

*Prof. dr hab. dr h.c. mult. Marek Bojarski**
*Dr Anna Płońska***

Tendencje zmian w zakresie odpowiedzialności za wykroczenia

Jednym z piękniejszych akademickich zwyczajów jest uhonorowanie osoby szczególnie zasłużonej na polu nauki, dydaktyki, wychowania młodej kadry czy kształcenia studentów. Takim honorowym wyróżnieniem jest dedykowanie wyróżnionemu specjalnej książki pamiątkowej, do której wpisują się swoimi publikacjami oddający hołd i uznanie dla niego.

Tym razem osobą, której chcemy oddać szacunek i podziw dla Jego pracy, jest Profesor Witold Kulesza z Uniwersytetu Łódzkiego, którego zainteresowania badawcze koncentrują się wokół szeroko rozumianego prawa karnego. W tej dziedzinie zyskał wyjątkowe uznanie i szacunek społeczności akademickiej.

447

Drogi Jubilacie, z okazji zbliżającego się Twojego Jubileuszu składamy Ci z wielkim szacunkiem opracowanie, które chcielibyśmy, by przypomniało Ci przyjaciół z Uniwersytetu Wrocławskiego.

Początki polskiego prawa wykroczeń sięgają 1918 r., zaś do kluczowych aktów normatywnych należą: rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym¹, rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 lipca 1932 r. – Prawo o wykroczeniach² oraz rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 lipca 1932 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny i Prawo o wykroczeniach³, ustawa z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym⁴,

* Wyższa Szkoła Prawa we Wrocławiu.

** Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Zakład Prawa o Wykroczeniach, Karnego Skarbowego i Gospodarczego.

¹ Dz.U. Nr 38, poz. 365 ze sprost. i zm.

² Dz.U. Nr 60, poz. 572 ze zm.

³ Dz.U. Nr 60, poz. 573 ze sprost. i zm.

⁴ Dz.U. z 1966 r. Nr 39, poz. 233 ze zm.

ustawa z dnia 22 maja 1958 r. o zaostrzeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo⁵, ustawa z dnia 2 grudnia 1958 r. o zmianie ustawy z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym⁶, ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego⁷, po czym kodyfikacja prawa wykroczeń z dnia 20 maja 1971 r. w postaci ustawy – Kodeks wykroczeń⁸, ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁹ oraz ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń¹⁰, a także ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia¹¹. Jak wskazuje W. Radecki, od 1932 r. po czasy współczesne prawo wykroczeń było traktowane jako naturalne przedłużenie prawa karnego w stosunku do czynów cechujących się mniejszym ładunkiem społecznego niebezpieczeństwa czy społecznej szkodliwości aniżeli przestępstwa. Niemniej jednak ów ciąg rozwojowy prawa wykroczeń znacząco się skomplikował wraz z pojawieniem się deliktów administracyjnych jako zjawiska konwersji odpowiedzialności za wykroczenia w odpowiedzialność administracyjną¹². Mimo że zarówno materialne, jak i procesowe prawo wykroczeń były wielokrotnie nowelizowane, od wielu lat w doktrynie podkreśla się potrzebę wprowadzenia zmian w zakresie prawa wykroczeń, wskazując na jego liczne niedoskonałości. Rzecznik Praw Obywatelskich zauważa m.in., że aktualne rozwiązania prawa wykroczeń nierzadko prowadzą do naruszeń praw i wolności obywatelskich w zakresie zakazu podwójnego karania¹³.

W ciągu ostatnich lat unormowania Kodeksu wykroczeń były wielokrotnie nowelizowane. W samym 2018 r. był on nowelizowany m.in. ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych¹⁴, która wprowadziła w art. 96c k.w. nowy typ wykroczenia polegający na nieprzestrzeganiu ograniczeń w dostępie do strefy czystego transportu, zagrożonego grzywną do 500 zł. Kolejne zmiany zostały wprowadzone na gruncie ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie

⁵ Dz.U. Nr 34, poz. 152 ze zm.

⁶ Dz.U. Nr 77, poz. 396.

⁷ Dz.U. Nr 23, poz. 149.

⁸ Dz.U. z 2019 r. poz. 821 ze zm.

⁹ Dz.U. Nr 12, poz. 116 ze zm.

¹⁰ Dz.U. Nr 12, poz. 118 ze zm.

¹¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1120 ze zm.

¹² W. Radecki, [w:] P. Daniluk (red.), *Reforma prawa wykroczeń. Tom 1*, Warszawa 2019, s. 78.

¹³ A. Bodnar, [w:] M. Kolendowska-Matejczuk, V. Vachev (red.), *Węzłowe problemy prawa wykroczeń – czy potrzebna jest reforma?*, Warszawa 2016, s. 5.

¹⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 1124 ze zm.

ustawy – Kodeks wykroczeń¹⁵ i polegały na modyfikacji wprowadzenia do wyliczenia w art. 130 § 1 k.w. oraz ustanowieniu nowego brzmienia art. 147a § 1 k.w. Istotne znaczenie w perspektywie zmian miała ustawa nowelizacyjna z dnia 4 października 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw¹⁶, na mocy której ustawodawca wprowadził nową granicę odróżniającą wykroczenia od przestępstw przeciwko mieniu, ustalając ją na poziomie 500 zł, co spowodowało zmiany w art. 119, 120, 122 i 124 k.w. oraz wprowadzenie art. 10a k.w. i uchylenie art. 47 § 9 k.w.¹⁷ W wyniku powyższej nowelizacji zmieniono ponadto art. 27 § 1 k.w., dzięki czemu *de lege lata* jest możliwe uwolnienie sprawcy zarówno od zastępczej kary aresztu, jak i zastępczego wykonywania pracy społecznie użytecznej¹⁸. Istotną i wzbudzającą kontrowersje już na etapie projektowania zmianą wprowadzoną powyższą nowelizacją było dodanie art. 10a k.w., który modyfikuje zasady określania kary za wykroczenie w przypadku wielości wykroczeń, które z uwagi na łączną wartość mienia stanowią przestępstwo. Artykuł 10a k.w. odnosi się do sposobu postępowania w przypadku czynu będącego wykroczeniem, za który wymierzono karę lub środek karny, jeżeli okazało się, że z uwagi na łączną wartość mienia stanowi on przestępstwo, za które wymierzono karę lub środek karny tego samego rodzaju. W powyższej sytuacji ustawodawca wskazuje, iż wykonuje się surowszą karę lub środek karny. Natomiast w razie uprzedniego wykonania już kary łagodniejszej lub łagodniejszego środka karnego zalicza się je na poczet surowszych. Stosuje się przy tym odpowiednio art. 10 § 2–4 k.w. Zgodnie z art. 10a § 2 k.w. w przypadku dwóch lub więcej czynów będących wykroczeniami, o których mowa w art. 10a § 1 k.w., za karę lub środek karny wymierzony za wykroczenie w rozumieniu § 1 uznaje się sumę kar lub środków karnych wymierzonych za te wykroczenia. Powyższy przepis wzbudza jednakże wiele kontrowersji i jest uznawany przez przedstawicieli doktryny jako przepis pusty i niemożliwy do zastosowania z uwagi na istnienie zasady *ne bis in idem*. W art. 10a k.w. ustawodawca przewidział bowiem możliwość dwukrotnego procedowania o ten sam czyn zabroniony, zarówno jako o wykroczenie, jak i ponownie jako element czynu ciągłego w rozumieniu art. 12 § 1 k.k.¹⁹

¹⁵ Dz.U. poz. 911.

¹⁶ Dz.U. poz. 2077.

¹⁷ W. Radecki, [w:] M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2019, s. VIII.

¹⁸ P. Daniluk, [w:] P. Daniluk (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2019, s. IX.

¹⁹ M. Kulik, [w:] P. Daniluk (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 81.

Z dniem 11 lipca 2019 r. do katalogu wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, na mocy ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw²⁰, zmienionej ustawą z dnia 22 listopada 2018 r. o dokumentach publicznych²¹, został dodany nowy typ wykroczenia w art. 96d k.w. polegający na przekazaniu osobie nieuprawnionej dowodu. W myśl tego przepisu sprawca, który działając w imieniu uprawnionego na mocy art. 80s ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym²², przekazuje nieuprawnionej osobie blankiet profesjonalnego dowodu rejestracyjnego lub profesjonalny dowód rejestracyjny, lub profesjonalną tablicę rejestracyjną, podlega karze grzywny.

W kwestii zmian unormowań części szczególnej Kodeksu wykroczeń ustawodawca w przypadku niektórych przepisów znacznie wybiega w przyszłość. Tytułem przykładu można wskazać wykroczenie z art. 138b k.w., gdzie przepis uchylający wejdzie w życie z dniem 18 kwietnia 2026 r.²³

Najnowsze zmiany w zakresie odpowiedzialności za wykroczenia przewiduje art. 2 projektowanej ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw²⁴, zgodnie z którym zmodyfikowana zostanie grzywna przewidziana za wykroczenie z art. 107 k.w., polegające na celowym dokuczeniu innej osobie poprzez złośliwe wprowadzanie jej w błąd lub złośliwe niepokojenie w inny sposób. Występująca obok kary ograniczenia wolności i nagany dotychczasowa grzywna w wymiarze do 1500 zł zostanie podwyższona do górnej ustawowej granicy. Druga projektowana zmiana rozszerza treść art. 130 § 2 k.w., stanowiąc, że przepisu art. 119 k.w. nie stosuje się nie tylko w przypadku popełnienia przez sprawcę kradzieży z włamaniem, ale też w przypadku popełnienia kradzieży w sposób szczególnie zuchwały. Powyższa nowelizacja jest konsekwencją projektu wprowadzenia do systemu prawa kradzieży szczególnie zuchwałej i wyłącza możliwość uznania tego typu kradzieży za wykroczenie ze względu na wartość przedmiotu czynu²⁵.

²⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 79 ze zm.

²¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 53 ze zm.

²² Dz.U. z 2018 r. poz. 1990 ze zm.

²³ Na mocy ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1634).

²⁴ RPU 2019 VIII, poz. 3451; prace nad ustawą nie są zakończone – ustawa została skierowana przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego dnia 28 czerwca 2019 r. (stan na dzień 21 stycznia 2020 r.).

²⁵ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z dnia 14 maja 2019 r. (RPU 2019 VIII, poz. 3451).

Zmiany nowelizacyjne wprowadzane przez ustawodawcę do Kodeksu wykroczeń stanowią jedynie część zmian w prawie o wykroczeniach. Problematyka tendencji zmian w zakresie odpowiedzialności za wykroczenia widoczna jest również na gruncie pozakodeksowego prawa wykroczeń. Już bowiem w latach 90. XX w. nastąpił zauważalny odwrót od procesu kontrawencjonalizacji. Nie można zapominać także o istocie kar w pozakodeksowym prawie wykroczeń, gdzie wprowadzicie sankcje są dużo mniej zróżnicowane i w przeważającej mierze ustawodawca przewiduje za wykroczenia karę grzywny, niemniej jednak w ustawach szczególnych często pojawiają się nawet 20-krotnie wyższe modyfikacje górnej granicy kary grzywny wskazanej w unormowaniach Kodeksu wykroczeń, sięgające nawet do 100.000 zł²⁶.

Rozważając tendencje zmian prawa o wykroczeniach, należy pochylić się nad jego szerokim ujęciem, a zatem nie tylko nad pozakodeksowym prawem wykroczeń, ale też nad tzw. prawem administracyjno-karnym wchodzącym w miejsce prawa wykroczeń. W ciągu ostatnich lat wręcz znamienne zmiany da się zauważyć właśnie w zakresie pozakodeksowego prawa wykroczeń oraz prawa administracyjno-karnego. Można wręcz odnieść wrażenie, iż ze względu na większe praktyczne znaczenie prawa administracyjno-karnego prawo wykroczeń poniekąd traci na znaczeniu²⁷. Nie sposób bowiem nie zauważyć wspomnianego na wstępie procesu konwersji odpowiedzialności za wykroczenia w odpowiedzialność za delikty administracyjne. Niemniej jednak ustawodawca nie wprowadził jak dotąd legalnej definicji deliktu administracyjnego. Należy go jednak rozumieć jako „naruszenie norm prawa publicznego (administracyjnego), które zagrożone jest administracyjną karą pieniężną”²⁸. Zjawisko konwersji, tj. przekształcania przez ustawodawcę czynów typizowanych jako wykroczenia w czyny zagrożone administracyjnymi karami pieniężnymi, daje się zauważyć już od dłuższego czasu. Mamy zatem do czynienia z podnoszoną w doktrynie swoistą transpozycją międzygałęziową funkcji penalnej, powodującą zacieranie granic między prawem karnym a prawem administracyjnym z pominięciem kategorialnych różnic między nimi, w szczególności w zakresie koncepcji odpowiedzialności oraz modelu stosowania prawa²⁹. Można to zauważyć na przykładzie ustawy

²⁶ W. Radecki, [w:] *Kodeks...*, s. 284.

²⁷ *Ibidem*, s. VIII.

²⁸ D. Danecka, *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa 2018, s. 19.

²⁹ D.K. Nowicki, S. Peszkowski, *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015, s. 11.

z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dalej: u.o.z.)³⁰. Artykuł 111 u.o.z. został uchylony z dniem 1 stycznia 2018 r., zaś art. 113–114, 117 i 119 u.o.z. zostaną uchylone z dniem 1 stycznia 2024 r. na mocy art. 1 pkt 24 ustawy z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw³¹. Powyższa ustawa wprowadziła nowy rozdział 10a u.o.z., a w nim art. 107a–107e przewidujące administracyjne kary pieniężne za czyny kwalifikowane dotychczas jako wykroczenia. Według ustawodawcy głównym motywem powyższych zmian była potrzeba zapewnienia skutecznej ochrony zabytków, wynikająca z art. 5 Konstytucji RP. Przekłada się to również na wysokość administracyjnych kar pieniężnych plasujących się w granicach od 500 do 2000 zł, od 500 do 50.000 zł, a także od 500 do 500.000 zł w zależności od czynu. Przykładem konwersji odpowiedzialności za wykroczenie w odpowiedzialność administracyjną jest wprowadzenie art. 107a ust. 1 pkt 1 u.o.z., zgodnie z którym karze pieniężnej w wysokości od 500 do 2000 zł podlega właściciel lub posiadacz zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa albo wpisanego do rejestru lub innego zabytku ujętego w wojewódzkiej ewidencji zabytków, który nie powiadomił odpowiednio ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego albo wojewódzkiego konserwatora zabytków o fakcie uszkodzenia, zniszczenia, zaginięcia lub kradzieży zabytku, nie później niż w terminie 14 dni od dnia powzięcia wiadomości o zaistnieniu owego zdarzenia. Artykuł 113 ust. 1 pkt 1 u.o.z., który został uchylony w 2024 r., przewiduje z kolei karę grzywny wobec sprawcy, który będąc właścicielem lub posiadaczem zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa albo wpisanego do rejestru lub innego zabytku znajdującego się w wojewódzkiej ewidencji zabytków, nie powiadomił odpowiednio ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego albo wojewódzkiego konserwatora zabytków o fakcie uszkodzenia, zniszczenia, zaginięcia lub kradzieży zabytku niezwłocznie po powzięciu wiadomości o wystąpieniu tego zdarzenia. Mamy zatem obecnie do czynienia ze współistnieniem obok siebie odpowiedzialności za wykroczenie z odpowiedzialnością administracyjną.

Innym przykładem konwersji wykroczenia w delikt administracyjny może być wykroczenie z art. 70 uchylonej z dniem 1 stycznia 2016 r. ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym³², polegające na przeprowadzaniu, wbrew przepisom

³⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 2067 ze zm.

³¹ Dz.U. poz. 1595.

³² Dz.U. 2013 r. poz. 1155 ze zm.

art. 5, demontażu zużytego sprzętu poza zakładem przetwarzania. Ówczesnie wykroczenie to było zagrożone karą grzywny w wysokości od 2000 do 100.000 zł. W obecnie obowiązującej ustawie z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym³³ art. 91 pkt 33 lit. a stanowi, że administracyjnej karze pieniężnej podlega ten, kto wbrew przepisom art. 46 prowadzi demontaż zużytego sprzętu lub ten sprzęt oraz odpady powstałe po jego demontażu przygotowuje do ponownego użycia poza zakładem przetwarzania. Powyższa zaś kara zgodnie z art. 92 pkt 2 tej ustawy wynosi od 15.000 do 500.000 zł. W uzasadnieniu do powyższej ustawy czytamy jedynie, że zmienia ona dotychczasowy reżim odpowiedzialności za naruszenie przepisów przez zastąpienie zagrożenia karą grzywny administracyjnymi karami pieniężnymi³⁴.

W. Radecki wskazuje na zauważalny skutek zjawiska konwersji, jakim jest sukcesywnie zmniejszające się tempo przyrostu liczby aktów prawnych typizujących wykroczenia. O ile bowiem w 2006 r. było ich 126, o tyle w 2011 r. – 140, w 2013 r. – 146, zaś w 2016 r. – 145³⁵. Autor ten wskazuje, iż kluczowa jednak różnica polega na tym, iż o ile odpowiedzialność za wykroczenie opiera się na przypisaniu winy sprawcy, o tyle odpowiedzialność administracyjna ma charakter obiektywny³⁶. Największym mankamentem jednak w tym przypadku wydaje się brak ogólnych regulacji stanowiących o przesłankach odpowiedzialności za delikty administracyjne. Przepisy o administracyjnych karach pieniężnych wprowadzone na mocy nowelizacji z 2017 r.³⁷ do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³⁸ (dalej: k.p.a.) zdecydowanie nie wypełniają tej luki. Administracyjną karą pieniężną, zgodnie z art. 189b k.p.a., jest ustawowo określona sankcja o pieniężnym charakterze, którą w drodze decyzji administracyjnej nakłada organ administracji publicznej, w konsekwencji naruszenia prawa polegającego na niedopeł-

³³ Dz.U. z 2019 r. poz. 1895 ze zm.

³⁴ Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, druk nr 3244, s. 18. Wprowadzenie powyższych zmian wynika z implementacji Dyrektywy 2012/19/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (Dz.Urz. UE L 197, s. 38 ze sprost. i zm.), dalej: WEEE, która w zakresie sankcji za naruszenie jej przepisów nakładała na państwa członkowskie obowiązek zastosowania sankcji skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających (art. 22 WEEE).

³⁵ W. Radecki, [w:] P. Daniluk (red.), *Reforma...*, s. 73–74.

³⁶ *Ibidem*, s. 38.

³⁷ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935).

³⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.

nieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo na jednostce nieposiadającej osobowości prawnej. Natomiast dyrektywy wymiary powyższej kary ustawodawca ujął w art. 189d k.p.a., wskazując na siedem okoliczności, jakie organ administracji publicznej bierze pod uwagę przy jej wymiarze. Należą do nich: waga i okoliczności naruszenia prawa, częstotliwość naruszeń prawa w przeszłości, uprzednie ukaranie, stopień przyczynienia się do naruszenia prawa, dobrowolne działania podjęte w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa, wysokość osiągniętej korzyści lub uniknionej straty oraz warunki osobiste w przypadku osoby fizycznej. W odniesieniu do powyższego przepisu B. Adamiak wskazuje, że obowiązek uwzględnienia przez organ administracji publicznej powyższych okoliczności wskazuje na odchodzenie od reguły obiektywnej odpowiedzialności w kierunku regulacji przyjętej przy stosowaniu sankcji karnych³⁹. A. Wróbel wskazuje natomiast, że taka odpowiedzialność nie stanowi odpowiedzialności obiektywnej z uwagi na możliwość odstąpienia od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, a także uwzględnienie wskazanych w art. 189d k.p.a. okoliczności wpływających na jej wysokość⁴⁰. Należy jednak zwrócić uwagę, że odpowiedzialność prawna za naruszenie, w konsekwencji którego wymierzana jest administracyjna kara pieniężna, nie opiera się na zasadzie winy.

Ogólnie rzecz ujmując, podstawowym zadaniem prawa wykroczeń jest ochrona ładu społecznego i porządku prawnego. Punktem wyjściowym ku wyjaśnieniu sensu kary jest wyjaśnienie jej istoty i celu. Problematyka istoty kar za wykroczenia jest istotna również z uwagi na fakt, że wykroczenia cechują się różnorodnym charakterem. W literaturze przedmiotu wyróżnia się bowiem wykroczenia o charakterze administracyjnym oraz kryminalnym⁴¹. Nie zawsze jednak rozróżnienie ich jest możliwe, w związku z czym zadaniem ustawodawcy jest dostosowanie środków reakcji na wykroczenie w sposób umożliwiający realizację przede wszystkim funkcji ochronnej oraz sprawiedliwościowej. Charakterystyczny dla kar za wykroczenia jest element doraźnych, negatywnych bodźców o stosunkowo niewielkiej, acz szybkiej dolegliwości⁴².

³⁹ B. Adamiak, *Komentarz do art. 189d*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 1028.

⁴⁰ A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 1214.

⁴¹ O. Sitarz, *Materiałne prawo wykroczeń. Część ogólna*, Warszawa 2015, s. 118.

⁴² M. Grudecki, *Kara nagany i środki oddziaływania społecznego oraz środki oddziaływania wychowawczego w prawie wykroczeń*, „Prokuratura i Prawo” 2018, nr 7–8, s. 167–168.

Kary stanowią kluczowy środek przeciwdziałania wykroczeniom i są podstawowym, choć nie jedynym środkiem reakcji na wykroczenie. Istota kary za wykroczenia sprowadza się do tego, iż jest ona ujemną reakcją na negatywnie oceniane z perspektywy określonych norm współżycia społecznego zachowanie. W odróżnieniu od kar porządkowych lub dyscyplinarnych kara za wykroczenie jest środkiem przymusu państwowego stosowanym przez sąd za zachowania godzące w porządek prawny, społecznie szkodliwe, zawinione i zagrożone sankcją karną w ustawie⁴³. Jako środek przymusu państwowego kary cechują się określoną dolegliwością, polegającą na ograniczeniu podstawowych wolności i praw osoby karanej i wyrażają potępienie sprawcy czynu zabronionego⁴⁴. Istota kary za wykroczenie polega zatem na ujemnej reakcji społecznej na czyn karygodny o pewnej dolegliwości dla karanego, dotyczącej go w jego dobach⁴⁵. Z uwagi na zasadę *nulla poena sine culpa* kara za wykroczenie jest również środkiem odpowiedzialności osobistej. Niemniej jednak kara grzywny nakładana w ramach postępowania mandatowego ma odmienny, karno-administracyjny charakter, wyrażający się nie tylko w tym, że stosowana jest przez organ administracji, ale również w braku możliwości zastosowania zasad i dyrektyw wymiaru kary ujętych w art. 33 k.w.⁴⁶ Zgodnie z art. 33 § 1 k.w. kara za wykroczenie wymierzana jest przez organ orzekający według jego uznania, w granicach przewidzianych przez ustawę za dane wykroczenie, przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości czynu i przy wzięciu pod uwagę celów kary w zakresie prewencji ogólnej i prewencji szczególnej, jaką ma ona osiągnąć w stosunku do ukaranego. Ujęte w powyższym przepisie cele kary określane są jako: współmierność kary do stopnia społecznej szkodliwości czynu, prewencja ogólna oraz prewencja szczególna⁴⁷. Artykuł 33 § 2 k.w. wskazuje z kolei, że organ orzekający, wymierzając karę, w szczególności bierze pod uwagę: rodzaj i rozmiar wyrządzonej szkody, stopień winy, pobudki sprawcy, sposób jego działania, stosunek do pokrzywdzonego, a także właściwości, warunki osobiste i majątkowe sprawcy, jego stosunki rodzinne, sposób życia przed popełnieniem wykroczenia i zachowanie się po jego popełnieniu. Według A. Marka cele kary są realizowane w trzech etapach: zagrożenia

⁴³ A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2012, s. 76.

⁴⁴ J. Jakubowska-Hara, [w:] P. Daniluk (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 130.

⁴⁵ M. Bojarski, [w:] M. Bojarski, A. Płońska, Z. Świda, *Podstawy materialnego i procesowego prawa o wykroczeniach*, Wrocław 2012, s. 92.

⁴⁶ A. Marek, *Prawo...*, s. 76–77.

⁴⁷ J. Jakubowska-Hara, [w:] P. Daniluk (red.), *Kodeks...*, s. 130.

ustawowego, wymiaru kary oraz jej wykonania⁴⁸. W doktrynie szczególnie podkreśla się, że zasadnicze znaczenie powinno mieć celowościowe ukierunkowanie kary, a szczególnie eksponowana powinna być prewencja indywidualna⁴⁹.

Aktualnie obowiązujący system reakcji prawnej na wykroczenia jest rezultatem ewolucji zarówno kar, jak i innych form oddziaływania na sprawców. Na gruncie prawa wykroczeń tradycyjne środki represji stanowią grzywna oraz areszt⁵⁰. Już na przestrzeni ewolucji prawa o wykroczeniach należy wskazać ważną zmianę odnoszącą się do istoty kar, kiedy to na gruncie nowelizacji z 1998 r.⁵¹ ustawodawca odstąpił od tradycyjnego podziału kar na zasadnicze i dodatkowe, przyjmując na wzór unormowań Kodeksu karnego podział penalnych środków oddziaływania na sprawców wykroczeń na kary oraz środki karne. Główna rozbieżność między unormowaniami Kodeksu wykroczeń a unormowaniami Kodeksu karnego wyraża się w tym, że odmiennie niż w przypadku przestępstw ściganie wykroczeń nie odbywają się na zasadzie legalizmu, lecz na zasadzie społecznej celowości ścigania, co w konsekwencji pozwala na stosowanie bardziej rozbudowanych niż w Kodeksie karnym rozwiązań w zakresie odstąpienia od wymierzenia kary i zastąpienia jej innymi środkami oddziaływania⁵².

Obowiązek reakcji organu na wykroczenie jako zasada procesowa oznacza nakaz prawnej reakcji na nie. W pierwszej kolejności przyjmuje się jednak rozważenie możliwości zastosowania środka oddziaływania o charakterze wychowawczym, a dopiero w dalszej kolejności zastosowanie środka penalnego⁵³. Artykuł 18 k.w. przewiduje katalog kar za wykroczenia, jakimi są: areszt, ograniczenie wolności, grzywna oraz nagana. W zakresie tych kar ustawodawca posługuje się 23 wariantami kar w stosunku do 260 typów wykroczeń, co może być oceniane jako nadmiernie skrupulatne (ponad 30% z nich odnosi się do pojedynczych wykroczeń). Niemniej jednak założeniem ustawodawcy było zróżnicowanie społecznej szkodliwości wykroczeń już na poziomie zagrożenia ustawowego⁵⁴. W kontekście analizowania tendencji zmian w zakresie odpowiedzialno-

⁴⁸ A. Marek, *Prawo...*, s. 76.

⁴⁹ M. Bojarski, [w:] *Podstawy...*, s. 93.

⁵⁰ J. Jakubowska-Hara, [w:] P. Daniluk (red.), *Kodeks...*, s. 129.

⁵¹ Ustawa z dnia 28 sierpnia 1998 r. o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń, ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, ustawy – Kodeks pracy i niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 113, poz. 717 ze zm.).

⁵² W. Radecki, [w:] *Kodeks...*, s. 274.

⁵³ T. Grzegorzczak, [w:] T. Grzegorzczak (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 99.

⁵⁴ W. Radecki, [w:] *Kodeks...*, s. 274.

ści za wykroczenia warto także zwrócić uwagę na podnoszone w doktrynie postulaty odnoszące się do kar. Przede wszystkim wątpliwości budzi zasadność utrzymywania najsurowszej z kar, jaką jest kara aresztu⁵⁵. Należy zauważyć, iż ponad 1/3 wykroczeń ujętych w części szczególnej Kodeksu wykroczeń zagrożonych jest karą aresztu⁵⁶. Praktyka orzecznicza pokazuje jednak, iż jest to kara orzekana sporadycznie, w ostatniej dekadzie stanowi ona nie więcej niż 0,5% wszystkich orzeczonych kar. Ponadto postuluje się w doktrynie usunięcie nagany z katalogu kar za wykroczenia z uwagi na brak należytego wypełniania funkcji kary wykroczeniowej⁵⁷. Wskazuje się bowiem na wychowawczo-prewencyjną funkcję kary nagany, która cechuje się symbolicznym charakterem o niewielkim stopniu dolegliwości psychicznej, a jej istotą jest wyraz potępienia dla czynu sprawcy⁵⁸.

Podsumowując, należy wskazać, że status prawa wykroczeń w obszarze prawa stosowanego nie jest rozumiany koherentnie. W różnorodnych systemach prawnych prawo wykroczeń stanowi bowiem część prawa karnego bądź też dział prawa bliższy prawu administracyjnemu. W polskim systemie prawa odpowiedzialność za wykroczenia, pomimo ich niejednorodnego charakteru, ma charakter odpowiedzialności karnej⁵⁹. Niemniej jednak z uwagi na stosowane przez ustawodawcę zabiegi konwersji odpowiedzialności za wykroczenie w odpowiedzialność administracyjną pozycja prawa wykroczeń staje się coraz mniej oczywista. Od lat w doktrynie podnoszona jest paląca potrzeba ustawowego uporządkowania sfery wykroczeń i sankcji karnych⁶⁰. Działania ustawodawcy bez wątpienia przekonują o konieczności nowego spojrzenia na zakres penalizacji prawa wykroczeń⁶¹. Szczególnie należy mieć na uwadze, że prawo o wykroczeniach, zwłaszcza pozakodeksowa typizacja wykro-

⁵⁵ Zob. szerzej: K. Liżyńska, A. Płońska, *Zasadność kary aresztu w polskim prawie wykroczeń*, [w:] M. Bojarski, J. Brzezińska, K. Łucarz (red.), *Problemy współczesnego prawa karnego i polityki kryminalnej: księga jubileuszowa Profesor Zofii Sienkiewicz*, Wrocław 2015, s. 451 i n.

⁵⁶ J. Jakubowska-Hara, [w:] P. Daniluk (red.), *Kodeks...*, s. 132.

⁵⁷ M. Grudecki, *Kara...*, s. 186.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 164.

⁵⁹ T. Bojarski, *Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 11.

⁶⁰ A. Marek, *Niedokończona reforma prawa wykroczeń*, [w:] A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger (red.), *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu*, Lublin 2011, s. 672.

⁶¹ M. Bojarski, *Ewolucja prawa o wykroczeniach w opinii Profesora Jana Skupińskiego*, [w:] A. Błachnio-Parzych, J. Jakubowska-Hara, J. Kosonoga, H. Kuczyńska (red.), *Problemy wymiaru sprawiedliwości karnej. Księga Jubileuszowa Profesora Jana Skupińskiego*, Warszawa 2013, s. 660.

czeń, wymaga usystematyzowania i uporządkowania. Ustawodawca nie kieruje się bowiem spójną koncepcją, typizując wykroczenia w ustawach szczególnych⁶².

Literatura

- Adamiak B., *Komentarz do art. 189d*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Bodnar A., [w:] M. Kolendowska-Matejczuk, V. Vachev (red.), *Węzłowe problemy prawa wykroczeń – czy potrzebna jest reforma?*, Warszawa 2016.
- Bojarski M., *Ewolucja prawa o wykroczeniach w opinii Profesora Jana Skupińskiego*, [w:] A. Błachnio-Parzych, J. Jakubowska-Hara, J. Kosonoga, H. Kuczyńska (red.), *Problemy wymiaru sprawiedliwości karnej. Księga Jubileuszowa Profesora Jana Skupińskiego*, Warszawa 2013.
- Bojarski M., [w:] M. Bojarski, A. Płońska, Z. Świda, *Podstawy materialnego i procesowego prawa o wykroczeniach*, Wrocław 2012.
- Bojarski T., *Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu*, Warszawa 2012.
- Danecka D., *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa 2018.
- Daniluk P., [w:] P. Daniluk (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Grudecki M., *Kara nagany i środki oddziaływania społecznego oraz środki oddziaływania wychowawczego w prawie wykroczeń*, „Prokuratura i Prawo” 2018, nr 7–8.
- Grzegorzczak T., [w:] T. Grzegorzczak (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Jakubowska-Hara J., [w:] P. Daniluk (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Kowalski S., [w:] P. Daniluk (red.), *Reforma prawa wykroczeń. Tom 1*, Warszawa 2019.
- Kulik M., [w:] P. Daniluk (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Liżyńska K., Płońska A., *Zasadność kary aresztu w polskim prawie wykroczeń*, [w:] M. Bojarski, J. Brzezińska, K. Łucarz (red.), *Problemy współczesnego prawa karnego i polityki kryminalnej: księga jubileuszowa Profesor Zofii Sienkiewicz*, Wrocław 2015.
- Marek A., *Niedokończona reforma prawa wykroczeń*, [w:] A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger (red.), *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu*, Lublin 2011.
- Marek A., *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2012.

⁶² S. Kowalski, [w:] P. Daniluk (red.), *Reforma prawa wykroczeń. Tom 1*, Warszawa 2019, s. 674.

- Nowicki D.K., Peszkowski S., *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015.
- Radecki W., [w:] M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Radecki W., [w:] P. Daniluk (red.), *Reforma prawa wykroczeń. Tom 1*, Warszawa 2019.
- Sitarz O., *Materialne prawo wykroczeń. Część ogólna*, Warszawa 2015.
- Wróbel A., [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.

Akty prawne

- Dyrektywa 2012/19/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (Dz.U. UE L 197, s. 38 ze sprost. i zm.).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym (Dz.U. Nr 38, poz. 365 ze sprost. i zm.).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 lipca 1932 r. – Prawo o wykroczeniach (Dz.U. Nr 60, poz. 572 ze zm.).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 lipca 1932 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny i Prawo o wykroczeniach (Dz.U. Nr 60, poz. 573 ze sprost. i zm.).
- Ustawa z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (Dz.U. z 1966 r. Nr 39, poz. 233 ze zm.).
- Ustawa z dnia 22 maja 1958 r. o zaostrzeniu odpowiedzialności karnej za chuli gaństwo (Dz.U. Nr 34, poz. 152 ze zm.).
- Ustawa z dnia 2 grudnia 1958 r. o zmianie ustawy z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (Dz.U. Nr 77, poz. 396).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego (Dz.U. Nr 23, poz. 149).
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. Nr 12, poz. 116 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2019 r. poz. 821 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń (Dz.U. Nr 12, poz. 118 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1990 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 sierpnia 1998 r. o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń, ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawy o ustroju

kolegiów do spraw wykroczeń, ustawy – Kodeks pracy i niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 113, poz. 717 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2019 r. poz. 1120 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2067 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. z 2013 r. poz. 1155 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1634).

Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. z 2019 r. poz. 1895 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935).

Ustawa z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1595).

Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 79 ze zm.).

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1124 ze zm.).

Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń (Dz.U. poz. 911).

Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2077).

Ustawa z dnia 22 listopada 2018 r. o dokumentach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 53 ze zm.).