

KATARZYNA ŁUCARZ

ORCID: 0000-0003-3130-2389

Uniwersytet Wrocławski
katarzyna.luczar@uwr.edu.pl

ANNA MUSZYŃSKA

ORCID: 0000-0003-2008-382X

Uniwersytet Wrocławski
anna.muszynska@uwr.edu.pl

Ewolucja polskiego systemu wykroczeń — przez autorytaryzm do demokracji. Część 1

Abstrakt: Opracowanie jest głosem w debacie nad przyjęciem optymalnego modelu reakcji na wykroczenia. Rozważaniam w tym zakresie towarzyszy historyczne ujęcie rozwoju prawa wykroczeń, które ukazuje interesujący obraz oryginalnych propozycji normatywnych formułowanych w czasach dwudziestolecia międzywojennego, następnie czasach autorytaryzmu, aż po współczesność. Ich wnikliwa analiza pozwala wyodrębnić charakterystyczne dla prawa wykroczeń etapy: pierwszy — od 1919 do 1951 roku, odzwierciedlający administracyjny wzorzec rozpatrywania spraw o wykroczenia przechodzący stopniowo w model mieszany; drugi — od 1952 do 1990 roku, reprezentujący model pośredni pomiędzy systemem administracyjnym a sądowym, wyróżniający się działaniem kolegiów orzekających w sprawach o wykroczenia, wzmocniony kodyfikacją prawa wykroczeń z 1971 roku; wreszcie trzeci etap — od roku 1990, zapowiadający kierunek usądowienia prawa wykroczeń, pogłębiony wejściem w życie kompleksowej kodyfikacji prawa karnego z 1997 roku, do której bardzo „zblizono” prawo wykroczeń, i — na koniec — zwieńczony w 2001 roku przyjęciem w pełni sądowego modelu orzeczniczego. Przedstawiony schemat normatywnego działania polskiego ustawodawcy w efekcie finalnym wyłonił karnistyczny model prawa wykroczeń oparty na tak zwanym małym kodeksie karnym, czyli zawierającym regulacje materialnoprawne kodeksie wykroczeń z 1971 roku, oraz wskazanej już ustawie procesowej z 2001 roku, określającej zakres kognicji sądów orzekających w sprawach o wykroczenia.

Z perspektywy historycznej utrzymanie wykroczeń w ramach prawa karnego i przyjęcie do ich rozstrzygania zasad odpowiedzialności karnej można postrzegać jako uznanie pewnej koncepcji modelu w sprawach o wykroczenia i jej konsekwentną realizację. Niemniej jednak dynamika prawa oraz występujące w jego obszarze niedostatki legislacyjne od pewnego czasu wymuszają poszukiwanie nowych rozwiązań prawnych przeciwdziałających bezprawiu administracyjnemu czy też bezprawiu karnemu o mniejszej społecznej szkodliwości. Chodzi tu zwłaszcza o ich penalizację w postaci deliktów administracyjnych, to jest czynów zabronionych pod groźbą administracyjnej

sankcji pieniężnej, których konstrukcja przypomina przestępstwa bądź wykroczenia. Mimo wyraźnego podobieństwa czyny te nie są zaliczane do wskazanej kategorii, wobec czego nie stosuje się do nich gwarancji właściwych dla odpowiedzialności karnej. Wystąpienie tego rodzaju zjawiska w rozwoju prawa niewątpliwie aktualizuje pytanie, czy w prawie wykroczeń należy dalej rozwijać model karnistyczny, w zasadzie odpowiadający współczesnemu, czy może właściwsze byłoby przyjęcie innego kierunku i stworzenie *stricte* administracyjnego modelu odpowiedzialności za drobniejsze czyny zabronione.

W debacie publicznej i piśmiennictwie prawniczym można oczywiście odnaleźć zróżnicowane wypowiedzi praktyków i przedstawicieli nauki odnoszących się do reformy wykroczeń. Nie wchodząc w szczegóły formułowanych propozycji, autorkom niniejszego opracowania bliższe pozostają poglądy zwolenników tradycyjnego ujęcia modelu wykroczeniowego, w którym wzorowanie zasad odpowiedzialności za wykroczenia na zasadach ogólnych prawa karnego uważa się za prawidłowe. Stanowisko to nie wyklucza potrzeby działań nowelizacyjnych, a raczej wyraża, na tę chwilę, nieprzekonanie co do zasadności całkowitej zmiany modelowej. Konieczność nowelizacji części ogólnej kodeksu wykroczeń, w tym katalogu środków reakcji na wykroczenia, czy aktualizacji części szczególnej, obejmującej choćby przekształcenie niektórych wykroczeń w delikty administracyjne, zdaniem autorek stanowi wystarczająco poważne wyzwanie legislacyjne. Utrzymanie prawa wykroczeń jako odrębnej gałęzi prawa wymusza także odniesienie się do przyjętych struktur ustrojowych i procesowych oraz zgłaszanych w tym obszarze zmian. Podejmując ten wątek, autorki opracowania reprezentują mało popularne obecnie stanowisko utrzymania trybu sądowego w rozpoznawaniu spraw o wykroczenia. W przypadku wykroczeń możemy mówić o czynach mniejszej wagi, zabronionych przez ustawę pod groźbą kary, której wymierzenie należy do kompetencji organu sprawującego wymiar sprawiedliwości i zostaje poprzedzone procesem ustalenia winy. Niezbędne jest wobec tego zachowanie zasad odpowiedzialności nakierowanych na zabezpieczenie gwarancji uczestników postępowania, które może zapewnić jedynie postępowanie sądowe. Przekazanie wykroczeń organom niesądowym zaprzecza tym zasadom, wzbudza ponadto wątpliwości natury konstytucyjnej. Takie podejście nie zwalnia oczywiście ustawodawcy z obowiązku zwiększenia mechanizmów uproszczenia i przyspieszenia postępowania w sprawach o wykroczenia. Poza optymalizacją płaszczyzny procesowej należałoby także zastanowić się nad usprawnieniem rozwiązań organizacyjnych mieszczących się jednak w już istniejących strukturach. W każdym razie respekt dla dotychczasowych, wieloletnich działań ustawodawcy przemawia za kontynuacją aktualnego modelu prawa wykroczeń, oczywiście przy założeniu jego racjonalizacji. Autorki podkreślają, że w obecnych realiach niestabilności prawa można wyrazić obawę co do istnienia warunków do premodelowania prawa wykroczeń w kierunku odmiennym od realizowanego.

Słowa kluczowe: wykroczenie, delikt administracyjny, prawo karno-administracyjne, kolegia orzekające.

EVOLUTION OF THE POLISH PETTY OFFENCES SYSTEM — THROUGH AUTHORITARIANISM TO DEMOCRACY. PART 1

Abstract

The study is a voice in the debate on adopting an optimal model of response to offences. Considerations in this area are accompanied by a historical approach to the development of the misdemeanour law which presents an interesting picture of original normative proposals articulated in the interwar period, then in the authoritarian times, and finally in the contemporary period. Their in-depth analysis enables us to distinguish stages which are typical for the misdemeanour law, i.e. the first stage encompassing the years from 1919 to 1951, reflecting an administrative standard of

investigating misdemeanour cases, changing gradually into a mixed model. Another stage commencing in 1952 and lasting until 1990, representing an intermediate model between the administrative and court systems, distinguished by the activity of the boards adjudicating in cases concerning misdemeanours, enhanced by the codification of the misdemeanour law dated 1971. Finally, the third stage commencing in 1990, announcing the direction of establishing the misdemeanour law, deepened by entry into force of a comprehensive codification of the criminal law dated 1997, to which the misdemeanour law was strikingly similar, ending with the adoption of a comprehensive adjudicative model in 2001. The presented scheme of the normative activity of the Polish legislator has brought a penal model of the misdemeanour law based on the so-called petty criminal code, i.e. containing material and legal regulations in the misdemeanour law of 1971 and the aforementioned Lawsuit Act of 2001 specifying the scope of cognition of the courts adjudicating in cases concerning misdemeanours.

From a historical perspective, maintaining misdemeanours as part of criminal law and adopting the principles of criminal liability to resolve them can be perceived as acknowledgement of a certain concept of the model in cases concerning misdemeanours and its consistent implementation. Nevertheless, dynamics of the law and its legislative deficiencies have been enforcing the search for new legal solutions counteracting administrative anarchy or criminal anarchy of minor social harmfulness. In particular, it is about their penalisation in the form of administrative torts, i.e. forbidden acts subject to an administrative pecuniary sanction, the construction of which resembles offences or misdemeanours. Despite explicit resemblance, those acts are not classified within a given category; therefore, guarantees relevant for criminal liability are not applied thereto. The existence of this phenomenon in the development of the law undoubtedly updates the question of whether the penal model should be developed further as a part of the misdemeanour law, corresponding in fact to the contemporary model, or if maybe it would be more proper to adopt another direction and create a strictly administrative model of liability for minor forbidden acts.

In the public debate and in legal literature, one can obviously find various statements of practitioners and representatives of science referring to the reform of misdemeanours. Leaving the details of the articulated proposals, the authors of this study are closer to the supporters of the traditional approach to the misdemeanour model which implies that it is correct to base the principles of liability for misdemeanour on the general principles of criminal law. This approach does not exclude the need for amendment measures, but at the moment it rather manifests the lack of belief that a complete change of the model is justified. The necessity to amend the general part of the misdemeanour code, including the catalogue of response methods to misdemeanours, or to update the detailed part covering transformation of some petty offences into administrative torts is, in the authors' opinion, a sufficiently serious legislative challenge. Treating the misdemeanour law as a separate branch of the law also requires reference to the adopted political and procedural structures as well as changes reported in this area. Taking up this thread, the authors of the study represent a quite unpopular approach of maintaining the court proceedings in the examination of cases concerning misdemeanours. In the case of misdemeanours, we are dealing with minor offences prohibited by the law and subject to a penalty, the imposition of which falls within the competence of a judicial authority and is preceded by the process of determining guilt. Therefore, it is indispensable to maintain the principles of liability aimed at securing the guarantees of the proceedings' participants, which can only be ensured by the court proceedings. Providing non-judicial authorities with misdemeanours contradicts the aforementioned principles and raises doubts of a constitutional nature. Obviously, such an approach does not release the legislator from the obligation to increase the mechanisms of simplifying and accelerating the proceedings concerning misdemeanours. Apart from the optimisation of the procedural level, one should also consider improving organisational solutions within existing structures. Either way, respect for the existing long-term activities of the legislator speaks in favour of continuing the current misdemeanour law model, assuming of course its rationalisation.

The authors emphasise that currently, in the face of legal instability, one may express concern as to the existence of conditions that would enable a change in the approach to misdemeanours.

Keywords: petty offence, administrative tort, criminal administrative law, adjudicating college/entity.

Polski system prawa wykroczeń można postrzegać jako wciąż ewoluujący. Od dłuższego czasu poddawany jest on procesowi weryfikacji i naznaczony poszukiwaniami optymalnego modelu reakcji na drobniejsze czyny zabronione. Przyłączając się do tych poszukiwań, należy najpierw ukazać perspektywę historycznoprawną, która pozwala prześledzić różne etapy rozwoju prawa wykroczeń. Obrazuje ona drogę przemian naznaczoną oryginalnymi propozycjami normatywnymi, ale też obfitującą w wiele problemów natury prawnej oraz praktycznej. Wątki historyczne sięgające dwudziestolecia międzywojennego, a następnie czasów autorytaryzmu, pozwalają określić kierunek i zakres zasadniczych reform, jakim poddawana była ta dziedzina prawa. Ich istota — najogólniej rzecz ujmując — sprowadzała się do próby ustalenia statusu prawa wykroczeń, a mianowicie tego, czy powinno ono stać się represyjnym prawem administracyjnym, czy może przybrać charakter karny, czy wreszcie — ze względów pragmatycznych — właściwe byłoby przyjęcie w jego wypadku rozwiązania kompromisowego. Rozważaniom w tym obszarze towarzyszył przede wszystkim spór co do tego, czy kompetencje orzecznicze w sprawach wykroczeń wystarczy powierzyć organom niesądowym, przykładowo administracji państwowej, czy przeciwnie — należy się tutaj oprzeć w całości na wzorcach sądowych. Równie ważne, a może nawet najważniejsze, pozostawało rozstrzygnięcie natury samego wykroczenia. Nie da się bowiem zaprzeczyć, że zagadnienie to było i wciąż jest istotnym kryterium systematycznego spojrzenia na prawo wykroczeń. Można powiedzieć, że niejednolitość poruszanej problematyki w pewnym sensie wyznaczyła obszar podjętej w niniejszym opracowaniu analizy.

Poszukiwanie adekwatnego modelu prawa wykroczeń wymaga bowiem uwzględnienia w odpowiednim stopniu regulacji ustrojowych, procesowych oraz materialnych. Dlatego niezbędne okazały się ustalenia dotyczące w szczególności rodzaju oraz pozycji organów orzekających, standardów procesowych, ale i środków reakcji na wykroczenia. Dopiero przy takim całościowym podejściu, obrazującym odniesienia historyczne, możliwe stało się sformułowanie gruntownie uzasadnionej propozycji normatywnego ujęcia prawa wykroczeń. Realizacja założonego celu, ze względu na obszerność poruszanej materii, ukazuje przy tym potrzebę wyodrębnienia dwóch części: pierwszej — obejmującej okres do lat siedemdziesiątych, poprzedzających moment ukształtowania kodyfikacji prawa wykroczeń, w tym kodeksu wykroczeń z 1971 roku, oraz drugiej — do czasów współczesnych, w których kodeks ten nadal obowiązuje.

Prawo wykroczeń II Rzeczypospolitej

Odziedziczony po zaborcach stan ustawodawstwa w zakresie wykroczeń wymagał pilnego uporządkowania. Obowiązujące na zjednoczonych ziemiach polskich regulacje prawne dotyczące tej problematyki dość istotnie różniły się bowiem od siebie¹. Niejednolity w ich ramach status wykroczenia utrudniał rozstrzygnięcie się co do jego umiejscowienia w systemie prawa stanowionego. Do tego dochodził jeszcze, dość intensywny w tamtym okresie, rozwój rodzimego prawa karno-administracyjnego. Wykorzystanie sankcji karno-administracyjnej do uregulowania wielu dziedzin życia, często w sposób niekontrolowany i niesynchronizowany z pozostałościami rozwiązań prawnych byłych państw zaborczych, dodatkowo komplikowało zaistniałą sytuację. Przez to w początkowej fazie działalności legislacyjnej polskiego ustawodawcy większość karno-administracyjnych aktów prawnych sprawiała wrażenie chaotycznych oraz zupełnie przypadkowych².

Pierwszym znaczącym posunięciem na drodze do unifikacji prawa dotyczącego wykroczeń była Konstytucja marcowa, która inkorporując francuską zasadę *nulla poena sine iudicio*, stanęła na stanowisku jednolitości prawa karnego. Jej art. 98 jasno deklarował, że „żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi drogi sądowej dla dochodzenia krzywdy lub straty”, podczas gdy art. 72 stanowił, że „Ustawy przeprowadzą zasadę, iż od karnych orzeczeń władz administracyjnych zapadłych w drugiej instancji będzie przysługiwało stronom prawo odwołania się do właściwego sądu”. W efekcie pewnego niedopatrzenia przy uchwalaniu tego ostatniego przepisu w roku następnym — formalnie drogą sprostowania tekstu — zmieniono słowa „drugiej instancji” na „pierwszej instancji”³. Twórcy ustawy zasadniczej, opierając się na modelu pruskim, opowiedzieli się za koncepcją, według której kary zasadniczo miały wymierzać sądy, organy administracji zaś mogły orzekać „zastępczo” i z zastrzeżeniem, że na żądanie obywatela ich karne orzeczenia będą podlegać kontroli sądowej.

Niestety ze względu na ogólnikowość postanowień konstytucyjnych praktyczna realizacja przyjętych założeń napotkała na pewne przeszkody. Natrafić

¹ Na temat ustawodawstwa zaborczego zob. M. Zimmermann, *Art. 72 Konstytucji a dotychczasowe ustawodawstwo polskie*, Lwów 1930; W.F. Dąbrowski, *Orzecznictwo karno-administracyjne w PRL*, Poznań 1967; G. Taubenschlag, *Polskie prawo karno-administracyjne*, Łódź 1931; J. Skupiński, *Model polskiego prawa o wykroczeniach*, Wrocław 1974; A. Gubiński, *Prawo wykroczeń*, Warszawa 1980, s. 9 n.; A. Marek, *Polskie prawo wykroczeń*, Warszawa 1987, s. 17 n.; T. Bojarski, *Ewolucja polskiego systemu prawa wykroczeń na tle rozwiązań europejskich*, „Annales UMCS” 40, 1993, nr 3, s. 22 n.; J. Jendrośka, *Uwagi o istocie orzecznictwa karno-administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1958, nr 2, s. 274.

² M. Zimmermann, *op. cit.*, s. 204.

³ W.F. Dąbrowski, *op. cit.*, s. 365; M. Zimmermann, *op. cit.*, s. 106–107. Zapisy Konstytucji marcowej w 1935 roku powtórzyła Konstytucja kwietniowa, która w art. 68 ust. 1 zakazywała ustawodawcy zwykłemu zamykania obywatelowi drogi do ochrony sądowej oraz w art. 68 ust. 6 wyrażała, dostosowaną do już obowiązującego ustawodawstwa, zasadę kontroli sądowej nad orzecznictwem karno-administracyjnym.

można było bowiem na ustawy pozwalające na odwołanie *sensu stricto* do sądu okręgowego, a także takie, które przewidywały prawo żądania przekazania sprawy do rozpoznania przez sąd powiatowy (lub pokoju). Osobną grupę tworzyły ustawy upoważniające do żądania przekazania sprawy do rozpoznania przez sąd okręgowy oraz oparte na systemie tak zwanej bifurkacji, zakładającym równoległe istnienie dwóch trybów zaskarżenia: odwołania do nadrzędnego organu administracji lub uruchomienia trybu sądowego przez wniesienie odwołania albo sprzeciwu (możliwość wyboru)⁴. O stanie rozbieżności obowiązującego wówczas ustawodawstwa świadczy ponadto to, że organy administracji były upoważnione do wymierzania kar tylko na obszarze byłych zaborów rosyjskiego i austriackiego, natomiast na terenie byłego zaboru pruskiego często w takich samych sprawach ustanawiano właściwość sądów powiatowych⁵.

Tak naprawdę ujednolicenie interesującej nas kwestii przyniosły dopiero przepisy rozporządzenia Prezydenta RP z 22 marca 1928 roku o postępowaniu karno-administracyjnym⁶ (dalej: PKA), uzupełnione wydanym kilka dni wcześniej kodeksem postępowania karnego⁷. Respektując w pełni koncepcję zaproponowaną przez konstytucję, w rozporządzeniu tym uszczegółowiono, że w wypadkach wskazanych w ustawie (dodatkowo gdy czyn nie był zagrożony karą wyższą niż 3000 złotych i trzy miesiące aresztu) jurysdykcję miały sprawować organy administracji⁸. Działalność tych ostatnich charakteryzowała się subsydiarnością, albowiem formalnie każde orzeczenie podlegało kontroli sądowej, jeśli ukarany tego zażądał. W rzeczywistości jednak w sprawach przekazanych orzecznictwu karno-administracyjnemu o tym, czy sprawca w ogóle będzie ponosił odpowiedzialność, decydował organ administracji, a przeciwko odmowie wszczęcia postępowania nie przysługiwał żaden środek odwoławczy. Bez wątpienia tego rodzaju nieskrępowanie sprzyjało prowadzeniu przez administrację pewnej polityki karnej pozostającej poza kontrolą sądową.

Warto dodać, że wzmocnieniu tej praktyki służył ponadto specyficzny środek zaskarżenia do sądu. Żądanie przekazania sprawy sądowi nie było bowiem środkiem ściśle odwoławczym, choć podobnie jak on wstrzymywało wykonanie orzeczenia. W przeciwieństwie do „klasycznego” odwołania sens tego środka sprowadzał się do merytorycznego rozpoznania sprawy przez sąd działający jako organ pierwszej instancji. Przyjęcie takiego założenia skutkowało zwolnieniem sądu z obowiązku przestrzegania zakazu *reformationis in peius*. A ponieważ sądy w tych sprawach stosowały z reguły surowszą represję aniżeli administracja,

⁴ M. Zimmerman w ówczesnym stanie prawnym wyróżnia aż pięć grup ustaw odmiennie regulujących to zagadnienie; zob. *idem*, *op. cit.*, s. 156.

⁵ J. Skupiński, *op. cit.*, s. 79.

⁶ Dz.U. RP Nr 38, poz. 365.

⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 roku — Kodeks postępowania karnego (Dz.U. RP Nr 33, poz. 313).

⁸ Zasadniczo orzecznictwo karno-administracyjne sprawowały powiatowe władze administracji ogólnej (to jest: starosta powiatowy, grodzki i morski), chyba że z mocy przepisu szczególnego należało ono do organów wyspecjalizowanych (art. 2 PKA).

odsetek skazanych korzystających w okresie międzywojennym z dobrodziejstwa kontroli sądowej nie przedstawiał się niestety imponująco⁹. Ograniczony zasięg orzecznictwa sądowego dość szybko zresztą zachęcił administrację do traktowania przekazanych uprawnień jako należnych jej „z natury rzeczy” środków zabezpieczających wykonywanie zadań, o czym świadczą wyniki orzecznictwa oraz akty bezpośrednio kierujące polityką penitencjarną administracji państwowej¹⁰. Ekspansji tej ostatniej sprzyjał także ówczesny kierunek ustawodawczy, poddający orzecznictwu karno-administracyjnemu kolejne wykroczenia. Mimo zawartego w art. 1 PKA zastrzeżenia (czyny zagrożone grzywną w wysokości do 3000 złotych i 3 miesiącami aresztu) orzecznictwu temu na podstawie przepisów szczególnych omawianego rozporządzenia podlegały też czyny z niektórych utrzymanych w mocy ustaw przewidujących wyższe sankcje karne (art. 1 § 2 ust. 7 przepisów wprowadzających KPK oraz art. 64 PKA)¹¹. Już samo to w niewielkim stopniu współgrało z formułą zastępczego modelu sprawiedliwości.

PKA, koncentrując się przede wszystkim na zagadnieniach proceduralnych, nie unifikowało przepisów materialnych. Tymczasem w miarę powstawania nowych ustaw regulujących poszczególne dziedziny życia społecznego coraz mocniej odczuwano brak aktu prawnego integrującego zasady odpowiedzialności oraz karania w dziedzinie wykroczeń. Wprawdzie prace nad konsolidacją prawa materialnego dotyczącego wykroczeń rozpoczęto rychło po odzyskaniu niepodległości, jednak nieistnienie uzgodnień w przedmiocie istoty wykroczenia oraz jego relacji względem przestępstwa od samego początku utrudniało wypracowanie racjonalnego podejścia w tym względzie. Nie referując tutaj szczegółowo dyskusji na ten temat, wystarczy przypomnieć, że w Wydziale Karnym Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego konkurowały z sobą dwa przeciwstawne stanowiska¹². O ile pierwsze z nich dopatrywało się zasadniczej różnicy między godzącymi w dobra chronione prawem przestępstwami a mającymi charakter drobnych naruszeń natury porządkowej wykroczeniami¹³, o tyle drugie negowało występowanie pomiędzy nimi jakichś zasadniczych różnic natury jakościowej¹⁴.

⁹ Szerzej na ten temat zob. J. Szumski, *Środki penalne w polskim prawie wykroczeń na tle doświadczeń praktyki*, Lublin 1995, s. 32; oraz A. Gubiński, *op. cit.*, s. 13.

¹⁰ W.F. Dąbrowski, *op. cit.*, s. 36, 370. Na poparcie tej tezy cytowany autor przywołuje treść okólników MSW w sprawie polityki karno-administracyjnej, wydanych w latach 1929–1931, z których generalnie wynika, że podstawowym celem kary administracyjnej jest prewencja ogólna, a zatem spowodowanie zmniejszenia liczby wykroczeń pewnego typu na danym terenie.

¹¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 roku — Przepisy wprowadzające kodeks karny i prawo o wykroczeniach (Dz.U. RP Nr 60, poz. 573).

¹² A. Lityński, *Wydział Karny Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej*, Katowice 1991, s. 56–57.

¹³ J. Makarewicz, *Prawo karne*, Lwów-Warszawa 1924, s. 7–9; *idem*, *Granice ustawy karnej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1920, nr 3–4, s. 96–97; zob. też *Komisja Kodyfikacyjna RP*, t. 1, z. 1, Warszawa-Lwów 1921, s. 17 n.

¹⁴ E.S. Rappaport, *Uprawnienia karne władz administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1921, nr 2, s. 261 n.; *idem*, *Zagadnienia kodyfikacji wykroczeń w usta-*

Przyjęcie jednej lub drugiej koncepcji wiązało się oczywiście albo z pominięciem w przyszłej kodyfikacji prawa karnego problematyki wykroczeń i opracowaniem dlań autonomicznego „kodeksu karnego policyjnego” przeznaczanego dla postępowań karno-administracyjnych, albo objęciem jej jednolitą kodyfikacją karną, a w następstwie tego jurysdykcją sądową.

Nieoczekiwanie dla autorów obu rekomendacji proces ujednolicenia materialnego prawa dotyczącego wykroczeń zamknęło wydane w 1932 roku Prawo o wykroczeniach (dalej: POW)¹⁵. Przedstawione już w dużym uproszczeniu antagonizmy prawo to pogodziło, odwołując się z jednej strony do koncepcji odrębnego „kodeksu policyjnego”, z drugiej zaś wykazując merytoryczne powinowactwo z wydanym równolegle kodeksem karnym. Obejmowało ono wykroczenia mniejszej wagi, najczęściej spotykane, o charakterze porządkowym. Od przestępstw przewidzianych w kodeksie karnym czyny te różniły się nie tylko istotą, lecz także jurysdykcją zarezerwowaną dla organów administracyjnych działających w „zastępstwie sądów”¹⁶. Mimo formalnej odrębności prawo o wykroczeniach i kodeks karny pozostawały z sobą w ścisłym związku — głównie za sprawą art. 2 części ogólnej POW, który zawierał klauzulę recypującą kilkanaście przepisów części ogólnej KK. Przepisy te dotyczyły przede wszystkim kwestii winy, indywidualizacji odpowiedzialności, okoliczności wyłączających lub ograniczających poczytalność oraz ogólnych zasad wymiaru kary. Autonomicznie potraktowano jedynie podstawowe zasady odpowiedzialności, a także szczególne zasady wymiaru kary.

Zgodnie z art. 1 POW wykroczeniem był czyn zagrożony karami trzymiesięcznego aresztu i grzywny do 3000 złotych albo jedną z tych kar. Niezależnie od tego w ustawach szczególnych dalej funkcjonowała pewna grupa czynów przeznaczonych dla administracji, za które przewidziane były sankcje wyższe niż te określone w analizowanym artykule. Co ciekawe, również tu miała zastosowanie część ogólna POW (na podstawie art. 12 i 13 przepisów wprowadzających POW i KK). Do tego przepis art. 12 KK wyraźnie stanowił, że czyn zagrożony karą powyżej 3 miesięcy aresztu i 3000 złotych grzywny jest występkiem. Wskazana niekonsekwencja utrudniała w praktyce odróżnienie wykroczenia od występku. Przy założeniu, że wszystkie występkę podlegały jurysdykcji sądowej, kryterium

wodawstwie polskim, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1929, nr 22, s. 334–336. Cytowany autor zgłosił nieco swoje stanowisko, proponując w toku dalszych prac Komisji dwupodział wykroczeń (te „większej wagi” przesunął do ustawy o wykroczeniach, ściśle powiązanej z kodeksem karnym, a wykroczenia „bagatelne” pozostawił w kodeksie karnym policyjnym, przeznaczonym dla administracji); zob. odpowiedź J. Makarewicza, *Powrotna fala. (Projekt ustawy o wykroczeniach)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1930, nr 4, s. 477–479, 491–493, 495–496 oraz 500–501.

¹⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 roku — Prawo o wykroczeniach (Dz.U. RP Nr 60, poz. 572).

¹⁶ J. Jakubowska-Hara, *Grzywna w prawie wykroczeń. Model ustawowy i praktyka*, Warszawa 2004, s. 20.

rozgraniczenia upatrywano w aspekcie procesowym¹⁷, z kolei przy zastosowaniu kryterium materialnoprawnego o kategorii wymienionych czynów decydowała górna granica ustawowego zagrożenia¹⁸. Niejasności w tym względzie dodatkowo pogłębiały czyny zagrożone karą do 3000 złotych i trzech miesięcy aresztu zastrzeżone wprost bądź pośrednio dla orzecznictwa sądowego, które zgodnie z kryterium ilościowym stanowiły wykroczenia¹⁹. Wychodziło więc na to, że ustawodawca z niewiadomych względów operował w ówczesnym stanie prawnym aż trzema różnymi grupami wykroczeń²⁰.

Jak już wspomniano, bliskie związki prawa o wykroczeniach z prawem karnym dały znać o sobie także w części dotyczącej systemu środków penalnych oraz zasad wymiaru kary. Podstawowym środkiem represji uczyniono grzywnę, występującą w sankcjach niemal wszystkich przepisów części szczególnej POW oraz ustaw szczególnych. Jej wymiar wahał się od 1000 do 3000 złotych. W sytuacji gdy przepis szczególnie nie określał wymiaru grzywny bądź w ogóle grożącej za czyn kary, organ orzekający mógł wymierzyć grzywnę w wysokości do 200 złotych. POW przewidywało też dodatkową karę grzywny (w wymiarze do 100 złotych) na wypadek popełnienia wykroczenia z chęci zysku, o ile było ono zagrożone wyłącznie karą aresztu. Kara grzywny w razie jej nieściągalności lub gdyby jej ściągnięcie narażało ukaranego na ruinę majątkową, podlegała zamianie na areszt zastępczy. Ten ostatni można było zresztą orzec za każde wykroczenie, choćby nie było zagrożone aresztem bezwzględny. Wymiar aresztu zastępczego wahał się od jednego dnia do najwyższego wymiaru aresztu przewidzianego za dane wykroczenie, a wobec jego nieokreślenia — do ustawowego maksimum tego środka, czyli trzech miesięcy.

Z kolei kara aresztu bezwzględnego była wymierzana w dniach i miesiącach w granicach od jednego dnia do trzech miesięcy²¹. Występowała ona z reguły w alternacji z grzywną w dość szerokim zakresie. Na ogólną liczbę 51 stanów faktycznych kara ta widniała w 44 sankcjach części szczególnej, z czego 17 razy w maksymalnym wymiarze. POW znane były jednak mechanizmy służące złagodzeniu intensywności penalizacji, podkreślające priorytet grzywny w sprawach drobniejszej natury, w tym wykroczeń (art. 2 POW i art. 57 § 2 KK). POW znane były też instytucje nawiązki, przepadku przedmiotów oraz zakazu wykonywania określonej działalności.

¹⁷ S. Śliwiński, *Polskie prawo karne materialne*, Warszawa 1946, s. 79; oraz M. Siewierski, J. Nisenson, *Kodeks karny i prawo o wykroczeniach*, Warszawa 1935, s. 219, 263.

¹⁸ J. Makarewicz, *Kodeks karny z komentarzem*, Lwów 1938, s. 73; oraz L. Peiper, *Komentarz do kodeksu karnego i prawa o wykroczeniach*, Kraków 1936, s. 51, 631.

¹⁹ Wyłączną właściwość sądów w sprawach o pewne rodzaje wykroczeń ustanawiała również niektóre ustawy wydane już po 1932 roku.

²⁰ J. Skupiński, *op. cit.*, s. 92 n.

²¹ Na mocy art. 13 przepisów wprowadzających KK i POW za wykroczenia przewidziane w ustawach szczególnych można było orzec areszt powyżej trzech miesięcy. Orzecznictwo w tych sprawach nadal sprawowały organy administracji. Warto dodać, że wspomniany tu kierunek poddawania coraz większej liczby wykroczeń orzecznictwu karno-administracyjnemu podtrzymały przepisy wprowadzające KK i POW z 1932 roku (art. 16 § 3).

Istotny fragment systemu dotyczącego kar tworzyły przepisy określające zasady ich wymiaru. Ze względu na treść art. 2 POW pełne zastosowanie znajdowały tu rozwiązania zawarte w kodeksie karnym, szczególnie zaś jego art. 54, zgodnie z którym sąd wymierzał karę według swego uznania, zwracając uwagę przede wszystkim na pobudki oraz sposób działania sprawcy i jego stosunek do pokrzywdzonego, na stopień rozwoju umysłowego i charakter sprawcy, na jego dotychczasowe życie tudzież na jego zachowanie po popełnieniu przestępstwa. Wysuwając na czoło cechy indywidualne oraz subiektywne sprawcy, przepis ten jednoznacznie wskazywał na preponderancję prewencji szczególnej²². Tymczasem jeszcze przed wejściem w życie POW orzecznictwo karno-administracyjne nastawione było głównie na prewencję ogólną²³. Takie podejście wynikało z traktowania tego ostatniego jako instrumentu służącego wspieraniu realizacji zadań administracyjnych²⁴. Trzeba bowiem pamiętać, że orzecznictwo karno-administracyjne sprawował aparat urzędniczy, który był składową administracji²⁵. Na zmianę tego kierunku nie wpłynęła nawet reorientacja poglądów na temat celu kary administracyjnej przez czynniki oficjalne. Praktyka administracyjna pozostała nieugięta i mimo wezwań Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do uwzględniania w procesie wymiaru kary przede wszystkim prewencji szczególnej kontynuowała, właściwie aż do końca okresu międzywojennego, represyjną linię orzecznictwa²⁶. Poza zastarzalymi nawykami myślowymi aparatu urzędniczego przyczyn zaostżenia polityki karnej należy upatrywać także w niedostosowaniu idei kodeksowych (zwłaszcza art. 54 KK) do modelu orzecznictwa w sprawach o wykroczenia, który był zainteresowany „szybkim” wymiarem kary i możliwie dużym uproszczeniem postępowania²⁷.

Zobrazowany tu pokrótce międzywojenny system prawa wykroczeń nie był pozbawiony pewnych wad czy też niedociągnięć. Pomysł ulokowania wykroczeń w ramach prawa karnego, jakkolwiek słuszny w intencji, nie został chyba do końca przemyślany. Nie uwzględniał bowiem słabości administracyjnego modelu orzecznictwa. Aparat urzędniczy, kierując się swoiście pojmowaną prewencją ogólną, wbrew powszechnym oczekiwaniom urzeczywistniał własną, schematyczną politykę karną w sprawach o wykroczenia, pomijając przy tym zupełnie kodeksowe standardy w zakresie wymiaru kary. Mimo tego nadmierna represyjność sprawowanego przez niego orzecznictwa nie wpłynęła znacząco w analizowanym okresie na redukcję liczby popełnionych wykroczeń²⁸. Choć z treści

²² Komisja Kodyfikacyjna RP, t. 5, z. 3, Warszawa 1930, s. 58.

²³ Szerzej zob. J. Jakubowska-Hara, *Wymiar kary za wykroczenia (rozwój ustawodawstwa do Kodyfikacji z 1971 r.)*, „Studia Prawne” 1989, z. 4, s. 76.

²⁴ J. Skupiński, *op. cit.*, s. 235.

²⁵ J. Jakubowska-Hara, *Grzywna w prawie wykroczeń...*, s. 30.

²⁶ Szerzej na ten temat zob. K. Łucarz, J. Jakubowska-Hara, *Kierunki reform polskiego prawa wykroczeń w perspektywie historycznoprawnej*, [w:] *Reforma prawa wykroczeń*, red. P. Daniluk, t. 2, Warszawa 2020, s. 16–17.

²⁷ J. Jakubowska-Hara, *Wymiar kary za wykroczenia...*, s. 77.

²⁸ W.F. Dąbrowski, *op. cit.*, s. 36, 370; R. Rajkowski, *Prawo karno-administracyjne Polski Ludowej*, Warszawa 1955, s. 18.

okólników MSW w sprawie polityki karno-administracyjnej wydanych w latach 1929–1931 wynika, że właśnie realizacja tego ostatniego zamierzenia była podstawowym celem kary administracyjnej. Brak sukcesów na tym polu dodatkowo pogłębiały trudności związane z wykonywaniem kar, które sprzyjały ogólnemu poczuciu bezkarności²⁹. Nie dziwi więc, że przyjęty kierunek orzecznictwa w zestawieniu z niepowodzeniami wykonawczymi tudzież poluzowaniem dyscypliny społecznej finalnie doprowadził do kryzysu polityki karno-administracyjnej okresu międzywojennego.

Orzecznictwo karno-administracyjne z 1951 roku

System prawa wykroczeń w okresie powojennym jawi się niemal jednoznacznie jako podporządkowany wymogom politycznym i kontrolowany przez aparat władzy. Ukształtowane w II Rzeczypospolitej ogólne założenia dotyczące tej płaszczyzny prawa przetrwały do końca 1951 roku, kiedy to przyjęto nowy, w świetle standardów europejskich, model orzecznictwa w sprawach o wykroczenia. Podstawy zmian opatrywano uzasadnieniem wynikającym z krytyki dotychczasowej koncepcji rozstrzygania w sprawach o wykroczenia w składzie jednoosobowym przez czynnik urzędniczy, przy zachowaniu możliwości przekazania sprawy sądowi. Akcentowano również słabość istniejącego systemu, przejawiającą się między innymi stosowaniem nadmiernie surowych środków reakcji i niewydolnością wykonawczą³⁰. Głoszonej potrzebie zmian sprzyjało też nowe ujęcie organizacyjne systemu terenowej administracji państwowej, które już w 1950 roku przybrało postać systemu rad narodowych i ich organów wykonawczych.

W zaistniałych warunkach, przy umacnianiu się ideologii komunistycznej, podjęto działania reformatorskie, nawiązując do stworzonej przez naukę radziecką teorii kolegialnego oddziaływania aparatu administracji na obywateli, obejmującego system środków o charakterze społeczno-wychowawczym, wykonywany przy udziale czynnika społecznego³¹. Wynikiem działań była uchwalona w dniu 15 grudnia 1951 roku ustawa o orzecznictwie karno-administracyjnym (dalej: OKA)³². Nowe rozwiązania normatywne zrodziły istotne zmiany na płaszczyznach ustrojowej, procesowej i materialnoprawnej³³.

²⁹ Szerzej zob. J. Szumski, *op. cit.*, s. 37–38.

³⁰ Uzasadnienie do projektu ustawy z 15 grudnia 1951 roku o orzecznictwie karno-administracyjnym (druk sejmowy nr 995, s. 7).

³¹ M. Łysko, *Ewolucja polskiego systemu prawa wykroczeń w XX w.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 17, 2018, z. 1, s. 172; szerzej na ten temat zob. *idem*, *Prace nad kodyfikacją materialnego prawa wykroczeń w Polsce Ludowej (1960–1971)*, Białystok 2016, s. 35–41.

³² Dz.U. z 1951 r. Nr 66, poz. 454.

³³ Zob. W.F. Dąbrowski, *Zagadnienia ogólne orzecznictwa karno-administracyjnego w PRL*, Poznań 1970, s. 44–60; R. Rajkowski, *Prawo karno-administracyjne Polski Ludowej. Zarys części ogólnej i postępowania*, Warszawa 1956, s. 79 n.; J. Skupiński, *op. cit.*, s. 112–138.

W pierwszej z wymienionych płaszczyzn dostrzec można nowy, całkowicie usamodzielniony model orzecznictwa quasi-sądowego³⁴ z udziałem czynnika społecznego. Oparty na założeniach demokratyzacji i uspołecznienia orzecznictwa karno-administracyjnego miał wychowawczo oddziaływać na sprawców wykroczeń³⁵. Podstawowymi wykładnikami nowego charakteru orzecznictwa były: system kar orzekanych w tym trybie, kolegialny system rozpatrywania i orzekania oraz publiczny charakter procesu karno-administracyjnego³⁶. Zmiana charakteru organu orzekającego przejawiała się w powołaniu kolegiów³⁷, które usytuowano przy terenowych organach administracji państwowej, to jest prezydiach rad narodowych wszystkich szczebli. Główną rolę odgrywały kolegia działające przy prezydiach rad narodowych powiatowych, dzielnicowych oraz miast powyżej 10 tysięcy mieszkańców, gdyż orzekały one jako organy pierwszej instancji, a także były instancją odwoławczą od orzeczeń kolegiów przy prezydiach rad gminnych oraz mniejszych miast³⁸. Do kompetencji kolegiów należało orzecznictwo karno-administracyjne z wyłączeniem działań wykonawczych³⁹. Członkowie kolegiów byli wybierani przez terenowe organy władzy państwowej, czyli rady narodowe, spośród kandydatów zgłaszanych przez organizacje społeczne i polityczne, a także zakłady pracy. Kolegium tworzyli: przewodniczący, będący reprezentantem czynnika urzędniczego, jego zastępca oraz członkowie, będący przedstawicielami tak zwanego czynnika społecznego.

Kolegia orzekające były formalnie wyodrębnione od struktur administracji państwowej, co mogło stwarzać pozory ich niezależności. W rzeczywistości były one jednak ściśle powiązane z aparatem administracji pod względem personalnym, chociażby przez powierzenie prezydiom rad narodowych kompetencji do sporządzania list kandydatów na członków kolegiów, a także pod względem obsługi organizacyjnej; dodatkowo zależność tę wzmacniały uprawnienia nadzorcze przyznane wojewódzkim radom narodowym, które mogły uchylać prawomocne orzeczenia kolegów pozbawione podstawy prawnej lub oczywiście niesłuszne, czy prezydiom mającym prawo udzielania wytycznych dla orzecznictwa oraz kontroli ich wykonania⁴⁰. Nie bez znaczenia pozostawał także tak zwany zwierzchni nadzór przysługujący Ministrowi Spraw Wewnętrznych, który sprowadzał się do wydawania wytycznych określających kierunki polityki karnej w sprawach o wykroczenia.

³⁴ Szerzej zob. J. Skupiński, *op. cit.*, s. 112–138.

³⁵ M. Łysko, *Ewolucja polskiego systemu...*, s. 175.

³⁶ W.F. Dąbrowski, *Zagadnienia ogólne...*, s. 46.

³⁷ Początkowo kolegia nie miały specjalnej nazwy. Ustawodawca dopiero w 1958 roku wprowadził określenie „kolegia karno-administracyjne”. Do tego czasu w praktyce funkcjonowało miano „kolegia orzekające” (por. ustawa z 25 września 1954 roku o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych, Dz.U. z 1954 r. Nr 43, poz. 191).

³⁸ J. Skupiński, *op. cit.*, s. 114–120.

³⁹ Kolegia przejęły kompetencje przysługujące dotychczas organom administracji ogólnej, natomiast orzecznictwo karne organów administracji specjalnej dalej funkcjonowało na zasadach określonych w PKA (zob. przyp. 8).

⁴⁰ Zob. M. Łysko, *Ewolucja polskiego systemu...*, s. 174.

Procedowanie przed kolegium oparto na zasadach jawności, skargowości i kontradyktoryjności. Wprowadzono możliwość korzystania przez obwinionego z pomocy obrońcy, lecz nie profesjonalnego, a społecznego, którego obecność w postępowaniu miała wskazywać na realizację zasady rozszerzenia udziału społeczeństwa w sprawowaniu tego orzecznictwa⁴¹. Obwinionego pozbawiono przy tym prawa skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. Usamodzielnienie orzecznictwa karno-administracyjnego oznaczało bowiem zerwanie ze strukturą sądownictwa powszechnego właśnie przez likwidację sądowej kontroli orzeczeń. Obowiązujący wcześniej system zaskarżania orzeczenia do sądu został zastąpiony systemem odwołania do kolegium drugiej instancji (usytuowanego przy prezydium wyższego stopnia). W celu zachowania pewnej równowagi wprowadzono jednak instytucję oskarżyciela publicznego oraz orzekanie przez kolegium na rozprawie, obwinionemu zaś przyznano wszelkie prawa i gwarancje procesowe⁴².

Ustawa z 1951 roku zweryfikowała również system kar administracyjnych orzekanych za wykroczenia traktowane obecnie jako delikty administracyjne, dostosowując go do nowych założeń. Jak bowiem podkreślano, orzecznictwo w sprawach o wykroczenia powinno służyć realizacji nowych zadań wychowawczych administracji państwa socjalistycznego⁴³. Wykluczono w związku z tym możliwość orzekania za wykroczenie kary aresztu, wprowadzając do katalogu — na wzór prawa radzieckiego — karę pracy poprawczej. Rezygnację z kary aresztu uzasadniano przede wszystkim trudnościami wykonawczymi, niemniej aprobowano w tym czasie pogląd, że orzekanie o pozbawieniu wolności powinno należeć do wyłącznej kompetencji sądów. W karze zaś pracy poprawczej upatrywano możliwość wychowawczego oddziaływania na sprawców drobnych czynów, wdrożenia ich do zasad współżycia społecznego przy udziale kolektywu zakładu pracy⁴⁴. Kara pracy poprawczej była najsurowszym środkiem reakcji na bezprawie administracyjne i mogła być orzekana w wymiarze od jednego dnia do trzech miesięcy, z potrąceniem 20% wynagrodzenia otrzymywanego za pracę świadczoną z tytułu odbywania kary. Osoby zatrudnione w jednostkach gospodarki społecznej, w instytucjach i zakładach państwowych lub społecznych karę wykonywały w miejscu zatrudnienia. Wobec niepracujących można było orzec obowiązek podjęcia pracy poprawczej w miejscu wyznaczonym przez prezydium rady narodowej.

Kolejną karą zasadniczą przewidzianą w OKA była kara grzywny. W razie jej niewykonania podlegała ona zamianie na zastępczą karę pracy poprawczej. Dodatkowym elementem wychowawczego oddziaływania na sprawcę było wprowadzenie nieznanej wcześniej kary w postaci podania orzeczenia do publicznej wiadomości, przykładowo na tablicy ogłoszeń gromadzkich lub w zakładzie

⁴¹ W.F. Dąbrowski, *Zagadnienia ogólne...*, s. 53.

⁴² M. Siewierski, *Dowody w postępowaniu karno-administracyjnym*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1961, nr 6, s. 51.

⁴³ M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1965, s. 420.

⁴⁴ M. Łysko, *Ewolucja polskiego systemu...*, s. 175.

pracy. Nowym rozwiązaniem OKA było rozszerzenie katalogu o karę upomnienia. Mogło ono znaleźć zastosowanie w każdym wypadku zamiast kar przewidzianych za dane wykroczenie w razie małej społecznej szkodliwości czynu. Ta ostatnia przesłanka była również podstawą podjęcia decyzji o umorzeniu postępowania, jeżeli zdaniem organu orzekającego zachodził „wyjątkowy wypadek”. Wzmocnieniu wychowawczego charakteru orzecznictwa sprawowanego przez kolegia służyły ponadto nowe dyrektywy wprowadzone do OKA. Nakazywały one uwzględnianie przez kolegium społecznej szkodliwości czynu i stopnia zawinienia sprawcy oraz jego warunków społecznych, osobistych i materialnych⁴⁵.

Poczynione uwagi na temat strukturalnych oraz materialno-procesowych realiów kolegiów orzekających sprzyjają zastanowieniu się nad realizacją koncepcji reformy z 1951 roku i jej oceną. Jak dotąd podkreślano, że orzecznictwo karno-administracyjne stanowiło narzędzie przeznaczone dla sprawców czynów godzących w sferę działalności administracji państwowej, jak też stanowiących akt nieposłuszeństwa, a nawet szkodnictwa wobec zadań realizowanych przez państwo socjalistyczne⁴⁶. Orzecznictwo to miało przede wszystkim realizować zadania administracji przy wykorzystaniu środków o charakterze społeczno-wychowawczym. Zgodnie z przyjętą koncepcją opierało się na czynniku społecznym kontrolowanym przez organy administracji. Praktyka funkcjonowania tak skonstruowanego systemu ukazała jednak obraz jego pełnej niewydolności. Okazało się, że wprowadzenie w życie koncepcji kolegialnego orzecznictwa w sprawach o wykroczenia nie przyniosło założonego rezultatu. Przyczyny zaistniałego stanu rzeczy były oczywiście wieloczynnikowe i dotyczyły zarówno strony formalnej, jak i merytorycznej działania kolegiów.

Instytucjonalne powiązanie kolegiów orzekających z systemem rad narodowych wykluczało ich niezależność. Wywierało wpływ na kształtowanie polityki karno-administracyjnej, czyniło niezawisłość członków kolegiów *stricto* iluzoryczną, wreszcie miało znaczenie dla aspektu organizacyjnego kolegiów. Aparat biurowy obsługujący kolegia nie prowadził należytej działalności z reguły ze względu na nieudzielanie odpowiedniego wsparcia przez prezydium rad narodowych⁴⁷.

Oslabienie systemu łączyło się również z aspektem personalnym. Dopuszczenie tak zwanego czynnika społecznego do rozpoznawania spraw o wykroczenia oznaczało, że członkowie kolegiów nie mieli wykształcenia prawniczego. Słabość kadrowa wyrażała się w braku czynnika fachowego, co przekładało się na obniżenie

⁴⁵ A. Gubiński, *Ewolucja stosowanych przez kolegia środków karnych i zasad wymiaru kary*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1977, nr 6, s. 27.

⁴⁶ M. Łysko, *Ewolucja polskiego systemu...*, s. 172–173 i wskazana tam literatura; M. Zimmermann, *Orzecznictwo karno-administracyjne*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1965, nr 4, s. 7–8.

⁴⁷ M. Łysko, *Aparat biurowy orzecznictwa karno-administracyjnego Polski Ludowej*, „Komunizm: System — ludzie — dokumentacja” 2, 2013, s. 160–166.

poziomu orzecznictwa, trudności z zaznajomieniem się z rozległymi przepisami prawno-administracyjnymi oraz problemy z radzeniem sobie z dużą liczbą spraw.

Także środki reakcji, jakimi dysponowały kolegia, okazały się niewystarczające do zwalczania uciążliwych deliktów administracyjnych. Nie sprawdziła się praktyka stosowania kary pracy poprawczej, która w przypadku osób zatrudnionych stawała się *de facto* karą grzywny rozłożoną na raty, z kolei w wypadku osób niepracujących była trudna do wyegzekwowania. Zawodził przede wszystkim aparat wykonawczy ujawniający kłopoty z wyszukiwaniem miejsc pracy dla ukaranych, ale i sytuacjami uchylania się od wykonania tej kary⁴⁸. Problemy egzekucyjne miały miejsce również w przypadku kary grzywny, która w razie jej niewykonania ulegała zamianie na zastępczą karę pracy poprawczej.

Słabości aparatu wykonawczego nie usunęły nowe rozwiązania, które łączyły się z przywróceniem w pewnym zakresie kary aresztu w postaci kary zastępczej. Dekretem z dnia 4 marca 1954 roku o uzupełnieniu przepisów karnych w sprawach o niewykonanie dostaw obowiązkowych⁴⁹ wprowadzono możliwość stosowania w tych sprawach zastępczej kary aresztu. Zastępczą karę aresztu ustalano w orzeczeniu jednocześnie z wymierzeniem grzywny, na wypadek nieuiszczenia tej ostatniej w ciągu 7 dni od doręczenia ukaranemu wezwania do zapłaty. Nowe regulacje na dobrą sprawę pogłębiły jeszcze kryzys aparatu wykonawczego.

Rok 1956 uznano za przełomowy w związku z zaprzestaniem traktowania represji karno-administracyjnej jako instrumentu służącego rozwiązaniu problemów wynikłych na tle wprowadzenia w życie systemu gospodarki planowej⁵⁰. W polu zainteresowania kolegiów znalazły się zwłaszcza sprawy o wykroczenia przeciwko porządkowi publicznemu, w tym sprawy o chuligaństwo czy — traktowane jako szczególnie społecznie niebezpieczne — wykroczenia drogowe⁵¹. Zaczęto podważać zasadność koncepcji wychowawczej roli orzecznictwa karno-administracyjnego, wskazując na konieczność zwiększenia represyjności. W kreowanej rzeczywistości model orzecznictwa coraz częściej poddawano krytyce, deklarując potrzebę zmian jakościowych i ilościowych aparatu karno-administracyjnego.

Reformatorskie akcenty w prawie karno-administracyjnym z 1958 roku

Podkreślając słuszność założeń reformy z grudnia 1951 roku, przyznano jednak, że została ona przeprowadzona na zbyt wczesnym etapie rozwoju społeczeństwa socjalistycznego, którego świadomość ulegała przemianom zbyt

⁴⁸ Zob. W.F. Dąbrowski, *Zagadnienia ogólne...*, s. 57; *idem*, *Orzecznictwo...*, s. 109, 111.

⁴⁹ Dz.U. z 1954 r. Nr 14, poz. 55.

⁵⁰ M. Łysko, *Aparat biurokratyczny...*, s. 166.

⁵¹ *Ibidem*.

wolno w stosunku do wprowadzanych reform politycznych i ekonomicznych⁵². Konsekwencją przyjęcia takiego stanowiska była weryfikacja dotychczasowej koncepcji orzecznictwa karno-administracyjnego, eksponującego jak dotąd głównie element wychowawczy. Niepowodzenie kolegów, orzekających w walce z wykroczeniami środki w postaci mało skutecznej kary pracy poprawczej i kary grzywny, spowodowało zwrot w kierunku zainteresowania sankcją o wyższym stopniu dolegliwości — karą aresztu. Miała ona stać się odpowiedzią na wzrastającą liczbę wykroczeń o charakterze chuligańskim, jak również tych, które były związane z nadużywaniem alkoholu.

Zmiany w istniejącym modelu przeprowadzono opierając się na rozwiązaniach ustawy z dnia 22 maja 1958 roku o zaostrzeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo⁵³. Przewidywała ona możliwość orzekania przez kolegia kary aresztu zasadniczego i zastępczego za wykroczenia polegające na zakłócaniu spokoju publicznego lub wywołaniu publicznego zgorszenia (art. 28–31 POW z 1932 roku, art. 14 ustawy z 27 kwietnia 1956 roku o zwalczaniu alkoholizmu⁵⁴). Zaostrzenie sankcji sprowadzało się do wydłużenia ustawowego wymiaru kary aresztu (do 2–3 miesięcy) oraz podwyższenia górnej granicy kary grzywny (do 1000, 3000 i 4500 złotych). Nieuiszczenie kary grzywny w terminie skutkowało jej zamianą na karę aresztu zastępczego. Wyeliminowano przy tym możliwość wymierzenia za te wykroczenia kary pracy poprawczej. Z kolei na płaszczyźnie procesowej wprowadzane zmiany połączono z rozszerzeniem gwarancji procesowych obwinionego, który uzyskał prawo do korzystania z pomocy obrońcy zawodowego. Ponadto w sprawach, w których wymierzono karę aresztu, obwiniony mógł żądać skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego⁵⁵. Droga zaskarżenia orzeczenia do sądu była jednak wyłączona w przypadkach orzeczenia aresztu zastępczego, co doprowadziło do szerokiego posługiwania się tą sankcją⁵⁶. Towarzyszący uchwaleniu wspomnianej ustawy zamysł ustawodawcy odnośnie do zwiększenia represyjności orzecznictwa kolegów znalazł też odzwierciedlenie w rozwiązaniu, które nakazywało traktowanie chuligańskiego charakteru wykroczenia jako okoliczności wpływającej na konieczność zaostrzenia kary⁵⁷.

⁵² M. Łysko, *Ewolucja polskiego systemu...*, s. 176.

⁵³ Dz.U. z 1958 r. Nr 34, poz. 152.

⁵⁴ Dz.U. z 1956 r. Nr 12, poz. 62. Chodziło o następujące wykroczenia: zakłócenie spokoju publicznego, naruszenie przepisów porządkowych o zachowaniu się w miejscach publicznych, zakłócenie spoczynku nocnego, dopuszczenie się nieobyczajnego wybruku oraz używanie słów nieprzystoitych; zob. J. Bafia, *O zaostrzeniu i przyspieszeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo*, Warszawa 1959, s. 110.

⁵⁵ Pod względem procesowym środek ten pełnił funkcję analogiczną do zaskarżenia według rozporządzenia z 1928 roku. Nie obowiązywał również zakaz *reformationis in peius*.

⁵⁶ M. Łysko, *Ewolucja polskiego systemu...*, s. 177.

⁵⁷ J. Bafia, *Zmiany w ustawie o orzecznictwie karno-administracyjnym*, „Nowe Prawo” 1959, nr 1, s. 35.

Zmiany zapoczątkowane tak zwaną ustawą antychuligańską zostały pogłębiane kolejnymi — tym razem zawartymi w ustawie z dnia 2 grudnia 1958 roku o zmianie ustawy z dnia 15 grudnia 1951 roku o orzecznictwie karno-administracyjnym⁵⁸. Ich sens sprowadzał się do wzmożenia represyjności prawa karno-administracyjnego i wyraźnego odejścia od jego wychowawczego charakteru⁵⁹.

Nowelizacja z 1958 roku obejmowała również zmiany w ustroju i organizacji kolegiów. Chodziło o zwiększenie ich operatywności. Przede wszystkim ograniczono liczbę kolegiów. Odstąpiono także od zasady obligatoryjnego tworzenia kolegiów na szczeblu niższym niż powiat, a podstawowym ogniwem uczyniono kolegia przy prezydiach powiatowych rad narodowych⁶⁰. W celu podniesienia poziomu funkcjonowania kolegiów wprowadzono wymogi dotyczące wykształcenia i fachowości członków tych zgromadzeń⁶¹. Wspomniana ustawa wprowadziła instytucję przewodniczących składów orzekających, rekrutowanych w miarę możliwości spośród osób mających wykształcenie prawnicze albo znających zasady prawa karno-administracyjnego⁶². W odniesieniu do przewodniczących kolegiów wojewódzkich i powiatowych oraz ich zastępców przewidziano wymóg wykształcenia prawniczego, z wyodrębnieniem wyjątków. Zmieniono również nazwę kolegiów na kolegia karno-administracyjne. Ostatnia modyfikacja wywołała komentarze, z których wynikało, że przyjęcie tej nazwy służyło zapewne podkreśleniu faktycznego podporządkowania orzecznictwa w sprawach o wykroczenia bieżącym interesom aparatu administracji⁶³. Jednocześnie dostrzegano zjawisko odwrotne — choć kolegia nie były osadzone w strukturach administracji państwowej, stosowały procedurę zbliżoną do sądowej, a ponadto zostały wyposażone w represyjne narzędzia do zwalczania wykroczeń chuligańskich i powiązanych z nadużywaniem alkoholu, co łącznie pozwalało na wnioskowanie, że ich działania dalece wykraczały poza obszar zachowań godzących wyłącznie w działalność administracji państwowej. W rezultacie coraz śmielej podnoszono, że nie ma istotnej różnicy jakościowej między przestępstwem a wykroczeniem⁶⁴. Upatrywano jej bowiem w stopniu społecznego niebezpieczeństwa, który w przypadku wykroczeń był niewielki czy wręcz znikomy.

W zakresie prawa procesowego nowelizacja z 1958 roku rozszerzyła prawo obwinionego do obrony. Udział adwokatów dotyczył spraw, w których kolegium mogło wymierzyć areszt jako karę zasadniczą oraz w których mimo zagrożenia

⁵⁸ Dz.U. z 1958 r. Nr 77, poz. 396.

⁵⁹ M. Zimmermann, *Orzecznictwo...*, s. 12.

⁶⁰ J. Skupiński, *op. cit.*, s. 140–141.

⁶¹ H. Popławski, *Zarys prawa o wykroczeniach*, Gdańsk 1974, s. 27.

⁶² J. Skupiński, *op. cit.*, s. 141.

⁶³ M. Łysko, *Prace nad kodyfikacją...*, s. 45.

⁶⁴ E. Iserzon, *Reforma orzecznictwa karno-administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1959, nr 8–9, s. 255; por. też wystąpienie posłanki Z. Stypułkowskiej, Sejm PRL, Kadencja II. Sprawozdanie stenograficzne z 27. posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 2 grudnia 1958 roku, łam 58.

wyłącznie karą aresztu stosowało ono nadzwyczajne złagodzenie kary, nie kierując sprawę do rozpoznania przed sądem⁶⁵. Obrońcy zawodowi mogli ponadto zawsze występować przed kolegium drugiej instancji. We wszystkich sprawach, w których kolegium mogło wymierzać karę aresztu zasadniczego, jako środek odwoławczy wprowadzono prawo żądania skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego.

Zmiany w systemie sankcji karnych poza całkowitą rezygnacją z kary pracy poprawczej powiązano przede wszystkim z rozszerzeniem orzekania kary aresztu za kilka wymienionych w nowelizacji wykroczeń, zasadniczo o charakterze chuligańskim lub charakteryzujących się stanem nietrzeźwości sprawcy (kolejnych osiem przypadków)⁶⁶. Pozostałe wykroczenia zagrożone wyłącznie karą aresztu w nowelizacji potraktowano jako odrębną kategorię czynów, a sprawy o te wykroczenia kolegia wciąż były zobowiązane przekazywać do rozpoznania sądowi, chyba że stosowały instytucję nadzwyczajnego złagodzenia kary. Rozszerzenie możliwości stosowania kary aresztu następowało zresztą sukcesywnie również na gruncie innych aktów prawnych, w szczególności należy przywołać tu ustawę z dnia 10 grudnia 1959 roku o zwalczaniu alkoholizmu⁶⁷, która odegrała istotną rolę w zaostrej walce z tak zwanymi wykroczeniami alkoholowymi⁶⁸. Trzeba też podkreślić, że nowelizacja z grudnia 1958 roku stworzyła szerokie możliwości stosowania zastępczej kary aresztu. Orzekano ją w przypadku nieuiszczenia grzywny w terminie wskazanym w orzeczeniu, bez potrzeby stwierdzenia jej nieściągalności. W praktyce prowadziło to do nadużyć, których pole zwiększała niemożność odwołania się od stosowania wskazanego środka do sądu⁶⁹. Zupełną nowością było natomiast wprowadzenie zakazu orzekania aresztu w obu formach w stosunku do nieletnich oraz osób, których warunki osobiste uniemożliwiały odbycie tej kary⁷⁰. W zakresie pozostałych sankcji nowelizacja przewidywała zastąpienie środka w postaci upomnienia karą nagany. Tej ostatniej nie można było jednak orzec za wykroczenia, za które kolegia mogły wymierzać karę aresztu zasadniczego, oraz za te, które zagrożone były wyłącznie tą karą. Natomiast podobnie jak w przypadku upomnienia za podstawę jej wymiaru przyjęto małą szkodliwość społeczną⁷¹.

Omawiane zmiany nowelizacyjne, zarówno na płaszczyźnie materialnej, jak i procesowej, cechował znaczący radykalizm. Znamienne dla tego okresu

⁶⁵ W.F. Dąbrowski, *Udział adwokatów w postępowaniu karno-administracyjnym*, „Palestra” 1965, nr 9, s. 8.

⁶⁶ W wyniku obu nowelizacji kolegia uzyskały prawo do wymierzania kary aresztu aż w trzynastu wypadkach.

⁶⁷ Dz.U. z 1959 r. Nr 69, poz. 434.

⁶⁸ J. Szumski, *op. cit.*, s. 68.

⁶⁹ J. Skupiński, *op. cit.*, s. 145.

⁷⁰ A. Gubiński, *Zasady wymiaru kary za wykroczenie*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1963, nr 2, s. 58.

⁷¹ A. Gubiński, *Ewolucja stosowanych przez kolegia środków karnych...*, s. 29.

pozostało w szczególności działanie ustawodawcy polegające na udzieleniu kolegiom kompetencji do pozbawiania wolności. W literaturze przedmiotu określano to jako swoisty paradoks, sprowadzający się do tego, że w sprawach ciężkich o karze aresztu orzekało kolegium pierwszej instancji, a nie sąd⁷². Nieelastyczność rozwiązań podkreślała również konieczność wymierzania kary w każdym przypadku. Znowelizowana ustawa nie przewidywała bowiem możliwości umorzenia postępowania z uwagi na znikomą szkodliwość społeczną czynu (tak jak to czynił w odniesieniu do przestępstw art. 49 KPK).

Jak już wskazano, wyłaniający się na tle nowelizacji z 1958 roku obraz orzecznictwa karno-administracyjnego dalece odbiegał od tego, który kreowała ustawa z 1951 roku. Ustawodawca ze względów praktycznych wyraźnie odstąpił od założeń uwzględniających indywidualizację kary i szerokie stosowanie środków o charakterze wychowawczym. Wyzначzył kierunek bardziej represyjny, rozszerzając uprawnienia kolegiów do stosowania surowych środków karnych. Powrócił tym samym do okresu sprzed reformy z 1951 roku. Zaostrzenie polityki karnej i wprowadzanie w zakres prawa karno-administracyjnego nowych rozwiązań nie następowało jednak w sposób konsekwentny i spójny systemowo. Efekt końcowy doprowadził bowiem do powstania systemu o trudnych do pogodzenia, a nawet sprzecznych elementach⁷³. System ten nazwano wręcz splotem instytucji z systemu z 1951 i 1928 roku, z przewagą tych pierwszych⁷⁴. Zdaniem Jana Skupińskiego ten skomplikowany model usiłował realizować jednocześnie nazbyt wiele postulatów, wobec czego wykazywał liczne niekonsekwencje. Dla przykładu współistniały w nim zasady orzekania przez niezawisły czynnik społeczny przy równoległej kontroli tego orzekania przez czynnik administracyjny, kontrola sądowa tylko nad niektórymi orzeczeniami skutkującymi pozbawieniem wolności przy braku tej kontroli nad pozostałymi sprawami, skargowy lub kontradiktoryjny model postępowania oraz brak pełnego prawa do obrony formalnej, założenie możliwie odformalizowanego postępowania (z uwagi na społeczny i niefachowy skład organu orzekającego) i konieczność przejmowania w coraz szerszym zakresie wzorów postępowania karnego sądowego⁷⁵.

Praktyczne skutki funkcjonowania rozwiązań z 1958 roku doprowadziły do tego, że już na początku lat sześćdziesiątych zaczęto coraz częściej zgłaszać potrzebę złagodzenia nadmiernej represyjności systemu prawa wykroczeń. W 1960 roku rozpoczęto prace nad przyszłą kodyfikacją prawa o wykroczeniach. Dyskusja na temat kształtu tego prawa obejmowała przede wszystkim zagadnienia kryterium odgraniczenia przestępstw od wykroczeń, powiązania z prawem karnym *sensu stricto* katalogu kar oraz zakresu części szczególnej, w tym kwestii przekazania do orzecznictwa karno-administracyjnego drobnych występów przeciwko

⁷² M. Zimmermann, *Orzecznictwo...*, s. 170.

⁷³ J. Skupiński, *op. cit.*, s. 140.

⁷⁴ W.F. Dąbrowski, *Zagadnienia ogólne...*, s. 63.

⁷⁵ J. Skupiński, *op. cit.*, s. 148.

mieniu i czynów spekulacyjnych. Opracowany w 1961 roku projekt prawa o wykroczeniach, szeroko dyskutowany w środowisku prawniczym, podlegał jednak modyfikacjom w ramach kolejnych projektów, to jest z lat 1962 i 1963. A ponieważ dalsza aktywność w tym względzie była uzależniona od przebiegu i ukończenia prac nad kodyfikacją prawa karnego materialnego i procesowego, z którą kodyfikacja dotycząca wykroczeń musiała być w pełni zharmonizowana, dość szybko zaistniała potrzeba ponownej ingerencji w omawianą materię. Zwłaszcza że zmiany wprowadzone do prawa karno-administracyjnego nowelą z 1958 roku miały charakter jedynie doraźny i nie rozwiązywały wszystkich problemów tej dziedziny prawa.

Ustawa o przekazaniu z 1966 roku

Wobec tego 17 czerwca 1966 roku uchwalono następną ustawę o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego⁷⁶. Poza przesunięciem do obszaru wykroczeń niektórych drobnych przestępstw i przekazaniem jurysdykcji w tych sprawach kolegiom wskazana ustawa wprowadziła daleko idące zmiany w dziedzinie materialnego oraz procesowego prawa karno-administracyjnego, które w pewnym sensie wytyczyły nowy kierunek polityki karnej w omawianej dziedzinie prawa. O tym, że mieliśmy tu do czynienia z przełomową wręcz reformą prawa karno-administracyjnego świadczy to, że wiele jej rozwiązań zostało nieco później przejętych wprost lub z pewnymi modyfikacjami przez kodeks wykroczeń z 1971 roku.

Względy, które zadecydowały o uchwaleniu ustawy z 1966 roku, były różnorodne. Na czoło wysuwały się przede wszystkim aspekty polityczno-kryminalne, przy czym miały one charakter dość złożony. Nadmiernym uproszczeniem byłoby sądzić, że chodziło tutaj jedynie o zaostrenie lub złagodzenie odpowiedzialności karnej za czyny „przekazane”⁷⁷. Wprawdzie z przekształceniem wybranych przestępstw w wykroczenia wiązała się redukcja sankcji, jednak ustawa nie ograniczała się tylko do tego. Dalszymi spodziewanymi konsekwencjami były rozszerzenie ścigania karnego oraz zaostrenie dolegliwości faktycznie odczuwanej przez sprawcę. Dla kolegiów wykroczenia przekazane stanowiły bowiem

⁷⁶ Dz.U. z 1966 r. Nr 23, poz. 149. Na temat tej reformy zob. m.in. A. Gubiński, M. Siewierski, *Ustawa o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1967; W.F. Dąbrowski, *Orzecznictwo...*, s. 135; *idem*, *Nowe aspekty orzecznictwa karno-administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1967, nr 1, s. 89; J. Bafia, *Ustawa o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego*, „Nowe Prawo” 1966, nr 1; J. Skupiński, *Przekazanie niektórych przestępstw do orzecznictwa karno-administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1967, nr 1, s. 105; *idem*, *Model...*, s. 148 n.; J. Szumski, *Przekwalifikowanie przestępstw w wykroczenia (konsekwencje w sferze polityki karnej)*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 5, s. 98.

⁷⁷ J. Skupiński, *Przekazanie...*, s. 107.

czyny najpoważniejsze, natomiast w praktyce sądów jako sprawy najdrobniejsze podlegały one umorzeniu w trybie art. 49 KPK⁷⁸. Równie ważne dla powstania ustawy z 1966 roku okazały się cele utylitarno-organizacyjne⁷⁹. Jednym z podstawowych powodów przekazania było dążenie do odciążenia organów ścigania oraz sądów od spraw drobnych, będących uciążliwym marginesem ich działalności, i tym samym stworzenia warunków do lepszej koncentracji tych organów na sprawach poważniejszych⁸⁰. Przekazanie dotychczasowych występków do orzecznictwa karno-administracyjnego wiązało się ponadto z przyśpieszeniem i obniżeniem kosztów postępowania w tych sprawach, co nie pozostawało bez wpływu na prewencyjne oddziaływanie środków penalnych. Nie można wreszcie zapominać o racjach natury polityczno-ustrojowej. Ustawa z 1966 roku odpowiadała bowiem w pełni występującej od wielu lat tendencji do stopniowego uspołeczniania wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i podejmowania na drodze ustawodawczej kroków mających na celu stworzenie odpowiednio zinstytucjonalizowanych form tego uspołecznienia (choćby kolegów)⁸¹.

Niewątpliwie do najważniejszych osiągnięć ustawy z 1966 roku należy zaliczyć przekazanie niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego. Przekazane czyny obejmowały występkę ogólnokryminalną, skierowaną przeciwko mieniu oraz tak zwane występkę gospodarczą⁸². Zabieg przekazania oparto na znamieniu liczbowym (wartość mienia do 150 lub 300 złotych) albo ocennym (wypadku mniejszej wagi). Przekazane czyny podlegały orzecznictwu kolegów tylko wówczas, gdy sprawca popełnił czyn po raz pierwszy. Popełnienie czynu w warunkach recydywy specjalnej (art. 16 § 1 pkt 1 ustawy) skutkowało bowiem odpowiedzialnością przed sądem na zasadach ogólnych⁸³. W celu zabezpieczenia realizacji tego postanowienia utworzono nawet rejestr ukaranych za wykroczenia; niestety ograniczenie go wyłącznie do czynów przekazanych uniemożliwiło weryfikację recydywy w praktyce, sprowadzając całe zagadnienie do postaci fikcji⁸⁴.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ Zob. uzasadnienie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu z 17 czerwca 1966 roku, przemówienie posłanki H. Karpińskiej oraz dyskusję na tym posiedzeniu (Sejm PRL, Kadencja IV, Sesja III, posiedzenie 8).

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ J. Skupiński, *Przekazanie...*, s. 106; *idem*, *Model...*, s. 151.

⁸² Szerzej zob. K. Łucarz, J. Jakubowska-Hara, *op. cit.*, s. 37–38.

⁸³ Stosowanie regulacji dotyczących czynów przekazanych wyłączono również w innych sytuacjach. Bez względu na wartość mienia (lub wysokość szkody) nie przesunięto do kategorii wykroczeń czynów, których przedmiotem jest broń lub amunicja; uszkodzenia mienia, o ile czyn miał charakter chuligański; kradzieży z włamaniem, rabunku, kradzieży rozbójniczej, a także kradzieży lub przywłaszczenia mienia społecznego, jeżeli mienie znajdowało się pod pieczę sprawcy lub gdy działał on w zorganizowanej grupie przestępczej (art. 16 ustawy z 1966 roku).

⁸⁴ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 listopada 1961 roku o rejestrze ukaranych za niektóre wykroczenia (Dz.U. z 1961 r. Nr 50, poz. 306); oraz J. Skupiński, *Przekazanie...*, s. 113.

Koniecznym następstwem przekazania niektórych występków do orzecznictwa karno-administracyjnego była korekta zasad odpowiedzialności w odniesieniu do tej grupy czynów. Wyrażała się ona we wprowadzeniu nieznaney wcześniej prawu wykroczeń odpowiedzialności za usiłowanie i pomocnictwo oraz w rozszerzeniu odpowiedzialności za podżeganie. Oprócz tego okres przedawnienia orzekania przedłużono do 1 roku. Poważnemu zreformowaniu poddano też katalog środków penalnych oraz zasady ich orzekania, przy czym nowe uregulowania dotyczyły również „zwykłych” wykroczeń. Wzbogacenie katalogu tradycyjnych środków oddziaływania o nowe jakościowo elementy oraz zmodyfikowanie dotychczas już istniejących było wyrazem tendencji do zbliżania zasad odpowiedzialności za wykroczenie do tych obowiązujących w kodeksie karnym. Uelastycznienie metod reakcji oraz zwiększenie indywidualizacji ocen zapowiadało przede wszystkim ograniczenie stosowania kary aresztu. Uściślając szczegółowe dyrektywy dotyczące wymiaru kary aresztu, wyraźnie podkreślono wyjątkowy charakter tego środka, przesuując jednocześnie punkt ciężkości na karę grzywny. Podobna motywacja towarzyszyła zmianom w ustawowym zakresie orzekania aresztu jako kary zastępczej, który można było od tej pory stosować tylko wówczas, gdy okoliczności sprawy wskazywały na bezskuteczność egzekucji kary grzywny, czyli nieuiszczenie jej w przewidzianym terminie. Kolejnym przykładem uelastyczenia reakcji karnej wobec sprawców najdrobniejszych czynów karalnych, mimo oczywistych niedoróbek, była nowa instytucja warunkowego zawieszenia wykonania kary aresztu, oparta na pozytywnej prognozie sprawcy wykroczenia, oraz odstąpienia od wymierzenia kary, która z kolei aktualizowała się w sprawie o każde wykroczenie, jeśli tylko zdaniem kolegium wymierzenie kary nie jawiło się w danym wypadku jako niezbędne lub społecznie celowe. Zbliżoną do niej funkcję pełniło wreszcie zupełnie nowatorskie rozwiązanie zakładające odmowę wszczęcia postępowania przez przewodniczącego kolegium połączoną z zastosowaniem środków oddziaływania wychowawczego. Jednakże dotyczyło ono wykroczeń stanowiących zarazem naruszenia pracownicze.

Ustawa z 1966 roku stworzyła dualistyczny system podejścia również w obszarze zasad postępowania⁸⁵. W sprawach o wykroczenia „zwykłe” utrzymano bowiem obowiązujące dotąd przepisy, uzupełniając je normami uściślającymi niektóre z podstawowych zasad procesu. Natomiast w odniesieniu do wykroczeń „przekazanych” wprowadzono wiele niezbędnych modyfikacji, głównie o charakterze gwarancyjnym, spośród których wymienić należy przede wszystkim możliwość prowadzenia postępowania przygotowawczego na podstawie przepisów KPK czy przekazania sprawy sądowi, gdy zachodziły trudności w zakresie wykładni prawa albo gdy jej okoliczności były zbyt zawiłe. Do gwarancyjnych posunięć ustawy wypada też zaliczyć ustanowienie, przy zachowaniu systemu *actio popularis*, obowiązku pośrednictwa oskarżyciela publicznego przy składaniu wniosków

⁸⁵ J. Jakubowska-Hara, *Grzywna w prawie wykroczeń...*, s. 59.

o ukaranie pochodzących od osób fizycznych, a także znaczące rozszerzenie zakresu procesowych uprawnień pokrzywdzonego jako strony postępowania⁸⁶.

Nie bez znaczenia dla omawianej kwestii były też pewne zmiany organizacyjne. Ustawa z 1966 roku powoływała bowiem nową instytucję radcy do spraw kolegium karno-administracyjnego, do którego zadań należała jego „organizacyjno-prawna i biurowa obsługa”⁸⁷. Mogła nim zostać wyłącznie osoba mająca ukończone wyższe studia prawnicze. Podkreślić należy, że był to pierwszy w historii kolegiów tak wysoki i rygorystyczny wymóg co do kwalifikacji zawodowych osób biorących udział w pracach tych jednostek⁸⁸.

Ustawa z 1966 roku, wychodząc naprzeciw aktualnym potrzebom ogólnospołecznym, wprowadziła liczne zmiany, przy czym nie wszystkie zasługiwały na uznanie. Oprócz słusznych sformułowań omawiana ustawa zawierała także takie postanowienia, które można określić jako co najmniej dyskusyjne. Przykładem jest choćby pojawienie się w naszym systemie konstrukcji „czynów przepołowionych”. Zainicjowany przez ustawę z 1966 roku proces depenalizacji stanowił prawdziwy wyłom w funkcjonujących dotychczas zasadach rozdziału przestępstw i wykroczeń⁸⁹. Wzbogacenie wykroczeń czynami o kryminalnej proveniencji, rozmywając zakres obu tych pojęć, pozbawiło bezpowrotnie tę dziedzinę prawa pierwotnego charakteru, który decydował o jego istocie. Obraz następstw wynikających z anektowania obszaru będącego tradycyjną domeną prawa karnego dość szybko zresztą ujawniła praktyka, która na przekór oczekiwaniom ustawodawcy dalej zaostrzała represję karną. Okazało się bowiem, że w kolegiach czyny przekazane, odwrotnie niż w sądach, uznawano za najpoważniejszą kategorię spraw, co przekładało się na wysokość orzekanych kar. Omawiane czyny mimo zdegradowania ich do rangi wykroczeń i związanego z tym wydatnego obniżenia sankcji nie straciły swojego prawnego ciężaru gatunkowego⁹⁰. Paradoksalnie operacja przepołowienia stworzyła możliwość poważnej intensyfikacji ścigania i stosowania kar faktycznie bardziej dolegliwych dla sprawców drobnych przestępstw przeciwko mieniu oraz interesom nabywców. Ten brak symetrii w sposobie podejścia do sprawców czynów przepołowionych potęgowała jeszcze niezbyt konsekwentna i w gruncie rzeczy wybiórcza recepcja instytucji prawa karnego materialnego. Dlatego też ustawy z 1966 roku nie sposób oceniać przez pryzmat idei tak zwanej polaryzacji, jeśli tę ostatnią

⁸⁶ Szerzej zob. M. Siewierski, *Postępowanie sądowe w sprawach o wykroczenia*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1968, nr 1; R. Góral, *Zakres rozpoznania przez sądy spraw o wykroczenia*, „Nowe Prawo” 1967, nr 1.

⁸⁷ M. Siewierski, *Ewolucja postępowania w sprawach o wykroczenia*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1978, nr 1, s. 22.

⁸⁸ J. Skupiński, *Model...*, s. 150.

⁸⁹ A. Marek, *Istota i zasady odpowiedzialności karnej za wykroczenia — na tle ustawy o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw do orzecznictwa karno-administracyjnego*, „Palestra” 1967, nr 5, s. 81.

⁹⁰ J. Skupiński, *Przekazanie...*, s. 108.

rozumieć jako zaostrzenie sankcji za przestępstwa poważne i złagodzenie ich za przestępstwa drobniejsze. Decydująca w tym względzie była bowiem nie wysokość zagrożenia, a organ orzekający w tych sprawach⁹¹. Problem związany z funkcjonowaniem w praktyce czynów przepołowionych przybierał zresztą na sile w kolejnych latach, potwierdzając tylko słusność wyrażanych wcześniej obaw co do praworządności postępowania oraz merytorycznej trafności wydawanych przez kolegia orzeczeń⁹². Udokumentowane w badaniach empirycznych liczne niekonsekwencje w polityce karnej realizowanej na styku prawa karnego i prawa wykroczeń ostatecznie dowiodły nieopłacalności czynienia wyjątków od zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości⁹³.

Przesunięcie licznych drobnych przestępstw do wykroczeń oraz towarzyszące temu zabiegowi zmiany w zasadach odpowiedzialności czy procedurze stawiały przed kolegiami niemałe wyzwanie. Rozpatrywanie nowych spraw wymagało wszak dobrej orientacji w obowiązujących przepisach, i to nie tylko prawa karno-administracyjnego, lecz częściowo także prawa karnego, oraz znajomości zasad wykładni prawa, czemu kolegia funkcjonujące głównie na podstawie czynnika społecznego zwyczajnie nie były w stanie sprostać. Poza tym wprowadzenie zbyt wielu nowych rozwiązań stworzyło okazję do niczym nieograniczonej arbitralności i niejednolitości w ich stosowaniu. Przy takiej skali możliwości operowanie nimi musiało różnić się w poszczególnych kolegiach⁹⁴. Zapewne z tego właśnie powodu zamiar odejścia od czysto represyjnego kierunku orzecznictwa karno-administracyjnego nie do końca się powiódł⁹⁵. Mimo usilnych starań ustawodawcy o złagodzenie polityki karnej kolegia dalej przeceniały znaczenie tradycyjnych środków penalnych przy rozstrzyganiu spraw tak drobnych jak wykroczenia.

Proces kształtowania prawa wykroczeń w okresie PRL zakończyła kodyfikacja z 20 maja 1971 roku⁹⁶. Przedstawienie konsekwencji jej ustanowienia oraz prób modyfikacji będzie jednak przedmiotem drugiej części opracowania.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² J. Szumski, *Kontrawencjonalizacja w Polsce (uwagi krytyczne)*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 9, s. 34.

⁹³ *Ibidem*. Zob. też J. Jasiński, *Po pierwszym roku stosowania ustawy z dnia 17.VI.1966 r., „Zagadnienia Karno-Administracyjne”* 1968, nr 2–3, s. 4–31; *idem*, *Analiza stosowania ustawy z dnia 17.VI.1966 r., „Zagadnienia Karno-Administracyjne”* 1969, nr 3–4, s. 4 n.; M. Olszewski, *Stosowanie ustawy z dnia 17.VI.1966 r. na przykładzie dzielnicy Łódź Górna*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1968, nr 5, s. 31–42.

⁹⁴ J. Skupiński, *Przekazanie...*, s. 113.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ Ustawy z dnia 20 maja 1971 roku: Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 1971 r. Nr 12, poz. 114), Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 1971 r. Nr 12, poz. 116) oraz o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń (Dz.U. z 1971 r. Nr 12, poz. 118).

Bibliografia

- Bafia J., *O zaostrzeniu i przyśpieszeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo*, Warszawa 1959.
- Bafia J., *Ustawa o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego*, „Nowe Prawo” 1966, nr 11.
- Bafia J., *Zmiany w ustawie o orzecznictwie karno-administracyjnym*, „Nowe Prawo” 1959, nr 1.
- Bojarski T., *Ewolucja polskiego systemu prawa wykroczeń na tle rozwiązań europejskich*, „Annales UMCS” 40, 1993, nr 3.
- Dąbrowski W.F., *Nowe aspekty orzecznictwa karno-administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1967, nr 1.
- Dąbrowski W.F., *Orzecznictwo karno-administracyjne w PRL*, Poznań 1967.
- Dąbrowski W.F., *Udział adwokatów w postępowaniu karno-administracyjnym*, „Palestra” 1965, nr 9.
- Dąbrowski W.F., *Zagadnienia ogólne orzecznictwa karno-administracyjnego w PRL*, Poznań 1970.
- Góral R., *Zakres rozpoznania przez sądy spraw o wykroczenia*, „Nowe Prawo” 1967, nr 1.
- Gubiński A., *Ewolucja stosowanych przez kolegia środków karnych i zasad wymiaru kary*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1977, nr 6.
- Gubiński A., *Prawo wykroczeń*, Warszawa 1980.
- Gubiński A., *Zasady wymiaru kary za wykroczenie*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1963, nr 2.
- Gubiński A., Siewierski M., *Ustawa o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1967.
- Iserzon E., *Reforma orzecznictwa karno-administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1959, nr 8–9.
- Jakubowska-Hara J., *Grzywna w prawie wykroczeń. Model ustawowy i praktyka*, Warszawa 2004.
- Jakubowska-Hara J., *Wymiar kary za wykroczenia (rozwój ustawodawstwa do Kodyfikacji z 1971 r.)*, „Studia Prawnicze” 1989, z. 4.
- Jasiński J., *Analiza stosowania ustawy z dnia 17.VI.1966 r.*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1969, nr 3–4.
- Jasiński J., *Po pierwszym roku stosowania ustawy z dnia 17.VI.1966 r.*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1968, nr 2–3.
- Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1965.
- Jendrośka J., *Uwagi o istocie orzecznictwa karno-administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1958, nr 2.
- Komisja Kodyfikacyjna RP*, t. 1, z. 1, Warszawa-Lwów 1921.
- Komisja Kodyfikacyjna RP*, t. 5, z. 3, Warszawa 1930.
- Lityński A., *Wydział Karny Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej*, Katowice 1991.
- Łysko M., *Aparat biurokratyczny orzecznictwa karno-administracyjnego Polski Ludowej*, „Kommunizm: System — ludzie — dokumentacja” 2, 2013.
- Łysko M., *Ewolucja polskiego systemu prawa wykroczeń w XX w.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 17, 2018, z. 1.
- Łysko M., *Prace nad kodyfikacją materialnego prawa wykroczeń w Polsce Ludowej (1960–1971)*, Białystok 2016.
- Makarewicz J., *Granice ustawy karnej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1920, nr 3–4.
- Makarewicz J., *Kodeks karny z komentarzem*, Lwów 1938.
- Makarewicz J., *Powrotna fala. (Projekt ustawy o wykroczeniach)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1930, nr 4.
- Makarewicz J., *Prawo karne*, Lwów-Warszawa 1924.
- Makowski W., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 1937.
- Marek A., *Istota i zasady odpowiedzialności karnej za wykroczenia — na tle ustawy o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw do orzecznictwa karno-administracyjnego*, „Palestra” 1967, nr 5.
- Marek A., *Polskie prawo wykroczeń*, Warszawa 1987.

- Olszewski M., *Stosowanie ustawy z dnia 17.VI.1966 r. na przykładzie dzielnicy Łódź Górna*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1968, nr 5.
- Peiper L., *Komentarz do kodeksu karnego i prawa o wykroczeniach*, Kraków 1936.
- Popławski H., *Zarys prawa o wykroczeniach*, Gdańsk 1974.
- Rajkowski R., *Prawo karno-administracyjne Polski Ludowej*, Warszawa 1955.
- Rajkowski R., *Prawo karno-administracyjne Polski Ludowej. Zarys części ogólnej i postępowania*, Warszawa 1956.
- Rappaport E.S., *Uprawnienia karne władz administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1921, nr 2.
- Rappaport E.S., *Zagadnienia kodyfikacji wykroczeń w ustawodawstwie polskim*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1929, nr 22.
- Reforma prawa wykroczeń*, red. P. Daniluk, t. 2, Warszawa 2020.
- Siewierski M., *Dowody w postępowaniu karno-administracyjnym*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1961, nr 6.
- Siewierski M., *Ewolucja postępowania w sprawach o wykroczenia*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1978, nr 1.
- Siewierski M., *Postępowanie sądowe w sprawach o wykroczenia*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1968, nr 1.
- Siewierski M., Nisenson J., *Kodeks karny i prawo o wykroczeniach*, Warszawa 1935.
- Skupiński J., *Model polskiego prawa o wykroczeniach*, Wrocław 1974.
- Skupiński J., *Przekazanie niektórych przestępstw do orzecznictwa karno-administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1967, nr 1.
- Szumski J., *Kontrawencjonalizacja w Polsce (uwagi krytyczne)*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 9.
- Szumski J., *Przekwalifikowanie przestępstw w wykroczenia (konsekwencje w sferze polityki karnej)*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 5.
- Szumski J., *Środki penalne w polskim prawie wykroczeń na tle doświadczeń praktyki*, Lublin 1995.
- Śliwiński S., *Polskie prawo karne materialne*, Warszawa 1946.
- Taubenschlag G., *Polskie prawo karno-administracyjne*, Łódź 1931.
- Walczak S., *Niektóre problemy kodyfikacji prawa karnego*, „Państwo i Prawo” 1968, nr 4–5.
- Zimmermann M., *Art. 72 Konstytucji a dotychczasowe ustawodawstwo polskie*, Lwów 1930.
- Zimmermann M., *Orzecznictwo karno-administracyjne*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1965, nr 4.