



NACZELNA RADA ADWOKACKA

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 00, 22 505 25 01, fax 22 505 25 00
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Do druku nr 866

Warszawa, dnia 21 stycznia 2021 r.

17 JAN 2021
DS. 175.33.2021
26. 01. 2021

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępcą Szefa

Kancelarii Sejmu RP

SPS-WP.020.3.4.2021

NRA.12-SM-1.1.2020

W załączeniu uprzejmie przesyłam opinię Komisji Legislacyjnej Naczelnej Rady Adwokackiej o **poselskim projekcie ustawy - o zmianie ustawy- Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia** (druk nr 866) , przygotowaną przez adw. dr Katarzynę Gajowniczek-Pruszyńską i apl. adw. Elizę Rutynowską.

Adwokat prof. dr hab. Robert Zawłocki

**Przewodniczący Komisji Legislacyjnej
przy Naczelnej Radzie Adwokackiej**

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPS-WP.020.3.4.2021

**OPINIA KOMISJI LEGISLACYJNEJ NACZELNEJ RADY ADWOKACKIEJ DO
PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY – KODEKS POSTĘPOWANIA W
SPRAWACH O WYKROCZENIA - DRUK SEJMOWY NR 866¹**

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest poselski projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia [dalej: Ustawa], wniesiony do prac Sejmu RP w dniu 8 stycznia 2021 r. (druk sejmowy nr 866). W dniu 13 stycznia 2021 r. Ustawa została skierowana do I czytania na posiedzeniu Sejmu RP.

Celem Ustawy, zgodnie z treścią przedstawionego uzasadnienia projektu, *ma być usprawnienie postępowania w sprawach o wykroczenia oraz odciążenie sędziów sądów powszechnych od obowiązków związanych z rozpoznawaniem spraw o wykroczenia, z zachowaniem konstytucyjnej i konwencyjnej gwarancji prawa do sądu w sprawach o wykroczenia*. Propozycje projektodawców Ustawy zakładają *dopuszczenie nakładania kar wolnościowych za wykroczenia przez referendarzy sądowych oraz zmiany w zakresie nakładania i zaskarżania mandatów karnych²* a także całkowitą likwidację mechanizmu zakładającego możliwość odmowy przyjęcia mandatu, prekluzję dowodową w postępowaniu odwoławczym od nałożonego mandatu karnego oraz wyłącza stosowanie ogólnej zasady zakazu *reformationis in peius* w przypadku zaskarżenia mandatu przez osobę ukaraną. Wprowadza przy tym termin 7 (słownie: siedmiu) dni na złożenie odwołania od nałożonego mandatu oraz zakłada możliwość wstrzymania przez sąd wykonania zaskarżonego mandatu karnego. Ustawa przewiduje możliwość złożenia apelacji dla stron postępowania odwoławczego. Wprowadzona zasada prekluzji dowodowej jest przy tym stosowana odpowiednio. Ustawa przewiduje również prawomocność mandatu karnego z upływem terminu do wniesienia odwołania, z chwilą

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

² Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, druk sejmowy nr 866, s. 1.

cofnięcia odwołania lub z chwilą uprawomocnienia się wyroku utrzymującego w mocy mandat karny albo wyroku sądu odwoławczego utrzymującego w mocy taki wyrok.

II. Uwagi ogólne

W pierwszej kolejności, należy zwrócić uwagę na pojawiające się wątpliwości natury ogólne dotyczące trybu procedowania Ustawy. W świetle obowiązującego Regulaminu Sejmu nie wymaga się przeprowadzenia wysłuchania publicznego w zakresie proponowanych treści nowelizacji bowiem została ona złożona jako projekt poselski. Przeprowadzenie wysłuchania publicznego ma na podstawie art. 70a Regulaminu Sejmu charakter fakultatywny. Tymczasem, **Ustawa zakłada wprowadzenie daleko idących zmian wpływających bezpośrednio na gwarancje procesowe stron w procesie penalnym, stąd należy wskazać konieczność prowadzenia konsultacji ze stroną społeczną.** Jednocześnie, i zgodnie z art. 87 ust. 2 Regulaminu Sejmu to na Marszałku Sejmu RP spoczywa obowiązek ostatecznego rozstrzygnięcia czy procedowany projekt jest projektem zmiany w kodeksie. Jeżeli do takiego stwierdzenia dojdzie, procedowanie danego projektu również winno zostać objęte szeregiem ograniczeń o charakterze formalnym. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że jest to szczególnie ważne, gdy nowelizacja ma dotyczyć kodeksowych unormowań o charakterze zasadniczym, przesadzających samą istotę poszczególnych instytucji danej gałęzi prawa³. Niewątpliwie, przedmiotowa Ustawa jest tego rodzaju zmianą kodeksowych unormowań, która wpływa na procesową pozycję obywateli w sprawach o wykroczenia.

Dodatkowo, należy zwrócić uwagę, iż zgodnie z treścią art. 34 ust. 2 pkt. 2 Regulaminu Sejmu RP do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno m.in. przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, której dotyczy. Projektodawcy nie przedstawili faktów potwierdzonych badaniami, źródeł wiedzy oraz nie przytoczyli statystyk wskazujących na konieczność wprowadzenia proponowanych zmian. W świetle powyższego należy wskazać, iż zgodnie z treścią art. 34 ust. 7 Regulaminu Sejmu RP, jeżeli **uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada wymogom określonym w art. 34 ust. 2-3 Regulaminu Sejmu RP, Marszałek Sejmu RP jest uprawniony do zwrócenia wnioskodawcy projektu ustawy.**

III. Ocena prawna Ustawy

³Orzeczenie TK z dnia 18 października 1994 r., sygn. akt K 2/94, OTK w 1994 r., poz. 36.

Przedmiotowa opinia skupia się na zmianach przewidzianych w Ustawie, dotyczących likwidacji mechanizmu odmowy przyjęcia mandatu przez osobę ukaraną oraz na dalszych etapach procedowania.

1. Zniesienie możliwości odmowy przyjęcia mandatu karnego

Zgodnie z art. 1 pkt. 5 Ustawy projektodawcy zakładają uchylenie art. 97 § 2 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia [dalej: KPSW⁴], który zakłada, że domniemany sprawca wykroczenia może odmówić przyjęcia mandatu karnego. W konsekwencji zmianie ulec ma również treść art. 97 § 3 KPSW, który zakłada konieczność wskazania przez funkcjonariusza nakładającego grzywnę jej wysokość, określenie zachowania stanowiącego wykroczenie, czas i miejsce jego popełnienia oraz kwalifikację prawną, a także poinformowania domniemanego sprawcy o prawie odmowy przyjęcia mandatu oraz skutkach prawnych takiej odmowy. Po wejściu w życie projektowanych zmian, **funkcjonariusz nakładający grzywnę będzie obowiązany wskazać jej wysokość, określić zachowanie stanowiące wykroczenie, czas i miejsce jego popełnienia oraz kwalifikację prawną, a także poinformować sprawcę wykroczenia o prawie, terminie i sposobie wniesienia środka zaskarżenia oraz o treści przepisu wprowadzanego omawianą nowelizacją art. 99a § 6 KPSW – a więc założeniu, iż w przypadku odwołania się od mandatu sąd rozpatrujący sprawę będzie mógł orzec również na niekorzyść skarżącego.**

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż proponowana zmiana znacząco zawęży podstawowe prawa domniemanego sprawcy wykroczenia. Dotychczas, zgodnie z obowiązującą treścią art. 97 KPSW, funkcjonariusz korzystający z trybu przewidzianego w postępowaniu mandatowym mógł ją nałożyć jedynie w sytuacji, gdy doszło do schwytania sprawcy wykroczenia na gorącym uczynku lub bezpośrednio po popełnieniu wykroczenia lub gdy stwierdzono 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

⁴ <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20011061148/U/D20011148Lj.pdf>

niezwłocznie po ujawnieniu wykroczenia. Nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego nie może przy tym nastąpić po upływie 60 dni od dnia ustalenia sprawcy wykroczenia.

Dlatego, co należy podkreślić, w razie wprowadzenia projektowanych zmian może dojść do naruszenia szeregu gwarancji procesowych oraz określonych w Konstytucji RP. Art. 42 ust. 2 zakłada, iż każdy, przeciw któremu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. W dotychczasowej procedurze prawo to może zostać *de facto* dobrowolnie i samodzielnie ograniczone przez osobę ukaraną, jeżeli zdecyduje się na przyjęcie mandatu – co zresztą nie zamyka całkowicie drogi odwoławczej, zważywszy na treść art. 101 KPSW. Jednakże **proponowana zmiana doprowadza do potraktowania każdej sytuacji nałożenia mandatu karnego przez funkcjonariusza policji jako takiej, w której o przesądza on zarówno o zasadności oskarżenia, winie, jak i o karze domniemanego sprawcy. Dochodzi więc również do naruszenia zasady domniemania niewinności, określonej w art. 42 ust. 3 Konstytucji RP⁵, która zakłada, iż każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu.**

Domniemany sprawca zostaje *de facto* pozbawiony prawa do niezgody z oceną sytuacji przeprowadzoną arbitralnie przez funkcjonariusza – poprzez odmowę przyjęcia mandatu i skierowania jej na ścieżkę sądową przez funkcjonariusza wraz z wnioskiem o ukaranie. Tym samym, **funkcjonariusz przejmuje, w początkowej fazie postępowania mandatowego, rolę niezależnego i niezawisłego sądu. Projektodawca, doprowadzając do takiej sytuacji, dopuszcza więc naruszenie art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, z którego wynika że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują sądy powszechne, administracyjne, wojskowe oraz Sąd Najwyższy. Wystawienie mandatu karnego w myśl Ustawy, przesądza tymczasem o winie i wysokości kary nałożonej na domniemanego sprawcę.** Ten stan rzeczy może (ale nie musi) zostać wzruszony dopiero na dalszym etapie procedowania poprzez ewentualnie zaskarżenie przez ukaranego mandatem.

W następnej kolejności należy wskazać, iż zgodnie z treścią proponowanych zmian (art. 1 pkt. 6 lit. b Ustawy) grzywnę uważa się za nałożoną mandatem z chwilą jego odbioru przez ukaranego. W konsekwencji zniesienia instytucji odmowy przyjęcia mandatu dojdzie do sytuacji, w której odbiór mandatu nie będzie już wymagać pokwitowania przez ukaranego (art.

⁵ <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/O/D19970483.pdf>

98 § 3 KPSW). Jak przewidują projektodawcy, w razie odmowy odbioru mandatu lub odmowy albo niemożności pokwitowania odbioru mandatu przez ukaranego, funkcjonariusz sporządzi na mandacie odpowiednią wzmiankę - wówczas mandat uznaje się za odebrany (art. 1 pkt. 6 lit. d Ustawy). Zachodzi więc fikcja doręczenia.

W treści uzasadnienia projektodawca odwołują się do bliżej nieokreślonych i rzekomych przykładów z praktyki, zgodnie z którymi przeważająca większość spraw o wykroczenia, które trafiają do sądów w związku z odmową przyjęcia mandatu przez sprawcę, kończą się wydaniem prawomocnego wyroku skazującego. Nie zostały jednak przedstawione przy tym żadne źródła, które uprawniałyby do przedstawiania powyższych wniosków. Nad to jest w zasadzie dokładnie odwrotnie - zgodnie chociażby z doniesieniami medialnymi⁶, w ostatnim czasie dochodzi do szeregu umorzeń postępowań lub uniewinnień związanych stawianiem zarzutów lub z nakładaniem mandatów karnych na osoby protestujące w Polsce w okresie od maja do grudnia 2020 r. Organy ścigania domagały się ukarania protestujących w związku z naruszeniem art. 54 Kodeksu wykroczeń [dalej: KW⁷], uzasadniając swoje działania naruszeniem przez osoby demonstrujące obostrzeń obowiązujących w czasie epidemii, a określonych rozporządzeniem. W ocenie orzekających sądów wskazywane jest m.in. że akt prawny rangi rozporządzenia nie może regulować wartości zasadniczych jak m.in. prawo do zgromadzeń.

Proponowana przez projektodawców nowela KPSW może w konsekwencji dopuścić do sytuacji, w której np. **na osoby biorące udział w zgromadzeniach będą nakładane mandaty karne, których wstrzymanie wykonania będzie zależne jedynie od ewentualnej decyzji sądu. Osoby ukarane zostaną przy tym uznane winnymi popełnienia wykroczenia określonego przez funkcjonariusza do czasu prawomocnego wyroku kończącego przewidziane postępowanie odwoławcze.**

Projektodawcy w dalszej treści uzasadnienia stawiają tezę, jakoby cyt. *odmowa przyjęcia mandatu przez sprawcę niejednokrotnie ma charakter impulsywny oraz nieprzemyślany*⁸. Nie doszło jednak przy tym do przedstawienia ani badań ani podstawowych źródeł wiedzy, które

⁶ <https://oko.press/sad-umorzyl-postepowanie-za-manifestacje-w-okresie-pandemii/> ;
<https://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/7.35771,26586037,sad-umorzyl-sprawe-protestujacych-w-czasie-pandemii-wolnosc.html>

⁷ <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19710120114/U/D19710114Lj.pdf>

⁸ Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, druk sejmowy nr 866, s. 6

pozwołyby na sformułowanie przytoczonej tezy, nie mówiąc o jej udowodnieniu. Są to zatem twierdzenia gołosłowne o charakterze ocennym.

Należy również wskazać na wnioski, które wyciągają projektodawcy z przeniesienia ciężaru procesowego zaskarżenia mandatu na ukaranego. Wskazują, iż ta zmiana spowoduje zmniejszenie wpływu spraw o wykroczenia do sądu. Co więcej, proponowane rozwiązania miałyby odciążyć funkcjonariuszy policji cyt. *od składania dużej liczby wniosków o ukaranie, na rzecz przekazania do sądu materiałów sprawy*. Powyższe rozważania należy osadzić w rzeczywistości konstytucyjnej państwa, jakim jest Rzeczpospolita Polska zgodnie z treścią art. 2 Konstytucji RP. Nie sposób nie zwrócić uwagi, że **władza w demokratycznym państwie prawa nie może ograniczać obowiązujących gwarancji procesowych obywateli, kierując się chęcią czy potrzebą zmniejszenia ilości pracy instytucji państwowych.**

2. Wyłączenie stosowania zasady zakazu reformationis in peius

Co do zasady, zakaz pogarszania sytuacji skazanego, wynikający z art. 434 Kodeksu postępowania karnego [dalej: KPK], odpowiednio stosowany w sprawach rozpatrywanych na podstawie KPSW w zw. z art. 109 KPSW, może zostać wyłączony m.in. w określonych ustawą przypadkach. Należy przy tym wskazać, iż zgodnie z treścią art. 434 KPK, ów wyjątek od zasady zakazu orzekania na niekorzyść odwołującego się, dotyczy sądu odwoławczego, co wskazuje na niebezpieczną z punktu widzenia gwarancji procesowych sytuację, w której sądem I instancji de facto staje się uprawniony do nakładania mandatu karnego funkcjonariusz. W świetle likwidacji możliwości odmowy przyjęcia mandatu przez osobę ukaraną stan ten ponadto staje się jedyną dopuszczalną prawnie możliwością przyjęcia mandatu uzależniona jest od woli ukaranego. (?)

Wyłączenie zasady zakazującej zmiany rozstrzygnięcia na niekorzyść skarżącego w postępowaniu mandatowym (art. 1 pkt. 8 Ustawy), które ma zostać ukształtowane w sposób projektowany w druku 866, wskazuje na zamysł projektodawców zmierzający ku pogorszeniu wyjściowej pozycji procesowej ukaranego. Można domniemywać, iż taka konstrukcja ma na celu skutecznie zniechęcać od składania przez obywateli odwołań od mandatów pomimo pozornego stwarzania takiej możliwości. Zgodnie z treścią art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Obywatela [dalej: EKPCZ], dostęp do sądu stanowi węzłowy

element gwarancji prawa do sądu⁹. Co do zasady prawo do sądu w sprawach karnych pozostaje prawem pasywnym, może jednak dojść do jego realizacji z także w szczególnych sytuacjach, np. w postępowaniu nakazowym. Jak wskazuje doktryna oraz jak wynika z orzecznictwa ETPCZ, nie narusza to art. 6 EKPCZ, *o ile oskarżony ma otwartą drogę do żądania rozpatrzenia jego sprawy przez sąd*¹⁰. Również w postępowaniu odwoławczym orzecznictwo EKPCZ przyjmuje, iż oskarżony musi mieć efektywną możliwość korzystania z przewidzianych prawem krajowym środków odwoławczych, aby nie dochodziło do naruszenia standardu określonego w art. 6 EKPCZ¹¹.

W związku z powyższym należy podkreślić, iż **wylączenie zakazu zmiany na niekorzyść obwinionego, w sytuacji, gdy *a priori* został uznany za winnego, uderza w prawo do sądu zarówno w rozumieniu art. 45 Konstytucji RP, jak również art. 6 EKPCZ.**

3. Prekluzja dowodowa

Zgodnie z założeniami zawartymi w art. 1 pkt. 8 Ustawy, odwołujący się powinien wskazać zaskarżony mandat karny oraz czy zaskarża mandat co do winy, czy co do kary. Odwołanie powinno wskazywać wszystkie znane skarżącemu dowody na poparcie swoich twierdzeń. Ponadto, ukarany nie może w postępowaniu sądowym powoływać innych dowodów, chyba że dowód nie był mu znany w chwili wniesienia odwołania.

Oznacza to że projektodawcy dopuścili do wprowadzenia prekluzji dowodowej oraz terminu 7 dni na złożenie odwołania od otrzymanego mandatu. **Należy podkreślić, że prekluzja dowodowa w postępowaniach penalnych grozi odejściem od dochodzenia prawdy materialnej na rzecz prawdy formalnie czego efektem jest zwiększenie ryzyka wymierzenia wyroku niesprawiedliwego oraz nie opartego na prawdzie**¹². Dodatkowo zaś nieproporcjonalnie ogranicza to konstytucyjne prawo do obrony obwinionego, został on zobligowany zebrać materiał dowodowy, który ma stanowić odpowiedź w toku postępowania

⁹ L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel, *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1-18*, Warszawa 2010.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Tamże.

¹² Zob. P. Kardas, *Zasada prawdy materialnej a kontradiktoryjność postępowania dowodowego. Przeciwstawne czy komplementarne zasady procesu karnego?* (w:) *Adwokatura jako uczestnik procesu legislacyjnego*, J. Giezek, A. Malicki (red.) Warszawa 2012, s. 84, J. Jodłowski, *Zasady prawdy materialnej – obowiązek ustalenia faktów zgodnych z rzeczywistością czy dyrektywa optymalizacyjna*, (w;) *Kontradiktoryjność w polskim procesie karnym*, P. Wiliński (red.), Warszawa 2013 s. 553 i nast.

przed sądem na twierdzenia oraz dowody zebrane przez funkcjonariuszy. Należy przy tym pamiętać, iż prekluzja dowodowa dotyczy jedynie skarżącego – nie oskarżyciela publicznego. Pogarsza to pozycję obwinionego, który jedynie w sytuacji, gdy pojawią się dowody, o których w chwili składania odwołania nie widział, może dołączyć je do akt postępowania.

Tym samym, prekluzja dowodowa może w efekcie doprowadzić do efektu mrozącego wobec konieczności składania odwołań od otrzymywanych mandatów karnych przez obywateli.

Oceniając wyeliminowania zakazu zmian rozstrzygnięcia na niekorzyść skarżącego w przedmiotowej sprawie należy również zwrócić uwagę, iż **skarżący ma obowiązek wskazania w odwołaniu, czy zaskarża mandat co do winy, czy też co do kary. Oznacza to, że to funkcjonariusz wystawiający mandat dokonał oceny obu tych czynników – do czego uprawniony w demokratycznym państwie prawa w rozumieniu art. 2, 42 ust. 3 oraz 45 Konstytucji RP jest jedynie sąd.**

W przedmiocie dowodów należy dodatkowo podnieść, iż projektodawca w uzasadnieniu druku sejmowego 866 wskazuje, iż jednym z nadrzędnych celów nowelizacji jest odciążenie funkcjonariuszy uprawnionych do nakładania mandatów. Tymczasem, zgodnie z projektowaną treścią dodanego projektem nowelizacji art. 99a § 3 pkt. 1 KPSW sąd ma zawiadamiać w terminie 3 dni o wniesieniu odwołania organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę zaskarżonym mandatem karnym, wzywając do nadesłania w terminie 7 dni materiałów sprawy. Tym samym – w konsekwencji – uprawnieni funkcjonariusze każde nałożenie mandatu będą musieli łączyć z gromadzeniem jak najszerszego materiału dowodowego celem skontrolowania ewentualnych dowodów w postępowaniu odwoławczym. Także powrót do możliwości uiszczania kary grzywny bezpośrednio funkcjonariuszowi, który ją nałożył, a więc do przepisów już uprzednio obowiązujących wydaje się poważne wątpliwe, biorąc pod uwagę argumentację jako legła u podstaw odejścia od tej formuły. W tym zakresie projektodawca nie przedstawił uzasadnienia wprowadzanej zmiany.

4. Natychmiastowa wykonalność mandatu

Zgodnie z art. 1 pkt. 6 Ustawy, grzywnę uważa się za nałożoną mandatem z chwilą uiszczenia grzywny funkcjonariuszowi, który ją nałożył. Uważa się ją również za nałożoną mandatem karnym z chwilą jego odbioru przez ukaranego. Należy zaznaczyć, iż zgodnie z projektowanymi założeniami, w razie odmowy odbioru mandatu lub odmowy albo

niemożności pokwitowania odbioru mandatu przez ukaranego, funkcjonariusz sporządza na mandacie odpowiednią wzmiankę - wówczas mandat uznaje się za odebrany. Sąd może przy tym wstrzymać wykonanie zaskarżonego mandatu karnego. Poza tym wyjątkiem - mandat karny staje się prawomocny z upływem terminu do wniesienia odwołania, z chwilą cofnięcia odwołania lub z chwilą uprawomocnienia się wyroku utrzymującego w mocy mandat karny albo wyroku sądu odwoławczego utrzymującego w mocy taki wyrok.

Tymczasem w obowiązującym stanie prawnym – wobec odmowy przyjęcia mandatu - dopiero prawomocny wyrok, zapadły w wyniku postępowania sądowego, określa winę oraz podstawę do ukarania obwinionego i sprawia, iż grzywna podlega wykonaniu. **Po ewentualnym wprowadzeniu proponowanych zmian dojdzie do odwrócenia tej kolejności. W konsekwencji kara może zostać wymierzona w przeważającej części przypadków zanim zapadnie prawomocny wyrok, o ile nie dojdzie do wstrzymania go wykonalności przez sąd.**

Należy wskazać, iż wadliwość zaproponowanej zmiany przepisów może doprowadzić do licznych postępowań w przedmiocie zwrotu nienależnie wpłaconych środków.

IV. Podsumowanie

W świetle powyższych rozważań, w ocenie opiniujących, Ustawa nie spełnia funkcji, które wnioskodawcy wskazali w uzasadnieniu. **Ponadto, w sposób rażąco nieproporcjonalny prowadzi do naruszeń konstytucyjnych oraz wynikających ze standardów międzynarodowych gwarancji procesowych obywateli demokratycznego państwa prawa w rozumieniu art. 2 Konstytucji RP.** Należy wskazać, iż w obecnej sytuacji, gdy wiele wykroczeń opiera swoją treść normatywną na rozporządzeniach wydawanych przez władzę wykonawczą, wprowadzanie karania za wykroczenia realizowany również przez organy władzy wykonawczej narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego w wielu jego aspektach. Propozycje zmian należy ocenić jednoznacznie negatywnie. **Apelujemy o nieuchwalanie propozycji zawartej w Ustawie.**

adw. dr Katarzyna Gajowniczek-Pruszyńska

apl. adw. Eliza Rutynowska,