

V. ARTYKUŁY RECENZYJNE

ADAM LITYŃSKI (Sosnowiec)

W cieniu zbrodni i występków. O ostatniej kodyfikacji prawa wykroczeń w Polsce. W związku z książką Marcina Łysko *Prace nad kodyfikacją materialnego prawa wykroczeń w Polsce Ludowej (1960-1971)* [Wyd. Temida2, Białystok 2016, ss. 351]

Historycy i historycy prawa w ponad ćwierć wieku po upadku komunizmu stale koncentrują uwagę na zbrodniach sądowych totalitarnego systemu. I słusznie; trzeba je ujawniać i opisywać. Zagadnienie przestępczości kryminalnej w Polsce po II wojnie światowej jest dopiero u samych początków badań¹. Wykroczenia zaś – trzeba to sobie uprzytomnić – stanowią wśród czynów karalnych zjawisko rozmiarami swoimi nieporównywalnie wielkie, to wielki ocean i za dużo powiedzieć, że ujawniany i karany jest wierzchołek góry lodowej. Należy jednak zdawać sobie sprawę, że „przyjęcie określonej koncepcji orzecznictwa w sprawach o wykroczenia pozostaje w ścisłym związku z konstytucyjnym ujęciem zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości”².

Czytelnikom CPH nazwisko Marcina Łysko jest znane choćby z kilku artykułów drukowanych na łamach Czasopisma³, dotyczących właśnie prawa wy-

¹ Pionierska jest w tym przedmiocie monografia K. Siemaszko, „*W trudnym okresie odbudowy państwa*”. Tak zwany mały kodeks karny w świetle orzecznictwa Sądu Okręgowego w Krakowie w latach 1946-1950, Warszawa 2015, s. 73 i zob. recenzję A. Lityńskiego książki K. Siemaszki [w:] „*Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa*” 2015, t. 8(4), s. 447-452.

² Z. Gostyński, *Koncepcja orzecznictwa w sprawach o wykroczenia (de lege lata i de lege ferenda)*, [w:] *Problemy kodyfikacji prawa karnego. Księga ku czci Profesora Mariana Cieślaka*, red. S. Waltoś i in., Kraków 1993, s. 585.

³ *Kolegia karno-administracyjne w walce z Kościołem katolickim w Polsce (1956-1970)*, CPH 2007, t. LIX, z 1, s. 129-152; *Problem chuligaństwa w orzecznictwie karno-administracyjnym Polski Ludowej (1952-1989)*, CPH 2008, t. LX, z. 2, s. 179-202; *Kształtowanie się ustroju kolegów*

kroczeń materialnego i procesowego, funkcjonowania kolegiów do spraw wykroczeń w Polsce Ludowej. Niedawno wydana monografia wpisuje się w ten nurt badań historycznoprawnych Autora. Książka jest próbą „oceny przebiegu prac kodyfikacyjnych w dziedzinie materialnego prawa wykroczeń oraz ich wpływu na rozwój tej gałęzi szeroko pojmowanego prawa karnego” (s. 13). W innym miejscu cel ten został przez Autora jeszcze mocniej podkreślony: to „podjęta na łamach niniejszej książki próba udzielenia odpowiedzi na pytanie o znaczenie prowadzonych w okresie gomułkowskim prac kodyfikacyjnych dla rozwoju polskiego prawa wykroczeń” (s.15-16). Nie ulega wątpliwości, że badania takie dotychczas nie zostały podjęte. Skromne liczbowo prace koncentrowały uwagę na analizie dogmatycznej poszczególnych aktów z obszaru prawa wykroczeń, natomiast nie było zainteresowania pracami prowadzącymi do skodyfikowania tej gałęzi prawa. Pan Marcin Łysko studia w tej materii prowadził od dłuższego czasu, publikując szereg artykułów z pokrewnych tematów proceduralnych oraz z zakresu praktyki funkcjonowania orzecznictwa karno-administracyjnego we wczesnym okresie Polski Ludowej. Książka stanowi więc swojego rodzaju dopełnienie wcześniejszych dociekań Autora. Natomiast w prezentowanej monografii w zasadzie – poza lakonicznymi wzmiankami – nie ma zagadnień związanych z ówczesnie prowadzonymi równoległe pracami nad skodyfikowaniem przepisów proceduralnych oraz ustrojowych, które doprowadziły były do uchwalenia kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (1971) oraz ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń (1971). Książka poświęcona została tylko prawu materialnemu wykroczeń.

Jako problem badawczy stawia Autor zagadnienie wpływu przedstawicieli nauki na przebieg prac kodyfikacyjnych, a to zwłaszcza wobec istniejących na porządku dziennym w systemie komunistycznym rozbieżności między władzami partyjnymi i administracyjnymi a prawdziwą nauką. Od początku Pan Marcin Łysko sygnalizuje, że istniała opozycja między nauką prawa a resortem spraw wewnętrznych, który popierał „administracyjną” koncepcję prawa wykroczeń, podczas gdy teoretycy opowiadali się za oparciem materialnego prawa wykroczeń na zmodyfikowanych rozwiązaniach części ogólnej kodeksu karnego (s. 17).

W sposób mocny postawiona została – jako jeden z celów monografii – sprawa pokazania dostosowywania rozwiązań kodeksowych do założeń polityki kar-

orzekających w Polsce Ludowej (1952–1956), CPH 2012, t. LXIV, z. 2, s. 249–275; *Udział przedstawicieli nauki w pracach nad kodyfikacją materialnego prawa wykroczeń w Polsce Ludowej*, CPH 2015, t. LXVII, z. 1, s. 129-166; z innych – współautorstwo: M. Łysko, D. Maksimiuk, *Pierwsze lata ludowej sprawiedliwości. Uwagi o książce Army Machnikowskiej, Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944–1950*, CPH 2009, t. LXI, z. 1, s. 361–375; a ponadto w CPH M. Łysko publikował artykuł *Prokuratorski nadzór ogólny w Polsce w latach 1950–1967*, CPH 2005, t. LVII, z. 2, s. 203–224.

nej w sprawach o wykroczenia (s. 18). Uprzedzając późniejsze moje uwagi chcę już w tym miejscu powiedzieć, że będzie tego wiele na kartach książki i jest to materia żywa, a więc interesująca, szczególnie dla historyka prawa.

Recenzent musi się zatrzymać nad zakresem chronologicznym badań i w rezultacie książki. *Terminus ad quem* nie budzi oczywiście wątpliwości, jest to bowiem data uchwalenia (z mocą obowiązującą od 1 stycznia 1972 r.) kodeksu wykroczeń, czyli data zakończenia prac kodyfikacyjnych nad obowiązującym do dzisiaj kodeksem. Mniej oczywista jest przyjęta przez Autora data początkowa: rok 1960. Uważam, że dla czytelnika należało tę kwestię wyraźniej w pierwszych zdaniach (akapitach) książki wyjaśnić; wszak niewielu jest tak obeznanych z problemami prawa wykroczeń, by było dla nich jasne, dlaczego dzieło zaczyna się od 1960 roku. Przeciętny czytelnik może zostać w tej materii usatysfakcjonowany i przekonany dopiero po lekturze rozdziału I, czyli po 52 stronach. „Wobec przyjęcia jako cezury czasowej rozważań poświęconych pracom nad kodyfikacją materialnego prawa wykroczeń lat 1960-1971 w rozprawie pominięto kwestie związane z opublikowaną w 1957 r. roboczą wersją projektu Prawa karno-administracyjnego” – pisze (s. 12) Autor. To niezgrabne uzasadnienie. Uważam mianowicie, że stanowisko takie bynajmniej nie wyjaśnia przyjęcia daty *a quo* 1960. Przeciwnie: skoro był projekt z 1957, to mogłoby się wydawać, że powinien się on znaleźć w zasięgu badań Autora książki. Pan Marcin Łysko szuka wytłumaczenia w fakcie, iż w materii projektu z 1957 roku on sam opublikował był wcześniej artykuł w czasopiśmie naukowym. Nie chce więc powtarzać tutaj dawniejszych treści, natomiast wolno mu stwierdzić, iż projekt z 1957 roku miał „znikome znaczenie” jako punkt wyjścia oficjalnie zainaugurowanych w 1960 roku prac kodyfikacyjnych (s. 12). Recenzent traktuje cytowane zdanie tylko jako niezręczność i akceptuje początek obserwacji naukowych w roku 1960, gdyż wówczas miała miejsce inicjatywa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, która ostatecznie doprowadziła do kompleksowej kodyfikacji prawa wykroczeń materialnego, procesowego i ustrojowego.

Konstrukcja pracy logicznie łączy w sobie elementy chronologiczne i merytoryczne. Całość podzielona została na czternaście rozdziałów. Konstrukcja jest w pełni poprawna.

Punktem wyjściowym dla całości rozważań Autora w kwestii potrzeby i zasadności podjęcia na przełomie lat 50. i 60. ubiegłego stulecia prac nad kodyfikacją materialnego prawa wykroczeń było przedstawienie stanu tego prawa. Recenzent, mimo że uważa się za obeznanego z problematyką, został jednak zaskoczony rozmiarami rozproszenia przepisów i aktów prawnych. Aktów prawnych było bowiem około dwustu (najstarszy z 1919 r.), zaś stanów faktycznych w nich około 1800 (s. 25). Te dane pozwalają Autorowi na zamknięcie sprawy zasadności reformy bez potrzeby jakichkolwiek rozważań; one przemawiają same. Wkracza

przeło Autor w zagadnienia kodyfikowania prawa wykroczeń, ale wkracza naukowo głęboko, bowiem sięga mocno w głąb naukowych dylematów istoty wykroczeń (prawo karne czy administracyjne, „policyjne”) i wzorców postępowania. Od napoleońskiego trójpodziału przestępstw poczyną; wzmiankuje o modelach francuskim, austriackim, niemieckim; bliżej zatrzymuje się nad naukowymi sporami w II Rzeczypospolitej przed 1932 rokiem⁴, konstatując, iż w Polsce między wojnami prawo o wykroczeniach traktowane było jako uzupełniające kodeks karne, a wykroczenie traktowano jako szeroko rozumiane przestępstwo o mniejszej wadze (s. 28).

Uzupełniając te wywody o kilka szczegółów, recenzent w tym miejscu laconicznie zasygnalizuje, co następuje. Jak powszechnie wiadomo, trójpodział przestępstw na zbrodnie, występki i wykroczenia ma rodowód francuski, pochodzący z kodeksu karnego napoleońskiego. Konsekwentnie system ten przyjmuje, że wszystkie czyny zagrożone karą stanowią przestępstwa. Dla tych najdrobniejszych, zwanych przestępstwami policyjnymi, przewidziany jest tylko inny tryb postępowania aniżeli dla zbrodni i występków. Przeciwny jest model pochodzenia austro-węgierskiego, unowocześniony w 1950 r. w Austrii, gdzie duży wachlarz wykroczeń administracyjnych (*Verwaltungsübertretungen*) podlega ukaraniu wyłącznie w trybie administracyjnym, z zastosowaniem pełnej drogi administracyjnej aż do kasacji przez Trybunał Administracyjny (*Verwaltungsgerichtshof*). Wyjątek stanowi niewielka grupa wykroczeń kryminalnych (*Kriminalübertretungen*). W prawie niemieckim teoretycznie przyjęto model zbliżony do francuskiego: kary za wykroczenia wymierza organ administracyjny, chyba że obwiniony się temu sprzeciwi, co skutkuje przekazaniem sprawy na drogę postępowania sądowego. Jak łatwo zauważyć, system polski przyjął ten model począwszy od 1928 r. W prawie angielskim drobne czyny karalne (jak wiadomo, klasyfikowane według rodzaju jurysdykcji) należą do właściwości sądów pokoju, zwanych magistrackimi (*Magistrates Courts*)⁵. W tym miejscu piszący niniejszą recenzję wyjdzie poza omawianą książkę, nie odchodząc wszelako od dorobku Pana Marcina Łysko. Mianowicie Autor pokazał ewolucję prawa karno-administracyjnego Niemieckiej Republiki Demokratycznej⁶: od kodeksu karne-

⁴ Pisałem o tym trochę (A. Lityński, *Wydział Karny Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej. Dzieje prac nad częścią ogólną kodeksu karnego*, Katowice 1991, s. 56-57) i Autor jest uprzejmy się na moje ustalenia powoływać, ale muszę wytknąć drobny błąd formalny: nie podaje podtytułu książki ani w tym miejscu, ani w końcowym spisie.

⁵ A. Marek, *Problemy reformy polskiego prawa wykroczeń. Refleksje na tle historycznym i prawnoporównawczym*, [w:] *Problemy odpowiedzialności karnej. Księga ku czci Profesora Kazimierza Buchały*, Kraków 1994, s. 201; idem, *Prawo wykroczeń*, Warszawa 1999, s. 9 i n.; T. Grzegorzcyk, A. Gubiński, *Prawo wykroczeń*, Warszawa 1995, s. 9-11.

⁶ M. Łysko, *Prawo wykroczeń Niemieckiej Republiki Demokratycznej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2009, t. VII, s. 121-140.

go z 1871 roku, który za modelem napoleońskim przyjmował trójpodział czynów karalnych i w związku z tym „prawo karno-policyjne” traktowane było na równi z pozostałymi czynami karalnymi. W związku z tym organy administracji orzekały wyraźnie tylko w zastępstwie sądów: ciekawy to system zarówno konieczności zgody na orzecznictwo organu administracji, jak też system odwołań do sądu. Ewolucja prawa NRD szła w kierunku ładnie przedstawionej przez Autora erozji wykroczeń, mającej miejsce w wyniku upoważniania organów administracji nawet niskiej rangi do tworzenia przepisów degradujących zarówno prawo materialne, jak też procedurę⁷. Jako nader interesujący historyka prawa oceniam nakreślony przez Autora obraz wyodrębniania w NRD tzw. wykroczeń porządkowych, przekazania tradycyjnych wykroczeń orzecznictwu Policji Ludowej NRD, a wreszcie wyodrębnienie wykroczeń porządkowych z prawa karnego i stosowne wykształcenie zasad postępowania, zaś w teorii prawa zakwalifikowanie prawa wykroczeń do prawa administracyjnego. Na tym nie koniec zawilej ewolucji, którą ciekawie zaprezentował Autor. Generalna reforma prawa karnego NRD, dokonana w 1968 r. (m.in. nowe k.k., k.p.k.) przyniosła – jak się dowiadujemy z artykułu Autora – podział wykroczeń na dwa ich rodzaje, a to przewinienia oraz wykroczenia porządkowe. Kryterium takiego rozgraniczenia była formalnie podległość jurysdykcji określonego organu orzekającego. Recenzent widzi leżące u podłoża dobro chronione: przewinienia to czyny wywołujące konflikt między osobami, zaś wykroczenia porządkowe to czyny skierowane przeciwko funkcjonowaniu organów administracji państwowej. Te pierwsze polegały w istocie na przekazaniu niektórych występków do kategorii wykroczeń, a to z uwagi na ich znikomą szkodliwość społeczną. Szkoda, że wcześniejsze ustalenia przynajmniej sumarycznie nie zostały przeniesione do książki.

Nie pominął Autor zagadnienia terminologii. Czytelnik może się więc dowiedzieć, że w Polsce międzywojennej posługiwano się terminem „prawo karno-administracyjne”, co wywodziło się z powierzenia organom administracji (starostom) prawa karania sprawców wykroczeń. Wskazał jednak Autor, iż terminologia stworzona została przez naukę niemiecką na początku XX wieku. To samodzielne ustalenia. Ładnie prezentuje się lakoniczna a fachowa charakterystyka przedwojennego prawa wykroczeń.

Analiza pierwszego okresu (do 1951 r.) w dziejach prawa o wykroczeniach w Polsce Ludowej daje czytelnikowi naukowo udokumentowany i jednocześnie plastycznie ładnie zarysowany proces stopniowego odchodzenia od modelu „mieszanego” – jak to nazwał Autor – do rozwiązań znamienych dla prawa administracyjnego. Zasygnalizował przy tym nie tylko stanowisko władz państwowych, lecz także sprzeczne postawy wśród znanych autorytetów nauki (s.34-35). Autor

⁷ Ibidem, zwłaszcza s. 122-123.

dostrzega przy tym wagę politycznej cezury roku 1948, kiedy to po *zdemaskowaniu i rozgromieniu odchylenia prawicowo-nacjonalistycznego w partii* nastąpiło gwałtowne przyspieszenie przyjmowania wzorów radzieckich we wszystkich dziedzinach życia społecznego i państwowego. Recenzentowi – historykowi prawa – bardzo się podoba owo związanie przekształceń prawa z polityką owych lat; nic się nie dzieje bez przyczyny. Podobać się musi wskazywanie, iż socjalistyczne państwo miało wychowywać ludzi, tworzyć nowych ludzi; efektem miał być *homo sovieticus*. Autor wskazuje, że orzecznictwo w sprawach o wykroczenia też miało służyć realizacji zadań wychowawczych państwa, wdrażać do przestrzegania zasad współżycia społecznego w państwie ludowym. Z tej komunistycznej idei Pan Marcin Łysko trafnie wyciąga wnioski w przedmiocie przyczyn przesuwania się punktu ciężkości orzecznictwa organów administracji w kierunku stosowania środków oddziaływania administracyjnego o charakterze społeczno-wychowawczym (s. 35).

Warto było dać w książce mini-kalendarium obejmujące przynajmniej akty prawne od 1932 do 1971 roku; mniej obeznany czytelnik może się zgubić, tym bardziej, że Autor stale pisze w sposób nakierowany na odbiorcę bardzo dobrze obeznanego z podstawowym ustawodawstwem. Jak wiadomo fachowcom, system przedwojenny obowiązywał do końca 1951 r., kiedy to weszła w życie ustawa z 15 grudnia 1951 r. *o orzecznictwie karno-administracyjnym* (Dz.U. Nr 66, poz. 454), a w pewnym wąskim zakresie (miary i wagi, morskie, górnicze) nawet do końca 1971 r. Pan Marcin Łysko przypomina, że ustawa z grudnia 1951 roku uchwalona została przecież w szczytowym okresie stalinizmu w Polsce i że to „poglądy socjalistycznej nauki” stały się ideologicznym uzasadnieniem tej reformy, jak też że ustawa z 15 grudnia 1951 roku „w szerokim zakresie nawiązywała do ustawodawstwa i doświadczeń Związku Radzieckiego” (s. 35). To w najwyższym stopniu prawdopodobne, co pisze Autor, ale mam jednak pretensje, że nie wskazał tutaj źródła tej tezy. Dla naukowego porządku należało to uczynić.

Trafne jest spostrzeżenie Autora, że ustawa z grudnia 1951 roku realizowała socjalistyczną koncepcję całkowitego usamodzielnienia orzecznictwa w sprawach o wykroczenia przez odseparowanie go od wymiaru sprawiedliwości. Wyrazem tego była likwidacja sądowej kontroli orzeczeń w sprawach o wykroczenia. Jak wiadomo, wzmiankowana ustawa z 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym w zasadniczy sposób zmieniła model postępowania, które od tego momentu odbywało się przed kolegiami karno-administracyjnymi przy prezydiach rad narodowych, opierającymi składy orzekające w zasadzie na tzw. czynniku społecznym. Autor trafnie zwraca w tym miejscu uwagę na nietrafne posługiwanie się przez ustawę nazwą ”k-a”, ale to są szczegóły. Ustawa z 1951 r. zachowywała bez zmian przedwojenne postępowania mandatowe oraz nakazowe, w których orzeczenia były wydawane jednoosobowo. Nadzór nad kolegiami należał najpierw do

Prezesa Rady Ministrów, a później do Ministra Spraw Wewnętrznych. Słusznie Autor podkreślił, że powołane i funkcjonujące przy prezydiach rad narodowych, jako terenowych organach administracji, kolegia (z udziałem czynnika społecznego) nie były częścią struktury administracji państwowej; kolegium formalnie było niezawisłe, zaś procedura ukształtowana na wzór sądowo-karnej. Ponieważ ideą ustawodawcy było stosowanie środków społeczno-wychowawczych, konsekwencją było zniesienie kary aresztu w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Ustanowiono upomnienie oraz karę pracy poprawczej; tę ostatnią na wzór radziecki. Wprowadzono jawność i kontradiktoryjność postępowania, instytucję oskarżenia i obrony, aczkolwiek niedopuszczalne było korzystanie z pomocy adwokata. W związku ze zniesieniem kary aresztu uchylono także przepisy o żądaniu skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego, natomiast wprowadzono odwołanie do kolegium II instancji. W tym miejscu Autor nie mógł nie wykroczyć poza zagadnienia czysto materialne i musiał poruszyć sprawy procedury oraz ustroju organów orzekających. Chwali się, że uczynił to powściągliwie.

Recenzent z pamięci podaje, że Autor we wcześniej publikowanych wynikach swoich badań wykazał, iż – jak to obecnie ujął – „koncepcja oddziaływania wychowawczego na sprawców wykroczeń zupełnie nie sprawdziła się” (s. 42). W skromnym przypisie Autor ukrył dane archiwalne, że w latach 50. wykonywano zaledwie 40-50% orzeczonych kar pracy poprawczej, co przy milionowym orzecznictwie dawało w skali krajowej setki tysięcy niewykonanych kar (s. 42, przypis 102). Są to dane szokujące, gdyż wykazują, jak bezsilne były kolegia – pozbawione możliwości represyjnego reagowania – w zwalczaniu takich plag społecznych, jak alkoholizm i chuligaństwo, jakże często ze sobą związanych. Autor skromnie (s.42) tylko wzmiankuje o krytyce społecznej, która na fali popaździernikowej 1956 roku odwilży mogła być wyrażana⁸. Natomiast gruntownie Autor zaprezentował i omówił nader ważne zmiany ustawowe z roku 1958. Jak wiadomo, najpierw ustawa z 22 maja 1958 r. o zaostrzeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo (Dz.U. Nr 34, poz. 152) przywróciła karę aresztu za niektóre najpoważniejsze wykroczenia o charakterze chuligańskim. Szersze zmiany wprowadzono w pół roku później, ustawą z 2 grudnia 1958 r. o zmianie ustawy z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (Dz.U. Nr 77, poz. 396). Zniesiono karę pracy poprawczej i upoważniono kolegia do wymierzania kary aresztu za wykroczenia taksatywnie wyliczone w ustawie, co późniejsze ustawodawstwo stopniowo rozszerzało. Orzeczenie kary aresztu zasadniczego pozwalało na żądanie skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. W swoim pod-

⁸ W ostatnich dniach listopada 2016 r. ukazała się m.in. na temat krytyki prawa w 1956 r. ciekawa i ważna książka D. Maksimiuk, *Rok 1956 w Polsce. Sądy, prokuratury, prawo karne*. Wyd. IPN. Białystok 2016, ss. 357.

ręczniku oceniłem kiedyś, że reforma z 1958 r. była kompromisem między rozwiązaniami z 1951 r. a przedwojennymi⁹. Naukowo ważne jest, że Autor wykazał i wskazał, iż odejście od socjalistycznej koncepcji wychowawczej kar w kierunku zaostrożenia dolegliwości środków karnych pozwalało ówczasnie przedstawicielom nauki odważnie skłaniać się ku pogładowi o tożsamości rodzajowej przestępstw i wykroczeń jako czynów różniących się od siebie stopniem społecznego niebezpieczeństwa (s. 45). Wzmiankując o prowadzonych w latach 1957-1958 pracach nad kolejną nowelizacją ustawy o orzecznictwie karno-administracyjnym Autor w przypisie powołuje stanowisko Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (przeciwne objęciu sądową kontrolą wszystkich orzeczeń kolegiów), wyrażone słowami dyrektora Departamentu Społeczno-Administracyjnego MSW – „H. Chmielewskiego” (s. 46, przypis 128). Osobiście ciekaw jestem, czy to Henryk Chmielewski, dawny wysoki funkcjonariusz Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego z najgorszych czasów stalinowskich, jeden z głównych twórców warszawskich sądów tajnych? Prawdopodobnie, ale Autor nigdzie nie daje nawet skromnych notek biograficznych pojawiających się na kartach książek postaci. Szkoda, bo notki zwykle ożywiają i ubarwiają tekst.

Pan Marcin Łysko trafnie wskazuje, że obok wspomnianej ustawy antychuligańskiej (maj 1958) ważna dla omawianej problematyki prawa wykroczeń była tzw. ustawa antyspekulacyjna, czyli ustawa z 13 lipca 1957 r. *o zwalczaniu spekulacji i ochronie interesów nabywców oraz producentów rolnych w obrocie handlowym* (Dz.U. Nr 39, poz. 171), która zastąpiła dekret z 4 marca 1953 r. *o ochronie interesów nabywców w obrocie handlowym* (Dz.U. Nr 16, poz. 64). W zasadzie powtórzono w niej wcześniejsze rozwiązania, ale z uwzględnieniem doświadczeń praktyki. Rozszerzono penalizację także na czyny, które w innym systemie politycznym i gospodarczym w ogóle nie są przestępstwami. Stałe ściganie spekulacji to m.in. efekt likwidacji wolnego rynku.

Bardzo interesująca jest partia wywodów Autora i przytoczonych przez niego danych na temat dezaktualizacji części szczególnej przedwojennego prawa o wykroczeniach. Czytelnik książki Pana Marcina Łysko dowiaduje się więc, że w 1959 roku, a więc w czasie bezpośrednio poprzedzającym rozpoczęcie prac na reformą, według urzędowych danych Głównego Urzędu Statystycznego zaledwie 9,2% wpływających do kolegiów wniosków o ukaranie stanowiły wnioski znajdujące oparcie merytoryczne w prawie o wykroczeniach z 1932 roku, zaś ponad 90% dotyczyła wykroczeń przewidzianych w około dwustu aktach prawnych, ale z kolei z tego sprawy „alkoholowo-chuligańskie” (jak to dźwięcznie nazwał Autor) zbliżały się do 30% całości rozpatrywanych przez kolegia (s. 49 i n.). Autor pokazał też interesująco, jak rosło znaczenie spraw o wykroczenia przeciwko bez-

⁹ A. Lityński, *Historia prawa Polski Ludowej*. Wyd. 5. Warszawa 2013, s. 187.

pieczeństwu w ruchu drogowym, które w ogóle nie miały swoich odpowiedników w przedwojennym prawie o wykroczeniach: w 1959 roku to już 27,7% spraw rozpatrywanych przez kolegia. Nie omieszczał Autor poinformować czytelnika, że wykroczenia w ruchu drogowym wkrótce zebrane zostały w ustawie z 27 listopada 1961 r. *o bezpieczeństwie i porządku ruchu na drogach publicznych* (Dz.U. Nr 53, poz. 295). Dowiadujemy się, że w latach 60. sprawy o wykroczenia „alkoholowo-chuligańskie” oraz o wykroczenia drogowe stanowiły łącznie 75% spraw rozpatrywanych przez kolegia (s. 50).

Recenzent ma swoje doświadczenia praktyczne z pracy w składach orzekających kolegiów w czasie tylko nieznacznie późniejszym i potwierdza obraz rysowany przez Pana Marcina Łysko. Wprawdzie postępowała koncentracja spraw rozpoznawanych przez kolegia (dwie wzmiankowane ustawy), to jednak dawał się we znaki gąszcz przepisów w pozostałym zakresie, a ciężar poruszania się w tej dżungli spadał na barki nie mających odpowiedniego wykształcenia funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej, bo to oni najczęściej kierowali wnioski do kolegiów. Z książki Autora bardzo dobrze to wynika, a jednocześnie opis jest plastyczny i czytelny. Recenzent potwierdza to z autopsji.

Jak wynika z ustaleń Pana Marcina Łysko, nakreślonego przez Autora stanowi rzeczy w prawie i praktyce towarzyszył „niemal zupełny brak zainteresowania” nauki prawa, a w konsekwencji także marginesowa pozycja prawa wykroczeń w edukacji prawniczej (s. 51). To ustalenia samodzielne i ważne.

Po nakreśleniu stanu prawa, praktyki, nauki i nauczania Autor przystąpił do omówienia problemów pierwszej fazy prac kodyfikacyjnych (s. 53 i n.). Przebijając się przez obfity materiał źródłowy, w znacznym stopniu archiwalny, Autor prowadzi czytelnika nieprostą ścieżką wiodącą ku kodyfikacji dokonanej ostatecznie w 1971 roku. Umiał wydobyć i pokazać wpływy czynników politycznych i administracyjnych (zwłaszcza Ministerstwa Spraw Wewnętrznych) na koncepcje prac kodyfikacyjnych. Wykazał, że według stanowiska czynników oficjalnych prace nad kodyfikacją prawa wykroczeń stanowiły początkowo fragment porządkowania prawa administracyjnego (s. 302), wielce przecież rozproszonego. Względem administracji państwowej prawo wykroczeń miało pełnić „służebną rolę” – jak pisze Pan Marcin Łysko (s. 302). Tu Autor wyraźnie i chyba bezwolnie – jak mi się wydaje – zapożycza terminologię z epoki, o której pisze. Łatwo już zgadnąć, że zwolennikiem koncepcji „służebnej roli” musiał być resort spraw wewnętrznych. Stała obserwacja opinii teoretyków nie tylko prawa administracyjnego, lecz także prawa karnego przyniosła zaskakujące chyba samego Autora ustalenie, że to stanowisko J. Sawickiego i M. Siewierskiego przeważało w kierunku opowiedzenia się członków komisji kodyfikującej za koncepcją traktowania prawa wykroczeń jako części prawa karnego (s. 303). Konsekwentnie analizując, Autor mógł skonstatować, iż już w części ogólnej projektu z 1961 roku umieszczono liczne instytucje prawa

karnego zmodyfikowane w sposób uwzględniający specyfikę wykroczeń odrębną od przestępstw (s. 303).

Autor ujawnił czytelnikowi i mocno zaakcentował sygnalizowane już powyżej związki doktrynalne pomiędzy kodyfikacją prawa karnego (pracami nad kodeksem karnym) a kodyfikacją prawa wykroczeń. Jak wiadomo, przygotowywany w czasach stalinowskich projekt kodeksu karnego z marca 1956 r. wywołał żywą dyskusję w czasopiśmie prawniczym tegoż roku politycznego zakrętu; dominowały głosy oceniające go negatywnie. W rezultacie Minister Sprawiedliwości powołał nową Komisję Kodyfikacyjną i powierzył jej ponowne opracowanie projektu kodeksu karnego. Wynikiem prac zespołu tejże Komisji było ogłoszenie w 1963 r. nowego projektu k.k. Poddany pod szeroką, wszechstronną dyskusję, zarówno w fachowych czasopiśmie, jak też w prasie codziennej oraz w audycjach radiowych i telewizyjnych, na konferencjach i zebraniach, projekt z 1963 r. również nie zyskał aprobaty. Surowo skrytykowały projekt władze PZPR za brak ostrości klasowego spojrzenia, co świadczyło o „niedostatecznych kwalifikacjach politycznych” kodyfikatorów. W konsekwencji Zespół Prawa Karnego Komisji Kodyfikacyjnej w maju 1964 r. raz jeszcze przystąpił do pracy nad projektem¹⁰. Jak ustalił i zauważył Pan Marcin Łysko, polityczna decyzja o wstrzymaniu prac kodyfikacyjnych prawa wykroczeń do czasu opracowania założeń przyszłego kodeksu karnego w sposób definitywny przesądziła o traktowaniu prawa wykroczeń jako części prawa karnego (s. 304). Trzeba zgodzić się z wnikliwym wywodem Autora, który wskazuje, że realizacja zharmonizowania prawa wykroczeń z całym obszarem prawa karnego nastąpiła przede wszystkim na fundamencie ustawy o przekazaniu (ustawa z 17 czerwca 1966 r. *o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego*. Dz.U. Nr 23, poz. 149). Trafne jest podsumowanie, iż „leżąca u podstaw operacji przekazania idea „przepełniania” czynów kryminalnych na przestępstwa i wykroczenia w zależności od wartości przedmiotu lub wysokości szkody prowadziła do dalszego zacierania się różnic pomiędzy tymi dwiema kategoriami czynów karalnych.”(s. 304-305). W rezultacie do prawa wykroczeń wprowadzano elementy prawnokarne, które – jak trafnie zauważa Autor – wypierały rozwiązania stworzone z myślą o wykroczeniach jako czynach godzących w spokój i porządek publiczny (s. 304), zaś recypowane konstrukcje części ogólnej prawa karnego znajdowały zastosowanie nie tylko do wykroczeń przekazanych. W ostatecznej konsekwencji ukończona wkrótce (1971) kodyfikacja prawa wykroczeń w sposób ostateczny ulokowała prawo wykroczeń w obszarze prawa karnego (s. 305).

Naukową zasługą Autora jest wskazanie, że kodyfikacja z 1971 roku „poszła dalej” drogą zapoczątkowaną przez ustawę z 1966 roku *o przekazaniu*, a mia-

¹⁰ A. Lityński, *Historia prawa Polski Ludowej...*, s. 149-150.

nowicie przejęto kolejną dużą grupę występów do grupy wykroczeń (s. 306). Wywody Autora wskazują, że przekształcanie występów w wykroczenia nasyciło prawo wykroczeń czynami o stosunkowo – w porównaniu do stanu poprzedniego – wysokim stopniu społecznego niebezpieczeństwa czynu. Skutkiem była „zmiana oblicza polskiego materialnego prawa wykroczeń” (s. 306). Autor pisze, że rozwiązanie polskie było charakterystyczne dla Polski, odmienne od regulacji w innych krajach bloku socjalistycznego (s. 306), ale nieco sobie przeczy w następnych zdaniach przytaczając przykład Niemieckiej Republiki Demokratycznej oraz Czechosłowacji; zwłaszcza rozwiązanie u naszych południowych sąsiadów wydaje się recenzentowi wielce bliskie polskiemu. Autor ocenia, że dokonana kodyfikacja realizowała zasadę jednolitości prawa wykroczeń, mimo wspomnianego przekształcania występów w wykroczenia. Część szczególna kodeksu wykroczeń miała chronić o wiele większy niż poprzednio zakres dóbr, ale dominowały wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu w ruchu drogowym oraz wykroczenia przeciwko mieniu i interesom konsumentów (s. 307).

Jak wskazuje Autor, „nowe oblicze polskiego prawa wykroczeń znalazło swój wyraz w przyjętej przez ustawodawcę terminologii, która definitywnie zrywała z określeniem „prawo k-a” (s. 307).

Autor w przedłożonej rozprawie podjął wprawdzie – jak to widnieje w tytule – omówienie prac nad kodyfikacją, ale jednak materia skłania go ustawicznie do wykraczania poza tak zakreślony temat i podejmowania oceny samych instytucji prawa wykroczeń, obowiązujących albo projektowanych. W książce Pana Marcina Łysko widać myśl twórców o celowości polaryzacji wykroczeń i rozwarstwienia odpowiedzialności; widać zderzanie się koncepcji stosowania głównie środków oddziaływania społecznego z myślą o zaostrzeniu represyjności. Widać odmienność spojrzenia w czasie: najpierw koncepcje łagodzenia, później – po ustawie o przekazaniu – zaostrzenia represji. W efekcie kodyfikacja z 1971 roku miała charakter elastyczny, łączący obie koncepcje (zob. zwł. s. 309-310). Znajomość praktyki pozwoliła Autorowi stwierdzić, iż zupełnie nie sprawdziła się gomułkowska koncepcja sądownictwa społecznego, a także przekazywanie spraw o wykroczenia zakładom pracy oraz organizacjom społecznym celem zastosowania środków o charakterze wychowawczym. Było to ówczesnie zjawiskiem wyjątkowym (s. 310).

Ważne i naukowo interesujące są wywody Autora na tematy wiążące się z zastosowaniem nowego prawa wykroczeń w praktyce. Znowu Autor wychodzi w tej materii zarówno poza zakres merytoryczny nadany w tytule rozprawy, jak też poza zakres chronologiczny. Zwracam szczególnie uwagę na wywody odnoszące się do systemu kar dodatkowych, a mianowicie takich, jak zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych, prowadzenia określonej działalności, zakaz wykonywania czynności związanych z wymaganym zezwoleniem (np. z zakresu prawa budowlanego).

Autor ocenia nader krytycznie tak surowe kary dodatkowe przy wykroczeniach, które z natury swej nie wiązały się z dużą społeczną szkodliwością. Pan Marcin Łysko podziela w tym zakresie krytyczne poglądy wyrażane ówczesnie w nauce. Szczególnej krytyce poddał Autor niedookreślenie kary dodatkowej przypadku rzeczy. Zwrócił uwagę, że skutkiem braku oznaczenia jakichkolwiek granic tej kary później, po 13 grudnia 1918 roku, resort spraw wewnętrznych przyjmował szeroką interpretację przepisów i z motywów politycznych przypadkiem obejmowano np. samochody albo drogą wówczas aparaturę wideo, a działo się tak z pogwałceniem funkcji gwarancyjnych prawa karnego (s. 313). Bardzo krytycznie ocenił też Autor rygoryzm i automatyzm – jak to nazwał – w traktowaniu recydywistów (s. 314-315).

Autor sporo uwagi poświęcił ocenie stopnia represyjności kodyfikacji prawa wykroczeń z 1971 roku. Jego obserwacje i analizy doprowadziły Go do wniosku, że istniała rozbieżność między częścią ogólną i szczególną kodeksu wykroczeń. O ile w części ogólnej Autor zauważa sporo elementów sprzyjających łagodnemu traktowaniu sprawców wykroczeń, o tyle część szczególną widzi jako ukształtowaną w duchu represyjności, prewencji generalnej (s.315); przejawiało się to w nader szerokim operowaniu karami izolacyjnymi i majątkowymi. Stwierdza, że „prawie co trzecie uwzględnione w części szczególnej kw. wykroczenie zostało obwarowane najsurowszym środkiem penalnym” (s. 316). Zwraca uwagę na przepis kw. ogólnikowo i nieostro definiujący podżeganie i pomocnictwo do naruszenia spokoju i porządku publicznego (s. 318). W konsekwencji Autor trafnie ocenia polski system prawa wykroczeń jako najbardziej represyjny w państwach bloku socjalistycznego, a nawet za jeden z najbardziej represyjnych w skali światowej (s. 316-317). Ukryte skromnie w przypisie liczby pozbawionych wolności, zwłaszcza w wykonaniu kary aresztu zastępczego, i dynamika ich wzrostu są szokujące dla czytelnika. Pamiętać však należy o skutkach ustawy o przekazaniu. Autor sygnalizuje pojawienie się idei depenalizacji prawa karnego, ale wyniki tej myśli w zakresie prawa wykroczeń ocenia jako nader skromne. Formułuje konkluzję, iż decydujący wpływ na przebieg prac kodyfikacyjnych wywierał resort spraw wewnętrznych, który zmierzał do stworzenia z prawa wykroczeń swojego prawa resortowego (s. 320).

Warto podkreślić, że Autor w swoich wywodach często wykracza poza zakres określony w tytule, poza prace kodyfikacyjne, wzbogacając dawany przez siebie obraz prawa wykroczeń. Niniejszą konstatację traktuję jako pochwałę. Dla historyków prawa prawo wykroczeń – materialne, procesowe, ustrój organów to prawo stosujących – zawsze pozostawało w głębokim cieniu prawa karnego dotyczącego zbrodni, a w czasach Polski Ludowej także w cieniu jakże często zbrodniczych działań bezpieki, prokuratury, sądów. Dopiero prace Pana Marcina Łysko, na czele z omówioną książką, przybliżyły historykom ten trzeci, najniższy szczebel prawa karnego. Monografia jest cenną pozycją w literaturze historycznoprawnej.