

KATARZYNA ŁUCARZ

ORCID: 0000-0003-3130-2389

Uniwersytet Wrocławski
katarzyna.lucarz@uwr.edu.pl

ANNA MUSZYŃSKA

ORCID: 0000-0003-2008-382X

Uniwersytet Wrocławski
anna.muszyńska@uwr.edu.pl

Ewolucja polskiego systemu wykroczeń — przez autorytaryzm do demokracji. Część 2*

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

EVOLUTION OF THE POLISH PETTY OFFENCES SYSTEM — THROUGH AUTHORITARIANISM TO DEMOCRACY. PART 2

Abstract

The authors of this study present the transformations of the Polish system of petty offences law by discussing the normative shape and searching for optimal legislative solutions. The reflections are based on historical references, by studying changes in this area of law, marked by many legal and practical issues. The historical approach facilitates an analysis of tendency which occurred in the process of developing the law of petty offences, systemic influences on the organizational structures created within it, and the material and procedural shape. Historical threads include the basic conditions for the development of liability for petty offences, taking into account the assumptions of the inter-war period, through the times of authoritarianism to the present day. During the last century, the system of petty offences was considered as an area which searches for legal solutions to counteract administrative lawlessness or criminal lawlessness with less social noxiousness of the act that is subject to political requirements in various degree and controlled by the government. The wide scope of the presented issue entails necessity to separate two parts. First — including the period up

* Pierwsza część artykułu ukazała się w „SnAiT” 42, nr 4.

to the 1970s, that is until the establishment of the Code of Petty Offenses 1971, and the second — to modern times, in which this Code is still in force.

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

1. Kodyfikacja prawa wykroczeń Polski Ludowej z 1971 roku

Proces formowania prawa o wykroczeniach w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej ostatecznie zakończyła kodyfikacja z 20 maja 1971 roku¹. Trzeba od razu powiedzieć, że wypracowany wtedy kształt prawa wykroczeń nie odbiegał znacząco od koncepcji pochodzącej jeszcze z lat pięćdziesiątych, a wprowadzone tu i ówdzie zmiany w większości systematyzowały omawianą materię². Tak naprawdę wspomniana kodyfikacja stanowiła podsumowanie długoletniej ewolucji prawa karno-administracyjnego i przedstawienie tym razem już uporządkowanego i w miarę spójnego jego modelu³. Wbrew pozorom również odejście w nazewnictwie kolegów oraz prawa wykroczeń od „administracyjności”, choć miało symboliczne znaczenie, nie oznaczało kroku w kierunku modelowego usądownienia tego prawa⁴. Służyło raczej podkreśleniu jego autonomiczności, orzecznictwo kolegów pozostawało bowiem nadal w sferze wpływów administracji państwowej. Pomimo ukształtowania na wzór prawnokarny pewnych jego elementów podtrzymano niestety stanowisko, że prawo wykroczeń stanowi skuteczny środek zapewniający prawidłową działalność różnych dziedzin administracji oraz realizację zadań stojących przed organami administracji państwowej i gospodarczej⁵, z tym jednak zastrzeżeniem, że przy użyciu instrumentarium właściwemu prawu karnemu.

Przegląd przyjętych wówczas rozwiązań pozwala stwierdzić, że najdalej idące zbieżności z prawem karnym sądowym wykazywało materialne prawo wykroczeń. Ten stan rzeczy wymusiła poniekąd potrzeba pogłębienia w nowej kodyfikacji pro-

¹ 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 Ustawa o ustroju kolegów do spraw wykroczeń, Dz.U. z 1971 r. Nr 12, poz. 118. Na temat prac przygotowawczych poprzedzających kodyfikację z 1971 roku zob. szerzej M. Łysko, *Prace nad kodyfikacją materialnego prawa wykroczeń w Polsce Ludowej (1960–1971)*, Białystok 2016.

² J. Skupiński, *Model polskiego prawa o wykroczeniach*, Wrocław 1974, s. 211.

³ J. Skupiński, *Model orzecznictwa w sprawach o wykroczenia*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 8–9, s. 274.

⁴ T. Bojarski, *Ewolucja polskiego systemu prawa wykroczeń*, [w:] *Rozwój polskiego prawa wykroczeń. Materiały z konferencji naukowej „Rozwój polskiego prawa wykroczeń”, Lublin–Kazimierz Dolny, 20–22 maja 1996*, red. T. Bojarski, M. Mozgawa, J. Szumski, Lublin 1996, s. 18–19.

⁵ Uzasadnienie projektu prawa o wykroczeniach — *Prawo o wykroczeniach. Projekt*, Warszawa 1970, s. 66.

cesu ustawowego rozwarstwienia przestępczości *sensu largo*. Kodeks wykroczeń nie tylko utrzymał stan prawny wprowadzony ustawą z 1966 roku, ale przeniósł również kolejną poważną grupę występów do kategorii wykroczeń⁶. W rezultacie gwałtownego wzrostu liczby czynów o kryminalnym rodowodzie, spotęgowanego jeszcze analogicznymi przemianami poza kodeksem wykroczeń, dokonano odpowiednich przekształceń części ogólnej materialnego prawa wykroczeń. Ponieważ wykroczenia o charakterze ogólnokryminalnym, w odróżnieniu od administracyjnych, charakteryzowały się nieco większym ładunkiem społecznego niebezpieczeństwa oraz bardziej skomplikowanym ustawowym stanem faktycznym, zrezygnowano w części ogólnej kodeksu wykroczeń z jakichkolwiek odesłań do kodeksu karnego. Zamiast tego dotychczasowe regulacje materialnoprawne uzupełniono przepisami typowymi dla prawa karnego.

O zachowaniu bliskiej więzi z nim świadczyło między innymi przyjęcie zasady *nullum crimen sine lege penali anteriori* czy zasady winy, stadiów i form popełnienia czynu oraz ustawowych okoliczności wyłączających karną bezprawność czynu i winę sprawcy. Recepcji tych rozwiązań towarzyszyło oczywiście dostosowanie ich treści do niższego *in genere* potencjału karygodności wykroczeń. Kierując się tym ostatnim wskazaniem, zredukowano choćby zakres odpowiedzialności za usiłowanie, podżeganie oraz pomocnictwo, uproszczono przepisy dotyczące obrony koniecznej, stanu wyższej konieczności, poczytalności sprawcy czynu zabronionego i zasad dotyczących realnego zbiegu wykroczeń oraz zbiegu przepisów, wreszcie skrócono terminy przedawnienia i zatarcia skazania⁷. Jednocześnie kodyfikacja z 1971 roku nie zmieniła formalnej relacji pomiędzy przestępstwem a wykroczeniem. To ostatnie wciąż pozostawało poza zakresem pierwszego z tych pojęć, aczkolwiek również w przypadku wykroczenia włączono do jego ustawowej charakterystyki nowy element społecznego niebezpieczeństwa. Różnica polegała jednak na natężeniu tej cechy materialnej⁸. Przestępstwa charakteryzował bowiem wyższy stopień społecznego niebezpieczeństwa, zaś wykroczenia odwrotnie — znikomy.

Do powyższych przeobrażeń dopasowano też model reagowania na wykroczenie, który różnił się istotnie od dość formalistycznego systemu z lat 1958–1966⁹. W katalogu kar zasadniczych poza znaną już karą aresztu (w nowym wymiarze od tygodnia do trzech miesięcy) oraz karą grzywny (od 100 zł do 5000 zł) pojawiła się nieznana dotąd prawu wykroczeń kara ograniczenia wolności (w wymia-

⁶ Szerzej na ten temat zob. J. Skupiński, *Model orzecznictwa...*, s. 274.

⁷ K. Lucarz, J. Jakubowska-Hara, *Kierunki reform polskiego wykroczeń w perspektywie historycznoprawnej*, [w:] *Reforma prawa wykroczeń*, t. 2, red. P. Daniluk, Warszawa 2020, s. 49–50.

⁸ J. Skupiński, *Model polskiego...*, s. 218; por. też Z. Gostyński, *Postępowanie sądowe co do orzeczeń w sprawach o wykroczenia*, Warszawa 1976, s. 19 n.

⁹ Zmiany te omawiane są na podstawie: J. Szumski, *Środki penalne w polskim prawie wykroczeń na tle doświadczeń praktyk*, Lublin 1995, s. 99–124; M. Łysko, *Udział przedstawicieli nauki w pracach nad kodyfikacją materialnego prawa wykroczeń w Polsce Ludowej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 67, 2015, z.1, s. 129–167; J. Skupiński, *Model polskiego prawa*, s. 213–239.

rze od jednego do trzech miesięcy). Gdy ta wchodziła do prawa wykroczeń przez „szeroko otwartą bramę”, spodziewano się, że odegra ona ważną rolę w procesie karania i wychowywania poprzez pracę oraz środowisko zakładu pracy¹⁰. Kolejną nowością było włączenie kary nagany do katalogu kar zasadniczych. Występowała ona w wielu sankcjach wykroczeń, a na dodatek mogła być orzekana w trybie nadzwyczajnego złagodzenia kary (art. 39 § 2 k.w.). Ponadto poważnie rozszerzono system kar dodatkowych. Kierując się potrzebą zróżnicowania i wzbogacenia instrumentów pozostających do dyspozycji kolegów, wprowadzono do katalogu kar dodatkowych zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych (w wymiarze od trzech miesięcy do dwóch lat) oraz zakaz prowadzenia określonej działalności lub wykonywania czynności wymagających uzyskania zezwolenia (w wymiarze od trzech miesięcy do roku). Warunkiem orzeczenia każdej kary dodatkowej uczyniono wyraźne upoważnienie ustawowe¹¹. Jednocześnie katalog kar dodatkowych nie miał charakteru wyczerpującego, gdyż kodeks wykroczeń dopuszczał stosowanie także innych dodatkowych sankcji, jeżeli takowe zostały określone przez ustawę¹². Oprócz tego unowocześniono i uaktualniono zespół instytucji zmierzających do naprawienia szkody wyrządzonej czynem zabronionym (nawiązka i obowiązek naprawienia szkody) oraz środki oddziaływania wychowawczego. Bez większych zmian pozostawiano tylko odstąpienie od wymierzenia kary.

Oczywistą i nieuniknioną konsekwencją dokonanej „kryminalizacji” prawa karno-administracyjnego było ujednolicenie ogólnych oraz szczególnych dyrektyw wymiaru kary. W porównaniu z obowiązującymi poprzednio w tym zakresie rozwiązaniami kodeks wykroczeń wyposażył organy orzekające w możliwość elastycznego operowania odpowiednio urozmaiconym zestawem kar zasadniczych oraz innych środków oddziaływania na sprawcę wykroczenia¹³. Zapewniając możliwość łagodnego reagowania, połączonego zarówno z przewagą oddziaływania wychowawczego lub całkowicie na nim polegającego, jak i surowego, obostrzonego oddziaływania karnego w wypadkach zasługujących na takie właśnie potraktowanie, spełnił tym samym postulat polaryzacji reagowania państwa na fakty drobnych naruszeń prawa karnego¹⁴. Większą niż dotychczas swobodę w doborze adekwatnego rozstrzygnięcia wzmacniało zwłaszcza wyeksponowanie w wielu przepisach kodeksu wykroczeń względów prewencji indywidualnej (na przykład art. 36, 39, 40 i 41 k.w.). Temu samemu oddziaływaniu podporządkowano zresztą całe postępowanie w sprawach o wykroczenia (art. 4 k.p.w.). Uznanie prymatu

¹⁰ J. Bafia, *Kodyfikacja prawa o wykroczeniach*, „Państwo i Prawo” 1970, z. 10, s. 516.

¹¹ Powyższe ograniczenie nie dotyczyło kary dodatkowej podania orzeczenia o ukaraniu do publicznej wiadomości, w zakresie której wprowadzono z kolei możliwość ogłoszenia takiego orzeczenia na koszt skazanego, pozostawiając jednocześnie kwestię wyboru sposobu ogłoszenia w całości do uznania organu orzekającego.

¹² J. Skupiński, *Model polskiego...*, s. 224.

¹³ *Ibidem*, s. 234.

¹⁴ *Ibidem*, s. 233.

prewencji indywidulanej stanowiło bowiem jedną z głównych cech odróżniających prawo wykroczeń od prawa karnego *sensu stricto*, podkreślającą jego specyfikę.

Podobną samodzielność i bliskie związki z prawem karnym wykazywało ustawodawstwo procesowe. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia zawierał swoje własne uregulowania dotyczące całego przebiegu postępowania i nie odwoływał się do innych kodeksów postępowania. Wbrew pozorom spełnienie tego wymagania nie należało do łatwych zadań, dlatego że przepisy normujące omawianą sferę umieszczone były w różnych aktach prawnych (kodeks postępowania karnego, kodeks postępowania administracyjnego) i nie obejmowały całokształtu problematyki procesowej. Wydanie nowego kodeksu dotyczącego postępowania w sprawach o wykroczenia nie było zatem tylko wydarzeniem techniczno-legislacyjnym, lecz miało swój głębszy merytoryczny sens. Wiele gwarancyjnych instytucji stosowanych wcześniej *per analogiam* zostało wskutek kodyfikacji inkorporowanych z procedury sądowej wprost do prawa wykroczeń, co zapewniało zgodny z zasadami praworządności przebieg postępowania. Dążąc do kompleksowego ujęcia zagadnień procesowych, omawiany kodeks nie zdołał jednak sprostać wymogom „pełności” zawartych w nim uregulowań. W niektórych sytuacjach procesowych zabrakło dyrektyw wyznaczających postępowanie uczestników procesu w trakcie określonych czynności. Wówczas z pomocą przychodziły przepisy kodeksu postępowania karnego, których odpowiednie stosowanie pozwalało zapewnić zachowanie jednakowych wzorców procedowania przed kolegiami i zapobiegało arbitralności w praktyce. Taki stan rzeczy był w pewnym sensie usprawiedliwiony. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia jako akt przeznaczony dla organów нефachowych musiał być z natury rzeczy zwięzły, stosunkowo prosty, odformalizowany i przejrzysty skonstruowany¹⁵. Stąd też musiał zawierać pewne luki, które należało w jakiś sposób wypełnić¹⁶.

Jak już wspomniano, kodyfikacja prawa procesowego miała charakter przede wszystkim porządkujący. Wdrożone zmiany nie były bowiem na tyle istotne, aby prowadziły do modelowych przeobrażeń postępowania. Sprowadzały się głównie do likwidowania wewnętrznych sprzeczności, tudzież niekonsekwencji istniejących w dotychczas obowiązujących, rozproszonych w wielu aktach prawnych przepisach¹⁷. Chodziło zwłaszcza o zharmonizowanie uregulowań nowej kodyfikacji z rozwiązaniami przyjętymi w dokonanej dwa lata wcześniej kodyfikacji prawa karnego sądowego. W rezultacie poza licznymi uzupełnieniami w nowym prawie procesowym znalazły się również nieznane dotąd lub mocno zmodyfikowane elementy. Spośród tych ostatnich przytoczyć można przykładowo wyraźne podkreślenie w wielu przepisach zasady celowości, uściślenie uczestników

¹⁵ *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Projekt). Ustawa o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń (Projekt)*, Warszawa 1969, s. 81.

¹⁶ J. Skupiński, *Nowe ustawodawstwo o postępowaniu w sprawach o wykroczenia i o ustroju organów orzekających*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 8–9, s. 323.

¹⁷ *Ibidem*, s. 328.

postępowania oraz ich uprawnień (obwinionego, pokrzywdzonego, oskarżyciela publicznego), dopuszczenie obrońcy zawodowego we wszystkich sprawach, zinstytucjonalizowanie stadium postępowania przygotowawczego (tak zwane postępowanie sprawdzające), rozszerzenie sądowej kontroli na orzeczenia skazujące na karę ograniczenia wolności czy wreszcie wprowadzenie instytucji zażalenia na każde postanowienie¹⁸. Poważnym modyfikacjom poddano też postępowanie przyspieszone (bezzwłoczne rozpoznanie sprawy, skrócony termin wniesienia środka zaskarżenia, wykonalność orzeczenia przed jego uprawomocnieniem).

W odróżnieniu od dwóch poprzednich płaszczyzn wyjątkowo powściągliwie odniesiono się do kwestii ustrojowo-organizacyjnych¹⁹. Mimo wyodrębnienia problematyki ustrojowej organów orzekających w sprawach wykroczeń w dodatkowym akcie prawnym, właściwie bez większych zmian pozostawiono mechanizm ich działania, co wskazywało na chęć utrzymania dotychczasowego *status quo* w tym zakresie²⁰. Samo użycie innej nazwy do oznaczenia tych organów miało raczej symboliczne znaczenie wobec braku zerwania czy choćby osłabienia więzi łączących je z terenowym aparatem administracji. Kolegia nie stały się przez to samodzielnymi organami wymiaru sprawiedliwości, nowe rozwiązania ustrojowe podkreślały jedynie ich *quasi*-sądowy charakter.

Do najważniejszych osiągnięć ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń zaliczyć należy bez wątpienia ujednolicenie systemu organów orzekających w tych sprawach. Do orzecznictwa kolegiального włączono bowiem organy orzekające w sprawach o wykroczenia morskie i górnicze. Poza ramami tego jednolitego unormowania, głównie ze względu na odrębny charakter rozpatrywanych spraw, pozostało orzecznictwo inspektorów pracy w sprawach o wykroczenia przeciwko przepisom prawa pracy oraz orzecznictwo w kwestiach wykroczeń określonych w przepisach ustawy karno-skarbowej²¹. Dodatkowo dokonano pewnych modyfikacji w zakresie właściwości rzeczowej kolegiów funkcjonujących przy prezydiach rad narodowych. W związku ze zwiększeniem liczby zadań kolegiami pierwszej instancji stały się kolegia przy prezydiach powiatowych, miejskich (w miastach stanowiących samodzielne powiaty) oraz dzielnicowych rad narodowych. Natomiast kolegiom w miastach niebędących powiatami oraz na osiedlach nadano status kolegiów gromadzkich, a ich zakres kompetencji poważnie zredukowano. Systematyzując strukturę oraz system organów orzekających w sprawach o wykroczenia, do rangi ustawowej podniesiono tryb dokonywania wyboru ich członków, nadano

¹⁸ Zmiany te omawiane są na podstawie: J. Skupiński, *Model orzecznictwa...*, s. 274–281; *idem*, *Nowe ustawodawstwo...*, s. 321–332; K. Łucarz, J. Hara-Jakubowska, *op. cit.*, s. 47–58.

¹⁹ Zmiany te omawiane są na podstawie: J. Skupiński, *Model orzecznictwa...*, s. 274–281, *idem*, *Nowe ustawodawstwo...*, s. 321–332; M. Łysko, *Projekt ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń z 1970 r. w ocenie uczestników dyskusji społecznej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 15, 2016, z. 1, s. 181–203; K. Łucarz, J. Hara-Jakubowska, *op. cit.*

²⁰ J. Lewiński, *Kolegia — organ quasi sądowy*, „Prawo i Życie” 1970, nr 15, s. 4; *Uzasadnienie projektu ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń*, Warszawa 1970, s. 99.

²¹ K. Łucarz, J. Hara-Jakubowska, *op. cit.*, s. 55.

im status funkcjonariusza publicznego, a także sformułowano wobec kandydatów do zasiadania w kolegiach pewne ogólne wymagania²². Jednocześnie, dążąc do podniesienia poziomu fachowości, utrzymano obowiązek posiadania wykształcenia prawniczego lub administracyjnego przez przewodniczących kolegiów i ich zastępców oraz ograniczono dopuszczalność udzielania zwolnień w tym zakresie. Po zmianach podlegać im mógł podlegać jedynie przewodniczący kolegium szczebla powiatowego²³. W trosce o zwiększenie operatywności i elastyczności organizacyjnej tych instytucji zrezygnowano też z obowiązującego dotychczas podziału ich członków na przewodniczących i członków składów orzekających. Nowa ustawa upoważniła przewodniczącego kolegium do powierzenia prowadzenia rozprawy (lub posiedzenia) właściwie każdemu członkowi tego organu. Zapewnieniu niezależności kolegiów od administracji państwowej służył z kolei nakaz, aby w składach orzekających zasiadały co najmniej dwie osoby niebędące pracownikami prezydium rady narodowej, przy którym działało dane kolegium²⁴. Dbłość o właściwą strukturę kolegiów pod względem socjalnym potraktowano jako nieodzowną cechę ustrojową tego typu organu. Ewentualne braki w zakresie fachowości miała zaś powetować znana już wcześniej instytucja rady do spraw wykroczeń.

Nie zdecydowano się również na poważniejsze modyfikacje systemu nadzoru nad kolegiami, chociaż to właśnie kształt instytucji nadzoru decydował o ustrojowo-organizacyjnym modelu kolegiów. Nadzór zwierzchni nad całokształtem orzecznictwa wciąż sprawował minister spraw wewnętrznych, a bezpośredni na określonym terenie prezydium rad narodowych. Jedyną innowacją polegała na upoważnieniu wspomnianego ministra do wydawania wytycznych „co do polityki orzecznictwa w sprawach o wykroczenia”. To samo uprawnienie przysługiwało też prezdydiom rad narodowych. Podobnie rzecz miała się z nadzorem judykacyjnym nad konkretnymi rozstrzygnięciami. Dotychczasowy stan prawny został w tym względzie utrzymany, z tym że wprowadzono drobne korekty w zakresie ustroju organów uprawnionych do orzekania w tych sprawach. W efekcie zmian prawo do uchylania prawomocnych orzeczeń zarezerwowano tylko dla komisji orzecznictwa do spraw wykroczeń, która pozostała organem administracyjnym. Niewielkim przeobrażeniom uległ jedynie jej charakter prawny. W nowym stanie ustawowym komisja podejmowała decyzję w wyniku rozpoznania wniosku o uchylenie rozstrzygnięcia. Nastąpiło więc pewne przemieszczenie akcentu charakteryzującego działalność komisji²⁵. Postępowanie przed komisją zyskało bowiem charakter skargowy, a ona sama status organu odwoławczego²⁶.

²² J. Skupiński, *Nowe ustawodawstwo...*, s. 324.

²³ *Ibidem*, s. 325.

²⁴ J. Skupiński, *Skład społeczny kolegiów karno-administracyjnych*, „Problemy Rad Narodowych” 1969, nr 14, s. 99 n.

²⁵ J. Skupiński, *Nowe ustawodawstwo...*, s. 327.

²⁶ J. Skupiński, *Model polskiego prawa...*, s. 267.

Scharakteryzowany tutaj w dużym skrócie zespół ustaw składających się na kodyfikację prawa wykroczeń należy potraktować jako kolejny, a zarazem najważniejszy, etap przeobrażeń, jakim podlegał ten dział prawa od początku lat pięćdziesiątych. Mimo wielu zabiegów systematyzujących omawianą materię nie do końca powiódł się zamysł stworzenia wewnętrznie spójnej i odpowiednio harmonijnej całości. Ów brak synchronizacji rozwiązań prawno-procesowych i organizacyjno-ustrojowych z rozwiązaniami prawno-materialnymi stanowił zresztą najpoważniejszą słabość koncepcji kodyfikacyjnej prawa wykroczeń z 1971 roku. Przeobrażenia prawa materialnego, niemal jakościowe, wymagały bowiem zasadniczych zmian ustrojowych oraz procesowych. Nasilenie się procesu depenalizacji wzmogło punitowność materialnego prawa wykroczeń, która przejawiała się w szerokim zakresie zagrożeń karą aresztu (48 w pierwotnym tekście k.w.), przekraczającym liczbę zagrożeń karą ograniczenia wolności (37 w pierwotnym tekście k.w.). Taki stan rzeczy, poza tym, że poważnie kłócił się z deklarowaną w kodeksie zasadą o wyjątkowym charakterze kary aresztu²⁷, wiązał się z koniecznością poddania tak surowych kar kontroli sądowej. Tymczasem zakres oraz sposób działania tej ostatniej budził poważne zastrzeżenia²⁸. Kontrola sądowa, dochodząca do skutku w wyniku żądania skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego, ograniczona została do kary aresztu zasadniczego oraz nowo wprowadzonej kary ograniczenia wolności. Jednak większość orzeczeń skutkujących pozbawieniem wolności stanowiły zastępcze kary aresztu, orzeczone za nieuiszczone grzywny lub uchylenie się od kary ograniczenia wolności, a także w związku z zarządzeniem wykonania kary zasadniczej warunkowo zawieszanej. Takie postawienie sprawy doprowadziło do tego, że kontrola sądowa stała się zwykłą formalnością, a jej gwarancyjna funkcja czystą fikcją prawną. Paradoks obniżonych standardów gwarancyjnych w sposób szczególnie jaskrawy uwidocznili zresztą przyspieszony tryb postępowania. Właściwa dla niego klauzula natychmiastowej wykonalności sprawiała wszak, że zasada kontroli sądowej stała się całkowicie nieskuteczna.

Kontrowersji i niekonsekwencji w prawie wykroczeń było jednak znacznie więcej. Kolejne z nich dotyczyły utrzymania kolegialnego modelu rozstrzygania spraw o wykroczenia przez czynnik społeczny. Usytuowanie kolegów przy terenowych organach administracji ogólnej, które jednocześnie wykonywały ich obsługę organizacyjno-prawną, prowadziło do traktowania orzecznictwa w sprawach o wykroczenia jako instrumentu służącego realizacji zadań państwowych²⁹. Podporządkowaniu tego orzecznictwa resortowi spraw wewnętrznych sprzyjał zwłasz-

²⁷ Dodatkowo rozszerzono ustawowy zakres dopuszczalności stosowania tej kary w przypadku recydywy szczególnej, również wtedy, gdy areszt nie figurował w sankcji za dane wykroczenie. Należy też zauważyć, że podwyższono dolną ustawową granicę kary aresztu z jednego dnia do tygodnia.

²⁸ T. Bojarski, *Ewolucja polskiego systemu prawa wykroczeń na tle rozwiązań europejskich*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska — Sectio G” 40, 1993, s. 26–27.

²⁹ Szerzej na ten temat zob. J. Szumski, *Główne kierunki polityki karnej realizowane przez kolegia do spraw wykroczeń w latach 1972–1989*, „Archiwum Kryminologii” 19, 1993, s. 131.

cza wpływ na skład osobowy kolegiów. Obsadzanie stanowisk osobami w pełni dyspozycyjnymi wobec władzy komunistycznej, które pozbawione były najczęściej odpowiednich kwalifikacji fachowych, skutkowało wydawaniem tendencyjnych orzeczeń na podstawie zeznań oskarżycieli publicznych³⁰, których pracę kontrolował właśnie resort spraw wewnętrznych. Nie bez znaczenia pozostawał także sprawowany przez ministra spraw wewnętrznych nadzór zwierzchni nad działalnością kolegiów, w ramach którego wydawał on wspomniane już wytyczne co do polityki orzecznictwa w sprawach o wykroczenia. Były one wiążące dla składów orzekających kolegiów przy rozstrzyganiu spraw na równi z przepisami prawa wykroczeń rangi ustawowej³¹. Postąpienie wbrew wytycznym mogło stanowić podstawę dla odwołania do kolegium drugiej instancji lub uchylenia prawomocnego orzeczenia w trybie nadzoru przez komisje do spraw orzecznictwa funkcjonujące przy wojewodach, co już samo w sobie narażało na szwank zasadę niezależności i niezawisłości kolegiów, tak ochoczo deklarowaną przez ustawodawcę. Do tego dochodził jeszcze sposób wyboru składu osobowego komisji, powoływanie na ich przewodniczących kierowników organów administracji, wreszcie tryb podejmowania decyzji o uchyleniu prawomocnych orzeczeń³². Instytucji tej nie ratował nawet kasacyjny charakter tych decyzji, głównie ze względu na ich faktyczny wpływ na wykładnię przepisów oraz politykę stosowania prawa przez składy orzekające kolegiów, które musiały liczyć się z możliwością uchylania rozstrzygnięć. Trudno się zatem dziwić, że w rezultacie takiego przemieszania funkcji orzekania z funkcjami nadzoru i obsługi organizacyjnej deklarowane przez ustawodawcę zasady oraz gwarancje procesowe w większości miały charakter pozorny³³. Praktyka stosowania kodyfikacji z 1971 roku rychło zresztą dowiodła ich propagandowego charakteru. Orzecznictwo kolegiów cechowały schematyczna represyjność oraz nastawienie na realizację celów resortu spraw wewnętrznych, szczególnie w okresie kryzysów politycznych. Z tych też powodów postrzeganie orzecznictwa kolegiów do spraw wykroczeń jako „małego wymiaru sprawiedliwości” nie było całkiem wiarygodne³⁴. Jak dalece było ono optymistyczne i oderwane od realiów, wykazały liczne badania praktyki orzeczniczej tych organów. W każdym razie fakt występowania wielu podobieństw pomiędzy tym ostatnim a rozstrzyganiem spraw o przestępstwa nie uprawniał do formułowania tego rodzaju twierdzeń. Do pełnej realizacji tej koncepcji niezbędne było bowiem wyjęcie kolegiów spod nadzoru organów

³⁰ J. Skupiński, *Kierunki doskonalenia polskiego prawa wykroczeń*, „Studia Prawnicze” 1981, nr 4, s. 25.

³¹ J. Skupiński, *Nowe ustawodawstwo...*, s. 323.

³² M. Olszewski, *Kontrola sądowa nad orzecznictwem w sprawach o wykroczenia* — de lege ferenda, „Państwo i Prawo” 1976, nr 1–2, s. 192.

³³ T. Grzegorzczak, *O systemie organów orzekających w sprawach o wykroczenia de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Rozwój polskiego prawa wykroczeń...*, s. 134–135; A. Marek, *Kierunki postulowanych zmian prawa wykroczeń*, „Państwo i Prawo” 1987, z. 2, s. 22.

³⁴ M. Siewierski, *Model postępowania w sprawach o wykroczenia w projekcie nowego kodeksu*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1969, nr 2, s. 26.

administracji i usytuowanie ich w systemie sądownictwa, a na to, jak wiadomo, ustawodawca niestety nie przystał³⁵.

2. Zmiany modelowe w prawie wykroczeń w latach dziewięćdziesiątych

Kolejny znaczący etap rozwoju polskiego systemu prawa wykroczeń, któremu, podobnie jak kompleksowej kodyfikacji z 1971 roku, należy przypisać odpowiednią rangę, przypada na lata dziewięćdziesiąte. Poprzedzającą je dekadę można bowiem określić w pewnym uproszczeniu jako okres wyjątkowego zaostrzenia represji i narastającej krytyki rozwiązań regulacji prawnych z początku lat siedemdziesiątych. Kolejne dziesięciolecie, zapoczątkowane wydarzeniami znamionnego roku 1981, a następnie stojące pod znakiem postępujących przemian ustrojowych zwieńczonych pracami Okrągłego Stołu, to szczególnie czas odzwierciedlający zmieniającą się sytuację społeczno-polityczną, która z natury rzeczy znalazła swoje odbicie w odpowiednim ukształtowaniu szeroko pojmowanej represji karnej. Dekretem o stanie wojennym³⁶ zaostrzono sankcje niektórych wykroczeń, ale, co znamienne, wprowadzono też ich nowe typy, związane z naruszeniem rygorów stanu wojennego³⁷. Usankcjonowano zachowania o charakterze naruszeń porządkowych, przykładowo nieprzestrzeganie tak zwanej godziny milicyjnej czy brak dokumentu tożsamości w miejscu publicznym, surowo też napiętnowano sprawców takich wykroczeń jak uczestnictwo w strajku, akcji protestacyjnej czy demonstracjach ulicznych, a więc zachowań eliminowanych przede wszystkim ze względu na potrzebę utrzymania przez władzę posłuchu społecznego³⁸. Skutecznym narzędziem wykorzystanym do eskalacji represji była kara aresztu w formie kary zasadniczej, a przede wszystkim zastępczej, której zakres stosowania znacznie rozszerzono, oraz kara grzywny, której wymiar ulegał nieproporcjonalnemu zaostrzeniu. Wzmocnieniu represyjności posłużyło również zwiększenie na płaszczyźnie procesowej możliwości stosowania postępowania przyspieszonego³⁹. Ten szczególnie tryb miał

³⁵ S. Włodyka, *Ustrój kolegów do spraw wykroczeń w świetle projektów z 1970 r.*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 8–9, s. 270; E. Iserzon, *Uwagi do projektów materialnego i formalnego prawa wykroczeń*, „Państwo i Prawo” 1970, z. 8–9, s. 283–285.

³⁶ Dekret z 12 grudnia 1981 roku o stanie wojennym, Dz.U. z 1981 r. Nr 29, poz. 154.

³⁷ J. Lewiński, *Prawo o wykroczeniach w okresie stanu wojennego*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1982, nr 3, s. 25 n.; *idem*, *Orzecznictwo kolegów do spraw wykroczeń w 1982 r.*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1983, nr 2, s. 1–6.

³⁸ M. Łysko, *Działalność kolegów do spraw wykroczeń w okresie obowiązywania stanu wojennego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 112, 2019, s. 86 n.; zob. też J. Szumski, *Główne kierunki polityki...*, s. 131.

³⁹ T. Nowak, *Postępowanie przyspieszone w okresie stanu wojennego*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1982, nr 3, s. 47–53.; J. Jakubowska-Hara, *Postępowanie przyspieszone przed kolegium*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1989, nr 1, s. 44 n.; szerzej zob. Z. Jankowski, P. Kalinowski, R. Kubiak,

zastosowanie między innymi do wykroczeń przeciwko spokojowi i porządkowi publicznemu, czynów godzących w prawidłowe funkcjonowanie instytucji państwowych oraz wykroczeń przeciwko urządzeniom użytku powszechnego⁴⁰. Tryb przyspieszony, któremu przyświeca zasada szybkości postępowania, przewidywał szereg odstępstw od zasad ogólnych, których rezultatem było między innymi istotne osłabienie pozycji procesowej obwinionego. Przepisy właściwe dla okresu stanu wojennego, pomimo założenia, że miały one mieć charakter przejściowy, utrzymano również w czasie jego zawieszenia, a także w pewnej części w okresie późniejszym⁴¹. Tendencja zwiększania punktowości wybrzmiewała dalej, na przykład w wytycznych ministra spraw wewnętrznych z 15 listopada 1984 roku co do polityki orzecznictwa w sprawach o wykroczenia⁴². Konsekwentne wzmacnianie działań represyjnych znalazło swój wyraz w ustawie z dnia 10 maja 1985 roku o zmianie niektórych przepisów prawa karnego i prawa o wykroczeniach, zwanej ustawą majową, która zawierała znamionną w skutkach regulację stanowiącą o obligatoryjnym stosowaniu aresztu zastępczego w przypadku nieuiszczenia kary grzywny⁴³. W kolejnych latach widoczne były konsekwencje normatywnej i rzeczywistej intensyfikacji penalizacji w obszarze wykroczeń. Dopiero pod koniec dekady powstały dogodne warunki do zaprezentowania założeń liberalizacji polityki karania i wyrażenia postulatów reformatorskich. W znacznej części dotyczyły one wyznaczenia zakresu jurysdykcji sądowej w sprawach o wykroczenia. Postulowano bowiem powiązanie kolegiów do spraw wykroczeń z sądowym wymiarem sprawiedliwości poprzez uznanie sądu za organ odwoławczy od orzeczeń organu pierwszej instancji⁴⁴. Tym samym doszłoby do likwidacji kolegiów drugiej instancji, zapewnienia właściwej kontroli sądowej i jej wpływu na orzecznictwo kolegiów do spraw wykroczeń. Komisja ds. Reformy Prawa Wykroczeń, powołana w 1988 roku przy ministrze spraw wewnętrznych, w *Założeniach reformy prawa o wykroczeniach* również odniosła się do kontroli sądowej. Zaproponowała ona jednak dość kontrowersyjne rozwiązanie, przewidujące możliwość wyboru przez stronę postępowania drogi zaskarżenia pomiędzy odwołaniem do kolegium drugiej instancji lub odwołaniem do sądu jako organu drugiej instancji⁴⁵. Tego ro-

Postępowania szczególne w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w okresie obowiązywania stanu wojennego (Komentarz do dekretu z dnia 12 grudnia 1981 r.), Warszawa 1982.

⁴⁰ M. Łysko, *Działalność kolegiów do spraw wykroczeń...*, s. 90.

⁴¹ Zob. J. Szumski, *Środki penalne...*, s. 141.

⁴² Zob. J. Lewiński, *Wdrażanie w życie wytycznych Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 listopada 1984 r. co do polityki orzecznictwa w sprawach o wykroczenia*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1985, nr 1, s. 10.

⁴³ Szerzej zob. J. Smereczński, *Nowelizacja prawa o wykroczeniach*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1985, nr 3.

⁴⁴ Zob. J. Skupiński, *Kierunki doskonalenia...*, s. 29 n.; A. Marek, *Kierunki postulowanych zmian...*, s. 32.

⁴⁵ Szerzej zob. A. Marek, *Sporne problemy reformy prawa wykroczeń (Uwagi na tle „Założeń reformy”)*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1988, nr 6, s. 87–92; Z. Cwiakalski, *Uwagi do założeń reformy prawa wykroczeń*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 6, s. 49–57.

działu dualizm już na wstępie nasuwał uwagi krytyczne w zakresie zasadności zachowania przez kolegia kontroli instancyjnej. W kwestii przekazania orzecznictwa w sprawach o wykroczenia sądom można było dostrzec w literaturze przedmiotu bardziej radykalne wypowiedzi, postulujące przejęcie w całości tych spraw przez sądy i likwidację kolegiów⁴⁶. Nie były one jednak w tym czasie dość powszechne. Na płaszczyźnie materialnoprawnej *Założenia reformy prawa o wykroczeniach* odnosiły się przede wszystkim do zasad stosowania kary aresztu. Uznano celowość przekazywania sądowi rejonowemu jako organowi pierwszej instancji wszelkich spraw o wykroczenia, w których rozważano wymierzenie kary aresztu jako zasadniczej lub zastępczej. Konkretyzacja części założeń nastąpiła w ramach zasadniczej reformy przypadającej już na lata dziewięćdziesiąte.

Upadek systemu komunistycznego stworzył warunki do przeprowadzenia gruntownych zmian modelowych. Zapoczątkowała je ustawa z dnia 8 czerwca 1990 roku⁴⁷, której uchwalenie, jak niejednokrotnie podkreślano w literaturze, rozpoczęło trzeci etap rozwoju polskiego systemu prawa wykroczeń⁴⁸. Nowelizacja wprowadziła daleko idące zmiany ustrojowe i procesowe, uniezależniając kolegia do spraw wykroczeń od aparatu administracji państwowej. Zostały one usytuowane w strukturach wymiaru sprawiedliwości przy sądach najniższego szczebla. Stopniowo eliminowano kolegia działające przy organach administracji specjalnej, na przykład przy urzędach morskich czy górniczych. Nadzór nad orzecznictwem kolegiów powierzono prezesom sądów, natomiast nadzór zwierzchni ministrowi sprawiedliwości. Konsekwencją tego rodzaju zmian było zniesienie kolegiów drugiej instancji i przekazanie kontroli instancyjnej sądom. Zaznaczyć jednak należy, że obwiniony, uprawniony do żądania skierowania sprawy do sądu, nie był chroniony zakazem *reformationis in peius*, zatem po rozpoznaniu sprawy przez sąd karny na niekorzyść obwinionego, ten mógł wnieść środek odwoławczy do sądu wyższej instancji. Przyjęty model kontroli trudno było zaliczyć do optymalnych rozwiązań normatywnych, niemniej jednak zbliżał on rodzime koncepcje do tych, które zakładały rozstrzyganie w całości spraw o wykroczenia przez organy wymiaru sprawiedliwości. Tymczasem postulaty likwidacji kolegiów i przekazania orzecznictwa sądom karnym zyskiwały coraz szersze uznanie, zaznaczano jednak, że ze względów organizacyjnych i finansowych taką propozycję należy realizować stopniowo, przy założeniu, że przeprowadzona zostanie reforma sądów⁴⁹.

⁴⁶ A. Murzynowski, *Pozycja i rola sądu w procesie karnym*, „Studia Prawnicze” 1987, nr 1, s. 10.

⁴⁷ Ustawa z dnia 8 czerwca 1990 roku o zmianie ustaw: Kodeks postępowania karnego, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń i Kodeks pracy, Dz.U. z 1990 r. Nr 43, poz. 251.

⁴⁸ T. Bojarski, *Ewolucja polskiego systemu prawa wykroczeń*, Lublin 1996, s. 20.

⁴⁹ Szerzej zob. T. Grzegorzczak, *O systemie organów orzekających...*, s. 134 n.; Z. Gostyński, *Koncepcja orzecznictwa w sprawach o wykroczenia* (de lege lata i de lege ferenda), [w:] *Problemy kodyfikacji prawa karnego. Księga ku czci profesora Mariana Cieślaka*, red. S. Waltoś, Kraków 1993, s. 592 n.; A. Gubiński, *O projektach reformy prawa o wykroczeniach*, „Państwo i Prawo”

Okres transformacji łączył się z rozpoczęciem prac nad szeroko zakrojoną kodyfikacją prawa karnego. W ramach podjętych działań w 1990 roku przedstawiono częściowe propozycje z zakresu reformy prawa o wykroczeniach⁵⁰. W kolejnych projektowanych wersjach kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia kolegia pozostawała zasadniczym organem rozstrzygającym, z pewnymi wyjątkami realizowanymi w ramach kompetencji sądów, takimi jak orzekanie kary aresztu czy zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych na okres powyżej sześciu miesięcy. W zakresie prawa materialnego najbardziej istotne spośród tych wyjątków odnosiły się do obniżenia górnej granicy kary aresztu do 30 dni oraz usunięcia z kodeksu wykroczeń kary ograniczenia wolności. Zaproponowano też oryginalną formułę części szczególnej kodeksu wykroczeń, ujmującą całościowo rozproszone w kilkudziesięciu ustawach pozakodeksowe prawo wykroczeń⁵¹. Późniejsze projekty kodeksu wykroczeń przypadające na lata dziewięćdziesiąte powielały wskazaną koncepcję⁵². Ostatecznie nie udało się zrealizować zamysłu wprowadzenia nowej kodyfikacji prawa wykroczeń równocześnie z kodyfikacją prawa karnego. Konieczna stała się natomiast obszerna nowelizacja kodyfikacji z 20 maja 1971 roku, dostosowująca kodeks wykroczeń i kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia do rozwiązań kodyfikacji prawa karnego⁵³.

17 października 1997 roku weszła w życie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁴, przesądzając o koncepcji powierzenia spraw o wykroczenia wyłącznie sądom. Zgodnie z jej treścią po upływie czterech lat od wejścia w życie ustawy zasadniczej stan prawny w zakresie orzekania w sprawach o wykroczenia powinien być dostosowany do określonych w niej zasad, to jest prawa do sądu — art. 45 ust. 1 — oraz do sądowego wymiaru sprawiedliwości — art. 175 ust. 1 — w konsekwencji orzecznictwo w sprawach o wykroczenia w całości przechodziło do właściwości sądu⁵⁵. Po upływie okresu wyznaczonego w art. 237 ust. 1 Konstytucji kolegia do spraw wykroczeń nie mogły już dłużej rozpoznawać spraw o wykroczenia.

Obszerną nowelizacją z 28 sierpnia 1998 roku, która weszła w życie z dniem 1 września tego samego roku, równocześnie z nową kodyfikacją karną dokonano modyfikacji dostosowujących prawo wykroczeń do nowych rozwiązań prawa

1992, z. 11, s. 15: E. Skrętowicz, *Postępowanie sądowe w sprawach o wykroczenia de lege ferenda*, [w:] *Rozwój polskiego prawa wykroczeń...*, s. 163 n.

⁵⁰ Zob. szerzej A. Gubiński, *Projekt reformy części ogólnej prawa o wykroczeniach*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 6.

⁵¹ Projekt kodeksu wykroczeń oparty na koncepcji kodyfikacji całościowej, z likwidacją kategorii pozakodeksowego prawa wykroczeń, opracowali Marek Bojarski i Wojciech Radecki, zob. W. Radecki, [w:] *Reforma prawa wykroczeń*, t. 1, red. P. Daniluk, Warszawa 2019, s. 71.

⁵² Szerzej na temat tych projektów zob. J. Jakubowska Hara, [w:] *Reforma prawa wykroczeń*, t. 2, s. 74–82.

⁵³ A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2012, s. 19.

⁵⁴ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

⁵⁵ T. Grzegorzczak, *Postępowanie w sprawach o wykroczenia w świetle Konstytucji, nowego k.p.k. z 1997 r. i perspektywy reformy sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 9–10, s. 172.

karnego. Najważniejsze zmiany polegały na ograniczeniu surowości kary aresztu od pięciu do 30 dni, uprzednio od miesiąca do trzech miesięcy, kary ograniczenia wolności — wymiar miesiąca — powierzeniu orzekania sądom kary aresztu i środków karnych takich jak przepadek i zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych na okres przekraczający rok. Zasady odpowiedzialności i wymiaru kary ukształtowano analogicznie do rozwiązań kodeksu karnego z 1997 roku.

3. Postępowanie w sprawach o wykroczenia po 2001 roku

Ustawa zasadnicza z 1997 roku przesądziła o sądowym modelu orzecznictwa w sprawach o wykroczenia. Powierzenie z dniem 17 października 2001 roku sądom rozpoznawania tego rodzaju spraw zrealizowało konstytucyjny wymóg wynikający z art. 237 Konstytucji RP, zgodnie z którym w okresie czterech lat od wejścia w życie ustawy zasadniczej w sprawach o wykroczenia miały orzekać jeszcze kolegia do spraw wykroczeń przy sądach rejonowych, przy czym odwołania od ich orzeczeń rozpatrywały sądy. W ten sposób nastąpiło też urzeczywistnienie konstytucyjnej zasady sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy.

Praktyczna realizacja tak poważnego organizacyjnie przedsięwzięcia oznaczała konieczność przejęcia przez sądy wielu tysięcy spraw. Towarzyszył temu niepokój związany z potrzebą dynamicznego działania ze względu na krótkie terminy przedawnienia karalności wykroczeń. Początkowo w strukturze sądów rejonowych, na mocy rozporządzenia ministra sprawiedliwości z dnia 26 września 2001 roku w sprawie utworzenia sądów grodzkich⁵⁶, wyodrębniono wydziały grodzkie, w których rozpoznawano wyłącznie sprawy o wykroczenia. Przetrwały one do 1 stycznia 2010 roku, kiedy to na mocy rozporządzenia ministra sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 2009 roku w sprawie zniesienia sądów grodzkich⁵⁷ zostały zlikwidowane, a sprawy o wykroczenia włączono do wydziałów karnych sądów rejonowych.

Trudne początki zmian modelowych wiązały się również z wejściem w życie w dniu 17 października 2001 roku nowego kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, uchwalonego 24 sierpnia 2001 roku⁵⁸. Przepisy wprowadzające uchylili dotychczas obowiązujący kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia z 20 maja 1971 roku⁵⁹, który nie regulował wielu zagadnień proceduralnych, rozwiązywanych wówczas w drodze analogii z przepisami kodeksu postępowania karnego. Nowa ustawa procesowa w porównaniu z poprzednią stanowiła rozbudowaną, obejmującą wiele nowych rozwiązań, autonomiczną całość, w znacznej

⁵⁶ Dz.U. z 2001 r. Nr 106, poz. 1160.

⁵⁷ Dz.U. z 2009 r. Nr 221, poz. 1745.

⁵⁸ Dz.U. z 2001 r. Nr 106, poz. 1148.

⁵⁹ Dz.U. z 1971 r. Nr 12, poz. 116 ze zm.

części recypującą przepisy kodeksu postępowania karnego z 1997 roku⁶⁰ Takie ujęcie ostatecznie wygrało z dyskutowaną w procesie legislacyjnym koncepcją przygotowania odrębnego rozdziału w kodeksie postępowania karnego z 1997 roku, poświęconego rozwiązaniom dotyczącym postępowania w sprawach o wykroczenia. Uwagi krytyczne na temat złożoności procedury doprowadziły do nowelizacji z dnia 22 maja 2003 roku⁶¹, zgodnie z którą rozpoznawanie spraw o wykroczenia co do zasady miało odbywać się w trybie przyspieszonym lub nakazowym, natomiast gdy nie było podstaw do orzekania w którymś z tych trybów, sprawę rozpatrywano w trybie zwyczajnym. Zmiana została korzystnie przyjęta jako wyraz oczekiwanego uproszczenia procedury. Od czasu wejścia w życie do chwili obecnej kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia z 2001 roku był kilkadziesiąt razy nowelizowany. Dokonane modyfikacje miały rozmaity zakres i charakter, były one czynione ze względu na konieczność dostosowania przepisów procedury do innych ustaw lub wymagań stawianych przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Należy też zaznaczyć, że model postępowania w sprawach o wykroczenia ewoluował na podobieństwo zmian procedury karnej, od modelu inkwizycyjnego po dążenie ku większej kontrydiktoryjności, by następnie odstąpić od tej idei. Takie ujęcie przewidywały ustawy nowelizujące z dnia 27 września 2013 roku⁶² oraz z dnia 11 marca 2016 roku⁶³. Z przyjętych rozwiązań wynika jednoznacznie, że sądowe postępowanie w sprawach o wykroczenia ściśle nawiązuje do regulacji w postępowaniu karnym *sensu stricto*. Liczne przejścia konstrukcji procesu karnego, a także odesłania, powodują w istocie, że postępowanie w sprawach o wykroczenia stanowi szczególny rodzaj postępowania karnego.

Sięgając z kolei do materialnej części wykroczeń, stwierdzić można, że zarówno jej koncepcje z lat dziewięćdziesiątych, jak i ostatni projekt z grudnia 2002 roku odzwierciedlały wzorce prawa karnego materialnego. Znajdowało to wyraz w szczególności w płaszczyźnie zasad odpowiedzialności oraz zasad stosowania kar i środków karnych. Według proponowanego ujęcia modyfikacji w kierunku zaostrenia penalizacji uległy kary przewidziane za wykroczenia. Projekt przewidywał wśród kar zasadniczych poza dotychczasową karą aresztu, nazwaną tutaj karą pozbawienia wolności (w nowym wymiarze od tygodnia do trzech miesięcy), karę grzywny (od 50 zł do 15 000 zł) oraz karę ograniczenia wolności (w wymiarze od jednego do trzech miesięcy). Odnośnie konstrukcji części szczególnej kodeksu wykroczeń aktualna pozostawała dyskusja nad zasadnością całościowego zawarcia

⁶⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku — Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555 ze zm.

⁶¹ Ustawa z dnia 22 maja 2003 roku o zmianie ustawy — Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz.U. z 2003 r. Nr 109, poz. 1031.

⁶² Ustawa z dnia 27 września 2013 roku o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2013 r. poz. 1247.

⁶³ Ustawa z dnia 11 marca 2016 roku o zmianie ustawy — Kodeks postępowania karnego oraz innych ustaw, Dz.U. z 2016 r. poz. 437.

w jednym akcie wszystkich rozproszonych dotychczas w ustawach szczególnych przepisów. Słabej strony takiego ujęcia upatrywano w trudnościach związanych z ciągłą nowelizacją tak obszernego aktu, jak również utratą kontekstu przepisów przejętych z bardzo zróżnicowanych regulacji. Przygotowane projekty nie zostały zwieńczone ostateczną wersją wprowadzoną do systemu prawnego. Do chwili obecnej nie doszło do uchwalenia nowego kodeksu wykroczeń.

Brak nowej kodyfikacji prawa wykroczeń nie oznacza jednak, że ucichły dyskusje na temat reformy tej gałęzi prawa. Obszerność regulacji, jak również ich różnorodność, nie sprzyjają jednomyślności propozycji modelowych przekształceń prawa wykroczeń, w szczególności określenia ich kierunku i zakresu. Jak wiadomo, prawo wykroczeń skupia czyny o bardzo zróżnicowanym charakterze i ciężarze gatunkowym. Należą do nich czyny o naturze porządkowej, ale również kryminalnej. Nadto charakterystycznym znakiem współczesnego rozwoju prawa jest zastępowanie odpowiedzialności karnej lub wykroczeniowej odpowiedzialnością administracyjną poprzez wprowadzanie tak zwanych deliktów administracyjnych, to znaczy, ogólnie ujmując, czynów zabronionych pod groźbą administracyjnej sankcji pieniężnej, których konstrukcja przypomina przestępstwa bądź wykroczenia. Niejednokrotnie podkreśla się, że działania ustawodawcy polegają na „anektowaniu” tradycyjnych obszarów prawa karnego i prawa wykroczeń przez tak zwane delikty administracyjne, za które wymierza się bardzo wysokie kary w trybie administracyjnym, bez należytych gwarancji procesowych⁶⁴. W takich warunkach usystematyzowanie zakresu wykroczeń i ich zaktualizowanie staje się niełatwym zadaniem; do tego dochodzi kontrowersyjny temat określenia charakteru procedury oraz statusu organów uprawnionych do rozpoznawania tej kategorii czynów. W literaturze prawniczej pojawiają się zróżnicowane propozycje rozwiązań, między innymi postulaty rozważenia możliwości powrotu do koncepcji pozostawienia w sferze wykroczeń wyłącznie czynów natury porządkowej i przeniesienia wykroczeń mających cechy czynów kryminalnych oraz zawierających w sobie stosunkowo duży ładunek społecznej szkodliwości do obszaru *strictae* prawa karnego⁶⁵ oraz uwzględnienia rozdziału wykroczeń o charakterze porządkowym od wykroczeń kryminalnych, przy czym pierwsza kategoria podlegałaby organom administracyjnym z zachowaniem standardów właściwych wykroczeniom, zaś druga sądom⁶⁶. Formułowane są też koncepcje sprowadzające się jedynie do ograniczonej korekty rozwiązań już istniejących. Dyskusja w tym zakresie pozostaje nadal otwarta. W piśmiennictwie słusznie zaznacza się, że polityka legislacyjna ostatnich lat

⁶⁴ A. Marek, *Niedokończona reforma prawa wykroczeń*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu*, red. A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piotrowska-Flieger, Lublin 2011, s. 673.

⁶⁵ A. Marek, *Niedokończona reforma prawa...*, s. 660–670.

⁶⁶ Zob. P. Czarnecki, *Konferencja nt. „Postępowanie w sprawach o wykroczenia — w poszukiwaniu optymalnego modelu”*, (*Dębe*, 19–21 października 2014 r.), „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 6, s.186.

wskazuje na to, że kwestia ewentualnej zmiany modelu prawa wykroczeń nie jest dla ustawodawcy priorytetem, a więc perspektywa redukcji obszaru wykroczeń do naruszeń o charakterze porządkowym raczej się oddala, o czym świadczy stałe poszerzanie sfery wykroczeń o czyny o dość znacznej społecznej szkodliwości, zwłaszcza w obszarze tak zwanego prawa pozakodeksowego⁶⁷.

4. Podsumowanie

Zmierzając do podsumowania rozważań nad ewolucją polskiego systemu prawa wykroczeń, stajemy przed zadaniem zabrania głosu w debacie nad przyjęciem optymalnego modelu reakcji na wykroczenia. Historyczne ujęcie rozwoju tego działu prawa, które, jak widzimy, w literaturze przedmiotu zostało w znaczącej części naukowo przepracowane, ukazuje interesujący obraz oryginalnych, niekiedy kontrowersyjnych, propozycji normatywnych formułowanych w dwudziestoleciu międzywojennym, następnie w czasach autorytaryzmu, aż po okres współczesny. Ich wnikliwa analiza pozwala wyodrębnić trzy charakterystyczne etapy. Pierwszy, w latach 1919–1951, odzwierciedlał administracyjny wzorzec rozpatrywania spraw o wykroczenia, przechodzący stopniowo w model mieszany, na co wpływ miały między innymi postanowienia konstytucji marcowej i rozwiązania prawne z 1928 roku. Drugi etap, od 1952 do 1990 roku, reprezentował model pośredni pomiędzy systemem administracyjnym a sądowym, wyróżniający się działaniem kolegiów orzekających w sprawach o wykroczenia, wzmocniony kodyfikacją prawa wykroczeń z 1971 roku. Trzeci etap, od roku 1990, zapowiadał kierunek usądowienia prawa wykroczeń⁶⁸, pogłębiony wejściem w życie kompleksowej kodyfikacji prawa karnego z 1997 roku, do której silnie „zblizono” prawo wykroczeń i, na koniec, zwieńczony w 2001 roku przyjęciem w pełni sądowego modelu orzeczniczego.

Przedstawione modelowe ujęcie od początku uwzględniało formalne wyodrębnienie prawa wykroczeń w polskim systemie prawa, z zauważalnym procesem sukcesywnego upodabniania go do prawa karnego. Widoczna tendencja zachęca wręcz do przypomnienia za Wojciechem Radeckim, że prawo wykroczeń, począwszy od 1932 roku aż do dziś, było traktowane jako naturalne przedłużenie prawa karnego w odniesieniu do czynów o mniejszym ładunku społecznej szkodliwości⁶⁹. Ten ścisły związek z prawem karnym, zarówno na płaszczyźnie rozwiązań materialnoprawnych, jak i proceduralnych, pogłębiał się wraz ze zmianami gospodarczymi i politycznymi, by zmanifestować się wyraźniej w okresie uchwalenia w 1971 roku kodyfikacji prawa wykroczeń. Kolejne lata zmian nowelizacyjnych uwiadczały postępujący wpływ klasycznego prawa kar-

⁶⁷ J. Jakubowska Hara, [w:] *Reforma prawa wykroczeń...*, t. 2, s. 85–86.

⁶⁸ Etapy rozwoju prawa wykroczeń wyodrębniono za: T. Bojarski, *Ewolucja polskiego systemu...*, Lublin 1996, s. 22–23.

⁶⁹ W. Radecki, [w:] *Reforma prawa wykroczeń*, t. 1, s. 78.

nego na normatywne ujęcie prawa wykroczeń⁷⁰. Nowej kodyfikacji karnej z 1997 roku towarzyszyły istotne modyfikacje w zakresie materialnego prawa wykroczeń, które polegały między innymi na odpowiednim odwzorowaniu rozwiązań kodeksu karnego. Dalsze prace ukierunkowano na przygotowanie nowych przepisów procesowych, określonych ostatecznie w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia z 2001 roku, zawierającym reguły odpowiedzialności karnej. Przedstawiony schemat normatywnego działania polskiego ustawodawcy wyłonił w efekcie finalnym karnistyczny model prawa wykroczeń, oparty na tak zwanym małym kodeksie karnym, zawierającym regulacje materialnoprawne z kodeksu wykroczeń z 1971 roku oraz wskazanej już ustawy procesowej z 2001 roku, określającej zakres kognicji sądów orzekających w sprawach o wykroczenia. Ukazał też tendencję w rozwoju prawa wykroczeń utrwalającą mechanizmy charakterystyczne dla polskich rozwiązań, co nie pozostaje bez znaczenia dla potencjalnych przyszłych działań reformatorskich.

Utrzymanie wykroczeń w ramach prawa karnego i przyjęcie do ich rozstrzygania zasad odpowiedzialności karnej można postrzegać jako uznanie pewnej koncepcji modelu w tego rodzaju sprawach i jej konsekwentną realizację. Niemniej jednak dynamika prawa oraz występujące w jego obszarze niedostatki legislacyjne, jak chociażby anachronizmy i systemowe niespójności, już od dłuższego czasu dają asumpt do poszukiwania nowych rozwiązań przeciwdziałających bezprawiu administracyjnemu czy też bezprawiu karnemu o mniejszej społecznej szkodliwości. Znamienny jest w szczególności rozwój penalizacji w postaci deliktów administracyjnych, to jest czynów zabronionych pod groźbą administracyjnej sankcji pieniężnej, których konstrukcja przypomina przestępstwa bądź wykroczenia. Czynny te nie są zaliczane do wskazanej kategorii i, co istotne, wyłączone są spod gwarancji właściwych dla odpowiedzialności karnej. W tych wypadkach ma miejsce czysta konwersja odpowiedzialności za przestępstwo czy wykroczenie w odpowiedzialność za delikt administracyjny. Wystąpienie tego rodzaju zjawiska w rozwoju prawa zmusza do rozwiązywania problemów pojawiających się na pograniczu przestępstw, wykroczeń i deliktów administracyjnych. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest więc rodząca się potrzeba poszukiwania zmian w obszarze wykroczeń, a następnie rozważenia, czy należy przeprowadzić gruntowne działania reformatorskie⁷¹, czy też wyłącznie konieczne zabiegi nowelizacyjne. Pierwsze prowadziłyby do zmian modelowych, drugie przede wszystkim do modyfikacji kodeksu wykroczeń, jego części ogólnej i sposobu ujęcia części szczególnej oraz poszukiwania form uproszczenia procedury. Sygnalizowane zmiany są

⁷⁰ Szerzej na ten temat zob. T. Bojarski, *Zmiany dostosowawcze przepisów prawa wykroczeń do nowych kodeksów karnych*, [w:] *Rozważania o prawie karnym. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin profesora Aleksandra Ratajczaka*, red. A.J. Szwarc, Poznań 1999, s. 33 n.

⁷¹ Zagadnieniom reformatorskim poświęcono przywoływane już wcześniej dwutomowe opracowanie *Reforma prawa karnego*.

tym bardziej nagłące, że ustawodawca od dawna nie pochylił się nad kompleksową weryfikacją systemu wykroczeń, korygując jedynie w pewnym zakresie prawo materialne z 1971 roku i dokonując niezbędnych uproszczeń proceduralnych w ustawie procesowej z 2001 roku. Niewątpliwie prawodawca obecnie zaabsorbowany jest kształtowaniem innych treści prawnych niż te, które służą przeciwdziałaniu czynom z niższym *in genere* potencjałem karygodności, niemniej jednak nie możemy zapominać, że jego zaniechanie dotyczy rozwiązań, które w życiu społecznym znajdują częste i powszechne zastosowanie.

Stajemy zatem przed rozstrzygnięciem dylematu, który W. Radecki zawarł w pytaniu, czy wykroczenia „wprowadzić” z ram prawa karnego i połączyć je z deliktami administracyjnymi w postaci odpowiedzialności administracyjnej, czy odwrotnie, wykroczenia połączyć z deliktami administracyjnymi i „wprowadzić” je w ramy prawa karnego w postaci odpowiedzialności karnej⁷². Tak więc, dokonując pewnego uproszczenia, musimy rozważyć, czy w prawie wykroczeń rozwijać dalej model karnistyczny, w zasadzie odpowiadający współczesnemu, czy może właściwe byłoby przyjęcie innego kierunku i stworzenie *stricto* administracyjnego modelu odpowiedzialności za drobniejsze czyny zabronione.

W debacie publicznej i piśmiennictwie prawniczym odnaleźć można zróżnicowane wypowiedzi praktyków i przedstawicieli nauki odnoszących się do reformy wykroczeń. W zakresie materialnoprawnego ujęcia odpowiedzialności za wykroczenia dość powszechnie wyrażane jest przekonanie o zasadności utrzymania prawa wykroczeń jako wyodrębnionego działu prawa wzorowanego na zasadach odpowiedzialności właściwych dla prawa karnego, znacznie rzadziej prezentowane są opinie optujące za jego likwidacją⁷³. W ramach pierwszego stanowiska różnice w dyskusji występują na ogół na tle propozycji szczegółowych zmian nowelizacyjnych. Wypowiedzi zwolenników utrzymania w zasadniczym kształcie dotychczasowej kodyfikacji prawa wykroczeń prowokują nieuchronnie do dalszej dyskusji o zmianach w zakresie ustrojowego i procesowego modelu orzekania w sprawach o wykroczenia. Zwłaszcza wśród praktyków-sędziów można zauważyć liczne postulaty o rozważenie dopuszczalności przekazania organom pozasądowym kompetencji orzekania w przedmiocie wykroczeń⁷⁴. Myślą przewodnią tego rodzaju propozycji jest zwykle uznanie potrzeby odciążenia sądów od rozpoznawania spraw o drobne czyny zabronione i przekierowanie poświęconej im uwagi na sprawy o przestępstwa. Idea udziału organów pozasądowych w rozpoznawaniu spraw o wykroczenia nieobca jest również przedstawicielom doktryny prawa karnego. Racjonalizacja reguł orzekania generuje koncepcje powierzenia rozpoznawania

⁷² Szerzej zob. W. Radecki, [w:] *Reforma prawa wykroczeń*, t. 1, s. 80; *idem*, [w:] *Reforma prawa wykroczeń*, t. 2, s. 655–656.

⁷³ Zob. *Zapis debaty eksperckiej „Podstawowe problemy i przyszłość prawa wykroczeń”*, [w:] *Reforma prawa wykroczeń*, t. 2, s. 609–662.

⁷⁴ Zob. *Reforma prawa wykroczeń w opinii sędziów orzekających w sprawach o wykroczenia w I i II instancji*, [w:] *Reforma prawa wykroczeń*, t. 1, s. 81–98.

spraw o wykroczenia takim organom jak sądy pokoju⁷⁵ bądź kieruje spojrzenie zainteresowanych tematem w stronę historycznych rozwiązań, chociażby powrotu do kolegiów orzeczniczych⁷⁶. Pod uwagę brana jest również interesująca koncepcja powierzenia rozpoznawania spraw o wykroczenia referendarzom sądowym⁷⁷. Bez względu na rodzaj proponowanych organów pozasądowych powierzenie rozpoznawania spraw o wykroczenia sędziom pokoju, członkom kolegiów czy referendarzom sądowym uruchamia kolejną debatę, dotyczącą przede wszystkim konstytucyjnej dopuszczalności ich kognicji⁷⁸. Uwolnienie, przynajmniej częściowe, od polemiki na temat zagadnień ustrojowo-procesowych czy poprawności konstytucyjnej odnaleźć można jedynie w propozycjach zmian modelowych wyraźnie odchodzących od schematów przyjętych w obowiązującym stanie prawnym. Do takich należałoby zaliczyć reformatorską propozycję likwidacji wykroczeń jako odrębnej gałęzi prawa i uproszczenia systemu prawnego, w którym obowiązywałby podział na przestępstwa i delikty administracyjne⁷⁹. Z pewnością jest ona konkurencyjna w stosunku do koncepcji historycznie zakorzenionej w polskim porządku prawnym oraz godna rozważenia jako ta, która nakreśla wizję stworzenia optymalnego modelu, likwidującego wady jego poprzednika, w tym anachronizmy, niespójności, wątpliwe konstrukcje normatywne. Poza potrzebą gruntownej oceny argumentów „za” i „przeciw” takiemu, jak się wydaje, „administracyjnemu” ujęciu wykroczeń, nasuwa się też pytanie o gotowość polskiego ustawodawcy do zmiany kierunku dotychczasowych modyfikacji omawianego działu prawa.

Kontynuując poszukiwania optymalnych rozwiązań w tym zakresie, pamiętać wypada o złożoności analizowanej materii, w tym przede wszystkim mieszanym charakterze naruszeń i szerokim zakresie regulacji, który rodzi problemy w ich całościowym ujęciu. Od razu można zatem zastrzec, że żadna koncepcja nie prowadzi do rozwiązań jednoznacznie oczywistych, wolnych od wątpliwości. Materialnoprawne uporządkowanie wykroczeń zróżnicowanych przedmiotowo napotyka na trudności dotyczące części deliktów administracyjnych będących *de facto* odpowiednikami wykroczeń. Niestety nie możemy poprzestać na prostym podziale na wykroczenia o charakterze ogólnokryminalnym, o nieco większym ładun-

⁷⁵ Zob. P. Gensikowski, M. Iwański, [w:] *Reforma prawa wykroczeń*, t. 2, s. 355 n. oraz literatura tam cytowana.

⁷⁶ Zob. W. Pływaczewski, E. Guzik-Makaruk, *Kilka uwag na tle czynów przepołowionych po nowelizacji z 2013 r.*, [w:] *Na styku prawa karnego i prawa wykroczeniach. Zagadnienia materialnoprawne oraz procesowe. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Bojarskiemu*, t. 1, red. J. Sawicki, K. Łucarz, Wrocław 2016, s. 161–163; M. Łysko, *Ewolucja polskiego systemu prawa wykroczeń w XX w.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 17, 2018, z. 1, s. 188.

⁷⁷ Zob. między innymi K. Postulski, *Udział referendarzy sądowych w postępowaniu karnym według projektu zmian KPK*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2011, nr 4, s. 22.

⁷⁸ Szerzej na ten temat zob. P. Gensikowski, M. Iwański, *op. cit.*, s. 329 n.

⁷⁹ Na temat nowego modelu reakcji na wykroczenia zob. P. Daniluk, [w:] *Reforma prawa wykroczeń*, t. 2, s. 663 n.

ku społecznej szkodliwości, i wykroczenia o charakterze administracyjnym. Te ostatnie wkraczają w obszar naruszeń porządkowych, z których wiele polega na niepodporządkowaniu się zakazom i nakazom o charakterze czysto administracyjnym, jednakże są i takie, które ujawniają naturę mieszaną, chroniąc też dobra o charakterze kryminalnym. Właśnie ich obecność utrudnia między innymi dokonanie z pozoru transparentnego zabiegu w postaci przekształcenia części wykroczeń w delikty administracyjne przy równoczesnym wyodrębnieniu wykroczeń kryminalnych. Ustalenie mechanizmów odpowiedzialności za tego rodzaju delikty jest z pewnością nietrywialnym wyzwaniem dla nauk penalnych.

Nie wchodząc w szczegóły propozycji *de lege ferenda*, 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. Możliwe, że w pewnej części wiąże się to z siłą oddziaływania tradycji prawnej, ale też z dostrzeżeniem poprawności rudymenarnych regulacji, które na trwałe zostały wkomponowane w istniejący model i funkcjonują w praktyce orzeczniczej. Nie oznacza to oczywiście deprecjonowania działań nowelizacyjnych, a raczej nieprzekonanie co do zasadności całkowitej zmiany modelowej. Za zasadne uznać należy głosy opowiadające się za nowelizacją części ogólnej kodeksu wykroczeń, w tym katalogu środków reakcji na wykroczenia, a także za aktualizacją części szczególnej oraz przekształceniem niektórych wykroczeń w delikty administracyjne. Należałoby zwłaszcza dokonać weryfikacji wykroczeń pozakodeksowych i skontrolować możliwość przesunięcia części z nich do deliktów administracyjnych. Już zmiany w tym zakresie oznaczają potężne wyzwanie legislacyjne, znacząco modyfikujące płaszczyznę materialnoprawną.

Opowiedzenie się za utrzymaniem prawa wykroczeń jako odrębnej gałęzi prawa implikuje potrzebę odniesienia się do przyjętych struktur ustrojowych i procesowych, a także zgłaszanych w tym obszarze zmian. Podejmując ten wątek, autorki opracowania reprezentują mało popularne obecnie stanowisko utrzymania trybu sądowego w rozpoznawaniu spraw o wykroczenia. W ich przypadku chodzi o czyny mniejszej wagi, zabronione przez ustawę pod groźbą kary, której wymiar należy do kompetencji organu sprawującego wymiar sprawiedliwości i zostaje poprzedzone procesem ustalenia winy. Odtwarzamy wobec tego schemat oparty na zasadach odpowiedzialności analogicznych do zasad znajdujących zastosowanie w sprawach karnych. Niezbędne jest wobec tego zachowanie zasad odpowiedzialności nakierowanych na zabezpieczenie gwarancji uczestników postępowania, które zapewnić może jedynie postępowanie sądowe. Przekazanie wykroczeń organom niesądownym zaprzecza powyższym zasadom, wzbudza nadto wątpliwości natury konstytucyjnej. Zgodnie z brzmieniem art. 237 ust. 1 Konstytucji RP po upływie wyznaczonego ustawowo okresu właściwym organem do orzekania w sprawach o wykroczenia pozostaje sąd. Ustawa zasadnicza w myśl art. 175 ust. 1 określa również instytucję tę jako organ właściwy do sprawowania

wymiaru sprawiedliwości. Weryfikowane niejednokrotnie w tym zakresie przez Trybunał Konstytucyjny standardy konstytucyjne prowadzą do konkluzji, że ostateczne rozstrzygnięcie sprawy o wykroczenie należy do sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości⁸⁰. Odmienne podejście musiałoby prowadzić do zmiany ustawy zasadniczej. Wspomniana interpretacja Trybunału nie wyklucza wprawdzie przekazania orzecznictwa w sprawach o wykroczenia organom innym niż sądy, jednak ich włączenie w proces wymierzania sprawiedliwości wymagałoby przyjęcia takiej struktury, w której ostateczna weryfikacja rozstrzygnięć instytucji niesądowych pozostawała w kompetencji sądów. W konsekwencji, dążąc do zabezpieczenia rozpoznawania spraw o wykroczenia kontrolą sądową, powracamy do elementów podobieństwa z zasadami dotyczącymi postępowania sądowego w sprawach karnych. Spośród kluczowych reguł rangi konstytucyjnej, mających istotne znaczenie z perspektywy analizowanego zagadnienia, należy przywołać przede wszystkim zasadę domniemania niewinności. Zgodnie z jej treścią każdego należy uznawać za niewinnego, dopóki sąd nie stwierdzi jego winy prawomocnym wyrokiem. Jej bezwzględne przestrzeganie oznacza konieczność wydania prawomocnego orzeczenia przez sąd, tym samym podważa koncepcję przekazania wykroczeń do rozpoznania innym organom, które miałyby przesądzać o winie, również w zakresie ostatecznych rozstrzygnięć.

Pomimo piętrzących się przeszkód, w tym tych miary konstytucyjnej, nie słabną głosy wskazujące na potrzebę przekazania orzecznictwa w sprawach o wykroczenia organom niesądowym. W uzasadnieniu takiego stanowiska przywoływany jest najczęściej argument przeciążenia sądów rejonowych oraz zbędnego angażowania sędziów w czynności, które mogłyby być realizowane przez instytucje niesądowe. Bliższy wgląd w analizowaną materię pozwala jednak zauważyć, że większość spraw rozpoznawanych jest w postępowaniu nakazowym lub kończy się na etapie postępowania mandatowego⁸¹. Statystyczny obraz znacząco podważa więc przytoczoną argumentację. Nie wydaje się również słuszne, aby stała się ona głównym powodem zmian, górującym nad merytoryczną weryfikacją systemu. Niewątpliwie zasadnym postulatem jest potrzeba uproszczenia i przyspieszenia postępowania w sprawach o wykroczenia. W części jest on już realizowany poprzez szerokie wykorzystanie postępowania nakazowego. Podążając w tym kierunku, należałoby zastanowić się w pierwszej kolejności nad optymalizacją rozwiązań mieszczących się w już istniejących strukturach. Pewne możliwości stwarza nie tylko płaszczyzna procesowa, ale i organizacyjna, mianowicie można w tym zakresie rozważyć przyporządkowanie spraw wykroczeniowych asesorum sądowym

⁸⁰ Zob. wyrok TK z 12 maja 2011 roku, sygn. P 38/08, OTK-A 2011, r 4, poz. 33; wyrok TK z 8 grudnia 1998 roku, sygn. K 41/97, OTK 1998, nr 7, poz. 117; P. Gensikowski, M. Iwański, *op. cit.*, s. 345–408.

⁸¹ W sprawach o wykroczenia 70% z nich rozpoznawanych jest w postępowaniu nakazowym, zob. P. Czarnecki, *Konferencja...*, s. 187; M. Marczewski, *Wykroczenia w świetle statystyki policyjnej i sądowej*, Warszawa 2018, s. 10–11.

lub sędziom, których zakres obowiązków obejmowałby tylko tego rodzaju sprawy. Praktyka łączenia w zakresie obowiązków jednego sędziego postępowań karnych i wykroczeniowych nie wydaje się być pożądana. W takim przypadku nieuniknione zderzenie wagi czynów w ramach podejmowanych czynności orzeczniczych rodzi automatyzm dość instrumentalnego traktowania wykroczeń. Poszukując różnych form usprawnienia orzecznictwa, można również wziąć pod uwagę zgłoszoną już ideę powołania e-sądu — na podobieństwo funkcjonującego w obszarze prawa cywilnego e-sądu rozpoznającego sprawy w elektronicznym postępowaniu upominawczym⁸². Uproszczenie postępowania wiązałoby się z możliwością wydawania nakazów zapłaty, wobec których stronom przysługiwałby sprzeciw. Interesującym pomysłem, poddawanym w piśmiennictwie pod rozwagę⁸³, wydawać się może wykorzystanie istniejących zasobów i zaangażowanie referendarzy sądowych w orzekanie, z zachowaniem prawa strony do skierowania sprawy na drogę sądową. Jednakże wprowadzenie do procesu rozpoznawania wykroczeń referendarzy, a więc osób innych niż sędziowie czy asesory sądowi, aktualizuje sygnalizowane już problemy związane z konstytucyjną zasadą sądowego wymiaru sprawiedliwości.

Przeprowadzona w niniejszym artykule ogólna synteza założeń modelowych nakreśla przyjęty kierunek rozwoju prawa wykroczeń. Wskazuje on na utrzymanie w sensie konstrukcyjnym bliskiej więzi z prawem karnym przy zachowaniu odmienności wynikających z niższego potencjału karygodności wykroczeń. Przeobrażenia prawa materialnego związane z nasyceniem go elementami karnymi znajdują odpowiednią korelację w zmianach ustrojowo-procesowych. Ocena tak ukształtowanych rozwiązań wydaje się, naszym zdaniem, uzasadniać utrzymanie aktualnego modelu przy założeniu jego racjonalizacji i usprawnienia. Można natomiast, w obecnych realiach niestabilności prawa, wyrazić obawę co do istnienia warunków do przemodelowania wykroczeń, przewidującego koncepcję zupełnie odmienną od realizowanej. Zmiana modelu wymagałaby nie tylko przełamania utrwalonych zasad, ale również znacznego wysiłku legislacyjnego ukierunkowanego na zachowanie poprawności konstrukcji normatywnych i spójności systemowej, a następnie wprowadzenia w życie rozwiązań odwracających rezultat wieloletnich działań ustawodawcy.

Bibliografia

Bojarski T., *Ewolucja polskiego systemu prawa wykroczeń*, [w:] *Rozwój polskiego prawa wykroczeń. Materiały z konferencji naukowej „Rozwój polskiego prawa wykroczeń”*, Lublin–Kazimierz Dolny, 20–22 maja 1996, red. T. Bojarski, M. Mozgawa, J. Szumski, Lublin 1996.

⁸² Zob. W. Pływaczewski, E. Guzik-Makaruk, *op. cit.*, s. 162 i przywoływane tam źródła.

⁸³ P. Gensikowski, M. Iwański, *op. cit.*, s. 358 i przywoływane tam źródła.

- Bojarski T., *Ewolucja polskiego systemu prawa wykroczeń na tle rozwiązań europejskich*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska — Sectio G” 40, 1993.
- Bojarski T., *Zmiany dostosowawcze przepisów prawa wykroczeń do nowych kodeksów karnych*, [w:] *Rozważania o prawie karnym. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin profesora Aleksandra Ratajczaka*, red. A.J. Szwarc, Poznań 1999.
- Czarnecki P., *Konferencja nt. „Postępowanie w sprawach o wykroczenia — w poszukiwaniu optymalnego modelu” (Dębe, 19–21 października 2014 r.)*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 6.
- Ćwiąkalski Z., *Uwagi do założeń reformy prawa wykroczeń*, „Państwo i Prawo” 1990, z 6.
- Gensikowski P., Iwański M., [w:] *Reforma prawa wykroczeń*, t. 2, red. P. Daniluk, Warszawa 2020.
- Gostyński Z., *Koncepcja orzecznictwa w sprawach o wykroczenia (de lege lata i de lege ferenda)*, [w:] *Problemy kodyfikacji prawa karnego. Księga ku czci profesora Mariana Cieślaka*, red. S. Waltoś, Kraków 1993.
- Gostyński Z., *Postępowanie sądowe co do orzeczeń w sprawach o wykroczenia*, Warszawa 1976.
- Grzegorzczak T., *O systemie organów orzekających w sprawach o wykroczenia de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Rozwój polskiego prawa wykroczeń. Materiały z konferencji naukowej „Rozwój polskiego prawa wykroczeń”, Lublin–Kazimierz Dolny, 20–22 maja 1996*, red. T. Bojarski, M. Mozgawa, J. Szumski, Lublin 1996.
- Grzegorzczak T., *Postępowanie w sprawach o wykroczenia w świetle Konstytucji, nowego k.p.k. z 1997 r. i perspektywy reformy sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 9–10.
- Gubiński A., *O projektach reformy prawa o wykroczeniach*, „Państwo i Prawo” 1992, z 11.
- Gubiński A., *Projekt reformy części ogólnej prawa o wykroczeniach*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 6.
- Iserzon E., *Uwagi do projektów materialnego i formalnego prawa wykroczeń*, „Państwo i Prawo” 1970, z. 8–9.
- Jakubowska Hara J., [w:] *Reforma prawa wykroczeń*, t. 2, red. P. Daniluk, Warszawa 2020.
- Jakubowska-Hara J., *Postępowanie przyspieszone przed kolegium*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1989, nr 1.
- Jankowski Z., Kalinowski P., Kubiak J.R., *Postępowania szczególne w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w okresie obowiązywania stanu wojennego (Komentarz do dekretu z dnia 12 grudnia 1981 r.)*, Warszawa 1982.
- Lewiński J., *Kolegia — organ quasi sądowy*, „Prawo i Życie” 1970, nr 15.
- Lewiński J., *Orzecznictwo kolegiów do spraw wykroczeń w 1982 r.*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1983, nr 2.
- Lewiński J., *Orzecznictwo kolegiów do spraw wykroczeń w 1983 r.*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1984, nr 2.
- Lewiński J., *Wdrażanie w życie wytycznych Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 listopada 1984 r. co do polityki orzecznictwa w sprawach o wykroczenia*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1985, nr 1.
- Łysko M., *Działalność kolegiów do spraw wykroczeń w okresie obowiązywania stanu wojennego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 112, 2019.
- Łysko M., *Ewolucja polskiego systemu prawa wykroczeń w XX w.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 17, 2018, z. 1.
- Łysko M., *Projekt ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń z 1970 r. w ocenie uczestników dyskusji społecznej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 15, 2016, z. 1.
- Łysko M., *Udział przedstawicieli nauki w pracach nad kodyfikacją materialnego prawa wykroczeń w Polsce Ludowej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 67, 2015, nr 1.
- Marczewski M., *Wykroczenia w świetle statystyki policyjnej i sądowej*, Warszawa 2018.
- Marek A., *Kierunki postulowanych zmian prawa wykroczeń*, „Państwo i Prawo” 1987, z. 2.
- Marek A., *Niedokończona reforma prawa wykroczeń*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu*, red. A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piotrowska-Flieger, Lublin 2011.

- Marek A., *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2012.
- Marek A., *Sporne problemy reformy prawa wykroczeń (Uwagi na tle „Założeń reformy”)*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1988, nr 6.
- Murzynowski A., *Pozycja i rola sądu w procesie karnym*, „Studia Prawnicze” 1987, nr 1.
- Nowak T., *Postępowanie przyspieszone w okresie stanu wojennego*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1982, nr 3.
- Olszewski M., *Kontrola sądowa nad orzecznictwem w sprawach o wykroczenia — de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 1–2.
- Postulski K., *Udział referendarzy sądowych w postępowaniu karnym według projektu zmian KPK*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2011, nr 4.
- Pływaczewski W., Guzik-Makaruk E., *Kilka uwag na tle czynów przepełowionych po nowelizacji z 2013 r.*, [w:] *Na styku prawa karnego i prawa o wykroczeniach. Zagadnienia materialno-prawne oraz procesowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Bojarskiemu*, t. 1, red. J. Sawicki, K. Łucarz, Wrocław 2016.
- Radecki W., [w:] *Reforma prawa wykroczeń*, t. 1, red. P. Daniluk, Warszawa 2019.
- Siewierski M., *Model postępowania w sprawach o wykroczenia w projekcie nowego kodeksu*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1969, nr 2.
- Skrętowicz E., *Postępowanie sądowe w sprawach o wykroczenia de lege ferenda*, [w:] *Rozwój polskiego prawa wykroczeń. Materiały z konferencji naukowej „Rozwój polskiego prawa wykroczeń”*, Lublin–Kazimierz Dolny, 20–22 maja 1996, red. T. Bojarski, M. Mozgawa, J. Szumski, Lublin 1996.
- Skupiński J., *Kierunki doskonalenia polskiego prawa wykroczeń*, „Studia Prawnicze” 1981, nr 4.
- Skupiński J., *Model orzecznictwa w sprawach o wykroczenia*, „Państwo i Prawo” 1970, z. 8–9.
- Skupiński J., *Model polskiego prawa o wykroczeniach*, Wrocław 1974.
- Skupiński J., *Nowe ustawodawstwo o postępowaniu w sprawach o wykroczenia i o ustroju organów orzekających*, „Państwo i Prawo” 1971, z. 8–9.
- Skupiński J., *Skład społeczny kolegów karno-administracyjnych*, „Problemy Rad Narodowych” 1969, nr 14.
- Smereczński J., *Nowelizacja prawa o wykroczeniach*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1985, nr 3.
- Szumski J., *Główne kierunki polityki karnej realizowanej przez kolegia do spraw wykroczeń w latach 1972–1989*, „Archiwum Kryminologii” 19, 1993.
- Szumski J., *Środki penalne w polskim prawie wykroczeń na tle doświadczeń praktyki*, Warszawa 1995.
- Włodyka S., *Ustrój kolegów do spraw wykroczeń w świetle projektów z 1970 r.*, „Państwo i Prawo” 1970, z. 8–9.