

KATARZYNA LIŻYŃSKA*, ANNA PŁOŃSKA**

EWOLUCJA I AKTUALNE WYZWANIA USTAWODAWSTWA W SPRAWACH O WYKROCZENIA

EVOLUTION OF LEGISLATION IN PETTY OFFENCES CASES AND CURRENT CHALLENGES

The evolution of legislation in petty offences cases has been going on continuously since 1918. Furthermore, the dispute over the place of petty offence law in the legal system, dating back to the codification works after 1918, seems to be extremely topical today. The aim of this article is to present and analyse the directions in which petty offence law is developing, and to shed light on the current challenges facing this branch of law. The doctrine has for many years emphasized the need for a thorough reform of the petty offences law (e.g. due to the rather archaic Polish Code of Petty Offences of 1971). The authors use the historical-legal and dogmatic-legal methods. The undertaken analyses were conducted based on a historical analysis of legal acts pertaining to petty offences and their numerous amendments, as well as an analysis of current trends (e.g. changing petty offences into the so-called administrative torts). The conducted considerations lead to the conclusion that petty offences law is a dynamically changing branch of law, which, however, still requires a comprehensive and thorough reform. Currently, there is no doubt that petty offences law belongs to the branch of criminal law, and only the court is authorized to impose penalties for petty offences. The material-legal nature of petty offences necessitates searching for the most optimal model of reaction to them. In response to the urgent need of petty offences law reform, proposals for adjudication by non-judicial authorities in petty offences cases are put forward. The authors emphasize that possible changes to the adjudication model in petty offences cases are even more challenging, as they must at the same time satisfy the norm expressed in Article 237 of the Constitution of the Republic of Poland, according to which the court is the competent authority to adjudicate in petty offences cases.

Keywords: petty offences; petty offences law; proceedings in petty offences cases

Ewolucja ustawodawstwa w sprawach o wykroczenia trwa nieprzerwanie od 1918 r. Także spór o miejsce prawa wykroczeń w systemie prawnym, sięgający prac kodyfikacyjnych po 1918 r., jawi się dzisiaj jako niezwykle aktualny. Celem artykułu jest ukazanie i analiza kierunków rozwoju prawa wykroczeń oraz eksplikacja obecnych wyzwań tej gałęzi prawa. W doktrynie od wielu lat podnoszona jest potrzeba gruntownej reformy prawa wykroczeń m.in. ze względu na dość ar-

* Katarzyna Liżyńska
University of Wrocław, Poland / Uniwersytet Wrocławski, Polska
katarzyna.lizynska@uwr.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-4682-2670>

** Anna Płońska
University of Wrocław, Poland / Uniwersytet Wrocławski, Polska
anna.plonska@uwr.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-1191-7407>

chaiczny Kodeks wykroczeń z 1971 r. W opracowaniu wykorzystano metodę historycznoprawną oraz dogmatycznoprawną. Podjęte badanie zostało przeprowadzone na podstawie analizy aktów prawnych w zakresie prawa wykroczeń w ujęciu historycznym oraz ich licznych nowelizacji, a także analizę aktualnych tendencji m.in. w zakresie przekształcania wykroczeń w tzw. delikty administracyjne. Przeprowadzone rozważania prowadzą do wniosku, że prawo wykroczeń jest dynamicznie zmieniającą się gałęzią prawa, która jednak wciąż wymaga kompleksowej i gruntownej reformy. Aktualnie nie ulega wątpliwości, że prawo wykroczeń należy do gałęzi prawa karnego, a sąd jest jedynym organem uprawnionym do wymierzania kar za wykroczenia. Charakter materialnoprawny wykroczeń wymusza poszukiwania najbardziej optymalnego modelu reakcji na wykroczenie. W odpowiedzi na palącą potrzebę reformy prawa wykroczeń wysuwane są m.in. koncepcje orzekania w sprawach o wykroczenia przez organy pozasądowe. Autorki podkreślają, że ewentualne zmiany modelu orzekania w sprawach o wykroczenia stanowią tym bardziej duże wyzwanie, gdyż muszą przy tym zadośćuczynić normie wyrażonej w art. 237 Konstytucji RP, zgodnie z którym organem właściwym do orzekania w sprawach o wykroczenia jest sąd.

Słowa kluczowe: wykroczenie; prawo wykroczeń; postępowanie w sprawach o wykroczenia

I. WPROWADZENIE

Ewolucja prawa wykroczeń w Polsce sięga 1918 r., kiedy to podjęto intensywne prace nad kodyfikacją kluczowych gałęzi prawa¹. Ustawodawstwo, będące pod wpływem odmiennych modeli prawa wykroczeń obowiązujących na terenach zaborów, po odzyskaniu niepodległości domagało się nowego podejścia².

Obowiązywanie w odrodzonym państwie polskim różnych systemów prawnych destruktywnie też wpływało na stabilizację prawa. Na terenach byłego zaboru austriackiego wyróżniano wykroczenia kryminalne, głównie stypizowane w ustawie karnej z 1852 r., oraz wykroczenia policyjne (administracyjne), które nie były skodyfikowane i należały do wyłącznej właściwości organów administracji. Na ziemiach byłego zaboru pruskiego obowiązywał niemiecki Kodeks karny z 1871 r., w którym co do zasady w sprawach o wykroczenia właściwy był sąd powiatowy, rozstrzygający sprawy jako tzw. sąd ławniczy lub sąd pokoju. Organy administracji również posiadały prawo do wymierzania kar za wykroczenia w trybie nakazowym, co stanowiło orzecznictwo zastępcze w stosunku do sądowego. Z kolei na obszarze dawnego zaboru rosyjskiego w zakresie prawa procesowego obowiązywała ustawa postępowania karnego z 1864 r., a w zakresie prawa materialnego obowiązywał rosyjski kodeks karny z 1903 r., który na wzór prawa francuskiego uznawał wykroczenia za najniższą kategorię przestępstw. Wykroczenia uznawane były wówczas za najniższą kategorię przestępstw, zagrożoną karą aresztu od 1 dnia do 6 miesięcy lub grzywną, której górna granica nie była określona w przepisach części ogólnej. Z pewnymi wyjątkami sprawy o wykroczenia podlegały orzecznictwu sądowemu, a właściwy był sąd pokoju. Od wyroku tego sądu przysługiwała

¹ Marek (2012): 8.

² Radecki (2013): 7.

apelacja do sądu okręgowego³. Pierwszy akt prawny, który gruntownie zmienił dotychczasowe ustawodawstwo, wydano na terenie byłego zaboru rosyjskiego⁴. Z uwagi na odrębność ustawodawczą na terenach pozaborskich oraz odmienne regulowanie spraw o wykroczenia przez nowe ustawodawstwo polskie do czasu uchwalenia Konstytucji marcowej z 1921 r.⁵ stan prawny w zakresie prawa wykroczeń był niejednorodny. Umieszczenie prawa wykroczeń w okresie tworzenia nowej państwowości generowało spór co do jego miejsca w systemie prawnym. Teoretykami stojącymi po przeciwległych stronach polemiki byli Emil S. Rappaport, który wskazywał na brak jakościowej różnicy pomiędzy wykroczeniami a przestępstwami, oraz Juliusz Makarewicz, który uważał wykroczenia za odrębną od przestępstw kategorię naruszeń porządkowych. Spór ten był również kontynuowany w czasach powojennych przez Stanisława Śliwińskiego oraz Władysława Woltera⁶. Dopiero w roku 1966, wraz z wprowadzeniem ustawy o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego⁷, ugruntowała się pozycja wykroczeń jako dziedziny prawa karnego, a postępowania w sprawach o wykroczenia – jako odmiany postępowania karnego. Andrzej Marek podkreśla wręcz, że do czasu tej reformy postępowanie w sprawach o wykroczenia (karno-administracyjne) było traktowane jako szczególne postępowanie administracyjne⁸.

II. EWOLUCJA USTAWODAWSTWA W SPRAWACH O WYKROCZENIA

Wracając jednak do początków tworzenia prawa wykroczeń po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, ostatecznie, zgodnie z art. 98 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r., przyjęto koncepcję, według której karę za wykroczenia mogły zasadniczo wymierzać tylko sądy. Natomiast organy administracji mogły mieć prawo karania, lecz z zastrzeżeniem, że orzeczenie organu administracji, na żądanie obywatela, będzie podlegało kontroli sądowej⁹. Realizację powyższej koncepcji wprowadziło rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym¹⁰. Przyjęty model orzecznictwa w sprawach o wykroczenia obowiązywał aż do wejścia w życie ustawy z 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie

³ Skupiński (1974): 71 n.

⁴ Dekret Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o uprawnieniach Komisarzy Ludowych do wymierzania kar w drodze postępowania administracyjno-karnego, Dz. P.P.P. Nr 14, poz. 154.

⁵ Ustawa 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 44, poz. 267.

⁶ Radecki (2013): 7 n.

⁷ Dz. U. Nr 23, poz. 149.

⁸ Marek (2010): 38.

⁹ Skupiński (1974): 75–76.

¹⁰ Dz. U. Nr 38, poz. 365 ze zm.

karno-administracyjnym¹¹, która oparta została na całkowicie odmiennej koncepcji polityczno-ustrojowej¹². Należy pamiętać, że okres powojenny wymusił na ustawodawcy dostosowanie prawa wykroczeń do zmieniających się założeń ustrojowych, zbudowania systemu prawnopolitycznego opartego na nowych założeniach ideologicznych, właściwych państwu demokracji ludowej i przystępującego do budowania podstaw państwowości socjalistycznej¹³.

Materialne prawo wykroczeń zostało skodyfikowane w drodze rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 11 lipca 1932 r. – Prawo o wykroczeniach¹⁴. Należy jednak podkreślić, iż nie była to pełna i samodzielna kodyfikacja, gdyż nie normowała zasad odpowiedzialności za wykroczenia, odsyłając w tym zakresie do przepisów kodeksu karnego. Część ogólna p.o.w. odnosiła się jedynie do przepisów dotyczących form winy, nieletnich, postaci zjawiskowych, rodzajów i wysokości kar oraz zasad ich wymierzania, a także przedawnienia. Część szczególna z kolei zawierała nieliczny katalog wykroczeń, co szybko okazało się nieodpowiadające realiom ówczesnego życia społecznego. W związku z powyższym część szczególna materialnego prawa wykroczeń stale była uzupełniana w drodze ustaw szczególnych, normujących różnorakie dziedziny życia¹⁵. Jak wskazuje Jan Skupiński, p.o.w. odpowiadało koncepcji kodeksu policyjnego, obejmującego najczęściej występujące wykroczenia, poddane orzecznictwu uprawnionych do orzekania kary pozbawienia wolności organów administracji. Nie było jednak aktem całkowicie odrębnym¹⁶. W systemie prawnym okresu międzywojennego polskie prawo wykroczeń najbardziej było zbliżone do systemu niemieckiego i cechowało się szerokimi uprawnieniami organów administracji, przy jednoczesnym zapewnieniem uruchamianej na żądanie obywatela kontroli sądowej¹⁷.

W konsekwencji zmiany systemu organizacji terenowej w 1950 r. nastąpiła również reforma systemu orzekania w sprawach o wykroczenia. Sprawy o wykroczenia początkowo rozpoznawane były jednoosobowo przez będącego pracownikiem prezydium referenta karno-administracyjnego. Pod koniec 1950 r. tytułem próby w wybranych prezydiach został wprowadzony tryb orzekania kolegialnego, który zapoczątkował uspołecznienie wymiaru sprawiedliwości. Jak zauważają Jolanta Jakubowska-Hara i Katarzyna Łucarz, zaczątkiem tej koncepcji było utworzenie sądów obywatelskich w 1946 r., które rozpoznawały niektóre wykroczenia i występki ścigane z oskarżenia prywatnego oraz najbardziej powszechne czyny przeciwko spokojowi publicznemu, mieniu, bezpieczeństwu przeciwpożarowemu czy też szkodnictwo leśne i polne. Powyższe sądy obywatelskie miały możliwość orzekania środków karnych, nagany oraz odstąpienia od wymierzenia kary¹⁸. Sądy obywatelskie były w pełni organami

¹¹ Dz. U. Nr 66, poz. 454 ze zm. (dalej jako: u.o.k.a.).

¹² Marek (2010): 37.

¹³ Skupiński (1974): 96.

¹⁴ Dz. U. Nr 60, poz. 572 (dalej jako: p.o.w.).

¹⁵ Marek (2012): 12.

¹⁶ Skupiński (1974): 91.

¹⁷ Skupiński (1974): 94.

¹⁸ Jakubowska-Hara, Łucarz (2020): 18.

społecznymi. I mimo że nie rozwinęły swojej działalności, stanowiły znamieną próbę poszukiwania nowych, dostosowanych do ówczesnego ustroju, form orzecznictwa¹⁹.

Na mocy u.o.k.a. powołano usytuowane przy prezydiach rad narodowych wszystkich szczebli kolegia, zniesiono możliwość żądania skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego i zastąpiono ją odwołaniem do kolegiów II instancji przy prezydiach rad narodowych bezpośrednio wyższego szczebla. W zakresie karania kolegia nie miały możliwości orzekania kary aresztu, a w zamian za nią wprowadzono karę pracy poprawczej. Została również obniżona z 4500 do 3000 zł maksymalna kara grzywny. Jednakże w przypadkach społecznej szkodliwości czynu, stopnia zawinienia tudzież innych ważnych okoliczności sprawy, przemawiających za orzeczeniem kary aresztu lub grzywny powyżej 3000 zł, kolegium mogło przekazać sprawę na drogę postępowania sądowego. Nadto u.o.k.a. wprowadziła możliwość orzekania dodatkowej kary podania orzeczenia do publicznej wiadomości. Ocena reformy z 1951 r. nie była jednoznaczna. Z jednej strony podkreślano podniesienie rangi orzecznictwa w sprawach o wykroczenia, a z drugiej – podkreślano nieudolność oddziaływania na sprawców poważniejszych wykroczeń²⁰. Jednak już na mocy dekretu z 4 marca 1953 r. o uzupełnieniu przepisów karnych w sprawach o niewykonanie dostaw obowiązkowych²¹ dopuszczono wymierzanie przez kolegia kary zastępczego aresztu w sprawach niewykonania obowiązkowych dostaw produktów rolnych²².

Następna reforma prawa wykroczeń miała miejsce w 1958 r., kiedy to wydano dwie ustawy wprowadzające szereg zmian, niemniej jednak z zachowaniem koncepcji i ogólnych zarysów modelu ustroju organów orzekających i postępowania w sprawach o wykroczenia. W związku z uchwaleniem ustawy z 22 maja 1958 r. o zaostrzeniu odpowiedzialności karnej za chuli gaństwo²³ oraz ustawy z 2 grudnia 1958 r. o zmianie ustawy z 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym²⁴ przede wszystkim umożliwiono kolegiom orzekanie zarówno zasadniczej, jak i zastępczej kary aresztu. Jednocześnie zmianie tej towarzyszyło całkowite zniesienie kary pracy poprawczej. Możliwość wymierzania zastępczej kary aresztu przez kolegia skutkowała jej orzekaniem nawet w przypadku wykroczeń niezagrażonych taką karą. Konsekwencją przyjęcia koncepcji automatycznego stosowania aresztu zastępczego było zwiększenie ilości osadzonych w i tak już przepelnionych wówczas zakładach karnych²⁵. Przyznanie kolegiom uprawnień do orzekania kary aresztu skutkowało także znacznym zwiększeniem gwarancji w zakresie postępowania w sprawach o wykroczenia przez wprowadzenie, w pewnych przypadkach, dopuszczalności udziału obrońcy zawodowego oraz

¹⁹ Świtała (1979): 3–4.

²⁰ Bojarski (2012): 18.

²¹ Dz. U. Nr 14, poz. 55.

²² Radecki (2013): 11.

²³ Dz. U. Nr 34, poz. 152.

²⁴ Dz. U. Nr 77, poz. 396.

²⁵ Melezini (2010): 360; Gubiński (1963): 59 n.

dopuszczalności zaskarżania do sądu orzeczenia kolegium skazującego na zasadniczą karę aresztu. Od pozostałych orzeczeń nadal przysługiwało odwołanie do kolegium II instancji. Zatem po 1958 r. jedną z kluczowych cech postępowania w sprawach o wykroczenia był dualistyczny system kontroli nieprawomocnych orzeczeń kolegiów²⁶.

Za przełomowy w historii polskiego prawa wykroczeń uważa się rok 1966 z racji wprowadzenia na gruncie ustawy z 17 czerwca 1966 r. o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego²⁷ istotnych zmian o charakterze materialnoprawnym²⁸. Ważna zmiana nastąpiła w części szczególnej prawa materialnego. Ustawodawca nadał bowiem rangę wykroczeń dziesięciu drobnym występkom o charakterze kryminalnym i przekazał je do właściwości kolegiów karno-administracyjnych. Jak wskazuje Skupiński, w tym czasie w polskim ustawodawstwie powstał nowy kierunek polegający na osłabianiu represyjnej reakcji wobec sprawców czynów zabronionych o zdecydowanie małym ciężarze gatunkowym, a nawet na ewentualnej rezygnacji z represji karnej w tych sprawach. Powyższy kierunek w działalności legislacyjnej miał polityczny charakter, wyrażający się w ogólnej tendencji do przekazywania wymiaru sprawiedliwości w ręce społeczeństwa w szerszym niż poprzednio zakresie²⁹. Ważną zmianą wprowadzoną ustawą z 1966 r. było również wprowadzenie nieznaną dotąd na gruncie prawa wykroczeń instytucji warunkowego zawieszenia wykonania zasadniczej kary aresztu. Wprowadzono także system dualistyczny w zakresie procesowego prawa o wykroczeniach w sprawach o czyny przekazane w postaci nowego, fakultatywnego stadium procesu: postępowania przygotowawczego, tj. dochodzenia prowadzonego przy zastosowaniu przepisów ówczesnego k.p.k. W zakresie zaś postępowania we wszystkich sprawach ustawa z 1966 r. nie wprowadziła istotnych zmian³⁰. Ustawa z 1966 r. zapoczątkowała w polskim prawie proces dekryminalizacji w wariantcie określanym kontrawencjonalizacją, polegającą na przesuwaniu niektórych przestępstw do kategorii wykroczeń³¹. Powyższa reforma była więc efektem politycznej idei rozwarstwienia przestępczości, powodującym utworzenie kategorii tzw. czynów przepołowionych, które pomimo ich zbieżnego jurydycznego określenia znamion, w zależności od przyjętego kryterium, stanowiły przestępstwo bądź wykroczenie, a w konsekwencji podlegały różnym reżimom odpowiedzialności represyjnej. Proces przesuwania niektórych przestępstw do kategorii wykroczeń w miarę dalszych prac nad tworzeniem polskiego prawa o wykroczeniach, w szczególności po uchwaleniu ustawy z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń³², ulegał pogłębianiu. Zmianie ulegały nie tylko kryteria wartościujące pod względem kwotowym, jak przykłado-

²⁶ Skupiński (1974): 139–140.

²⁷ Dz. U. Nr 23, poz. 149.

²⁸ Bojarski (2012): 12.

²⁹ Skupiński (1974): 150–152.

³⁰ Skupiński (1974): 157.

³¹ Radecki (2013): 13.

³² Dz. U. Nr 12, poz. 114.

wo przy wartości przedmiotu czynu z art.119 k.w. i art. 278 k.k., lecz także kryteria ocenne znamion czynu zabronionego, takie jak wypadek drogowy i kolizja drogowa³³.

III. NOWY ROZDZIAŁ W HISTORII PRAWA WYKROCZEŃ

Nowy rozdział w historii polskiego prawa wykroczeń rozpoczął się wraz ze stworzeniem kompleksowej kodyfikacji prawa o wykroczeniach z 20 maja 1971 r., tj. kodeksu wykroczeń³⁴, kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia³⁵, przepisów wprowadzających kodeks wykroczeń³⁶, przepisów wprowadzających kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia³⁷ oraz ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń³⁸. Ustawowy model polskiego prawa o wykroczeniach stworzony poprzez powyższą kodyfikację stanowił niejako podsumowanie ewolucji tej dziedziny prawa, dającej wyraz wszystkim podstawowym tendencjom rozwojowym³⁹. Ustawodawca przyjął wówczas, że Kodeks wykroczeń samodzielnie normuje zasady odpowiedzialności za wykroczenia, bez recypowania przepisów Kodeksu karnego. Na podstawie tego założenia rozbudowana została jego część ogólna, obejmująca: zasady odpowiedzialności, kary zasadnicze i dodatkowe oraz zasady ich wymiaru, zastosowanie środków oddziaływania wychowawczego, warunkowe zawieszenie wykonania kary aresztu, przedawnienie orzekania, wykonanie kary oraz zatarcie ukarania, wyjaśnienie wyrażeń ustawowych, jak i stosunek do ustaw szczególnych⁴⁰. Kodeks wykroczeń z 1971 r. miał stanowić w pełni samodzielną kodyfikację, a liczne przepisy w nim zawarte oznaczały pogłębienie rozpoczętego w 1966 r. procesu kontrawencjonalizacji. Proces ten był również obecny na gruncie ustawodawstwa pozakodeksowego⁴¹. Kodyfikacja prawa wykroczeń z 1971 r. stanowiła zatem początkowy etap porządkowania części szczególnej materialnego prawa wykroczeń⁴². I jak zauważa Jerzy Szumski, wprowadzone Kodeksem wykroczeń z 1971 r. zmiany w głównej mierze ukierunkowane były na zaostrzenie poziomu ustawowej intensywności penalizacji. Nowe rozwiązania kontynuowały bowiem punitywną tendencję legislacyjną. Niemniej jednak nowa kodyfikacja nie nakazywała prowadzenia surowej polityki karnej, gdyż przewidywała jednocześnie wiele możliwości łagodnego reagowania na wykroczenia⁴³. Poza pewnymi zmianami, general-

³³ Liżyńska (2013): 254–256.

³⁴ Dz. U. Nr 12, poz. 114.

³⁵ Dz. U. Nr 12, poz. 116.

³⁶ Dz. U. Nr 12, poz. 115.

³⁷ Dz. U. Nr 12, poz. 117.

³⁸ Dz. U. Nr 12, poz. 118.

³⁹ Kocel-Krekora (1987): 23.

⁴⁰ Bojarski (2012): 23.

⁴¹ Radecki (2013): 14–15.

⁴² Gubiński (1972): 37 n.

⁴³ Jakubowska-Hara, Łucarz (2020): 70; za: Szumski (1995): 124.

nie kodyfikacja z 1971 r. stanowiła kontynuację modelu ukształtowanego ustawą z 15 grudnia 1951 r., gdyż następujące po jej przyjęciu modyfikacje dotyczyły zwłaszcza materialnego prawa o wykroczeniach, przybliżając je sukcesywnie do prawa karnego⁴⁴.

W zakresie ewolucji orzekania w sprawach o wykroczenia warto zwrócić uwagę na związki kodyfikacji prawa wykroczeń z 1971 r. z ustawą z 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks postępowania karnego⁴⁵. Ówczesny k.p.w. z 1971 r. nie zdołał sprostać wymogom „pełności” ujętych w nim uregulowań. Dlatego w niektórych sytuacjach procesowych odpowiednie stosowanie przepisów k.p.k. z 1969 r. pozwalało zachować jednakowe wzorce procedowania przed kolegiami i zapobiegało arbitralności w praktyce⁴⁶. Kodeks z 1969 r. w rozdziale 46 regulował postępowanie sądowe w sprawach o wykroczenia. Zgodnie z art. 455 k.p.k. z 1969 r. w przypadkach spraw o wykroczenia przekazanych sądowi na podstawie odrębnych przepisów, o ile przepisy rozdziału 46 nie stanowiły inaczej, stosowano przepisy o postępowaniu uproszczonym. W ówczesnym stanie prawnym sądowe postępowanie w sprawach o wykroczenia miało charakter wyjątkowy i przybierało formę unormowanego w k.p.k. z 1969 r. szczególnego postępowania karnego⁴⁷.

Niezmienny od samego początku kodyfikacji wykroczeń pozostaje katalog kar. Ustawodawca w 1971 r. zaliczył do kar zasadniczych: areszt, ograniczenie wolności, grzywnę oraz naganą, systematyzując je od najbardziej po najmniej represyjną. Przez ponad pięćdziesiąt lat obowiązywania Kodeksu wykroczeń systematyka kar nie zmieniła się, aczkolwiek na gruncie nowelizacji z 1998 r.⁴⁸ określenie „kar zasadniczych” zmieniono na „kary”. Zmieniały się natomiast granice wymiaru poszczególnych kar. Obecnie wymiar kary aresztu utrzymywany jest w przedziale od pięciu do trzydziestu dni, wymiar kary ograniczenia wolności wynosi miesiąc, kara grzywny oscyluje w granicach od 20 do 5000 zł, chyba że kodeks stanowi inaczej. W zakresie wymiaru kary grzywny istotna zmiana została wprowadzona z dniem 1 stycznia 2022 r.: tzn. – ustawodawca wprowadził art. 24 § 1a k.w., przewidujący zwiększenie jej górnej granicy do wysokości 30 000 zł za wymienione wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji⁴⁹. Najłagodniejszą zaś karą przewidzianą w unormowaniach Kodeksu wykroczeń jest nagana. I choć zasadność utrzymywania aktualnego katalogu kar za wykroczenia jest przedmiotem dyskusji w doktrynie, nie zauważa się dążeń ustawodawcy do zmian w tym zakresie.

⁴⁴ Jakubowska-Hara, Łucarz (2020): 78.

⁴⁵ Dz. U. 1969, Nr 13, poz. 96 (dalej jako: k.p.k. z 1969 r.).

⁴⁶ Łucarz, Muszyńska (2021): 276.

⁴⁷ Grzegorzczak (1989): 47.

⁴⁸ Ustawa z 28 sierpnia 1998 r. o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń, ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawy o ustroju kolegów do spraw wykroczeń, ustawy – Kodeks pracy i niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 113, poz. 717.

⁴⁹ Grzywna do 30 000 zł wymierzana jest za wykroczenia określone w art. 86 § 1, 1a i 2, art. 86b § 1, art. 87 § 1, art. 92 § 1 i 2, art. 92a § 2, art. 92b, art. 93 § 1, art. 94 § 1, art. 96 § 3 lub art. 97 k.w. Przepis dodany ustawą z 2 grudnia 2021 r., Dz. U. 2021, poz. 2328.

Od czasu uchwalenia Kodeksu wykroczeń w 1971 r. niewiele zmieniło się także w zakresie innej reakcji karnej na wykroczenie, tj. środków karnych. Początkowo funkcjonująca nazwa „kary dodatkowe” nowelizacją z 1998 r. zastąpiona została nazwą „środki karne”. Niewielkiej zmianie uległ ich katalog. Także recypowane z Kodeksu karnego już w 1971 r. instytucje w postaci warunkowego zawieszenia wykonania kary aresztu czy recydywy za wykroczenia pozostają niezmienione od początku kodyfikacji wykroczeń, a podnoszone często w literaturze przedmiotu, wymagające zmian niedoskonałości tych instytucji zdają się pozostawać niezauważone przez ustawodawcę.

IV. AKTUALNE WYZWANIA PRAWA WYKROCZEŃ

Myśl o potrzebie reformy prawa wykroczeń nie jest nowa. Pojawiła się w Polsce już w latach osiemdziesiątych XX w., kiedy to na mocy Zarządzenia Prezesa RM z 8 lutego 1988 r. powołano przy Ministrze Spraw Wewnętrznych Komisję do spraw Reformy Prawa o Wykroczeniach. Natomiast 17 listopada 1989 r. Minister Sprawiedliwości powołał Zespół do spraw Reformy Prawa Karnego i Prawa o Wykroczeniach w ramach Komisji do spraw Reformy Prawa Karnego⁵⁰. Kluczowa dla historii prawa wykroczeń była, podjęta na fali transformacji ustrojowej, ustawa z 8 czerwca 1990 r.⁵¹, która zapoczątkowała usądowienie prawa wykroczeń. Wcześniejsze kolegia rejonowe do spraw wykroczeń, mieszczące się przy terenowych organach administracji państwowej, zostały zastąpione kolegiami do spraw wykroczeń przy sądach rejonowych. Jednocześnie rozpoznawanie środków zaskarżenia przekazano sądom rejonowym, znosząc kolegia odwoławcze⁵². Również istotna dla ewolucji prawa wykroczeń w zakresie orzekania była uchwalona 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁵³, która stanowiła w art. 237, iż w okresie 4 lat od jej wejścia w życie, tj. od 17 października 1997 r., w sprawach o wykroczenia orzekały kolegia do spraw wykroczeń, przy czym o karze aresztu orzekał sąd. Odwołania od orzeczeń kolegium rozpatrywane były natomiast przez sąd. W związku z powyższym ustawodawca stanął przed wyzwaniem wprowadzenia istotnych zmian zarówno na gruncie materialnego, jak i procesowego prawa o wykroczeniach. Przede wszystkim należy tutaj zwrócić uwagę na uchwalenie ustawy z 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁵⁴ oraz ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁵⁵. Projektodawca w uzasadnieniu projektu usta-

⁵⁰ Radecki (2013): 85.

⁵¹ Ustawa z 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.

⁵² Radecki (2013): 18.

⁵³ Dz. U. Nr 78, poz. 483.

⁵⁴ Dz. U. Nr 106, poz. 1148.

⁵⁵ Dz. U. Nr 106, poz. 1149.

wy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia twierdził, że kodeks ten opiera się na założeniu o orzekaniu w sprawach o wykroczenia przez sądy, podkreślając, iż nie jest ono postępowaniem karnym i stanowi wypełnienie wymogu konstytucyjnego⁵⁶. Z kolei w obszarze ewolucji unormowań Kodeksu wykroczeń na uwagę zasługuje także projekt Kodeksu wykroczeń z grudnia 2002 r., który zakładał koncepcję kodyfikacji całościowej (składał się z 478 artykułów) oraz recypowanie niektórych przepisów Kodeksu karnego w zakresie zasad odpowiedzialności, okoliczności ją wyłączających, zasad wymiaru kary oraz wyjaśnienia wyrażeń ustawowych. Powyższa koncepcja nie uzyskała jednak aprobaty Rady Legislacyjnej i w konsekwencji zaniechano dalszych prac nad projektem⁵⁷.

Na przestrzeni ponad 50 lat obowiązywania aktualnego Kodeksu wykroczeń był on wielokrotnie nowelizowany, a katalog wykroczeń, jak i postępowanie w sprawach o wykroczenia wciąż ewoluują. Pojawiały się bowiem nowe czyny zabronione jako wykroczenia⁵⁸, następowała częściowa dekryminalizacja przestępstw polegająca na przesunięciu ich do kategorii wykroczeń⁵⁹ bądź odwrotnie⁶⁰. Coraz częściej zauważalna jest również konwersja wykroczeń do kategorii deliktów administracyjnych⁶¹.

⁵⁶ Uzasadnienie do projektu Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, Druk Sejmowy Nr 2465, s. 33.

⁵⁷ Radecki (2013): 95 n.

⁵⁸ Np. art. 86a k.w. dodany na mocy ustawy z 30 marca 2021 r., Dz. U. poz. 720, zgodnie z którym przekraczanie dopuszczalnej prędkości na chodniku lub drodze dla pieszych przez kierującego rowerem, hulajnogą elektryczną lub urządzeniem transportu osobistego oraz przez osobę poruszającą się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch lub nieustąpienie pierwszeństwa pieszemu zagrożone jest karą grzywny albo nagany. Jak wskazuje projektodawca w uzasadnieniu Rządowego projektu ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Druk nr 911: 13), penalizacja czynu zabronionego polegającego na poruszaniu się chodnikiem lub drogą dla pieszych z prędkością większą niż prędkość zbliżona do prędkości pieszego lub nieustąpieniu pierwszeństwa pieszemu była spowodowana koniecznością zapewnienia spełniania niektórych obowiązków wskazanych w zmienianym przepisach ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Innym przykładem jest wprowadzony z dniem 1 stycznia 2022 r., na mocy ustawy z 2 grudnia 2021 r. (Dz. U. 2021, poz. 2328), art. 86b k.w., penalizujący nieustąpienie pierwszeństwa pieszemu i inne wykroczenia naruszające pierwszeństwo pieszego.

⁵⁹ Np. art. 87 § 1a k.w. dodany na mocy ustawy z 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247), którym to przepisem projektodawca dokonał kontrawencjonalizacji występku z art. 178a § 2 k.k. polegającego na odpowiedzialności za wykroczenie tego, kto, znajdując się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem podobnie działającego środka, prowadzi na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub w strefie ruchu inny pojazd niż pojazd mechaniczny.

⁶⁰ Np. art. 62 k.w. penalizujący zachowanie polegające na znęcaniu się nad zwierzęciem został uchylony ustawą z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. Nr 111, poz. 724), a zachowanie polegające na znęcaniu się nad zwierzęciem zostało spenalizowane jako przestępstwo w art. 35 ust. 1a powyższej ustawy.

⁶¹ Np. wykroczenie z art. 70 uchylonej 1 stycznia 2016 r. ustawy z 29 lipca 2005 r. o użytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (t.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 1155 ze zm.), które polegało na przeprowadzaniu, wbrew przepisom art. 5, demontażu użytego sprzętu poza zakładem przetwarzania. Powyższe wykroczenie było zagrożone grzywną od 2000 do 100 000 zł. W obecnej obowiązującej ustawie z 11 września 2015 r. o użytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (t.jedn.: Dz. U. 2020, poz. 1893), art. 91 pkt 33 lit a) stanowi, że administracyjnej karze pieniężnej podlega ten, kto wbrew przepisom art. 46 prowadzi demontaż użytego sprzętu lub przygotowuje

Wielokrotnie podnoszona była, i nadal jest, potrzeba reformy tej dziedziny prawa. Pojawiają się nowe, różnorakie propozycje zmian: od likwidacji kategorii wykroczeń i włączenia wykroczeń porządkowych do prawa administracyjnego, przez propozycję włączenia wykroczeń kryminalnych do Kodeksu karnego (zwraca się przy tym uwagę na zbędną totalną jurydyzację wykroczeń administracyjnych⁶² i postawienie nieproporcjonalnie wysokich do wagi konkretnej sprawy wymagań dowodowych, proceduralnych itd.⁶³), propozycje pozostawienia jako wykroczeń tylko czynów kryminalnych i wyeliminowaniu czynów o charakterze administracyjnym, aż po propozycje pozostawienia wykroczeń w niezmienionej formie. Jedną z najczęściej pojawiających się w piśmiennictwie propozycji zmian jest poddanie kognicji organów administracji publicznej wykroczeń o charakterze porządkowym łącznie z deliktami administracyjnymi, z zastrzeżeniem uprzedniego wprowadzenia ogólnych zasad odpowiedzialności za nie, co dałoby możliwość realnego nadzoru sądów nad nakładaniem kar w trybie administracyjnym⁶⁴. Wojciech Radecki wskazuje na zasadność wyodrębnienia wykroczeń porządkowych i wykroczeń o charakterze kryminalnym i zakwalifikowania tych pierwszych do kategorii deliktów administracyjnych. Autor ten podkreśla coraz bardziej zacierającą się różnicę pomiędzy wykroczeniami i deliktami administracyjnymi, co powoduje konieczność zmian w tym zakresie, w tym w szczególności usankcjonowania zasad odpowiedzialności za delikty administracyjne⁶⁵.

Pojawiają się również postulaty dalej idące, polegające na zlikwidowaniu wykroczeń jako odrębnej gałęzi prawa i uproszczeniu systemu prawnego, w którym obowiązywałby podział na przestępstwa i delikty administracyjne⁶⁶. Katarzyna Łucarz i Anna Muszyńska wskazują na konkurencyjność tego postulatu w stosunku do koncepcji historycznie zakorzenionej w polskim porządku prawnym oraz godnego rozważenia jako takiego, który nakreśla wizję stworzenia optymalnego modelu, likwidującego wady jego poprzednika, takie jak anachronizmy, niespójności czy też wątpliwe konstrukcje normatywne. Jednocześnie autorki słusznie wskazują na obawy co do tego, czy polski ustawodawca jest gotowy na takie zmiany, i jednocześnie opowiadają się po stronie zwolenników tradycyjnego ujęcia modelu wykroczeniowego opartego na zasadach ogólnych prawa karnego⁶⁷.

Propozycje zmian w zakresie materialnego prawa wykroczeń czynią także aktualnymi rozważania nad zmianami w modelu postępowania w sprawach o wykroczenia. Przy omawianych powyżej koncepcjach wydaje się racjonalne, że organami uprawnionymi do orzekania w tych sprawach byłyby organy pozasądowe. Za przekazaniem wszystkich wykroczeń kognicji organów poza-

do ponownego użycia zużyty sprzęt oraz odpady powstałe po demontażu zużytego sprzętu poza zakładem przetwarzania.

⁶² Kmieciak (2002): 11.

⁶³ Starościak (1969): 381.

⁶⁴ Kowalczyk (2016).

⁶⁵ Radecki (2014): 28.

⁶⁶ Daniluk (2020): 609 n.

⁶⁷ Łucarz, Muszyńska (2021): 282–283.

sądowych opowiadają się już od dawna liczni praktycy, w szczególności sędziowie, argumentując to możliwością znaczącego odciążenia sądów. W 2013 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości pojawiła się idea powołania e-sądu, do którego kognicji miałyby także należeć sprawy o wykroczenia, w których uzasadnionym, z punktu widzenia celu kary, byłoby wymierzenie grzywny. Miałyby to uprościć i przyspieszyć procedowanie spraw o wykroczenia. Nieobca jest także idea powrotu do instytucji kolegiów ds. wykroczeń, w których orzekać mieliby referendarze sądowi, asystenci sędziów czy absolwenci Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury⁶⁸. Emil Pływaczewski i Ewa Guzik-Makaruk wskazują, że pomysł ten nie jest pozbawiony racjonalnego podejścia, gdyż sam ustawodawca wskazuje na zbędne angażowanie sędziów do czynności, które z powodzeniem mogą być dokonywane przez czynnik niesądowy⁶⁹.

Poszukiwanie optymalnego modelu orzekania w sprawach o wykroczenia jest przedmiotem szerokiego dyskursu społeczno-prawnego. Wskazać tu należy postulat wprowadzenia do systemu wymiaru sprawiedliwości instytucji sądów pokoju. Miałyby one stanowić remedium na przeciążenie wymiaru sprawiedliwości, m.in. przez przyspieszenie rozpoznawania sporów drobnych, zwiększenie zaufania do wymiaru sprawiedliwości przez oddanie wyboru sędziów pokoju lokalnej społeczności, oszczędność czasu związaną z rozpoznawaniem spraw bliżej miejsca zamieszkania większości uczestników postępowań sądowych⁷⁰. Jak widać, przemodelowanie postępowania w sprawach o wykroczenia nie będzie rzeczą prostą. Tym bardziej gdy weźmie się pod uwagę art. 237 Konstytucji RP⁷¹, zgodnie z którym organem właściwym do orzekania w sprawach o wykroczenia jest sąd. Oczywiście można założyć, że sądy będą instytucją, do której należy weryfikacja orzeczeń organów pozasądowych, by spełnić wymóg postawiony przez ustawę zasadniczą, czy jednak ustawodawca poradzi sobie z tymi zmianami na tyle, by dokonane zmiany nie budziły wątpliwości w zakresie poprawności systemu legislacyjnego?

V. KONKLUZJE

„Administratywizacja” prawa karnego, zauważalna także na gruncie prawa wykroczeń, zaznacza się już bardzo wyraźnie⁷², a tym samym obszar pogranicza pomiędzy prawem karnym a prawem administracyjnym wydatnie się rozszerza. O ile powyższe rozwiązania z teoretycznego punktu widzenia są zasadne z wielu względów, niosą również ze sobą szereg wątpliwości. Unormowania określające zasady odpowiedzialności za tzw. delikty administracyjne powstałe w wyniku przekształcenia w nie przestępstw czy wykroczeń oraz dy-

⁶⁸ Piasecka-Sobkiewicz (2013); Postulski (2011): 22.

⁶⁹ Pływaczewski, Guzik-Makaruk (2016): 163.

⁷⁰ Uzasadnienie do Druku Sejmowego nr 1760: 46; uzasadnienie do Druku Sejmowego nr 1761: 12 n.

⁷¹ Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.

⁷² Zalewski (2021): 75.

rektywy wymiaru administracyjnych kar pieniężnych zdają się niewystarczająco precyzyjnie określone. W konsekwencji wprowadzenie w życie radykalnych zmian jawi się jako proces niezwykle trudny.

Pomimo wieloletniej debaty, zarówno w środowisku naukowym, jak i wśród praktyków, model orzecznictwa w sprawach o wykroczenia pozostaje niezmienniony. Potrzeba zmian w celu przyspieszenia postępowań w tym zakresie, odciążenia sądów od spraw błahych, jakimi w dużej mierze są wykroczenia, została dostrzeżona już wiele lat temu, jednakże wciąż brakuje konkretnych rozwiązań. Bez wątpienia prawo wykroczeń jest bardzo dynamiczną i trudną w stosowaniu częścią gałęzi prawa karnego. Tym bardziej podnoszona w doktrynie potrzeba reformy prawa wykroczeń i ustawowego uporządkowania sfery wykroczeń i sankcji karnych, a tym samym rozważenie, jaki model orzecznictwa w przypadku wykroczeń będzie optymalny, jest w pełni uzasadniona⁷³, gdyż pomimo licznych nowelizacji Kodeksu wykroczeń z 1971 r., nie jest on w pełni przystosowany do współczesnych uwarunkowań.

- Bojarski, M., Płońska, A., Świda, Z. (2012). *Podstawy materialnego i procesowego prawa o wykroczeniach*. Wrocław.
- Daniluk, P. (2020). Zapis debaty eksperckiej „Podstawowe problemy i przyszłość prawa wykroczeń”, która odbyła się 06.03.2019 r. w Warszawie, [w:] P. Daniluk (red.), *Reforma prawa wykroczeń*. Tom 2. Warszawa: 607–660.
- Grzegorzczak, T. (1989). Sugestie co do zakresu zmian przepisów działu I k.p.w. *Zagadnienia Wykroczeń* 4/5: 46–56.
- Gubiński, A. (1963). Areszt zasadniczy i zastępczy. *Zagadnienia Karno-Administracyjne* 6: 53–62.
- Gubiński, A. (1972). *Prawo karno-administracyjne*. Warszawa.
- Jakubowska-Hara, J., Łucarz, K. (2020). Kierunki reform polskiego prawa wykroczeń w perspektywie historycznoprawnej, [w:] P. Daniluk (red.), *Reforma prawa wykroczeń*. Tom 2. Warszawa: 5–90.
- Kmieciak, R. (2002). Sprawa o wykroczenie a proces karny (czy wymiar sprawiedliwości staje się jeszcze jednym „urządzeniem administracyjnym?”). *Prokurator* 3/4: 7–14.
- Kocel-Krekora, Z. (1987). Kierunki rozwoju polskiego prawa wykroczeń. *Zagadnienia Wykroczeń, XXXV-lecie kolegiów do spraw wykroczeń* 2: 16–24.
- Kowalczyk, A. (2016). Klasyfikacja i modele odpowiedzialności za drobne czyny bezprawne, [w:] A. Światłowski (red.), *W poszukiwaniu optymalnego modelu orzekania w sprawach o drobne czyny zabronione*. Kraków: 9–21.
- Liżyńska, K. (2013). Z problematyki czynów przepołowionych. *Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego* 29: 253–266.
- Łucarz, K., Muszyńska, A. (2021). Ewolucja polskiego systemu wykroczeń – przez autorytaryzm do demokracji. Cz. 2. *Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem* 1: 263–287.
- Marek, A. (2010). Pojęcie prawa karnego, jego funkcje i podział, [w:] A. Marek (red.), *System prawa karnego*. Tom 1: *Zagadnienia ogólne*. Warszawa: 1–48.
- Marek, A. (2011). Niedokończona reforma prawa wykroczeń, [w:] A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger (red.), *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu*. Lublin: 663–673.
- Marek, A. (2012). *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*. Warszawa.
- Melezini, M. (2010). Inne rodzaje kar, [w:] M. Melezini (red.), *System prawa karnego*. Tom 6: *Kary i środki karne. Poddanie sprawcy próbie*. Warszawa: 349–380.

⁷³ Marek (2011): 672.

- Piasecka-Sobkiewicz, M. (2013). Pomysł resortu sprawiedliwości: e-kolegium do spraw wykroczeń. *Dziennik Gazeta Prawna* z 28 lutego 2013.
- Pływaczewski, E., Guzik-Makaruk, E. (2016). Kilka uwag na tle czynów przepołowionych po nowelizacji z 2013 roku, [w:] J. Sawicki, K. Łucarz (red.), *Na styku prawa karnego i prawa o wykroczeniach. Zagadnienia materialnoprawne oraz procesowe*. Tom 1. Wrocław: 149–175.
- Postulski, K. (2011). Udział referendarzy sądowych w postępowaniu karnym według projektu zmian KPK. *Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury* 4: 12–26.
- Radecki, W. (2013). Wprowadzenie. Miejsce prawa wykroczeń w systemie prawa, [w:] M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*. Warszawa: 3–97.
- Radecki, W. (2014). Dezintegracja polskiego prawa penalnego. *Prokuratura i Prawo* 9: 5–28.
- Skupiński, J. (1974). *Model polskiego prawa o wykroczeniach*. Wrocław.
- Starościak, J. (1969). Rozważania o orzecznictwie karno-administracyjnym, [w:] J. Fiema (red.), *Studia prawnicze. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Dr Witolda Świdy*. Warszawa: 375–383.
- Szumski, J. (1995). *Środki penalne w polskim prawie wykroczeń na tle doświadczeń praktyki*. Lublin.
- Światała, K. (1979). Ewolucja prawa wykroczeń. *Zagadnienia Wykroczeń* 6: 1–8.
- Zalewski, W. (2021). Administratywizacja prawa karnego, [w:] M. Bogusz, W. Zalewski (red.), „Administratywizacja” prawa karnego czy „kryminalizacja” prawa administracyjnego? Gdańsk: 75–100.