

*Dr hab. Jolanta Jakubowska-Hara, prof. INP PAN**

Czy prawo wykroczeń powinno być nadal samodzielną dziedziną prawa?

Rozważając rolę prawa wykroczeń w polskim systemie prawa, warto zastanowić się, czy wobec z jednej strony systematycznej legislacyjnej „degradacji” tej dziedziny, polegającej na poszerzaniu sfery deliktów administracyjnych kosztem wykroczeń, z drugiej zaś tendencji do kwalifikowania jako wykroczeń czynów rodzajowo bliższych kategorii występów utrzymywanie nadal tej kategorii odpowiedzialności ma sens i jest celowe.

Próba odpowiedzi na to pytanie wymaga nie tylko spojrzenia na stan obecny, lecz także prześledzenia, przynajmniej w ogólnych zarysach, ewolucji dziedziny prawa zwanej niegdyś prawem karno-administracyjnym, a od czasu kodyfikacji w 1971 r. – nieprzerwalnie prawem wykroczeń. Najważniejsze etapy przemian tej dziedziny prawa, mające miejsce na przestrzeni blisko stu lat, pozwalają przybliżyć tendencje w procesie rozwoju ustawodawstwa dotyczącego wykroczeń. Uzupełnieniem tego obrazu jest dorobek doktrynalny, który zachowując w wielu przypadkach swoją aktualność, staje się interesującym i użytecznym źródłem inspiracji w poszukiwaniu optymalnych rozwiązań odnośnie do kształtu prawa wykroczeń, włącznie z rozważeniem ewentualności rezygnacji z tej kategorii czynów karalnych.

461

Stan ustawodawstwa, jaki obowiązywał w Polsce po odzyskaniu niepodległości w 1918 r., wymagał – jak wiadomo – uporządkowania i ujednolicenia, co było nie lada wyzwaniem, ponieważ na terenie kraju istniały trzy różne modele traktowania naruszeń prawa uznawanych za wykroczenia¹ i należało brać pod uwagę praktyczne konsekwencje tego stanu

* Polska Akademia Nauk, Instytut Nauk Prawnych, Zakład Prawa Karnego.

¹ Na temat ustawodawstwa zaborczego zob. zwłaszcza: M. Zimmerman, *Art. 72 Konstytucji a dotychczasowe ustawodawstwo polskie*, Lwów 1930; W.F. Dąbrowski, *Orzecznictwo karno-administracyjne w PRL*, Poznań 1967; J. Skupiński, *Model polskiego prawa o wykrocze-*

rzeczy. Trudności w określeniu statusu prawa wykroczeń i jego miejsca w systemie prawa stanowionego potęgował fakt dość intensywnego w tym czasie rozwoju prawa karno-administracyjnego obejmującego liczne sfery życia społecznego. Był to proces nieuporządkowany, mający cechy przypadkowości, służący realizacji doraźnych celów administracji. Niespójność ówczesnych rozwiązań, m.in. w kwestii precyzyjnego rozgraniczenia kompetencji administracji od kompetencji sądów w sprawach o wykroczenia świadczyła wyraźnie o braku idei przewodniej, będącej podstawą tworzenia tej gałęzi prawa².

Kwestia określenia miejsca prawa wykroczeń w systemie prawa nowo powstałego państwa znalazła się w polu zainteresowań Komisji Kodyfikacyjnej przygotowującej projekt ustawy zasadniczej. Wśród trzech zarysowanych w łonie Komisji koncepcji³ przewagę zyskała i została ostatecznie przyjęta w Konstytucji marcowej z 1921 r. koncepcja wyznaczająca orzecznictwu karno-administracyjnemu funkcję zastępczą w stosunku do sądów, innymi słowy organy administracji miały warunkowe kompetencje do wymierzania kar. W myśl zasady wyrażonej w art. 98 Konstytucji „żadna ustawa nie mogła zamykać obywatelowi drogi sądowej do dochodzenia krzywdy lub straty”, czego konkretyzacją w odniesieniu do wykroczeń było postanowienie art. 72 Konstytucji, „iż od karnych orzeczeń władz administracyjnych zapadłych w pierwszej instancji będzie przysługiwało odwołanie do właściwego sądu”. Mówiąc o kwestiach ustrojowych, warto podkreślić, że Konstytucja z 1921 r. stała na stanowisku jednolitości prawa karnego, traktując prawo karno-administracyjne jako część prawa karnego powszechnego, określając orzecznictwo dotyczące wykroczeń terminem „orzecznictwo karne”.

Konstytucja marcowa wyznaczała ustawodawcy kierunek rozwoju przyszłego prawa wykroczeń, zaś uszczegółowienie tych założeń nastąpiło dopiero w latach 1928–1932, w drodze dwóch fundamentalnych w okresie międzywojennym aktów, tj. rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym (p.k.a.)⁴, uzupełnionego o niektóre przepisy wydanego niemal równocześnie Kodeksu postępowania karnego, oraz rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 11 lipca 1932 r. – Prawo o wykroczeniach (p.o.w.)⁵.

niach, Wrocław 1974; T. Bojarski, *Ewolucja polskiego systemu prawa wykroczeń na tle rozwiązań europejskich*, „Annales UMCS” 1993, vol. XL.

² Por. M. Zimmermann, *Art. 72 Konstytucji...*, s. 204.

³ Przebieg prac nad projektami konstytucji przedstawia szczegółowo M. Zimmermann, *Art. 72 Konstytucji...*, s. 102–113. Autor ten miał w tym czasie możliwość korzystania z oryginalnych protokołów posiedzeń, które to protokoły nie zachowały się.

⁴ Dz.U. Nr 38, poz. 365 ze sprost. i zm.

⁵ Dz.U. Nr 60, poz. 572 ze zm.

Całość regulacji procesowych miała odzwierciedlać subsydiarny stosunek orzecznictwa administracyjnego do sądowego, a najdobitniej instytucja żądania przekazania sprawy sądowi. Formalnie zatem każde orzeczenie mogło podlegać kontroli sądowej, aczkolwiek w sprawach przekazanych orzecznictwu karno-administracyjnemu kwestię odpowiedzialności lub jej braku w przypadku konkretnych wykroczeń rozstrzygał organ administracji, a przeciwko odmowie wszczęcia postępowania nie przysługiwał żaden środek odwoławczy, co sprzyjało niewątpliwie prowadzeniu przez administrację odpowiedniej polityki karnej pozostającej poza kontrolą sądową. Kształt prawny samego środka zaskarżenia w postaci żądania skierowania sprawy na drogę sądową mógł budzić zastrzeżenia z uwagi na nieobowiązywanie w tym trybie zakazu *reformationis in peius*. Ograniczenie to miało widoczny wpływ na odsetek spraw kierowanych do sądu, który był w omawianym okresie stosunkowo niewielki, gdyż sądy stosowały zazwyczaj surowszą represję aniżeli organy administracji⁶, a dodatkowym utrudnieniem w realizacji tego uprawnienia było powierzenie jurysdykcji w tych sprawach sądowi okręgowemu (a nie grodzkiemu), który znajdował się w znacznej odległości od miejsca zamieszkania ukaranego. Zredukowany w praktyce zasięg orzecznictwa sądowego sprzyjał wzmocnieniu roli administracji. Dodać tu należy, że ekspansji orzecznictwa karno-administracyjnego sprzyjał wyraźnie kierunek ustawodawczy poddający temu orzecznictwu coraz więcej wykroczeń. W rezultacie orzekanie w sprawach o wykroczenia przez organy administracji paradoksalnie stało się regułą, zaś przez sądy jedynie wyjątkiem⁷. Było to oczywistym wypaczeniem koncepcji przyjętej w Konstytucji marcowej.

Ustalenie różnicy między przestępstwem a wykroczeniem było w okresie międzywojennym przedmiotem żywej dyskusji w łonie Komisji Kodyfikacyjnej, wywołując liczne wątpliwości i kontrowersje. Brakowało też ustawowej definicji wykroczenia. Znany doktrynie spór między Juliuszem Makarewiczem⁸ a Emilem S. Rappaportem⁹ dotyczył właśnie określenia

⁶ Por. A. Gubiński, *Prawo wykroczeń*, Warszawa 1985, s. 13; J. Szumski, *Środki penalne w polskim prawie wykroczeń na tle doświadczeń praktyki*, Lublin 1995, s. 32 i n.

⁷ Por. J. Skupiński, *Model...*, s. 82.

⁸ J. Makarewicz zaproponował już w 1919 r., by projekt ustawy karnej formułować z myślą o stworzeniu w przyszłości odrębnego Kodeksu policyjnego dla wykroczeń przeznaczonych dla postępowania karno-administracyjnego. Zob. J. Makarewicz, *Granice ustawy karnej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1920, nr 4–6, s. 96 i n., *idem*, *Prawo karne*, Lwów–Warszawa 1924, s. 7–9.

⁹ E.S. Rappaport z kolei proponował rozwiązanie polegające na włączeniu do Kodeksu karnego ogólnego wszystkich czynów zagrożonych karą pozbawienia wolności, natomiast do odrębnie wydanego Kodeksu policyjnego włączenia wykroczeń przeciwko

pozycji prawa wykroczeń w systemie prawa, w tym ustalenia właściwej jurysdykcji w sprawach o wykroczenia. Interesujące jest, że w tym okresie, a więc kiedy powstawały pierwsze koncepcje będące w rzeczywistości podstawą do wciąż aktualnych rozważań dotyczących zagadnień modelowych, nie kwestionowano zasadności utrzymania tej kategorii czynów karalnych, jakimi są wykroczenia. Godną rozważenia, także we współczesnym kontekście, jest pochodząca jeszcze z 1928 r. koncepcja E.S. Rappaporta podziału wykroczeń na dwie grupy – drobne wykroczenia podlegające jurysdykcji karno-administracyjnej miały wejść w skład Kodeksu policyjnego, zaś wykroczenia poważniejsze zagrożone karą pozbawienia wolności i będące w gestii sądów miały zostać objęte odrębną ustawą (prawem o wykroczeniach) powiązaną ściśle z Kodeksem karnym¹⁰. Konsekwentnie przeciwnikiem poddania sfery wykroczeń jurysdykcji sądowej był J. Makarewicz, uznając możliwość kontroli orzeczenia organu administracyjnego przez sąd za wystarczającą dla obwinionego gwarancję¹¹.

O końcowym kształcie projektu Prawa o wykroczeniach zdecydował w rezultacie swoisty kompromis dwóch koncepcji wspomnianych teoretyków. Prawo o wykroczeniach obejmowało w istocie tylko wykroczenia mniejszej wagi o charakterze ogólnoporządkowym, pozostałe zaś były rozmieszczone w ustawodawstwie szczególnym. Powiązanie z Kodeksem karnym polegało na odesłaniu w Prawie o wykroczeniach do 21 przepisów Kodeksu, które dotyczyły przede wszystkim kwestii winy, indywidualizacji odpowiedzialności, okoliczności wyłączających oraz ograniczających poczytalność i ogólnych zasad wymiaru kary. Czynny określone w Prawie o wykroczeniach jako wykroczenia (zagrożone karą grzywny do 3 tys. zł lub/i karą 3 miesięcy aresztu) poddane zostały orzecznictwu organów administracji. Nie stworzono jednak jednoznacznego kryterium odróżniającego wykroczenie od występku, poddając w dodatku niektóre wykroczenia z ustaw szczególnych jurysdykcji sądowej, inne zaś tylko kontroli tego organu. Swoisty chaos legislacyjny w sferze wykroczeń był jedną z przyczyn problemów w praktyce orzecznictwa w sprawach o wykroczenia¹². Problematyczne okazało się również

porządkowi publicznemu zagrożonych niską grzywną niepodlegającą zamianie na areszt. Zob. E.S. Rappaport, *Uprawnienia karne władz administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1921, nr 2, s. 266.

¹⁰ E.S. Rappaport, *Zagadnienia kodyfikacji wykroczeń w ustawodawstwie polskim*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1929, nr 20, s. 307.

¹¹ J. Makarewicz, *Powrotna fala (projekt ustawy o wykroczeniach)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1930, nr 4, s. 475 i n.

¹² S. Śliwiński w ówczesnym stanie prawnym wyróżniał trzy kategorie wykroczeń: I grupa to wykroczenia należące do wyłącznej właściwości sądów, zagrożone karą do

nazbyt ściśle powiązanie prawa wykroczeń z prawem karnym. Organy administracyjne nie były w stanie wypełniać niektórych norm przewidzianych w Kodeksie karnym także dla wykroczeń. Dobitym tego przykładem był art. 54 k.k. z 1932 r., który wymagał od organu orzekającego uwzględnienia dyrektyw wymiaru kary adekwatnych dla przestępstw, w tym odpłaty i prewencji indywidualnej. Spełnienie wysokich standardów przewidzianych w tym przepisie nie było sprawą prostą dla sędziego, zaś dla urzędnika administracji rozstrzygającego sprawy o wykroczenia w stosunkowo szybkim trybie – w zasadzie niemożliwe. W rezultacie w praktyce orzeczniczej w sprawach o wykroczenia kierowano się tradycyjnie względami prewencji generalnej, ignorując zalecenia art. 54 k.k.

Prawo o wykroczeniach należy uznać za pierwszy w ustawodawstwie polskim samodzielny akt mający cechy kodyfikacji, którego przepisy części ogólnej odnosiły się również do wykroczeń stypizowanych w innych ustawach. Niemniej jednak niektóre rozwiązania modelowe obowiązujące na gruncie prawa karnego i prawa wykroczeń z perspektywy czasu okazały się niezbyt fortunate. Mowa tu zwłaszcza o niespójności modelowej polegającej z jednej strony na ścisłym powiązaniu prawa wykroczeń z prawem karnym (*stricte* karne standardy odpowiedzialności) przy uznaniu formalnej odrębności wykroczenia od przestępstwa, z drugiej zaś akceptacji dużej autonomii w zakresie jurysdykcji administracyjnej w sprawach o wykroczenia.

W pierwszych latach okresu powojennego można zaobserwować tendencję do unikania poddawania wykroczeń jurysdykcji sądowej i coraz powszechniejsze zastępowanie terminu „prawo wykroczeń” terminem „prawo karno-administracyjne”, co sugerowało odchodzenie od mieszanego modelu orzecznictwa w sprawach o wykroczenia na rzecz ściślejszego powiązania z aparatem administracyjnym. Na początku lat 50. ubiegłego stulecia w niektórych prezydiach rad narodowych podjęto tytułem próby orzekanie kolegialne, co można uznać za pierwszy krok w kierunku realizacji nowej koncepcji kolegialnego orzecznictwa w sprawach o wykroczenia, zwieńczonego reformą tej dziedziny prawa przeprowadzonej z końcem 1951 r.

Nowa koncepcja polegała na zastąpieniu orzekania jednoosobowego orzekaniem kolegialnym sprawowanym przez organ podległy administracji. Wyrazem tej koncepcji była ustawa z dnia 15 grudnia 1951 r.

3 tys. zł grzywny lub/i 3 miesiące aresztu; II grupa – wykroczenia poddane orzecznictwu administracyjnemu i zagrożone karą jw.; III grupa – wykroczenia zagrożone karą wyższą niż określona w art. 1 p.o.w. i przekazane orzecznictwu administracji. Zob. S. Śliwiński, *Polskie prawo karne materialne*, Warszawa 1946, s. 79.

o orzecznictwie karno-administracyjnym (o.k.a.)¹³, która wprowadziła dość zasadnicze zmiany zarówno w prawie materialnym (nowy system kar), jak i procesowym oraz ustrojowym (powołanie w miejsce dotychczasowych referentów karno-administracyjnych kolegiów usytuowanych przy prezydiach rad narodowych wszystkich szczebli, w których orzekał tzw. czynnik społeczny, zerwanie powiązań z wymiarem sprawiedliwości przez likwidację sądowej kontroli nad orzecznictwem kolegiów, ukształtowanie postępowania w sprawach o wykroczenia na wzór procedury sądowej). Wykroczenie, uważane nadal za odrębną od przestępstwa kategorię czynów, określone było jak delikt administracyjny, co miało na celu podkreślenie różnic także jakościowych, a jednocześnie służebnej roli tej dziedziny prawa wobec administracji państwowej¹⁴. Ukształtowany na nowo katalog kar (w tym kara pracy poprawczej w miejsce kary aresztu, upomnienie oraz podanie orzeczenia do publicznej wiadomości w szczególny sposób) miał być przejawem wychowawczej roli orzecznictwa karno-administracyjnego.

466

Realizacja w praktyce przyjętego w 1951 r. modelu prawa wykroczeń napotykała na poważne trudności wynikające głównie z „bezsilności” i „bezradności” kolegiów, jeśli chodzi o możliwości reakcji na czyny o znacznym ciężarze gatunkowym, i z braku fachowości w rozpoznawaniu spraw o czyny karalne przez tzw. czynnik społeczny. Kontrowersyjna wydaje się sama koncepcja powiązania instytucjonalnego kolegiów wyłącznie z aparatem administracyjnym, co miało wpływ nie tylko na kształtowanie polityki karnej, ale także osłabiało w dużym stopniu niezależność organu orzekającego. Kara pracy poprawczej, jako najostrzejszy środek reakcji kolegiów, w zasadzie poniosła fiasko z powodu braku tradycji ustawodawczych i doświadczeń w organizacji aparatu wykonawczego, w rezultacie efektywność jej działania była nieznaczna. Stopniowo zaczęto więc odchodzić od deklarowanej koncepcji wychowawczej roli orzecznictwa w sprawach o wykroczenia, co wyrażało się m.in. w sukcesywnym przywracaniu kary aresztu. Wzrost ustawowej intensywności penalizacji skutkujący zaostrzeniem represyjności polityki karnej należy wiązać przede wszystkim z dwoma ustawami, z których pierwsza¹⁵ przyznawała kolegiom kompetencje do wymierzania pozbawienia wolności w postaci kary aresztu za niektóre wykroczenia tzw. alkoholowe. Druga

¹³ Dz.U. z 1966 r. Nr 39, poz. 233 ze zm.

¹⁴ Por. M. Łysko, *Prace nad kodyfikacją materialnego prawa wykroczeń w Polsce Ludowej (1960–1971)*, Białystok 2016, s. 38–39 i cytowana tam literatura z okresu lat 50. XX wieku.

¹⁵ Ustawa z dnia 22 maja 1958 r. o zaostrzeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo (Dz.U. Nr 34, poz. 152 ze zm.).

z ustaw¹⁶ była w gruncie rzeczy reformą dotychczasowego systemu reakcji na wykroczenia oraz rozwiązań ustrojowo-procesowych.

Wprowadzone w tej drugiej ustawie zmiany ustawodawca motywował koniecznością usprawnienia orzecznictwa głównie przez zastrzeżenie represyjności systemu karnego, a także przez pewną reorganizację w zakresie ustroju kolegiów¹⁷. Zniesienie kary pracy poprawczej skutkowało rozszerzeniem uprawnień kolegiów do wymierzania kary aresztu na kilkanaście określonych w ustawie wykroczeń. Środkiem zażalenia w sprawach, w których kolegium mogło wymierzać areszt, było żądanie skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. Kolegia uzyskały ponadto uprawnienia do stosowania w nieograniczonym zakresie zastępczej kary aresztu, której wymierzenie nie podlegało kontroli sądowej. Proces wzrostu intensywności penalizacji znajdował odbicie także w innych aktach prawnych rozszerzających kompetencje kolegium do orzekania aresztu na dalsze wykroczenia¹⁸.

Reforma z 1958 r. oznaczała odejście od poprzedniej koncepcji oddziaływania wychowawczego na sprawców wykroczeń i wprowadzenie dość złożonego modelu orzecznictwa wykonywanego przez kolegia, nazywane od tej pory kolegiami karno-administracyjnymi, choć postępowanie przed tymi organami toczyło się wedle reguł procesu karnego. Jak trafnie zauważał J. Skupiński, skomplikowanie ówczesnego modelu polegało na istnieniu w nim wielu trudnych do pogodzenia ze sobą a nawet sprzecznych elementów. Do takich niekonsekwencji należało m.in. orzekanie przez niezawisły formalnie czynnik społeczny przy jednoczesnej kontroli administracyjnej, zapewnienie kontroli sądowej tylko nad niektórymi orzeczeniami skutkującymi pozbawieniem wolności czy konieczność przejmowania w coraz szerszym zakresie wzorców postępowania sądowego przy założeniu możliwie odformalizowanego postępowania z uwagi na niefachowy skład organu orzekającego¹⁹.

Wejście w życie reformy z 1958 r. wiąże się z zasadniczą zmianą w sposobie myślenia o wykroczeniach jako czynach karalnych i roli prawa wykroczeń w systemie prawa. W literaturze zaczęły pojawiać

467

¹⁶ 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).

¹⁷ Zmiany te miały polegać na zmniejszeniu liczby kolegiów, podniesieniu poziomu orzecznictwa przez wprowadzenie odpowiednich wymagań kwalifikacyjnych wobec przewodniczących kolegiów i ich zastępców, likwidacji kary pracy poprawczej i modyfikacji postępowania odwoławczego.

¹⁸ Dotyczy to w szczególności ustawy z dnia 10 grudnia 1959 r. o zwalczaniu alkoholizmu (Dz.U. Nr 69, poz. 434 ze zm.).

¹⁹ J. Skupiński, *Model...*, s. 148.

się głosy kwestionujące zasadność traktowania wykroczeń jako czynów godzących wyłącznie w działalność administracji, podkreślające coraz bardziej tożsamość rodzajową wykroczeń i przestępstw różniących się od siebie stopniem społecznego niebezpieczeństwa²⁰. W 1960 r. rozpoczęto prace nad przyszłą kodyfikacją prawa o wykroczeniach. W połowie lat 60. było jasne, że nowa koncepcja modelowa prawa wykroczeń polega na ideowym i instytucjonalnym zbliżeniu tej dziedziny prawa do prawa karnego. Wstrzymanie w tym okresie prac nad kodyfikacją związane było z przygotowywaną kodyfikacją prawa karnego będącą punktem odniesienia dla przyszłego kształtu prawa wykroczeń. Jeszcze w trakcie prac nad pełną kodyfikacją prawa wykroczeń uchwalono ustawę z dnia 17 czerwca 1966 r. o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego²¹.

468 O reformie z 1966 r. przesądziły niewątpliwie względy celowościowe, niemniej zasadnicze zmiany, jakie wprowadziła, miały znacznie głębszy kontekst niż sugerowany w tytule ustawy. Reforma ta bowiem była poważnym krokiem w kierunku realizacji nowej koncepcji prawa wykroczeń, a także inicjowała rozwiązania przyjęte następnie w kodyfikacji z 1971 r. W doktrynie wśród przesłanek uchwalenia ustawy na czoło wysuwane były względy kryminalnopolityczne związane z postulatem „rozwarstwienia” przestępczości, czyli zróżnicowania odpowiedzialności w zależności od wagi czynu karalnego²². Dokonując tak rozumianej dekryminalizacji, ustawodawca spodziewał się zwiększenia dolegliwości karnej faktycznie odczuwalnej przez sprawców, albowiem dla kolegów były to czyny najpoważniejsze, podczas gdy w praktyce sądów najdrobniejsze, w sprawach których postępowania były zazwyczaj umarzane. Przekazane kolegom wykroczenia były występkami o charakterze ogólnokryminalnym skierowanymi przeciwko mieniu oraz tzw. występkami gospodarczymi²³, a rozgraniczenie obu kategorii czynów nastąpiło przy pomocy znamion liczbowych (wartość mienia) lub ocennych (wypadek mniejszej wagi). Tak powstała w polskim systemie nowa kategoria czynów karalnych, tzw. czyny przepołowione. W późniejszym okresie konstrukcja „czynów przepołowionych” była przedmiotem krytyki, a od bli-

²⁰ Zob. M. Łysko, *Prace...*, s. 45 i podaną tam literaturę

²¹ Dz.U. Nr 23, poz. 149.

²² Zob. m.in. J. Skupiński, *Przekazanie niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 1, s. 106.

²³ W stosunku do czynów przekazanych wprowadzono odrębne, wzorowane na prawie karnym, zasady odpowiedzialności (odpowiedzialność za usiłowanie i pomocnictwo, rozszerzenie odpowiedzialności za podżeganie, dłuższe terminy przedawnienia). Istniały także odmienności w regulacjach procesowych.

sko 30 lat w literaturze ponawiane są postulaty jej likwidacji i powrotu wykroczeń o charakterze kryminalnym do sfery występków.

Dodatkowym, lecz nie mniej istotnym, celem ustawy było rozszerzenie katalogu środków oddziaływania na sprawców wykroczeń oraz określenie zasad ich orzekania. Kara grzywny miała się stać środkiem zdecydowanie dominującym, zaś areszt stosowanym wyjątkowo, przy spełnieniu określonych ustawowych przesłanek. Wprowadzono także nowe instytucje, takie jak: warunkowe zawieszenie wykonania kary aresztu, odstąpienie od wymierzenia kary z możliwością zastosowania środków oddziaływania społecznego czy przekazanie przez przewodniczącego kolegium sprawy kierownikowi zakładu pracy, w którym sprawca był zatrudniony celem zastosowania środków przewidzianych w regulaminie pracy, w postępowaniu dyscyplinarnym lub innych środków o charakterze wychowawczym. Można odnieść wrażenie, że ustawodawca zapowiadał powrót do idei wychowawczego oddziaływania na sprawców wykroczeń, tyle że w tym wydaniu chodziło raczej o stworzenie swoistej przeciwwagi dla represyjnych form reakcji.

Kolegium pozostało organem orzekającym w sprawach o wykroczenia, choć należy odnotować dalszy postęp w kierunku zwiększenia profesjonalizmu w jego orzecznictwie. Ustawa z 1966 r. wprowadziła bowiem instytucję radcy do spraw kolegium karno-administracyjnego, którym mogła być jedynie osoba mająca wykształcenie prawnicze, a którego zadaniem była „obsługa organizacyjno-prawna i biurowa” oraz wykonywanie innych funkcji związanych z pracami kolegium.

469

Kodyfikacja prawa wykroczeń z 1971 r. jest zwieńczeniem powolnej ewolucji tej dziedziny prawa, zapoczątkowanej reformą z 1951 r., i odzwierciedleniem podstawowych tendencji rozwojowych, które najmocniej uwidoczniły się w reformie z 1966 r. Kodyfikacja nie oznaczała zmian modelowych, ani nie stanowiła zasadniczego przełomu w rozwoju ustawodawstwa prawa wykroczeń. Jak zauważa J. Skupiński, „miała ona raczej charakter porządkujący i korygujący”²⁴. Nie zmieniła też formalnej relacji między przestępstwem a wykroczeniem. Wykroczenie, choć uzyskało definicję materialną, pozostawało nadal poza zakresem pojęcia „przestępstwo”. O ścisłym powiązaniu prawa wykroczeń z prawem karnym świadczy już sama deklaracja zawarta w uzasadnieniu do projektu prawa o wykroczeniach, iż: „Prawo o wykroczeniach jest – w sensie społecznym – dopełnieniem kodeksu karnego”²⁵. Proces stopniowej

²⁴ J. Skupiński, *Model...*, s. 211.

²⁵ *Uzasadnienie projektu prawa o wykroczeniach*, [w:] *Prawo o wykroczeniach. Projekt*, Warszawa 1970, s. 65.

recepcji na grunt prawa wykroczeń instytucji prawa karnego zapoczątkowała wspomniana ustawa z 1966 r., a Kodeks wykroczeń, będąc kontynuacją tej tendencji, przejmował instytucje części ogólnej nowego Kodeksu karnego. Ponadto poszerzał dość istotnie zakres części szczególnej o kolejne przejęte z prawa karnego występki, a także obejmował w całości ochroną niektóre dobra, chronione wcześniej przez prawo karno-administracyjne a częściowo przez prawo karne, oraz typizował nowe wykroczenia²⁶. Koncepcja wprowadzania do prawa wykroczeń czynów mających znamiona ogólnokryminalne sprawiła, że ta dziedzina zatraciła swój tradycyjny charakter. W jednym obszarze prawnym, przy zastosowaniu tych samych reguł odpowiedzialności i procedury wzorowanej na postępowaniu karnym, znalazły się czyny administracyjno-porządkowe i czyny o dość znacznym jak na wykroczenia stopniu społecznego niebezpieczeństwa²⁷. Taki stan faktyczny utrzymuje się nadal, z tym że o ile w okresie funkcjonowania kolegów (szczególnie do 1998 r.) problematyczne było powierzenie niefachowemu czynnikowi orzekającemu jurysdykcji w sprawach o wykroczenia o charakterze kryminalnym, o tyle od czasu przejścia orzecznictwa przez sądy sytuacja wygląda zgoła odwrotnie – wydaje się niecelowe powierzenie organowi rangi sądu orzekania w drobnych sprawach natury administracyjnej.

470

Orzecznictwo niesądowych organów pozostawało nadal w strefie wpływu administracji państwowej, a kontrola sądowa obejmowała bardzo niewielki jego fragment, w tym tylko jeden rodzaj pozbawienia wolności (areszt zasadniczy)²⁸. Można powiedzieć, że podstawową wadą stworzonego w kodyfikacji modelu było zerwanie więzi orzecznictwa w sprawach o wykroczenia z sądownictwem. Instytucja żądania rozpoznania sprawy przez sąd, jako środek zaskarżenia od orzeczonej przez kolegium kary ograniczenia wolności i aresztu zasadniczego, przez swą ułomną konstrukcję nie zapewniała żadnej synchronizacji orzecznictwa obu systemów. W dodatku obowiązująca (do 1989 r.) instytucja natychmiastowej wykonalności orzeczenia kolegium wydanego w trybie przyspieszonym stała się w praktyce jedną z głównych barier dla efektywnej

²⁶ Dokładną charakterystykę prawa materialnego w Kodyfikacji z 1971 r. przedstawia J. Skupiński, *Model...*, s. 213–239.

²⁷ Zgodnie z opinią przedstawicieli nauki, dokonaną wkrótce po kodyfikacji, krąg czynów karalnych uznany został za zbyt szeroki i już wówczas sugerowano konieczność uporządkowania sfery czynów penalizowanych jako wykroczenia, weryfikacji oraz rozważenia „czy celowe jest utrzymywanie penalizacji, zamiast której wystarczyłoby zastosowanie środków przymusu administracyjnego”. Zob. W. Świda, L. Kubicki, *Stan prawa karnego*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 4, s. 34.

²⁸ Na pozostałe cztery przypadki pozbawienia wolności pozostające całkowicie poza ingerencją sądową zwrócił uwagę J. Skupiński, *Model...*, s. 321–322.

kontroli sądowej sprawowanej i tak w znikomym zakresie. Wspomnieć w tym miejscu warto, że do 1990 r. poważnym problemem w polityce karnej było nadużywanie przez kolegia zastępczej kary aresztu pozostającej poza kontrolą sądową.

Represyjny kierunek orzecznictwa kolegiów, sterowanych wytycznymi i innymi zaleceniami resortu spraw wewnętrznych, realizowany był przez blisko 20 lat. W literaturze lat 80. coraz częściej pojawiały się postulaty zmian prawnoustrojowych. Kluczowym zagadnieniem stała się kwestia zakresu jurysdykcji sądowej nad orzecznictwem w sprawach o wykroczenia (przekazanie tego orzecznictwa sądom albo ustanowienie sądu organem *stricte* odwoławczym przy likwidacji kolegiów II instancji). W dyskusji naukowej coraz częściej pojawiał się również temat negatywnych skutków, zapoczątkowanego w 1966 r., procesu kontrawencjonalizacji i postulat przesunięcia do obszaru przestępstw wykroczeń o charakterze kryminalnym²⁹.

Dekada lat 90. to towarzyszący przeobrażeniom społeczno-ustrojowym okres radykalnych przemian w dziedzinie prawa karnego, w tym zasadniczych zmian modelowych w prawie wykroczeń. Ustawa z dnia 8 czerwca 1990 r.³⁰ nowelizująca ustrojowe i procesowe prawo o wykroczeniach znosiła kolegia II instancji, ustanawiając w ich miejsce sądy rejonowe (jednak z zachowaniem dotychczasowego systemu kontroli, tj. żądania skierowania sprawy do sądu), oraz nadzór zwierzchni nad kolegiami powierzała Ministrowi Sprawiedliwości. Reforma z 1990 r., zrywając powiązania z administracją, była zatem znaczącym krokiem w kierunku „usądowienia” orzecznictwa w sprawach o wykroczenia. W tym samym czasie w ramach powołanej przy Ministrze Sprawiedliwości Komisji do spraw Reformy Prawa Karnego został utworzony Zespół do spraw Ujednolicenia Rozwiązań Prawa Karnego i Prawa Wykroczeń, który już w 1991 r. opracował pierwszy całościowy projekt Kodeksu wykroczeń (ostatni datowany jest na dzień 2 grudnia 2002 r.), zakładający kompletną kodyfikację części szczególnej prawa wykroczeń³¹. W doktrynie przeważał już pogląd o konieczności przejęcia orzecznictwa w sprawach

471

²⁹ Zob. m.in. A. Marek, *Kierunki postulowanych zmian prawa wykroczeń*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 2, s. 31.

³⁰ Ustawa o zmianie ustaw: Kodeks postępowania karnego, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń i Kodeks pracy (Dz.U. Nr 43, poz. 251).

³¹ Wprawdzie usunięto z obszaru prawa wykroczeń czyny, które zostały przesunięte do tej sfery w wyniku tzw. kontrawencjonalizacji, jednak w obrębie części szczególnej Kodeksu wykroczeń znalazło się wiele relatywnie poważnych czynów (m.in. przeciwko zdrowiu, bezpieczeństwu osób i mienia), co oceniono w doktrynie jako kontynuację procesu kontrawencjonalizacji i odejście od przyjętego w początkowym etapie prac nad kodyfi-

o wykroczenia przez sądy, przy czym miało to następować stopniowo w perspektywie kilku lat (tej koncepcji odpowiadały przygotowywane kolejne projekty kodyfikacji wykroczeń). Tymczasem uchwalona w 1997 r. Konstytucja z 1997 r. przyjęła założenie, iż wymiar sprawiedliwości sprawują wyłącznie sądy, traktując kolegia jako organy już tylko czasowo orzekające, tj. w okresie 4 lat od wejścia w życie Konstytucji (tj. do dnia 17 października 2001 r.), z wyłączeniem jednak możliwości stosowania kary aresztu, o której mógł od chwili wejścia w życie Konstytucji decydować wyłącznie sąd. Przejęcie jurysdykcji nad wykroczeniami przez sądy było ostatnim krokiem w kierunku ujednolicenia orzecznictwa w sprawach o czyny karalne.

W ostatnich latach odżyła na nowo dyskusja nad reformą prawa wykroczeń ukierunkowana szczególnie na kwestię zakresu przedmiotowego tej dziedziny. Pojawiły się ponownie postulaty powrotu do koncepcji pozostawienia w obszarze wykroczeń wyłącznie czynów natury porządkowej i przeniesienia do sfery *stricte* prawa karnego czynów o charakterze kryminalnym i innych o znacznej społecznej szkodliwości³². Innym proponowanym rozwiązaniem jest pozostawienie w obszarze jurysdykcji sądowej wyłącznie wykroczeń o charakterze kryminalnym, wykroczenia porządkowe podlegałyby natomiast organom administracyjnym z zachowaniem standardów właściwych wykroczeniom³³. Najdalej idąca koncepcja wiąże się *de facto* z likwidacją prawa wykroczeń w systemie polskiego prawa i sprowadza się do włączenia do obszaru prawa administracyjnego, pełniącego w coraz szerszym zakresie funkcje represyjne, tych wykroczeń, w przypadku których możliwa jest odpowiedzialność obiektywna, zaś przeniesienia pozostałych jako odrębnej kategorii przestępstw do prawo karnego *sensu stricto*³⁴.

W ostatnich latach dość poważnym problemem stała się wzrastająca rola prawa administracyjnego w obszarze represji karnej. Ustawodawca „anektuje” tradycyjne obszary już nie tylko prawa wykroczeń, ale też prawa karnego przez tzw. delikty administracyjne, za które wymierza się

kacją założenia powrotu prawa wykroczeń do jego tradycyjnego nurtu. Zob. J. Skupiński, J. Szumski, *Problemy kodyfikacji prawa wykroczeń*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 9–10, s. 196–198.

³² Zob. m.in. V. Vachev, *Racjonalizacja prawa wykroczeń*, [w:] M. Kolendowska-Matejczuk, V. Vachev (red.), *Węzłowe problemy prawa wykroczeń. Czy potrzebna jest reforma?*, Warszawa 2016, s. 70–71.

³³ Zob. R. Stefański, [w:] P. Czarnecki, *Sprawozdanie z Konferencji „Postępowanie w sprawach o wykroczenia – w poszukiwaniu optymalnego modelu”*, (Dębe, 19–21 października 2014 r.), „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 6, s. 186.

³⁴ Zob. K. Szczucki, *Czy wszystkie wykroczenia powinny być penalizowane?*, [w:] M. Kolendowska-Matejczuk, V. Vachev (red.), *Węzłowe problemy prawa wykroczeń. Czy potrzebna jest reforma?*, Warszawa 2016, s. 192.

stosunkowo wysokie kary pieniężne bez należytych gwarancji procesowych. Tendencja zastępowania odpowiedzialności karnej lub wykroczeniowej odpowiedzialnością administracyjną jest zauważalna szczególnie w obszarze wykroczeń pozakodeksowych, które „bezrefleksyjnie” są przenoszone do sfery deliktów administracyjnych³⁵.

Dyskusja nad kształtem polskiego prawa wykroczeń ma swoje podłoże historyczne sięgające jeszcze okresu prac Komisji Kodyfikacyjnej powołanej w 1919 r. W okresie minionych 100 lat powstawały różne koncepcje modelowe. Doświadczenia płynące z realizacji tych koncepcji dają możliwość spojrzenia na prawo wykroczeń z perspektywy czasowej i zastanowienia się ponownie nad próbą stworzenia w miarę optymalnego, tj. spójnego systemowo, modelu. Nie da się zaprzeczyć, że pozycja prawa wykroczeń w systemie polskiego prawa jest dość mocno ugruntowana. To zaś prowadzi do konstatacji, że likwidacja prawa wykroczeń jako samodzielnej dziedziny, mającej długoletnie tradycje w zakresie polityki legislacyjnej i karnej, nie wydaje się rozwiązaniem właściwym. Rozważenia wymagają zatem dwa stałe czynniki, a mianowicie zakres materialnej sfery wykroczeń oraz organ orzekający w sprawach dotyczących tej kategorii czynów karalnych. Wydaje się, że kwestią zasadniczą powinno być przekwalifikowanie wykroczeń o charakterze kryminalnym w występki i konsekwentnie przeniesienie ich do obszaru prawa karnego *sensu stricto*. Co się tyczy drobnych wykroczeń o charakterze porządkowo-administracyjnym, to w istocie mogłyby zostać uznane za delikty administracyjne rozpatrywane w trybie administracyjnym. Pozostaje jeszcze trzecia kategoria – wykroczenia „większej wagi”, dla których przewidziana byłaby uproszczona procedura sądowa. Do rozważenia pozostaje alternatywne rozwiązanie polegające na ustanowieniu dla orzecznictwa w sprawach o wykroczenia odrębnego organu administracji przy zapewnieniu sądowej kontroli instancyjnej i nadzoru zwierzchniego ministra sprawiedliwości. Niezależnie od rozważanej koncepcji bezwzględnie konieczne jest uporządkowanie części szczególnej prawa wykroczeń i dokonanie racjonalnej selekcji spenalizowanych w niej czynów.

³⁵ M. Bojarski, W. Radecki, *Spory na tle zróżnicowania wykroczeń i przestępstw*, [w:] A. Marek, T. Oczkowski (red.), *Problem spójności prawa karnego z perspektywy jego nowelizacji*, Toruń 2011, s. 192–196.

Literatura

- Bojarski M., Radecki W., *Spory na tle zróżnicowania wykroczeń i przestępstw*, [w:] A. Marek, T. Oczkowski (red.), *Problem spójności prawa karnego z perspektywy jego nowelizacji*, Toruń 2011.
- Bojarski T., *Ewolucja polskiego systemu prawa wykroczeń na tle rozwiązań europejskich*, „*Annales UMCS*” 1993, vol. XL.
- Dąbrowski W.F., *Orzecznictwo karno-administracyjne w PRL*, Poznań 1967.
- Gubiński A., *Prawo wykroczeń*, Warszawa 1985.
- Łysko M., *Prace nad kodyfikacją materialnego prawa wykroczeń w Polsce Ludowej (1960–1971)*, Białystok 2016.
- Makarewicz J., *Granice ustawy karnej*, „*Przegląd Prawa i Administracji*” 1920, nr 4–6.
- Makarewicz J., *Powrotna fala (projekt ustawy o wykroczeniach)*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 1930, nr 4.
- Makarewicz J., *Prawo karne*, Lwów–Warszawa 1924.
- Marek A., *Kierunki postulowanych zmian prawa wykroczeń*, „*Państwo i Prawo*” 1987, nr 2.
- Rappaport E.S., *Uprawnienia karne władz administracyjnych*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 1921, nr 2.
- Rappaport E.S., *Zagadnienia kodyfikacji wykroczeń w ustawodawstwie polskim*, „*Gazeta Sądowa Warszawska*” 1929, nr 20.
- Skupiński J., *Model polskiego prawa o wykroczeniach*, Wrocław 1974.
- Skupiński J., *Przekazanie niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego*, „*Państwo i Prawo*” 1966, nr 1.
- Skupiński J., Szumski J., *Problemy kodyfikacji prawa wykroczeń*, „*Państwo i Prawo*” 1998, nr 9–10.
- Stefański R., [w:] P. Czarnecki, *Sprawozdanie z Konferencji „Postępowanie w sprawach o wykroczenia – w poszukiwaniu optymalnego modelu”*, (Dębe, 19–21 października 2014 r.), „*Prokuratura i Prawo*” 2015, nr 6.
- Szczucki K., *Czy wszystkie wykroczenia powinny być penalizowane?*, [w:] M. Kolendowska-Matejczuk, V. Vachev (red.), *Węzłowe problemy prawa wykroczeń. Czy potrzebna jest reforma?*, red. M. Kolendowska-Matejczuk, V. Vachev, Warszawa 2016.
- Szumski J., *Środki penalne w polskim prawie wykroczeń na tle doświadczeń praktyki*, Lublin 1995.
- Śliwiński S., *Polskie prawo karne materialne*, Warszawa 1946.
- Świda W., Kubicki L., *Stan prawa karnego*, „*Państwo i Prawo*” 1972, nr 4.
- Uzasadnienie projektu prawa o wykroczeniach*, [w:] *Prawo o wykroczeniach. Projekt*, Warszawa 1970.
- Vachev V., *Racjonalizacja prawa wykroczeń*, [w:] M. Kolendowska-Matejczuk, V. Vachev (red.), *Węzłowe problemy prawa wykroczeń. Czy potrzebna jest reforma?*, Warszawa 2016.
- Zimmerman M., *Art. 72 Konstytucji a dotychczasowe ustawodawstwo polskie*, Lwów 1930.

Akty prawne

- Rozporządzenie Prezydenta RP 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.).
- 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 chuligaństwo (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 10 grudnia 1959 r. o zwalczaniu alkoholizmu (Dz.U. Nr 69, poz. 434 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 8 czerwca 1990 r. o zmianie ustaw: Kodeks postępowania karnego, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń i Kodeks pracy (Dz.U. Nr 43, poz. 251).