wymierzenia dolegliwości w sferze osobistej jednostki. Trybunał Konstytucyjny wskazał *explicite*, że: „przepisy art. 42–45, a także art. 78 Konstytucji RP znajdują zastosowanie do oceny nie tylko regulacji o *stricte* karnym charakterze, ale też odpowiednio do innych regulacji o represyjnym charakterze”¹³.

⁸ Tak wskazane zagadnienie ujmuje: M. Florczak-Wątor, *Prawo do sądu jako prawo jednostki i jako gwarancja horyzontalnego działania praw i wolności*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3, s. 48.

⁹ P. Tuleja, *Art. 45, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. *idem*, Warszawa 2023, s. 169, który podkreśla, że prawo do sądu należy łączyć z zasadą sprawiedliwości proceduralnej mającej podstawy w art. 2 Konstytucji RP.

¹⁰ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 z późn. zm.). Zob. również wyrok TK z dnia 11 października 2016 r., K 24/15 (Dz.U. z 2016 r., poz. 2197), w którym słusznie potwierdzono objęcie gwarancjami strasburskimi odpowiedzialności za wykroczenie.

¹¹ Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167).

¹² Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016).

¹³ Wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 r., K 41/97, OTK 1998, nr 7, poz. 117 czy też wyrok TK z dnia 6 listopada 2012 r., K 21/11, OTK-A 2012, nr 10, poz. 119. Zob. analizę prawa do sądu w: P. Tuleja, *Art. 45, op. cit.*, s. 168–174.

Prawo do sądu nie może być nigdy rozpatrywane bez określenia przymiotów sądu: właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego. W ostatnim czasie w dyskusji o rzetelnym procesie karnym akcentuje się, że sąd ma być „ustanowiony ustawą”¹⁴. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że:

Na „prawo do sądu” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji składają się bowiem dwa prawa: prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości oraz prawo do sądowej ochrony jednostki przed arbitralnością władzy. Z tak rozumianym prawem do sądu skorelowane są jednocześnie dwie funkcje sądów: funkcja wymiaru sprawiedliwości, w ramach której sądy merytorycznie rozstrzygają sprawę oraz funkcja ochrony prawnej jednostki, w ramach której sądy kontrolują akty organów władzy publicznej godzące w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności¹⁵.

W kontekście przymiotów przysługujących sędziom stwierdza się także słusznie, że:

orzekanie w warunkach gwarantujących niezawisłe (zgodne z prawem i własnym sumieniem sędziego) rozstrzygnięcie sprawy sądowej jest realizacją uprawnienia jednostki, korzystającej z przysługującego jej podmiotowego prawa do sądu. Kreowanie stanu, w którym sprzecznie z obowiązującym w RP porządkiem prawnym ograniczony zostaje standard niezawisłego sądu, prowadzi do bezpośredniego naruszenia tego prawa, skutkującego możliwością poszukiwania ochrony prawnej (także międzynarodowej) przez pozbawioną go jednostkę¹⁶.

Wszystkie te stwierdzenia mają zastosowanie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Prawo do sądu rozumie się najczęściej w dwóch podstawowych aspektach: jako prawo podmiotowe przysługujące każdej jednostce albo jako kluczową zasadę prawa konstytucyjnego¹⁷. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie

¹⁴ Wyrok ETPCz z dnia 1 grudnia 2020 r., 26374/18, *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*, LEX nr 3087749.

¹⁵ Wyrok TK z dnia 1 grudnia 2008 r., P 54/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 171.

¹⁶ A. Grabowski, B. Naleziński, *Konstytucyjne prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu w państwie pozornie praworządnym*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 10, s. 33.

¹⁷ Zob. konsekwencje takiego dualistycznego ujęcia prawa do sądu w pracy: Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospo-*

jednoznacznie przesądził, że prawo do sądu zostaje wyznaczone przez następujące elementy: 1) prawo do uruchomienia postępowania sądowego, 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności, 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia oraz wreszcie 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy, przy czym „podmiotem konstytucyjnego prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 jest »każdy«, tzn. każda jednostka, a także osoby prawne prawa prywatnego”¹⁸. Te wszystkie elementy w dużej mierze powinny znajdować zastosowanie na gruncie art. 45 Konstytucji RP w autonomicznym definiowaniu sprawy, w szczególności sprawy dotyczącej odpowiedzialności za wykroczenie. Dowodem prawdziwości tej tezy jest słynne orzeczenie TK¹⁹ dotyczące m.in. prawa osoby zatrzymanej do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie w sprawie o wykroczenie w postępowaniu przyspieszonym, gdzie przywołano ww. wyznaczniki prawa do sądu. Podobnie standard prawa do rzetelnego procesu został dostrzeżony w odniesieniu do gwarancji, jakie przysługują sprawcy wykroczenia do korzystania z obrońcy na etapie czynności wyjaśniających wskazanych w art. 54 § 1 k.w.²⁰ Wreszcie nie można zapominać o tym, że prawo do sądu w postępowaniu wykroczeniowym

litej Polskiej (Ogólna charakterystyka), „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 86–105.

¹⁸ Takich orzeczeń są setki, przywołać należy jedno z najwcześniejszych z nich, a mianowicie wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50. Prawo do sądu o czwarty wyznacznik TK rozbudował w słynnym orzeczeniu dotyczącym orzekania przez asesorów sądowych, jakim był wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007, nr 9, poz. 108.

¹⁹ Wyrok TK z dnia 8 stycznia 2019 r., SK 6/16, OTK-A 2019, nr 3.

²⁰ Wyrok TK z dnia 3 czerwca 2014 r., K 19/11, OTK-A 2014, nr 6, poz. 60. Trybunał stwierdził, że: „gwarancje ujęte w art. 6 ust. 3 Konwencji mają zastosowanie do innych faz procesu, w tym do etapu poprzedzającego proces czy wstępnego etapu postępowania (np.: od fazy dochodzenia lub śledztwa prowadzonej przez policję, która ma decydujące znaczenie z perspektywy obrony w kolejnych etapach postępowania karnego; od pierwszego przesłuchania podejrzanego przez policję; z chwilą zatrzymania lub innej sytuacji, w której dana osoba została w istotny sposób dotknięta podjętymi wobec niej działaniami w postępowaniu karnym”.

w ograniczonym zakresie przysługuje również pokrzywdzonemu, co podkreślił ponad 20 lat temu Trybunał Konstytucyjny w kontekście udziału pokrzywdzonego w rozprawie sądowej w przedmiocie uchylenia mandatu karnego.

Niniejsze rozważania mają istotne znaczenie nie tylko na płaszczyźnie rozważań akademickich, ale wpływają na praktykę stosowania prawa i w tym kontekście warto wymienić trzy przykłady potwierdzające tę tezę. Po pierwsze, dowiodły tego problemy związane z obowiązywaniem Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii²¹, przewidujące nakaz zakrywania ust i nosa w określonych okolicznościach, miejscach i obiektach, wydane na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi²². Zarówno w orzecznictwie Sądu Najwyższego²³, jak też w przypadku sądów administracyjnych (nie tylko na gruncie art. 54 k.w.) doszło do zakwestionowania penalizacji w akcie podustawowym lub też nieprawidłowej procedury legislacyjnej w tym zakresie²⁴. Podkreślenia przy tym wymaga, że nakła-

²¹ Dz.U. z 2020 r., poz. 697 z późn. zm.

²² T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 924 z późn. zm.

²³ Egzemplifikacją jego stwierdzenia jest wyrok SN z dnia 16 marca 2021 r., II KK 97/21, LEX nr 3147689, w którym SN przyjął, że: „Rozporządzenie z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 658), w zakresie, w jakim ograniczało wolność przemieszczania się obywateli na terenie całego kraju (§ 5), naruszało regulację art. 52 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, co oznacza, iż nie mogło ono tworzyć podstawy prawnej do wypełnienia blankietu normy sankcjonowanej art. 54 k.w. i prowadzić do ukarania na podstawie tego przepisu”. Zob. także rozważania intertemporalne w słynnym postanowieniu SN z dnia 9 marca 2022 r., I KZP 12/21, OSNK 2022, nr 4, poz. 12.

²⁴ Przykładem jest wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 listopada 2020 r., VIII SA/Wa 491/20, LEX nr 3103904, który wskazał, że „obowiązek zakrywania nosa i ust ma charakter powszechny, w związku z tym wykracza poza ustawową delegację. Doszło więc do naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, bowiem rozporządzenie wykonawcze wykraczało w tej części poza granice delegacji ustawowej, ponieważ nie może jej uzupełniać, rozbudowywać ani modyfikować”. Naruszenie w rozporządzeniu wykonawczym

danie ograniczeń powinno wymagać wprowadzenia penalizacji w drodze ustawy, a być może także w wyniku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej.

Po drugie, zagadnienie prawa do sądu w postępowaniu wykroczeniowym uaktywnia się na co dzień w praktyce wymiaru sprawiedliwości w przypadku reakcji na wykroczenia w komunikacji. Przypomnieć należy, że prawo jazdy wydawane przez starostę w drodze decyzji administracyjnej może zostać zatrzymane przez Policję m.in. na podstawie często stosowanego art. 135 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym²⁵ oraz w konsekwencji może zostać wydana decyzja administracyjna o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 102 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami²⁶. W wyniku przekroczenia dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym następuje zatrzymanie dokumentu na okres 3 miesięcy z uwagi na natychmiastowy rygor wykonalności decyzji administracyjnej w tym przedmiocie. Jeżeli osoba kierowała pojazdem silnikowym pomimo wydania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu jej prawa jazdy, to starosta może przedłużyć okres, na który zatrzymano prawo jazdy, do 6 miesięcy.

Trybunał Konstytucyjny, chociaż dopuścił możliwość ukarania danej osoby w postępowaniu wykroczeniowym i administracyjnym, to uznał w znanym orzeczeniu, że w zakresie, w jakim nie przewiduje sytuacji usprawiedliwiających – ze względu na stan wyższej konieczności – „kierowanie pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, jest niezgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji”²⁷. Wskazano

delegacji ustawowej jest równoznaczne z jego wydaniem w tej części bez podstawy ustawowej, z kolei akt administracyjny wydany na podstawie takiego rozporządzenia musi być uznany za wydany z naruszeniem prawa, w tym przypadku art. 52 ust. 1–3 Konstytucji RP. Warto także zwrócić uwagę w tym kontekście na wyrok WSA w Opolu z dnia 27 października 2020 r., II SA/Op 219/20, LEX nr 3093916.

²⁵ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1251.

²⁶ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1210 z późn. zm.

²⁷ Zob. cyt. wyrok TK z dnia 11 października 2016 r. sygn. akt K 24/15; A. Kuś, *Administracyjne zatrzymanie prawa jazdy. Problem dualizmu postępowań administracyjnego i w sprawie wykroczeń w kontekście postępowania dowodo-*

w judykacie, że brak uwzględnienia szczególnych okoliczności i zapewnienia adekwatnych gwarancji procesowych w postępowaniu przed starostą może naruszać konstytucyjne prawo do sądu osoby ukaranej wskazanym wykroczeniem.

Po trzecie, istotny aspekt prawa do sądu w postępowaniu wykroczeniowym dostrzegalny jest w odniesieniu do typów przepołowionych, a zatem czynów zabronionych, które w zależności od okoliczności popełnienia najczęściej dotyczącego stopnia społecznej szkodliwości lub wartości szkody mogą zostać zakwalifikowane przez ustawodawcę zarówno jako przestępstwo, jak i wykroczenie z nakazem wyboru określonej procedury. Dobrym przykładem istotnego znaczenia tych rozważań dla praktyki wymiaru sprawiedliwości jest wskazana w art. 87 k.w. penalizacja prowadzenia pojazdu mechanicznego w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym „w stanie po użyciu alkoholu”²⁸ lub „podobnie działającego środka”, gdyż wówczas sprawca ponosi odpowiedzialność za wykroczenie zagrożone karą aresztu albo grzywny nie niższej niż 2500 zł. W wypadku natomiast prowadzenia pojazdu „w stanie nietrzeźwości” odpowiada za przestępstwo z art. 178a k.k. będącego występkiem zagrożonym karą pozbawienia wolności do lat 3, również z uwzględnieniem konstrukcji przewidzianej w art. 37a k.k.

Podobna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do rozgraniczenia wykroczenia kradzieży lub przywłaszczenia cudzej rzeczy

wego, „Studia Prawnicze KUL” 2020, nr 3, s. 237–260 czy J. Kulesza, *Realizacja wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 października 2016 r. w sprawie obligatoryjnego zatrzymania prawa jazdy w razie przekroczenia w stanie wyższej konieczności dopuszczalnej prędkości o ponad 50 km/h na obszarze zabudowanym*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 4, s. 127–146.

²⁸ Zob. wyrok SN z dnia 26 stycznia 2022 r., IV KK 666/21, LEX nr 3292440, w którym stwierdzono: „Rozróżnienie stanu »po użyciu« i »pod wpływem« środka odurzającego stanowi jednocześnie rozgraniczenie pomiędzy odpowiedzialnością karną a wykroczeniową. Pomiedzy znamionami przestępstwa z art. 178a § 1 k.k. a wykroczenia z art. 87 § 1 k.w. różnica sprowadza się do stopnia intoksykacji alkoholem lub środkiem odurzającym. Jednocześnie trafnie zauważył Sąd Najwyższy, że stan po użyciu środka podobnie działającego do alkoholu jest równoznaczny jedynie ze znajdowaniem się tego środka w organizmie. Natomiast jego użycie nie oznacza jeszcze realnego wpływu zażytego środka na zdolności psychomotoryczne kierowcy”.

ruchomej, bowiem jeśli wartość nie przekracza 800 zł²⁹, wówczas sprawca podlega odpowiedzialności za wykroczenie zagrożone karą aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny, natomiast jeśli przekracza taką wartość, wówczas sprawca popełnia przestępstwo z art. 278 k.k. będące występkiem zagrożonym karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5 oraz karą grzywny i ograniczenia wolności w warunkach art. 37a k.k. Praktyczne konsekwencje zmiany zagrożenia za wykroczenie w art. 119 § 1 k.w. można dostrzec w przypadku, gdy w momencie popełnienia wykroczenia wartość skradzionej rzeczy stanowi przestępstwo, natomiast w momencie orzekania jest to wykroczenie³⁰. Niejednokrotnie skutkuje to komplikacjami intertemporalnymi, także w postępowaniu wykonawczym i zmianą kwalifikacji prawnej w warunkach z art. 2a § 1 k.w. i art. 400 k.p.w. albo kontrawencjonalizacją z uwzględnieniem konieczności zatarcia skazania (art. 4 § 4 k.k.). Kwestia dostępu do sądu we wszystkich tych przypadkach wymaga uwzględnienia odmiennego trybu procedowania w obu przypadkach, a także konsekwencji ewentualnego skazania za wykroczenie. W tym ostatnim bowiem przypadku należy mieć na względzie, że dane osoby ukaranej za wykroczenie nie są gromadzone w rejestrze karnym prowadzonym na podstawie ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym³¹.

Tryb postępowania w sprawach o wykroczenia z uwzględnieniem postępowania mandatowego

Postępowanie w sprawach o wykroczenia wzorowane jest na postępowaniu karnym, czego dowodem było ukształtowanie tego

²⁹ Ostatnia zmiana w tym zakresie nastąpiła na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r., poz. 2600 z późn. zm.), która weszła w życie 1 października 2023 r.

³⁰ Mimo zmiany stanu prawnego aktualność zachowuje szereg rozważań w pracy: B. Szyprowski, *Czyny przepełnione – problemy praktyczne*, „Prokurator” 2006, nr 1, s. 92–101 czy M. Nawrocki, *Nowy model przepełnienia niektórych czynów w prawie karnym*, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 1, s. 47–57.

³¹ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 276.

postępowania jako postępowania (trybu) szczególnego. Z chwilą wejścia przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w życie z dniem 17 października 2001 r. uchylono bowiem rozdział 54 k.p.k. (art. 508–517 k.p.w.)³². Orzekanie w postępowaniu następuje w jednym z trzech możliwych trybów: zwyczajnym, przyspieszonym i nakazowym (art. 2 § 1 k.p.w.), przy czym w ustawie i na zasadach w niej określonych uprawniony organ może nałożyć grzywnę w drodze mandatu karnego (art. 2 § 2 k.p.w.). Podkreślenia przy tym wymaga, że przepisy Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia nie regulują zresztą postępowania wykroczeniowego kompleksowo, lecz w art. 1 § 2 k.p.w. określają regułę, że przepisy Kodeksu postępowania karnego stosuje się jedynie, gdy niniejszy kodeks tak stanowi³³. W przepisach Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia występuje kilkadziesiąt odesłań do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego, co oznacza, że postępowanie wykroczeniowe aktualnie w niewielkim zakresie różni się od postępowania karnego. Sąd Najwyższy słusznie wskazał, że

Odpowiedzialność za wykroczenia opiera się na podobnych, ale nie na tych samych zasadach, jakie rządzą odpowiedzialnością karną za przestępstwa. Nie jest to zatem odpowiedzialność karna *sensu stricto*, lecz można ją uznać ewentualnie za odpowiedzialność karną *sensu largo*. W ciągu kilkunastu lat funkcjonowania w Polsce wykroczeń doszło przy tym z pewnością do zbliżenia zasad tej odpowiedzialności do reguł odpowiedzialności za przestępstwa. Konsekwentnie więc także postępowanie w sprawach o wykroczenia jest postępowaniem karnym *sensu largo*³⁴.

Podkreślić przy tym należy, że w obu procedurach ustawodawca dąży, aby realizować standard wynikający ze wskazanego art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, w szczególności, aby „rozpatrzyć sprawę bez nieuzasadnionej zwłoki”. Przykładowo w myśl § 297

³² Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2001 r., nr 106, poz. 1149 z późn. zm.).

³³ *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, red. A. Sakowicz, Warszawa 2023, s. 4.

³⁴ Cyt. postanowienie SN z dnia 10 września 2024 r., IV KK 145/24.

rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych³⁵ wstępne czynności w sprawach karnych o przestępstwa i wykroczenia oraz o przestępstwa i wykroczenia skarbowe powinny zmierzać do tego, aby w każdej sprawie rozstrzygnięcie zapadło w miarę możliwości na pierwszej rozprawie lub posiedzeniu. Oskarżycielem publicznym we wszystkich sprawach o wykroczenia jest Policja (art. 17 § 1 k.p.w.), przy czym w każdej sprawie o wykroczenie wnioszek o ukaranie może wnieść prokurator, stając się oskarżycielem publicznym (art. 18 § 1 k.p.w.). Osobą, przeciwko której kieruje się oskarżenie, jest obwiniony jako osoba, przeciwko której wniesiono wniosek o ukaranie w sprawie o wykroczenie (art. 20 § 1 k.p.w.), która ma prawo ustanowienia jednego obrońcy, którym może być adwokat lub radca prawny (art. 24 § 1 k.p.w.). W postępowaniu w sprawach o wykroczenia status obwinionego jest niezwykle zbliżony do definicji podejrzanego w sprawie karnej (art. 71 § 1 k.p.k.)³⁶. Obwiniony jednak ma prawo uczestniczyć w rozprawie i posiedzeniu sądu odwoławczego, a zatem nie jest to jednak jego obowiązek³⁷. Postępowanie może zainicjować również pokrzywdzony jako oskarżyciel posiłkowy (art. 27 § 1 i 2 k.p.w.), który również w ograniczonym zakresie realizuje swoje prawo do sądu.

W kontekście prawa do sądu należy zwrócić uwagę, że orzekanie w postępowaniu zwyczajnym następuje wówczas, gdy brak jest podstaw do rozpoznania sprawy w postępowaniu przyspieszonym albo nakazowym (art. 2 § 1a k.p.w.). Podstawą do rozpoznania sprawy w postępowaniu nakazowym jest treść wniosku o ukaranie wraz z załączonym materiałem dowodowym, w sytuacji gdy zarówno okoliczności czynu (sprawstwo), jak też wina w kontekście całości kształtu materiału dowodowego nie budzą wątpliwości, przy czym jak słusznie wskazał SN, „nie należy orzekać wyrokiem nakazowym,

³⁵ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 867 z późn. zm.

³⁶ P.K. Sowiński, *Kształtowanie się wybranych elementów prawa do obrony w postępowaniu w sprawach o wykroczenia*, „Ius Novum” 2024, nr 1, s. 58–83.

³⁷ Zob. status obwinionego w pracy: M. Jachimowicz, *Obwiniony w postępowaniu o wykroczenie powszechne*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2024, nr 3, s. 90–123.

gdy obwiniony nie przyznaje się do winy i przedstawia odmienne okoliczności zdarzenia³⁸.

Regułą wynikającą z brzmienia art. 9 k.p.w. jest, że w sprawach o wykroczenia w pierwszej instancji orzeka sąd rejonowy, chyba że właściwy jest w pierwszej instancji sąd okręgowy, który zresztą również funkcjonalnie rozpoznaje apelacje oraz zażalenia na postanowienia i zarządzenia zamykające drogę do wydania wyroku (art. 14 § 1 pkt 1 k.p.w.). W sprawach o wykroczenia kompetencję przynależno sądowi apelacyjnemu, który rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń i zarządzeń wydawanych w pierwszej instancji przez sąd okręgowy (art. 15 § 1 k.p.w.) oraz inne sprawy przekazane mu przez ustawę, a także Sądowi Najwyższemu, który rozpoznaje kasacje (art. 15 § 2 k.p.w.). Kasacja przysługuje wyłącznie podmiotom wskazanym w art. 110 k.p.w., tym samym w postępowaniu wykroczeniowym od prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie sądowe kasację może wnieść Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich, Zastępca Prokuratora Generalnego do Spraw Wojskowych, a także Rzecznik Praw Dziecka.

Jak słusznie podkreślił Sąd Najwyższy: „Z uprawnienia tego wyłączane są strony procesu”³⁹. Regułą jest jednoosobowe orzekanie we wszystkich sądach (art. 13 § 1, art. 14 § 4 i art. 15 § 4 k.p.w.) zarówno na rozprawie, jak też na posiedzeniu. Należy przyjąć, że skoro postępowanie wykroczeniowe można zaliczyć do odpowiedzialności represyjnej, to wyżej zarysowany standard konstytucyjny wymaga, że podmiotem, który orzeka w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie jest sąd. Należy uznać, że może to być zarówno sędzia, jak też asesor sądowy. Przepisy nie rozstrzygają jednoznacznie, czy inny podmiot (np. referendarz sądowy czy starszy referendarz sądowy) mógłby orzekać w przedmiocie sprawy o wykroczenia, aczkolwiek mając na względzie fakt, że nawet jeśli referendarze sądowi są mianowani przez prezesów sądów apelacyjnych (nie zaś przez Prezydenta RP), to *de lege ferenda* zasadne jest powierzenie im funkcji orzekania w postępowaniu nakazowym lub przyspieszonym postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Za powierzeniem takich uprawnień przemawia nie tylko podobieństwo statusu asesora

³⁸ Wyrok SN z dnia 20 lutego 2025 r., V KK 511/24, LEX nr 3832528.

³⁹ Postanowienie SN z dnia 22 lutego 2024 r., III KK 593/23, LEX nr 3692797.

sądowego do referendarza, ale też wysokie kwalifikacje wymagane do uzyskania statusu referendarza sądowego, jak też usytuowanie w wymiarze sprawiedliwości, ale przede wszystkim to, że referendarz jest niezależny co do treści wydawanych orzeczeń i zarządzeń określonych w ustawach. W każdym bowiem przypadku podmioty zachowują prawo do złożenia sprzeciwu od wyroku nakazowego lub apelacji od wyroku wydanego w postępowaniu przyspieszonym. Tym samym wskazane podmioty zachowują prawo do kontroli sądowej. Taki model orzekania nie jest sprzeczny z prawem do sądu w ujęciu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, jak też art. 6 EKPCz. W wielu krajach europejskich funkcjonują systemy, w których sprawy o wykroczenia lub inne drobne delikty są rozpoznawane nawet przez urzędników sądowych czy quasi-sędziowskie organy. Rozszerzenie uprawnień referendarzy mogłoby przyczynić się do zmniejszenia zaległości w referatach wydziałów wykroczeniowych.

Prawo do sądu dostrzegalne jest w szczególności w odniesieniu do postępowania mandatowego, w którym sąd ingeruje dopiero wówczas, gdy sprawca wykroczenia odmówi przyjęcia mandatu karnego. W piśmiennictwie wskazuje się, że:

Do cech dystynktywnych postępowania mandatowego należy umiarkowany formalizm polegający na tym, że nie wydaje się decyzji o jego wszczęciu, czynności nie są protokołowane, brak kontradiktoryjności tego trybu, organ ujawniający wykroczenie jest również uprawniony do nałożenia grzywny, brak środka zaskarżenia⁴⁰.

Postępowanie mandatowe stanowi swoistą alternatywę dla typowej reakcji organu procesowego na zaistniałe wykroczenie, jaką jest złożenie wniosku o ukaranie. Postępowanie mandatowe jest procedurą wymierzania sprawiedliwości przez organy niesądowe za czyn będący wykroczeniem, w sytuacji gdy ustawodawca z uwagi na *in abstracto* niższy stopień społecznej szkodliwości uznał, że nie jest konieczne kierowanie wniosku o ukaranie. Zgodnie z art. 97 § 1 k.p.w. grzywnę w drodze mandatu karnego może nałożyć funkcjonariusz jedynie, gdy:

⁴⁰ K. Dąbkiewicz, *Postępowanie mandatowe*, [w:] *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 388.

1) schwytano sprawcę wykroczenia na gorącym uczynku lub bezpośrednio po popełnieniu wykroczenia [...] [lub]

3) stwierdzi popełnienie wykroczenia, w szczególności za pomocą przyrządu kontrolno-pomiarowego lub urządzenia rejestrującego, a sprawca nie został schwytany 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.

Istotne jest przy tym, że sprawca wykroczenia może odmówić przyjęcia mandatu karnego (art. 97 § 2 k.p.w.). W postępowaniu mandatowym można nakładać grzywnę w drodze mandatu karnego (art. 98 § 1 k.p.w.) „1) wydawanego ukaranemu po uiszczeniu grzywny bezpośrednio funkcjonariuszowi, który ją nałożył; 2) kredytowanego, wydawanego ukaranemu za potwierdzeniem odbioru; [oraz] 3) zaocznego”. Należy podkreślić, że w myśl art. 99 k.p.w.

W razie odmowy przyjęcia mandatu karnego lub nieuiszczenia w wyznaczonym terminie grzywny nałożonej mandatem zaocznym, organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę, występuje do sądu z wnioskiem o ukaranie. We wniosku tym należy zaznaczyć, że obwiniony odmówił przyjęcia mandatu albo nie uiszczył grzywny nałożonej mandatem zaocznym, a w miarę możliwości podać także przyczyny odmowy.

Po przyjęciu mandatu nie jest możliwe złożenie środka odwoławczego (zatem mandat staje się prawomocny). Dopuszczalne jest natomiast uchylenie mandatu w warunkach wskazanych w art. 101 § 1 k.p.w.:

[...] Uchylenie następuje na wniosek ukaranego, jego przedstawiciela ustawowego lub opiekuna prawnego złożony nie później niż w terminie 7 dni od uprawomocnienia się mandatu lub na wniosek organu, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę, albo z urzędu.

W każdym ze wskazanych trybów obywatel zachowuje prawo odwołania się do sądu, którym zawsze jest sąd rejonowy. Podkreśla się automatyzm wymierzania grzywny w wypadku postępowania mandatowego, gdy w wypadku mandatów, w których ustawodawca nie pozostawił organowi możliwości różnicowania wymierzonej

kary, nie dochodzi do uwzględniania szczególnych okoliczności sprawcy ukaranego mandatem⁴¹.

Prawo do sądu wykroczeniowego w ujęciu statystycznym

Zaprezentowane rozważania odnośnie do dogmatycznych aspektów postępowania wykroczeniowego ze szczególnym podkreśleniem dostępu do sądu powinny zostać skonfrontowane ze statystycznym aspektem procedowania sprawy przez sąd rozpoznający wnioski o ukaranie, a także – w ilustracyjnym tonie – zobrazowane stosowaniem przepisów o postępowaniu mandatowym. Pozwoli to dodatkowo podkreślić, że postępowanie wykroczeniowe, wbrew twierdzeniom laików, stanowi obciążenie dla sądów rozpoznających sprawę w przedmiocie odpowiedzialności o wykroczenie, a także umożliwi sformułowanie postulatu na temat jego usprawnienia. Problematyka prawa do sądu w sprawach o wykroczenia powinna być zatem dostrzegalna również z perspektywy ramowej analizy statystycznej.

Zaprezentowane w tabeli 1 dane są rezultatem wystąpienia w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej do organów, które biorą udział w postępowaniu w sprawach o wykroczenia w charakterze oskarżyciela publicznego (tj. od Policji oraz Inspekcji Transportu Drogowego Izby Skarbowej w Opolu gromadzącej zresztą dane na temat mandatów wystawionych na terenie kraju) oraz własnej kwerendy badawczej na podstawie danych z Ministerstwa Sprawiedliwości oraz danych dostępnych w publicznych rejestrach.

Na podstawie danych przedstawionych w tabeli 1 można sformułować dwa podstawowe wnioski. Po pierwsze, jednoznacznie wynika, że liczba wykroczeń rozpoznawanych przed sądem spada, ale trudno wskazać przyczyny tego stanu rzeczy. Być może jest to skutek zmniejszonej aktywności organów ścigania lub oportunistycznego pozaprocesowego, ewentualnie zmiany ustawodawczej struktury czynów przepołowionych związanych ze zmianami legislacyjnymi w 2013 r., 2018 r. czy ostatnio w 2023 r. W tym ostatnim

⁴¹ J. Kisiel, *Konstytucyjność algorytmicznego wymierzania kary w prawie karnym w Polsce*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2021, nr 3, s. 57–72.

zakresie może być to bezpośredni skutek sposobu określania wartości mienia w art. 119 k.w. (kradzieży) lub też depenalizacji prowadzenia niektórych rodzajów pojazdów w stanie nietrzeźwości (dokonana w 2013 r. kontrawencjonalizacja znamion art. 178a § 2 k.k. i dodanie nowego art. 87 § 1a k.p.k.).

Tabela 1. Tryb postępowania w sprawach o wykroczenia w latach 2015–2023

Rok	rozpoznano	zwykły	przyspieszony	nakazowy	% zwykły	% przyspieszony	% nakazowy
2015	567 262	136 838	900	429 524	24,1	0,2	75,7
2016	479 538	122 638	668	356 232	25,6	0,2	74,3
2017	410 227	96 113	703	313 411	23,4	0,2	76,4
2018	379 724	88 136	631	290 957	23,2	0,2	76,6
2019	337 282	78 137	455	258 690	23,2	0,2	76,7
2020	293 658	56 944	247	236 467	19,4	0,1	80,5
2021	330 815	68 446	559	261 810	20,7	0,2	79,1
2022	343 332	66 294	895	276 143	19,3	0,3	80,4
2023	322 492	58 311	1073	263 108	18,1	0,4	81,6

Źródło: oprac. własne na podstawie: *Opracowania wieloletnie*, Ministerstwo Sprawiedliwości, isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie [dostęp: 4.12.2024].

Po drugie, ponad trzy czwarte spraw w postępowaniu wykroczeniowym rozpoznawane jest w postępowaniu nakazowym, natomiast niemal jedna czwarta w postępowaniu zwykłym. Wydanie wyroku następuje zatem bez jakiegokolwiek udziału Policji, obwinionego czy innych osób i innych źródeł dowodowych. Potwierdziła się również hipoteza, że orzekanie w postępowaniu przyspieszonym w sprawach o wykroczenia (podobnie zresztą jak o przestępstwa) jest marginalne, co przemawia za uchyleniem tego trybu postępowania. Należy mieć na względzie, że zmodyfikowane postępowanie mandatowe z powodzeniem mogłoby być alternatywą dla przyspieszonego, które w aktualnej wersji jest nadmiernie sformalizowane. W postępowaniu nakazowym kluczowa jest wyjątkowa rola sędziego, w których jednak *in abstracto* nie

dochodzi do naruszenia prawa obwinionego (czy nawet oskarżyciela) ze względu na przysługujące im prawo do wniesienia sprzeciwu (art. 94 k.p.w.).

W tabeli 2 przedstawiono natomiast rodzaj orzeczenia wydanego w postępowaniu wykroczeniowym, mając na względzie liczbę orzeczeń oraz odsetek poszczególnych ich kategorii.

Tabela 2. Rodzaj wydanego orzeczenia i odsetek ukaranych za wykroczenie w latach 2015–2023

Rok	rozpoznano	ukarani	umorzono	uniewinnienie	odstąpienie od wymiaru kary	% ukarani	% umorzono	% uniewinnienie	% odstąpienie od wymiaru kary
2015	567 262	537 274	9907	17 096	2985	94,7	1,7	3,0	0,5
2016	479 538	455 556	8619	12 970	2393	95,0	1,8	2,7	0,5
2017	410 227	392 233	5593	10 405	1996	95,6	1,4	2,5	0,5
2018	379 724	362 076	4997	10 618	2033	95,4	1,3	2,8	0,5
2019	337 282	321 290	5005	9218	1769	95,3	1,5	2,7	0,5
2020	293 658	279 548	5766	6870	1474	95,2	2,0	2,3	0,5
2021	330 815	303 855	14 958	10 118	1884	91,9	4,5	3,1	0,6
2022	343 332	318 397	14 394	8762	1779	92,7	4,2	2,6	0,5
2023	322 492	306 564	6217	7952	1759	95,1	1,9	2,5	0,5

Źródło: oprac. własne na podstawie: *Opracowania wieloletnie, op. cit.* oraz danych w domenie publicznej: Portal danych, Serwis RP, dane.gov.pl/pl [dostęp: 12.05.2025].

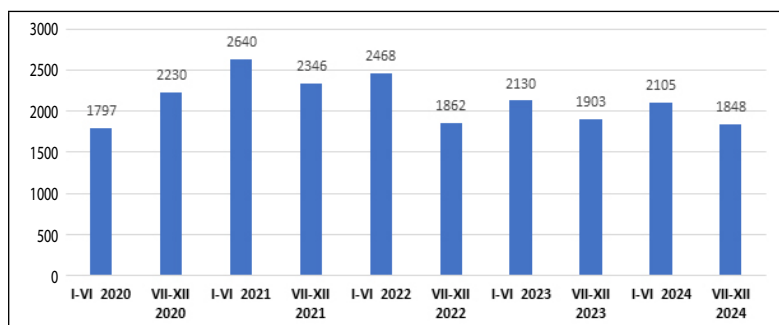
Z przedstawionego wykazu jednoznacznie wynika, że odsetek ukaranych za wykroczenie utrzymuje się na niezmiennym poziomie. Porównawczo warto wskazać, że z danych Ministerstwa Sprawiedliwości⁴² wynika, że w 2023 r. w sprawach o występki należące do właściwości sądów rejonowych osądzono 320 037 osób, z czego w stosunku do 258 929 osób (85,8%) wydano wyrok skazujący, wobec 26 041 (8,59%) postępowanie warunkowo umorzono, wobec 10 538 (3,48%) postępowanie umorzono, 7064 (2,33%) osoby uniewinniono, zaś w stosunku do 643 osób (0,21%) odstąpiono

⁴² *Opracowania wieloletnie, op. cit.*

od wymiaru kary. Łatwo zatem zauważyć, że zarówno w sprawach o występki, jak i wykroczenia odsetek poszczególnych rodzajów orzeczeń jest do siebie podobny.

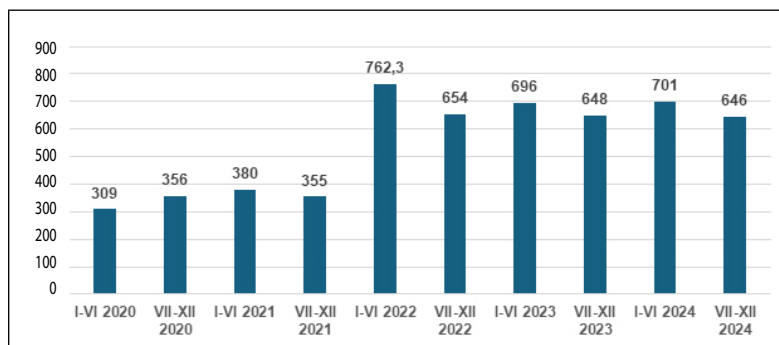
Na wykresie 1 przedstawiono liczbę grzywnien nałożonych w postępowaniu mandatowym, a na wykresie 2 kwoty orzeczonych grzywnien nałożonych w postępowaniu mandatowym.

Wykres 1. Liczba nałożonych grzywnien w postępowaniu mandatowym (w tys.) w okresie 1.01.2020–31.12.2024



Źródło: oprac. własne na podstawie: Portal danych, *op. cit.*, oraz Inspekcji Transportu Drogowego Izby Skarbowej w Opolu w trybie wniosku o dostęp do informacji publicznej.

Wykres 2. Kwoty w postępowaniu mandatowym (w mln zł) w okresie 1.01.2020–31.12.2024



Źródło: oprac. własne na podstawie: Portal danych, *op. cit.*, oraz Inspekcji Transportu Drogowego Izby Skarbowej w Opolu.

Analizując dane w tabelach oraz na wykresach, można zauważyć, że w ostatnich 4 latach liczba postępowań w sprawach o wykroczenia i liczba wystawionych mandatów sukcesywnie maleje. Przyczyną może być mniejsza aktywność organów ścigania związana z dużą liczbą wakatów oraz mniejszą liczbą akcji policyjnych o charakterze prewencyjnym, a także kalibracja i wymiana fotoradarów w wielu miejscowościach.

Ogrom spraw wykroczeniowych w sądach (w różnych trybach postępowania) pozwala sformułować postulat przekazania niektórych wykroczeń o charakterze porządkowym do właściwości organów administracji publicznej na wzór zlikwidowanych kolegiów do spraw wykroczeń. Taki zabieg wymagałby jednak zmiany kompetencji licznych organów porządkowych, jak też stworzenia infrastruktury instytucjonalnej i organizacyjnej organów administracji państwowej lub samorządowej. Zalet niniejszego rozwiązania należy upatrywać w odciążeniu sądów rejonowych (wydziałów karnych), które w tych jednostkach organizacyjnych rozpoznają aktualnie zarówno sprawy karne, jak i o wykroczenia, a dzięki temu można byłoby przyspieszyć postępowania karne w sprawie o przestępstwa, a zatem czyny zabronione o wyższym stopniu społecznej szkodliwości.

Ponadto należy uwzględnić, że postępowania administracyjne w przypadku drobnych deliktów administracyjnych z reguły trwają krócej i generują niższe koszty niż sformalizowane postępowanie sądowe wymagające obsługi aparatu urzędniczego czy korzystania z pomocy biegłych. Nie jest tajemnicą, że z reguły rozpoznawanie niektórych kategorii wykroczeń (np. komunikacyjnych, pracowniczych czy z zakresu ochrony przyrody) wymaga pogłębionej wiedzy z zakresu prawa administracyjnego, którą dysponują wyspecjalizowane organy (Inspekcja Transportu Drogowego, Główny Inspektorat Weterynarii, Państwowa Inspekcja Sanitarna, służby ochrony przyrody czy stráže gminne). Nie można tracić z pola analizy, że przekazanie spraw organom administracji niesie jednak również zagrożenia związane przede wszystkim z ryzykiem ograniczenia gwarancji prawa do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji RP), nawet jeśli nastąpi z gwarancją postępowania odwoławczego. Organy administracji w odróżnieniu od sądów cechuje znacznie niższy

stopień niezależności, nie mówiąc już o niezawisłości zastrzeżonej dla sądów. Niepokoić może również fakt, że w przypadku orzekania przez organy administracji oskarżyciel będzie z reguły usytuowany w strukturze organów administracji, co obniża standard obiektywnego rozpoznawania sprawy i może prowadzić do nadużyć. Przekazanie kognicji wymagałoby zmiany systemu sankcji i doprecyzowania dyrektyw wymiaru kary (sankcji administracyjnych), a także dokonania istotnych nakładów finansowych i organizacyjnych. Ważne, aby przy tym zapewnić odpowiedni stopień kontroli zachowania rzetelnego procesu i standardu dostępu do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i ww. umów międzynarodowych na czele z art. 6 EKPCz). Zatem z całą pewnością kwestia ta powinna być przedmiotem pogłębionej analizy z uwzględnieniem aspektów finansowych, logistycznych, a mając na względzie problemy finansowe oraz aksjologiczne wymiaru sprawiedliwości – trudno oczekiwać niezwłocznego podjęcia niezbędnych działań.

Konkluzje

Niniejsze rozważania mogą stanowić punkt wyjścia dla pogłębionych prac na temat przejawów podmiotowego ujęcia prawa do sądu w postępowaniu w sprawach o wykroczenia nie tylko w ujęciu dogmatycznym, na płaszczyźnie historycznej, ale też w aspekcie statystycznym. W podsumowującym tonie warto zwrócić uwagę na cztery krótkie, ale istotne konkluzje.

Po pierwsze, postępowanie wykroczeniowe zostało objęte gwarancjami wynikającymi z działu II Konstytucji RP „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, a tym samym w postępowaniach wykroczeniowych konieczne jest przestrzeganie nie tylko standardu konstytucyjnego wynikającego z prawa do sądu (art. 45), ale także wymogów wynikających z prawa do obrony (art. 42 ust. 2) i domniemania niewinności (art. 42 ust. 3) niezależnie od regulacji wskazanych w przepisach Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenie. Ma to szczególne znaczenie dla statusu obwinionego, mimo że pod pewnymi warunkami standard prawa do sądu dotyczy również pokrzywdzonego (zarówno w sprawie o przestępstwa, jak też o wykroczenia). Postępowanie w sprawach

o wykroczenia z odpowiednim stosowaniem przepisów Kodeksu postępowania karnego jest niezwykle gwarancyjne dla obwinionego, zaś ustawodawca w coraz szerszym zakresie niezwykle często w sposób nieprzemyślany kwalifikuje określone zachowania nie jako występki czy wykroczenia, lecz delikty prawa administracyjnego. Prawo karne powinno być zawsze traktowane jako rozwiązanie *ultima ratio* (rzecz ostateczna).

Po drugie, kształt kodeksowej regulacji postępowania wykroczeniowego prowadzi do wniosku, że standard konwencyjny rzetelnego procesu (*fair trial*) na płaszczyźnie dostępu do niezawisłego sądu, prawa do informacji procesowej, jak też prawa do zaskarżalności rozstrzygnięć w dwuinstancyjnym postępowaniu został zachowany. Nie narusza tego standardu pozbawienie stron możliwości wniesienia kasacji (art. 110 k.p.w.), a strony w szerokim zakresie mogą korzystać ze zwyczajnych środków odwoławczych (zażalenia lub apelacji). Problemy związane ze standardem rzetelnego procesu dostrzegalne są w głównej mierze na płaszczyźnie stosowania prawa, gdy organy prowadzące postępowanie wyjaśniające w wielu przypadkach nie informują sprawców wykroczeń o określonych gwarancjach procesowych. Mankamenty postępowania wykroczeniowego są lustrzanym odbiciem odwiecznych problemów przewlekłego wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.

Po trzecie, wbrew powszechnej opinii postępowanie w sprawach o wykroczenia jest procesem niezwykle często angażującym sądy rejonowe, co skłania do zastanowienia się na temat zmiany modelu tego postępowania z absolutnie konieczną derogacją licznych wykroczeń z poprzedniego ustroju państwowego lub też przekazaniem ich do organów administracji publicznej lub samorządowej. Z reguły bowiem organy administracji w odniesieniu do wykroczeń o charakterze porządkowym czy komunikacyjnym posiadają bardziej sprawny aparat pomocniczy, aby szybciej rozpoznać sprawę niż sformalizowane postępowanie sądowe. Organ administracyjny dysponują zresztą bardziej zaawansowanym systemem egzekucji deliktów administracyjnych, a zatem również w odniesieniu do osądzonych wykroczeń mogłyby skuteczniej doprowadzić do wykonania orzeczeń wobec sprawców wykroczeń. W każdym jednak przypadku powinno mieć miejsce zachowanie

ogólnych zasad odwołania do organów administracyjnych wyższej instancji, a w konsekwencji także z możliwością złożenia skargi do sądu administracyjnego. Zasadne jest również powierzenie referendarzom sądowym kompetencji do orzekania w postępowaniu nakazowym oraz w postępowaniu przyspieszonym.

Po czwarte, wreszcie, kształt przepisów regulujących postępowanie w sprawach o wykroczenia wraz z powtarzalną klauzulą odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego, tylko wówczas gdy ustawodawca tak stanowi, powinien przemawiać za tym, aby po dokonaniu stosownych analiz uchylić przepisy Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, zaś postępowanie nim dotychczas uregulowane ukształtować jako tryb szczególny, co oznacza przywrócenie uchylonego z dniem 17 października 2001 r. rozdziału 54 „Postępowanie w sprawach o wykroczenia” (art. 508–517 k.p.k.) po dokonaniu niezbędnych modyfikacji uwzględniających aktualny standard ochrony osób, przeciwko którym wniesiono wniosek o ukaranie. Nie budzi bowiem wątpliwości, że aktualny kształt postępowania wykroczeniowego stanowi w dużej mierze kalkę rozwiązań przepisów regulujących postępowanie karne. Aktualnie liczba istotnych różnic między instytucjami prawnymi przewidzianymi w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia a Kodeksie postępowania karnego nie przekracza dziesięciu (analogiczny status uczestników, ustrój organów, zasady procesowe wyznaczające model postępowania), zatem nie jest celowe mnożenie bytów. Skoro zatem odpowiedzialność za wykroczenie należy zaliczyć do odpowiedzialności represyjnej, a przepisy w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenie stanowią szczególny tryb postępowania, dlatego też właściwym miejscem w regulacji postępowania wykroczeniowego są przepisy Działu X k.p.k.

Bibliografia

Akty prawne

Polska

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U z 1997 r., nr 78, poz. 483).

Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2119).

- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 17 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 46).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1251).
- Ustawa z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 276).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 977 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2001 r., nr 106, poz. 1149 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1210 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r., poz. 2600 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 867 z późn. zm.).

Międzynarodowe

- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 z późn. zm.).
- Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167).
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016).

Orzecznictwo

Trybunał Konstytucyjny

- Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50.
- Wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 r., K 41/97, OTK 1998, nr 7, poz. 117.
- Wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007, nr 9, poz. 108.
- Wyrok TK z dnia 1 grudnia 2008 r., P 54/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 171.
- Wyrok TK z dnia 6 listopada 2012 r., K 21/11, OTK-A 2012, nr 10, poz. 119.
- Wyrok TK z dnia 3 czerwca 2014 r., K 19/11, OTK-A 2014, nr 6, poz. 60.
- Wyrok TK z dnia 11 października 2016 r. sygn. akt K 24/15 (Dz.U. z 2016 r., poz. 2197).

Wyrok TK z dnia 8 stycznia 2019 r., SK 6/16, OTK-A 2019, nr 3.

Sąd Najwyższy i sądy administracyjne

Wyrok SN z dnia 16 marca 2021 r., II KK 97/21, LEX nr 3147689.

Wyrok SN z dnia 26 stycznia 2022 r., IV KK 666/21, LEX nr 3292440.

Wyrok SN z dnia 20 lutego 2025 r., V KK 511/24, LEX nr 3832528.

Postanowienie SN z dnia 9 marca 2022 r., I KZP 12/21, OSNK 2022, nr 4, poz. 12.

Postanowienie SN z dnia 22 lutego 2024 r., III KK 593/23, LEX nr 3692797.

Postanowienie SN z dnia 10 września 2024 r., IV KK 145/24, LEX nr 3768158.

Wyrok WSA w Opolu z 27 października 2020 r., II SA/Op 219/20, LEX nr 3093916.

Wyrok WSA w Warszawie z 26 listopada 2020 r., VIII SA/Wa 491/20, LEX nr 3103904.

Literatura

Czarnecki P., *Konferencja nt. „Postępowanie w sprawach o wykroczenia – w poszukiwaniu optymalnego modelu” (Dębe, 19–21 października 2014 r.)*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 6, s. 183–197.

Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 86–105.

Dąbkiewicz K., *Postępowanie mandatowe*, [w:] *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 387–413.

Florczak-Wątor M., *Prawo do sądu jako prawo jednostki i jako gwarancja horyzontalnego działania praw i wolności*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3, s. 47–66.

Grabowski A., Naleziński B., *Konstytucyjne prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu w państwie pozornie praworządnym*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 10, s. 25–47.

Jachimowicz M., *Obwiniony w postępowaniu o wykroczenie powszechne*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2024, nr 3, s. 90–123.

Kisiel J., *Konstytucyjność algorytmicznego wymierzania kary w prawie karnym w Polsce*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2021, nr 3, s. 57–72.

Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz, red. A. Sakowicz, Warszawa 2023.

Kotowski W., Kurzępa B., *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz*, Warszawa 2008.

Kulesza J., *Realizacja wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 października 2016 r. w sprawie obligatoryjnego zatrzymania prawa jazdy w razie prze-*

- kroczenia w stanie wyższej konieczności dopuszczalnej prędkości o ponad 50 km/h na obszarze zabudowanym*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 4, s. 127–146.
- Kuś A., *Administracyjne zatrzymanie prawa jazdy. Problem dualizmu postępowań administracyjnego i w sprawie wykroczeń w kontekście postępowania dowodowego*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, nr 3, s. 237–260.
- Nawrocki M., *Nowy model przepołowienia niektórych czynów w prawie karnym*, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 1, s. 47–57.
- Opracowania wieloletnie*, Ministerstwo Sprawiedliwości, isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie [dostęp: 4.12.2024].
- Portal danych, Serwis RP, dane.gov.pl/pl [dostęp: 12.05.2025].
- Sowiński P.K., *Kształtowanie się wybranych elementów prawa do obrony w postępowaniu w sprawach o wykroczenia*, „Ius Novum” 2024, nr 1, s. 58–83.
- Szyprowski B., *Czyny przepołowione – problemy praktyczne*, „Prokurator” 2006, nr 1, s. 92–101.
- Tkaczyk E., *Konstytucyjne prawo do sądu jako jedna z najważniejszych gwarancji praw człowieka w państwie demokratycznym. Aspekt teoretyczny*, „Studia Prawa i Administracji” 2017, nr 2, s. 39–46.
- Tuleja P., *Art. 45, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 168–174.

Streszczenie

Konstytucyjny standard prawa do sądu w rzetelnym postępowaniu w sprawach o wykroczenia

Prawo do sądu tak w sprawach karnych, jak też w sprawach o wykroczenia stanowi fundamentalną gwarancję ochrony praw jednostki, wynikającą zarówno z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP art. 6 Europejskiej konwencji praw człowieka. Autor, wychodząc od zaprezentowania konstytucyjnego standardu prawa do sądu w postępowaniu w sprawach o wykroczenia jako wyznaczników rzetelnego procesu karnego (w doktrynie prawa konstytucyjnego oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego), przedstawia ramowo znaczenie problematyki oraz charakteryzuje obowiązujący model postępowania w sprawach o wykroczenia z perspektywy zarówno osoby ponoszącej odpowiedzialność przed sądem orzekającym w sprawach o wykroczenia, jak też osoby przyjmującej mandat za popełnione wykroczenie.

Analizując statystyczne aspekty zagadnienia autor postuluje przekazanie niektórych kategorii wykroczeń organom administracji,

co mogłoby zmniejszyć liczbę spraw sądowych i skrócić czas postępowania, z zachowaniem efektywnej i gwarancyjnej kontroli decyzji administracyjnych oraz zapewnieniem konstytucyjnego standardu prawa do sądu.

Słowa kluczowe: Konstytucja RP, prawo do sądu, wykroczenie, postępowanie mandatowe, uczciwy proces

Abstract

The principle of fair trial in proceedings for petty offenses

The right to a court in both criminal cases and misdemeanors constitutes a fundamental guarantee of individual rights protection, derived from Article 45(1) of the Constitution of the Republic of Poland and Article 6 of the European Convention on Human Rights. The author, starting from the constitutional standard of the right to a court in misdemeanor proceedings as a determinant of a fair criminal trial (as interpreted in constitutional law doctrine and the case law of the Constitutional Tribunal), outlines the significance of the issue and characterizes the existing model of misdemeanor proceedings. This is examined from the perspective of both the individual held accountable before the court and the person accepting a fine for a committed misdemeanor. Through an analysis of statistical data, the author considers the transfer of certain categories of misdemeanors to administrative authorities, which could reduce the number of court cases and shorten proceedings, while ensuring effective and procedural oversight of administrative decisions and maintaining the constitutional standard of the right to a court.

Key words: Constitution of the Republic of Poland, right to a court, misdemeanour, penalty procedure, fair trial

