

Część I. Zagadnienia ogólne

Rozdział I. Pojęcie prawa wykroczeń, jego funkcje i miejsce w systemie obowiązującego prawa

Literatura: *P. Daniluk* (red.), *M. Budyń-Kulig*, *P. Gensikowski*, *M. Iwański*, *K. Jakubowska-Hara*, *S. Kowalski*, *J. Kulesza*, *M. Kulik*, *K. Lucarz*, *P. Poniatowski*, *K. Wala*, Kodeks wykroczeń. Komentarz, Warszawa 2023; *M. Grudecki*, *O. Sitarz*, Prawo karne i prawo wykroczeń, Warszawa 2022; *A. Gubiński*, O właściwy zakres przedmiotowy prawa o wykroczeniach, ZW 1981, Nr 3; *J. Lachowski* (red.), Kodeks wykroczeń, Komentarz, Warszawa 2021; *A. Marek*, Proponowany model prawa wykroczeń i orzecznictwa w sprawach o wykroczenia, [w:] *Rozwój polskiego prawa wykroczeń*, Lublin 1996; *tenże*, System 1: Prawo wykroczeń; *tenże*, Wprowadzenie do: *Prawo wykroczeń*, Kraków 2004.

§ 1. Uwagi ogólne

Polskie prawo wykroczeń jest rezultatem głębokich przemian, podczas których 1
ścierały się różnorodne koncepcje teoretyczne, a w których o ostatecznym kształcie regulacji prawnych przesądzały potrzeby praktyki społecznej i ustrojowe warunki rozwoju prawa.

W okresie międzywojennym prawo nasze ukształtowało się pod wpływem 2
klasycznych systemów orzecznictwa w sprawach o wykroczenia. Przyjęto koncepcję przekazującą orzekanie kar za wykroczenia organom administracji, jednak pod kontrolą sądów. Po II wojnie światowej nastąpiła gruntowna zmiana regulacji prawnej, oparta na koncepcji kolegialnego rozstrzygania spraw o wykroczenia, wynikającej z ówczesnych założeń ustrojowych. Wreszcie, w ostatnich latach (po 1989 r.), nastąpiły kolejne przemiany, których podstawową cechą jest dążenie do wzmocnienia gwarancji prawnych, a przede wszystkim realizacja zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości we wszystkich sprawach, także dotyczących wykroczeń (zob. art. 175 i 237 Konstytucji RP).

Niegasnącą popularność zyskuje forsowana w przestrzeni publicznej koncepcja przekazania orzecznictwa w sprawach o wykroczenia sądom pokoju, czy też innym organom wyodrębnionym z sądownictwa powszechnego. Kompetencje orzecznicze miałyby zyskać osoby niebędące sędziami zawodowymi. Orzekaniem w tej kategorii spraw miałyby się zajmować, podobnie jak w kolegiach do spraw wykroczeń przed 1989 r., osoby bez egzaminu sędziowskiego, co miałyby wprowadzić tzw. czynnik ludowy, czy też społeczny, do szeroko pojętego wymiaru sprawiedliwości. Choć bez wątplenia odciążyłyby to sądy powszechne od konieczności rozpoznawania spraw o niższym ciężarze gatunkowym, nie wydaje się, aby koncepcja ta pozwoliła na zachowanie gwarancji rzetelnego procesu przed niezawisłym sądem. Doświadczenia związane z orzekaniem w sprawach o wykroczenia przez kolegia do spraw wykroczeń w minionym ustroju nie wskazują, aby takie rozwiązania mogły być uważane za trafne. Nie uwzględniałyby ponadto konstytucyjnej zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości (art. 175 i 177 Konstytucji RP) i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 4.11.1950 r., ratyfikowanej w 1992 r. przez Polskę (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), która w art. 6 statuuje prawo do sądu we wszystkich sprawach karnych.

Ukazał się nowy projekt, który trafił do łaski marszałkowskiej (numer druku 866). Projekt zmierzał do umożliwienia referendarzom wymierzania kar nagany albo grzywny w postępowaniu nakazowym, przy czym jak zaznaczono kompetencja ta ma być w założeniu fakultatywna, w zależności od możliwości kadrowych w danym sądzie, i niezależna od możliwości wydawania wyroków nakazowych przez sąd. Bez wątplenia rozstrzygnięcie o winie i karze, nawet jeśli dotyczy to spraw drobnych, jakimi są wykroczenia, należy *stricte* do zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości, który zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP należy jedynie do sądu. Rozwiązanie takie jest również niezgodne z art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, z którego wynika, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd.

- 3 Obowiązujące prawo wykroczeń jest gałęzią **szeroko pojętego prawa karnego** (prawo karne *sensu largo*) objętą odrębną kodyfikacją (bliżej zob. *A. Marek*, System 1: Prawo wykroczeń). Podstawową funkcją prawa wykroczeń jest ochrona stosunków społecznych przed naruszeniami porządku prawnego, które wprawdzie nie zawierają tego nasilenia społecznej szkodliwości, jak przestępstwa (zbrodnie i występki), ale które przez swoją częstotliwość stanowią istotne zagrożenie dla ładu i porządku prawnego. Tak określona **funkcja ochronna** prawa wykroczeń wiąże się z właściwą temu prawu funkcją prewencyjno-wychowawczą.

Funkcja prewencyjno-wychowawcza wyraża się w oddziaływaniu na tych 4 obywateli, którzy wprawdzie nie przejawiają postaw antyspołecznych, jednak wykazują brak poszanowania dla zasad porządku prawnego i niezbędnej społecznej dyscypliny. Jest przy tym rzeczą oczywistą, że bez wpajania obywatelom konieczności przestrzegania zasad współżycia i poszanowania prawa „na co dzień” trudno skutecznie przeciwdziałać poważniejszym przejawom łamania prawa. Karanie sprawców wykroczeń jest więc zarazem działaniem prewencyjnym, zapobiegającym przestępczości.

Z uwagi na oparcie odpowiedzialności za wykroczenia na gwarancyjnych 5 zasadach prawa karnego – ustawowej określoności czynu zabronionego i kary (*nullum crimen et nulla poena sine lege*), zakazu wstecznego działania prawa (*lex retro non agit*) oraz uzależnienia odpowiedzialności od winy indywidualnej (*nulla poena sine culpa*) – zaakcentować należy **funkcję gwarancyjną** prawa wykroczeń. Jest ona warunkiem praworządności w stosowaniu represji za wykroczenia, zapewniając zarazem ochronę przed bezzasadnym ukaraniem (zob. wyr. TK z 4.7.2002 r., P 12/01, OTK-A 2002, Nr 4, poz. 50) (por. *Nb.* 50–60).

Jak zaznaczono, prawo wykroczeń jest ściśle powiązane z **prawem kar-** 6 **nym** dotyczącym przestępstw (tj. prawem karnym *sensu stricto*), w istocie jest ono jego **przedłużeniem i dopełnieniem**. Należy przy tym zauważyć, że sfera penalizacji często podlega zmianom: są czyny, których nasilenie powoduje ich przesunięcie z kategorii wykroczeń do kategorii przestępstw (np. wprowadzona ustawą nowelizacyjną z 14.4.2000 r. kryminalizacja prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości – zob. art. 178a KK); częściej jednak mamy do czynienia ze zjawiskiem odwrotnym (tzw. dekryminalizacją – por. *Nb.* 32–33), lub też zabiegiem legislacyjnym polegającym na przekształceniu przestępstwa w wykroczenie, czyli kontrawencjonalizacją.

Powiązanie prawa wykroczeń z prawem karnym dotyczącym przestępstw wyraża się nie tylko w daleko idącym podobieństwie zasad odpowiedzialności za wykroczenia i przestępstwa, ale również w **zbliżonym rodzajowo** systemie kar i środków karnych (pozbawienie i ograniczenie wolności, grzywna, obowiązki naprawienia szkody, zakaz prowadzenia pojazdów itp.), aczkolwiek nasilenie dolegliwości kar przewidzianych za wykroczenia z zasady jest mniejsze i powinno być mniejsze od stosowanych wobec sprawców przestępstw, wszak mamy do czynienia z czynami o daleko niższym stopniu społecznej szkodliwości (niższą wagą czynu).

Powyższe względy spowodowały, że wkrótce po uchwaleniu kodyfikacji prawa wykroczeń z 20.5.1971 r. SN wyraził pogląd, iż **pojęcie odpowiedzialności karnej** „obejmuje nie tylko sferę stosowania norm Kodeksu karnego, ale także sferę stosowania Kodeksu wykroczeń” [uchw. SN(7) z 5.4.1973 r.,

VI KZP 80/72, OSNKW 1973, Nr 6, poz. 72]. Pogląd ten wzbudził wątpliwości w doktrynie, przy czym podnoszono tu głównie, że w odczuciu społecznym pojęcie odpowiedzialności karnej wiąże się z odpowiedzialnością za przestępstwo (*L. Gardocki*). Problem jest złożony, gdyż orzeczenie przez sąd kary za wykroczenie w oparciu o kryterium winy i analogiczne zasady odpowiedzialności jest w swej istocie odpowiedzialnością karną, aczkolwiek nie wiąże się z nią takiego potępienia społecznego, jak z odpowiedzialnością za przestępstwo. Stwierdzić zatem trzeba, że odpowiedzialność za wykroczenie jest odpowiedzialnością karną w **znaczeniu szerszym** (*sensu largo*). W odróżnieniu bowiem od skazań (także warunkowych umorzeń postępowania) za przestępstwa, orzeczenia o ukaraniu za wykroczenia nie podlegają odnotowaniu w Krajowym Rejestrze Karnym (z wyjątkiem orzeczenia kary aresztu lub środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych), nie są też podstawą do stwierdzenia recydywy, z którą prawo karne wiąże poważne konsekwencje (zob. art. 64 KK).

7 Należy przypomnieć, że ustawa z 15.12.1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 1966 r. Nr 39, poz. 233) określała kary stosowane za wykroczenia jako „kary administracyjne”, co wiązało się z koncepcją oddzielenia sfery wykroczeń od sfery prawa karnego. Koncepcja ta jednak z czasem upadła (por. *Nb.* 25–28), co oznacza, że prawo wykroczeń należy do szeroko pojętej dziedziny prawa karnego.

8 Obowiązujący Kodeks wykroczeń z 20.5.1971 r. był wielokrotnie nowelizowany. Nadaje on tej dziedzinie prawa charakter właściwy prawu karnemu jako prawu, które ustala zakazy i nakazy oraz kary grożące za ich przekroczenie. Tej cechy prawa wykroczeń nie podważa fakt, że normy tego prawa często są instrumentem sankcjonującym naruszenie przepisów o charakterze administracyjnym i porządkowym. Ustawowe znamiona wykroczeń tylko częściowo zawarte są w Kodeksie wykroczeń (Część szczególna); liczne wykroczenia przewidują ustawy regulujące różnorodne sfery działalności państwa i obrotu prawnego (ich obszerny zestawienie – zob. *Bojarski, Radecki*, Komentarz, s. 54–64).

Równoległe z pracą nad nowym Kodeksem karnym, zakończoną uchwaleniem kodyfikacji z 6.6.1997 r., prowadzone były prace nad projektem nowego Kodeksu wykroczeń. Projektodawcy przyjęli ambitne zamierzenie opracowania tzw. kodyfikacji całościowej, inkorporującej normy dotyczące wykroczeń zawarte w dziesiątkach ustaw szczególnych. Przedsięwzięcie to jednak zakończyło się niepowodzeniem (zob. *Nb.* 43).

9 Na **całokształt prawa wykroczeń** składa się materialne prawo wykroczeń i procesowe prawo wykroczeń, które normują postępowanie w sprawach

o wykroczenia. Ten podział znajduje odzwierciedlenie w odrębnych kodyfikacjach obu dziedzin, a mianowicie w Kodeksie wykroczeń z 20.5.1971 r. (z licznymi zmianami; aktualny tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2151) oraz w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia, objętym nową kodyfikacją z 24.8.2001 r. (aktualny tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1124). Dawniej wyodrębniano także wykonawcze prawo wykroczeń, które normował dział IX KPW z 1971 r. Od wejścia w życie kodyfikacji prawa karnego z 6.6.1997 r. wykonywanie orzeczeń zarówno w sprawach o przestępstwa, jak i wykroczenia unormowane jest w Kodeksie karnym wykonawczym (zob. art. 1 § 1).

Najogólniej mówiąc, przez **materiałne prawo wykroczeń** rozumiemy ogół 10 norm prawnych, które określają czyny będące naruszeniem porządku prawnego, zwane wykroczeniami, normują zasady odpowiedzialności za te czyny oraz kary, środki karne i inne środki oddziaływania (środki wychowawcze) stosowane wobec ich sprawców.

Prawo **procesowe** natomiast jest to ogół norm prawnych regulujących po- 11 stępowanie organów państwa (sądów, Policji i innych upoważnionych organów) w sprawach o wykroczenia, jego zasady i przesłanki dopuszczalności, obowiązki i uprawnienia stron oraz innych uczestników tego postępowania, tryb wydawania rozstrzygnięć i środki ich kontroli.

§ 2. Kryteria rozgraniczenia obszarów przestępstw i wykroczeń

Na podstawie obowiązującego w Polsce systemu regulacji prawnych dziedzinę 12 prawa wykroczeń rozgraniczają od dziedziny prawa karnego *sensu stricto* (tj. dotyczącego przestępstw) następujące kryteria:

1. Kryterium zagrożenia karnego. Jest to kryterium szczególnie wyraziste i jednoznaczne. Zgodnie z art. 7 § 1 KK, przestępstwo jest zbrodnią lub występkiem. Zbrodniami – czytamy w art. 7 § 2 i 3 KK – są przestępstwa zagrożone karą pozbawienia wolności na czas nie krótszy niż 3 lata; występками są przestępstwa zagrożone grzywną powyżej 30 stawek dziennych, karą ograniczenia wolności w wymiarze od miesiąca do 2 lat (zob. art. 34 § 1 i art. 38 § 2 KK) lub karą pozbawienia wolności przekraczającą miesiąc (w ustawowym wymiarze od miesiąca do 15 lat – art. 37 KK). Natomiast – zgodnie z art. 1 § 1 KW – do wykroczeń należą czyny zagrożone karą aresztu (od 5 do 30 dni), ograniczenia wolności w wymiarze miesiąca, grzywną do 5000 zł lub nagana.

Możemy zatem stwierdzić, że dolne granice kar przewidzianych za przestępstwa stanowią zarazem granicę górną kar za wykroczenia, co jednak nie

dotyczy grzywny określonej w KK według stawek dziennych, zaś w KW kwotowo, jak również nagany przewidzianej wyłącznie za wykroczenia. Tę kodeksową zasadę zniósła nowelizacja Kodeksu wykroczeń z 2.12.2021 r. (Dz.U. poz. 2328), która weszła w życie 1.1.2022 r. i dokonała istotnego podwyższenia dolnych granic kar orzekanych za niektóre wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji (zob. też art. 38 KW). Należy także podkreślić, że liczne ustawy szczególnie przewidują nadal grzywny określone kwotowo. Wydawałoby się, że jeżeli ich wymiar przekracza 5000 zł, mamy do czynienia z występkiem, a nie wykroczeniem. Zasada ta została także złamana w wielu ustawach zawierających uregulowania dotyczące wykroczeń tzw. pozakodeksowych [np. w ustawie z 20.4.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 735), gdzie kara grzywny może wynieść nawet 100 000 zł (zob. art. 121 ust. 1 pkt 2 cytowanej ustawy), SN bowiem w postanowieniu z 24.2.2006 r. (I KZP 52/05, OSNKW 2006, Nr 3, poz. 23) przyjął, że jeżeli ustawa określa, iż czyn jest wykroczeniem lub podlega postępowaniu w sprawach o wykroczenia, to jest on wykroczeniem niezależnie od wysokości grożącej grzywny. Formalnie jest to możliwe (zob. art. 48 KW), narusza jednak zasadę podziału przestępstw i wykroczeń według wysokości grożącej sankcji].

Kryterium zagrożenia karą ma charakter formalny (ustawowy). Nie wyjaśnia ono merytorycznych racji, z powodu których określony czyn zabroniony zagrożony jest taką, a nie inną karą i należy do kategorii wykroczeń albo przestępstw. Wyjaśnienie tych racji daje kryterium materialne – odwołujące się do społecznej szkodliwości czynu zabronionego jako przestępstwo albo jako wykroczenie.

- 13 2. Kryterium społecznej szkodliwości czynu.** Obowiązujące prawo uznaje, że zarówno wykroczenie, jak i przestępstwo są czynami społecznie szkodliwymi (zob. art. 1 § 2 KK i art. 1 § 1 KW). Ważniejsze są jednak różnice. I tak art. 1 § 2 KK wyraźnie stwierdza, że nie stanowi przestępstwa czyn zabroniony, którego szkodliwość jest znikoma, podczas gdy art. 1 § 1 KW wymaga jedynie społecznej szkodliwości czynu bez wskazania jej stopnia. Oznacza to, że w świetle rozwiązań ustawowych charakter wykroczenia traci jedynie czyn formalnie wypełniający znamiona czynu zabronionego, w którym nie można dostrzec się żadnej społecznej szkodliwości.

Przyjęte założenie, że wykroczenia różnią się od przestępstw niższym stopniem społecznej szkodliwości, bynajmniej nie oznacza, iż w każdym wypadku musi to być stopień „znikomy”, a jedynie to, że znikomość społecznej szkodliwości nie pozbawia czynu zabronionego materialnej cechy wykroczenia. Błędne jest twierdzenie *T. Grzegorzcyka*, że wykroczenia są czynami o szkodliwości

społecznej „niższej niż znikoma” (zob. Wprowadzenie do: Kodeks wykroczeń, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Warszawa 2006, s. IX). Wykroczenia bowiem są czynami o zróżnicowanym stopniu społecznej szkodliwości – od znikomej do znacznie przekraczającej ten stopień (szerzej na ten temat zob. *Nb.* 63–65).

3. Kryterium odrębności procesowej. Do czasu wejścia w życie KPW 14 z 24.8.2001 r. (tj. do 17.10.2001 r.) sprawy o wykroczenia rozpoznawały **kolegia do spraw wykroczeń** orzekające na podstawie art. 2 KPW z 20.5.1971 r. Przepis ten czynił kolegia właściwymi we wszystkich sprawach o wykroczenia, z zastrzeżeniem że przepis szczególnie powierzyć może orzekanie w takich sprawach innemu organowi. Wyjątków takich nie wprowadzono, gdyż nie można za nie uznać kompetencji inspektorów pracy w sprawach o wykroczenia przeciwko prawom pracownika oraz Policji i innych organów administracji upoważnionych do wymierzania kar w trybie mandatowym. Tryb mandatowy bowiem ma charakter warunkowy, uzależniony jest od zgody ukaranego i w razie odmowy przyjęcia mandatu sprawa podlegała kompetencji kolegium do spraw wykroczeń w zwykłym trybie złożenia wniosku o ukaranie (art. 66 § 2 KPW z 1971 r.; obecnie art. 99 KPW).

Zgodnie z rozstrzygnięciem zawartym w art. 237 Konstytucji RP, kompetencja kolegiów w zakresie orzecznictwa w sprawach wykroczeń miała charakter czasowo ograniczony – do 4 lat od wejścia w życie Konstytucji RP – i była realizowana pod kontrolą sądów. Jest bowiem **zasadą konstytucyjną**, że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują sądy (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP), a to zakłada konieczność przekazywania sądownictwu wszystkich spraw należących merytorycznie do zakresu wymiaru sprawiedliwości. Do takich należy również orzekanie o winie i karze w sprawach o wykroczenia, stąd rozstrzygnięcie zawarte w art. 237 Konstytucji RP, zakreślające jedynie czas niezbędny dla zrealizowania konstytucyjnej zasady.

W okresie, gdy w sprawach o wykroczenia orzekały organy pozasądowe (początkowo organy administracji, później kolegia do spraw wykroczeń) ukształtował się w doktrynie podział na **prawo karne sądowe** – dotyczące przestępstw, i **prawo karne pozasądowe** – dotyczące wykroczeń. Podstawą tego podziału była odrębność organów orzekających w sprawach o przestępstwa (sądy) i w sprawach o wykroczenia (organ pozasądowy). Obecnie, gdy orzecznictwo w sprawach o wykroczenia przeszło do kompetencji sądów, podział ten stracił aktualność.

Pomimo że w świetle przyjętej obecnie regulacji orzekanie w sprawach zarówno o przestępstwa, jak i o wykroczenia należy do kompetencji sądów, zachowana została **odrębność proceduralna**. Postępowanie w sprawach o wykro-

czenia uregulowano bowiem w odrębnym Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia z 24.8.2001 r., podczas gdy postępowanie w sprawach o przestępstwa toczy się na podstawie Kodeksu postępowania karnego z 6.6.1997 r. Odrębność proceduralna (niezależnie od jej dyskusyjności – por. *Nb.* 296–297) stanowi więc nadal podstawę rozgraniczenia obszarów dotyczących przestępstw i wykroczeń.

Zgodnie z art. 9 KPW, w sprawach o wykroczenia w I instancji orzekają **sądy rejonowe**, a sądem odwoławczym od ich orzeczeń jest sąd okręgowy (w sprawach niektórych zażaleń – inny skład sądu rejonowego; zob. art. 14 § 1 KPW). Należy dodać, że w sprawach podlegających sądom wojskowym w I instancji właściwy jest sąd garnizonowy, natomiast w II instancji – wojskowy sąd okręgowy (art. 10 i art. 14 § 2 KPW).

Rozdział II. Rozwój prawa dotyczącego wykroczeń w Polsce

Literatura: *A. Blachnio-Parzych*, Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg odpowiedzialności represyjnej, Warszawa 2016; *T. Bojarski*, Ewolucja polskiego systemu prawa wykroczeń, [w:] *Rozwój polskiego prawa wykroczeń* (materiały z konferencji naukowej), Lublin 1996; *P. Daniluk*, Reforma prawa wykroczeń, Warszawa 2020; *W.T. Dąbrowski*, Zagadnienia ogólne orzecznictwa karno-administracyjnego w PRL, Poznań 1970; *A. Gubiński*, Prawo o wykroczeniach w 30-leciu kolegów do spraw wykroczeń, ZW 1982, Nr 2; *J. Makarewicz*, Powrotna fala (projekt ustawy o wykroczeniach), RPiES 1930, t. IV; *A. Marek*, Kierunki postulowanych zmian prawa wykroczeń, PiP 1987, z. 2; *tenże*, Regulacje prawne dotyczące drobnych przestępstw (wykroczeń) w państwach Europy Zachodniej i Stanach Zjednoczonych Ameryki, ZW 1988, Nr 6; *tenże*, System 1: Prawo wykroczeń; *J. Pradel*, Wykroczenia w prawie francuskim, [w:] *Rozwój polskiego prawa wykroczeń*, Lublin 1996; *R. Rajkowski*, Prawo karno-administracyjne Polski Ludowej, Warszawa 1955; *E.S. Rappaport*, Zagadnienie kodyfikacji prawa o wykroczeniach w ustawodawstwie polskim, *Gazeta Sądowa Warszawska* 1929, Nr 9; *M. Siewierski*, Model postępowania w sprawach o wykroczenia w projekcie nowego kodeksu, *ZKA* 1969, Nr 2; *J. Skupiński*, Model polskiego prawa o wykroczeniach, Wrocław 1974; *A. Światłowski* (red.), *W poszukiwaniu optymalnego modelu orzekania w sprawach o drobne czyny zabronione*, Krakowski Instytut Prawa Karnego, Kraków 2016; *M. Zimmerman*, Zagadnienie kodyfikacji orzecznictwa karno-administracyjnego (wybór systemu), *ZKA* 1961, Nr 2.

§ 3. Ustawodawstwo okresu międzywojennego na tle klasycznych systemów prawa

Rozwój nowoczesnie pojmowanego prawa wykroczeń w Polsce rozpoczął się w okresie, gdy po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. przystąpiono do szeroko zakrojonych prac nad kodyfikacją węzłowych gałęzi prawa. Jednym z istotnych problemów, który wywołał wiele kontrowersji, była kwestia, czy wykroczenia traktować jako drobne przestępstwa i wymierzanie za nie kar powierzyć sądom, czy też uznać je za odrębną kategorię czynów karalnych i orzecznictwo co do nich powierzyć organom administracji. Ścierały się tutaj wpływy różnorodnych rozwiązań, których przedstawienie jest niezbędne dla zrozumienia koncepcji, na której oparto polskie prawo wykroczeń w tym okresie.

Generalnie rzecz biorąc, polskie prawo okresu międzywojennego – zarówno cywilne, jak i karne – kształtowało się głównie pod wpływem prawa francuskiego. W dziedzinie prawa wykroczeń istotny wpływ na koncepcje ustawodawcze wywarło także prawo niemieckie i austriackie.

- 17 **Francuski system** prawa oparty został na założeniach, które sformułowano w okresie Wielkiej Rewolucji z 1789 r. Zmierzały one do wprowadzenia równości wobec prawa i podporządkowania organów orzekających kary ustawie. Opierając się na sformułowanej przez *Monteskiusza* koncepcji podziału władz, przyjęto jako zasadę, że prawo wymierzania kar należyć ma do wyłącznej kompetencji sądów (*zasada nulla poena sine iudicio*).
- 18 Kodeks Napoleona z 1810 r. wprowadził klasyczny trójpodział przestępstw na: zbrodnie (*crimes*), występki (*delits*) i wykroczenia (*contraventions*). Zgodnie z art. 1 tego Kodeksu: „przestępstwo, za które grozi kara policyjna, jest wykroczeniem”. Wymieniony trójpodział przestępstw utrzymuje nowy Kodeks Karny Francji z 1992 r. Należy dodać, że odpowiednio do podziału przestępstw przeprowadzono podział kompetencji sądów. I tak sprawy o zbrodnie rozpoznają sądy przysięgłych, występki – sądy poprawcze, natomiast sprawy o wykroczenia tzw. sądy policyjne. Nazwa tego sądu wiąże się z określeniem kar przewidzianych za wykroczenia jako „kary policyjne”.

We współczesnym systemie francuskim rozpoznawanie spraw o wykroczenia odbywa się w sposób uproszczony, jednoosobowo przez sędziego zawodowego, jednak w trybie kontradiktoryjnym, na publicznej rozprawie (zob. *J. Pradel*). Znaczne są tutaj odstępstwa od zasady bezpośredniości w przeprowadzeniu dowodów, które zastępują dokumenty i oświadczenia organu składającego wniosek o ukaranie (zwykle Policji). Prawo francuskie zna ponadto tryb dobrowolnego poddania się karze (dotyczy to kary grzywny) orzeczonej przez sędziego nakazem karnym; jednak nieuiszczenie dobrowolnie kary orzeczonej w tym trybie uważa się za sprzeciw, co powoduje skierowanie do rozpoznania na rozprawie. Istnieje ponadto tryb mandatowy, uprawniający niektórych funkcjonariuszy administracji do wymierzania grzywnien, jednak zapewnione jest sądowe rozpoznanie sprawy, w wypadku gdy ukarany odmawia uiszczenia mandatu.

Istotną cechą systemu francuskiego jest to, że wykroczenia uważa się w tym systemie za najniższą kategorię przestępstw, a w konsekwencji, iż wymiar sprawiedliwości za te czyny należy do kompetencji sądów. Podobne rozwiązania spotykamy zarówno w krajach, w których prawo zostało ukształtowane pod wpływem tradycji romańskich (np. Włochy), jak też w systemie **prawa angloamerykańskiego**. W tym ostatnim systemie wprawdzie nie wyodrębnia się formalnie wykroczeń, jednak ich odpowiedniki w postaci drobnych przestępstw (*petty offences*) należą do kompetencji sądów najniższych szczebli (*petty session courts, magistrate courts*), rozpoznających sprawy w uproszczonej procedurze. System angloamerykański opiera się bowiem na koncepcji podziału

władz, w której orzekanie kar należy do wyłącznej kompetencji sądów (bliżej zob. *A. Marek*, Regulacje prawne).

Odmienne założenia przyjęto w **systemie austriackim**. W systemie tym odróżnia się kategorie poważniejszych wykroczeń kryminalnych (*Übertretungen*), które należą do przestępstw ujętych w Kodeksie karnym i podlegają kompetencji sądów. Oprócz tego istnieje obszerna kategoria wykroczeń administracyjnych (*Verwaltungsübertretungen*), które normowane są w rozlicznych ustawach administracyjnych. Wymierzanie kar za te wykroczenia należy do kompetencji organów administracji, a kary te uważa się za środek **przymusu administracyjnego** sankcjonujący możliwość realizacji zadań przez administrację. Postępowanie w sprawach o wspomniane wykroczenia ma charakter administracyjny, przy czym zaskarżenia decyzji o ukaraniu rozpoznawane są w administracyjnym toku instancji.

Tak więc w systemie austriackim wykroczeń w przeważającej części nie uważa się za przestępstwa, lecz za naruszenia administracyjno-porządkowe, a wymierzanie kar za te czyny należy do kompetencji organów administracji. Wiąże się to z faktem, że większość stanów faktycznych wykroczeń normują ustawy administracyjne, przyznanie zaś prawa wymierzania kar organom administracji uzasadnia się koniecznością zapewnienia skutecznego egzekwowania prawa (sankcyjności). Omawiany system nie rozpowszechnił się wprawdzie poza obszar byłej monarchii austro-węgierskiej, jednak wywarł istotny wpływ na rozwój **prawa karno-administracyjnego** i poglądy uzasadniające jego istotę.

Trzeci system – **niemiecki**, stanowił, w pewnym stopniu, rozwiązanie kompromisowe w stosunku do omówionych systemów. W prawie niemieckim przyjęto wprawdzie teoretyczne założenia sformułowane przez rewolucję francuską, według których karanie w zasadzie powinno należeć do sądów. Jednak z uwagi na mnogość wykroczeń i ich związek z zadaniami administracji dla odciążenia sądów przekazano rozpoznawanie tych spraw i wymierzanie kar organom administracji.

W przeciwieństwie do prawa austriackiego, w którym wymierzania kar przez organy administracyjne nie uważa się za wymiar sprawiedliwości, lecz za stosowanie przymusu administracyjnego, w systemie niemieckim przyjęto, że wymierzanie kar przez organy administracji stanowi wymiar sprawiedliwości sprawowany w zastępstwie sądów (konceptje „zastępczego wymiaru sprawiedliwości”).

Kompetencja organów administracji do wymierzania kar za wykroczenia ma więc w systemie niemieckim charakter **warunkowy** – uzależniona jest od zgody obwinionego. Jeżeli obwiniony złoży sprzeciw (żądanie skierowania sprawy na drogę sądową), to sprawa przechodzi do sądu, który rozpoznaje ją od nowa, a orzeczenie organu administracyjnego o ukaraniu traci moc prawną. Sprawę w zasadzie rozpoznaje sąd w trybie nakazowym, z tym że ukaranemu nakazem przysługuje odwołanie do sądu wyższej instancji (system taki, aczkolwiek ograniczony do wykroczeń porządkowych – *Ordnungswidrigkeiten*, obowiązujące obecnie w Republice Federalnej Niemiec; zob. *A. Marek*, Regulacje prawne).

System niemiecki wywarł istotny wpływ na wiele ustawodawstw europejskich, a w szczególności na ukształtowanie orzecznictwa w sprawach wykroczeń w Polsce okresu międzywojennego.

21 Zasadnicze znaczenie miały tu postanowienia Konstytucji marcowej z 1921 r., według których orzecznictwo w sprawach o wykroczenia w zasadzie należeć miało do sądów, z tym że ustawy mogły powierzać je organom administracji „w zastępstwie sądów”. Zgodnie z art. 72 tej Konstytucji, od orzeczeń karnych władz administracyjnych zapadłych w I instancji strony mogły odwoływać się do sądów.

22 Realizację tej koncepcji wprowadziło rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.3.1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym (Dz.U. Nr 38, poz. 365 ze zm.). Zgodnie z art. 2 rozporządzenia: „Do dochodzenia i karania wykroczeń wymienionych w art. 1 (tzn. zagrożonych karą aresztu do 3 miesięcy lub grzywny do 3000 zł i przekazanych orzecznictwu władz administracyjnych) powołane są powiatowe władze administracji ogólnej”. W zasadzie orzecznictwo sprawować mieli starostowie, w praktyce jednak z reguły orzekali powołani do pełnienia tej funkcji referenci karno-administracyjni. Ponadto, w wąskim zakresie, orzecznictwo sprawowały organy administracji niezespolonej.

Istotne postanowienie zawierał art. 34 cytowanego rozporządzenia. Zgodnie z tym przepisem: „Osoba, której wymierzono karę w trybie postępowania karno-administracyjnego, może zwrócić się w terminie zawitym siedmiodniowym od daty ogłoszenia jej orzeczenia władzy administracyjnej z żądaniem skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego (...)”. Tryb rozpoznania sprawy przez sąd unormował wydany niemal równocześnie, w formie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej, Kodeks postępowania karnego z 19.3.1928 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 313 ze zm.) w art. 500–509.

Wskutek żądania skierowania sprawy na drogę sądową sprawę rozpoznawał sąd „od nowa”, w trybie uproszczonym. Wydane poprzednio orzeczenie karne traciło moc prawną, a w postępowaniu sądowym spełniało funkcję tzw. zastępczego aktu oskarżenia. Organ administracji, który wydał orzeczenie, mógł popierać oskarżenie przed sądem. Po rozpoznaniu sprawy sąd wydawał wyrok, który od razu był rozstrzygnięciem ostatecznym, gdyż nie przysługiwała od niego apelacja (z wyjątkiem spraw karnych skarbowych).

23 Powyższy system bez istotnych zmian obowiązywał do czasu wejścia w życie ustawy z 15.12.1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (Dz.U. Nr 66, poz. 454 ze zm.), tj. do 1.1.1952 r., a w ograniczonym zakresie – mianowicie w sprawach niepodlegających orzecznictwu kolegiów karno-administracyjnych przy prezydiach rad narodowych (urzędy miar i wag, urzędy

morskie, urzędy górnicze) – do 1.1.1972 r., tj. do czasu wejścia w życie kodyfikacji wykroczeń z 20.5.1971 r. (Dz.U. Nr 12, poz. 116 ze zm.).

Jeżeli chodzi o **materialne prawo wykroczeń**, to zostało ono skodyfikowane równoległe z Kodeksem karnym w formie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 11.7.1932 r. – Prawo o wykroczeniach (Dz.U. Nr 60, poz. 572 ze zm.). Była to jednak kodyfikacja niepełna i w tym sensie niesamodzielna, że nie normowała zasad odpowiedzialności za wykroczenia, odsyłając w tej mierze do przepisów Kodeksu karnego (art. 2). W części ogólnej prawa o wykroczeniach zawarto jedynie przepisy dotyczące form winy (art. 4), nieletnich (art. 6), postaci zjawiskowych (nieodpowiedzialność za usiłowanie i pomocnictwo, wyjątkowa odpowiedzialność za podżeganie – art. 5), rodzajów i wysokości kar oraz zasad ich wymierzania (art. 7–10), przedawnienia (art. 11–14). Zwraca tu uwagę wyłącznie represyjne nastawienie tego prawa, gdyż jedynymi karami przewidzianymi za wykroczenia były areszt (do 3 miesięcy) i grzywna (do 3000 zł), co w owym czasie stanowiło surową sankcję.

Typy wykroczeń określone w części szczególnej Prawa o wykroczeniach z 1932 r. były nieliczne (art. 17–63) i rychło okazało się, że nie odpowiadają potrzebom społecznym. Dlatego też część szczególną prawa materialnego stale uzupełniano w drodze ustaw szczególnych normujących odpowiedzialność za wykroczenia w różnych dziedzinach życia (administracji, gospodarce itp.).

§ 4. Ustawa o orzecznictwie karno-administracyjnym z 15.12.1951 r.

Równoległe ze zmianami w dziedzinie materialnego prawa wykroczeń, a przede wszystkim nowymi unormowaniami w licznych ustawach karno-administracyjnych, po II wojnie światowej gruntownie zreformowano postępowania w sprawach o wykroczenia. Reformy tej dokonano ustawą z 15.12.1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (Dz.U. Nr 66, poz. 454 ze zm.).

Wspomniana ustawa zasadniczo zmieniła model orzecznictwa w sprawach o wykroczenia. Zgodnie z ówczesnymi poglądami, na zadania administracji państwa socjalistycznego przyjęto, że orzecznictwo karno-administracyjne stanowić ma system środków wychowawczych, którymi posługuje się administracja przy realizacji nowych zadań. Podkreślano (zob. *R. Rajkowski*), że orzecznictwo karno-administracyjne nie stanowi bynajmniej jakiegoś zastępczego wymiaru sprawiedliwości, lecz system środków oddziaływania administracyjnego o charakterze społeczno-wychowawczym.

Istotną zmianą było zniesienie kary aresztu w postępowaniu karno-administracyjnym, gdyż jej „sądowy” charakter nie pasował do nowej koncepcji orzecznictwa. W związku z tym uchylono także przepisy o żądaniu skierowania sprawy na drogę sądową (art. 500–509 KPK z 1928 r.), natomiast wprowadzono instytucję odwołania od orzeczeń kolegium do kolegium II instancji. W miejsce kary aresztu wprowadzono – wzorem prawa radzieckiego – karę pracy poprawczej. Wykonanie tej kary polegało na pracy w społecznym zakładzie z potrąceniem 20% zarobku i innymi ograniczeniami; jeśli ukarany nie był zatrudniony w społecznym zakładzie pracy, kierowano go do takiego zakładu.

Kara pracy poprawczej nie zdała egzaminu. Zakłady pracy nie chciały przyjmować pracowników skierowanych do pracy w celu odbywania kary, natomiast w stosunku do osób już zatrudnionych w społecznych zakładach pracy kara ta stawała się w praktyce grzywną rozłożoną na raty i potrącaną z uposażenia ukaranego. Jeszcze bardziej zawiodła kara pracy poprawczej wymierzana jako kara zastępcza na wypadek nieuiszczenia grzywny przez ukaranego. W wielu wypadkach nie była ona skuteczna, w konsekwencji prowadząc do faktycznej bezkarności sprawców wykroczeń.

- 26 W związku z nieskutecznością kary pracy poprawczej reforma przyjętego w 1951 r. systemu orzecznictwa okazała się konieczna. Najpierw ustawa z 22.5.1958 r. o zaostrzeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo (Dz.U. Nr 34, poz. 152 ze zm.) upoważniła kolegia karno-administracyjne do wymierzania kary aresztu za niektóre najpoważniejsze wykroczenia mające charakter chuligański, a następnie nowela z 2.12.1958 r. (Dz.U. Nr 77, poz. 396) do ustawy o orzecznictwie karno-administracyjnym przywróciła kompetencję kolegiów do wymierzania kary aresztu za wykroczenia taksatywnie wyliczone w ustawie (art. 8 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o orzecznictwie karno-administracyjnym). Upoważniono także kolegia do wymierzania zastępczej kary aresztu na wypadek nieuiszczenia przez ukaranego kary grzywny. Zniesiono natomiast karę pracy poprawczej. W związku z upoważnieniem kolegiów karno-administracyjnych do orzekania kary aresztu przywrócono instytucję żądania skierowania sprawy na drogę sądową (art. 500–509 KPK z 1928 r.), jednak tylko w razie wymierzenia przez kolegium tej kary. W wypadku wymierzenia innych kar obwiniony, podmiot, który złożył wniosek o ukaranie, pokrzywdzony oraz prokurator mogli składać odwołanie do kolegium II instancji.
- 27 Ustawa z 17.6.1966 r. o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego (Dz.U. Nr 23, poz. 149) stanowiła realizację krystalizującej się już w toku prac ustawodawczych tendencji do przekazywania drobniejszych naruszeń prawa z kategorii przestępstw do wykroczeń (tzw. tendencja dekriminalizacyjna lub kontrawencjonalizacyjna), przy czym głównym kryterium różniącym uczyniono wartość przedmiotu czynu, wysokość spowodowanej szkody lub sposób popełnienia czynu.
- 28 Zaostrzając odpowiedzialność za czyny najpoważniejsze, popełnione w warunkach recydywy, chuligańskie itp., wprowadzono jednocześnie jednocześnie odstępienia od wymierzenia kary i stosowania środków oddziaływania społecznego (naprawienie szkody, przeproszenie pokrzywdzonego), a także przekazywania spraw zakładom pracy celem zastosowania środków oddziaływania przewidzianych w regulaminie pracy, dyscyplinarnych lub innych środków wychowawczych. W ten sposób zapoczątkowano proces **rozwarstwienia wykroczeń**

i różnicowania środków odpowiedzialności. Tendencja ta znalazła pełny wyraz w Kodeksie wykroczeń z 20.5.1971 r.

Ustawa z 1966 r. dokonała także zmian natury ustrojowej i procesowej. Do najistotniejszych należy zaliczyć: wprowadzenie przepisów dotyczących prowadzenia dochodzeń i występowania w charakterze oskarżyciela publicznego przez Milicję Obywatelską, Państwową Inspekcję Handlową, służby ochrony lasów (art. 19–21), którym odpowiadało przyznanie adwokatom prawa do występowania w charakterze obrońcy już w I instancji (art. 18), rozbudowanie przepisów dotyczących postępowania dowodowego przed kolegium oraz właściwego uzasadniania orzeczeń (art. 28 cyt. ustawy). Ogólnie rzecz biorąc – ustawa z 1966 r. zbliżyła znacznie zasady postępowania w sprawach o wykroczenia do zasad procesu karnego. Również i ta tendencja znalazła wyraz w kodyfikacji z 20.5.1971 r.

§ 5. Kodyfikacja prawa wykroczeń z 20.5.1971 r.

Kodyfikacja prawa wykroczeń z 20.5.1971 r. stanowiła podsumowanie 29
rozwoju tego prawa w PRL.

Z samej nazwy aktów prawnych wchodzących w skład tej kodyfikacji: Kodeks wykroczeń, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia i ustawa o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń – widać, że ustawodawca zrezygnował z dotychczasowej nomenklatury „prawo karno-administracyjne” (kolegia karno-administracyjne, orzecznictwo karno-administracyjne itp.). Było to wynikiem oceny, że materialne prawo wykroczeń nie jest – pomimo licznych powiązań z ustawodawstwem administracyjnym, jeżeli chodzi o poszczególne wykroczenia – działem prawa administracyjnego. Różnicę między przestępstwem a wykroczeniem ustawodawca upatrywał w mniejszym stopniu społecznej szkodliwości czynu. Również kar za wykroczenie nie określał jako „administracyjne” (tak postanawiał projekt Prawa o wykroczeniach z 1961 r., od czego następnie odstąpiono).

Jeżeli chodzi o postępowanie przed kolegiumi do spraw wykroczeń, to – 30
jak pisał jeden z twórców kodyfikacji *M. Siewierski* – „kolegia nie są organem sprawującym administrację, lecz spełniają swoistą funkcję małego wymiaru sprawiedliwości w sprawach o wykroczenia” (zob. *M. Siewierski*, Model, s. 26). Tak więc kolegia tylko organizacyjnie usytuowane zostały przy organach administracji, natomiast w zakresie orzekania miały być organami niezależnymi. Podkreślono to w art. 3 KPW z 1971 r., który stanowił, że: „członkowie kolegium są w zakresie orzekania niezawiśli i podlegają tylko ustawom”.

Należy jednak zaznaczyć, że koncepcja uniezależnienia orzecznictwa kolegiów od administracji nie została właściwie przeprowadzona. Zaprzeczało jej pozostawienie nadzoru nad orzecznictwem w pionie Ministra Spraw Wewnętrz-