

Instytut Prawa Karnego UMCS
Zakład Prawa Karnego i Kryminologii

Tadeusz BOJARSKI

Ewolucja polskiego systemu prawa wykroczeń na tle rozwiązań europejskich

Evolution of the Polish System of Law of Petty Offences
in the Light of European Solutions

Pojęcie systemu (modelu) prawa wykroczeń zakłada odpowiednie uwzględnienie w rozważaniach zarówno wątków materialnoprawnych, jak i procesowych oraz ustrojowych. W przypadku prawa wykroczeń zagadnienia te są szczególnie ściśle ze sobą powiązane. Chodzi więc, z jednej strony, o relacje pomiędzy wykroczeniem a przestępstwem, a z drugiej, o charakter i formę ukarania czynu stanowiącego wykroczenie, w szczególności o to czy owo karanie plasuje się w ramach pojęcia „wymiar sprawiedliwości”. W związku z tym ostatnim sformułowaniem wolno przypomnieć tu słowa prof. Emanuela Iserzona¹, że realizowane w tym zakresie orzecznictwo było określone mianem „małego wymiaru sprawiedliwości”, co naturalnie może wywołać różne skojarzenia. Celem niniejszych rozważań nie jest oczywiście analizowanie całego systemu (modelu) polskiego prawa wykroczeń² lecz wskazanie na niektóre najbardziej charakterystyczne na tle europejskim jego cechy, ze szczególnym wyakcentowaniem przeprowadzonej w ostatnich dwu latach reformy.

Wypada na wstępie nawiązać do kwestii niewątpliwie podstawowej: relacji pomiędzy kategorią czynów stanowiących przestępstwa a czynami określanymi mianem wykroczeń. Spór w tej kwestii trwa w nauce prawa (karnego i administracyjnego) od dwu wieków³. Jest to spór o istotę wykroczenia i zarazem o

¹ E. Iserzon: *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 268; zob. *id.*: *Kolegia karno-administracyjne w systemie organów państwowych*, „Studia Prawn.” 1969, nr 21, s. 94 i n.; *Uwagi do projektów materialnego i formalnego prawa o wykroczeniach*, PiP 1970, z. 8-9, s. 284.

² Analizę całości polskiego modelu prawa wykroczeń prezentuje w szczególności (poza podręcznikami prawa wykroczeń) praca J. Skupińskiego *Model polskiego prawa o wykroczeniach*, wyd. Ossolineum, 1974.

³ Zob. W. F. Dąbrowski: *Orzecznictwo karno-administracyjne w PRL*, Poznań 1967, s. 42 i n.; 148 i n.; M. Zimmerman: *Art. 72 Konstytucji a dotychczasowe ustawodawstwo polskie*, Lwów 1930, s. 15, 19 i n.; A. Gubiński: *Prawo wykroczeń*, Warszawa 1989, s. 8 i n.; A. Marek: *Polskie prawo wykroczeń*,

zakres pojęcia „przestępstwo”. Powszechny w wieku XIX w Europie podział przestępstw na zbrodnie, występki i wykroczenia nawiązywał, zdaniem wielu autorów, do sięgających czasów rzymskich, zróżnicowań czynów karalnych, zwłaszcza jeśli chodzi o ich ciężar gatunkowy⁴.

Jednakże później, w wielu krajach, kategoria wykroczeń została formalnie usunięta z ogólnego pojęcia przestępstwa. Zwolennicy tego rozwiązania posługiwali się różnymi argumentami. Można tu przypomnieć tylko niektóre. Znany jest pogląd, że przestępstwa naruszają istotne prawa natury (życie, zdrowie, wolność, własność), a wykroczenia tylko burzą normy porządkowe („ustawy, których celem jest rozwój i ochrona dobrobytu publicznego” – C. Beccaria). Zbliżony pogląd wskazywał na różny stosunek przestępstw i wykroczeń do norm moralnych i norm kultury (R. Kukula, M.E. Meyer, G. Zanobini). W związku z tym, przestępstwa spotykają się z potępieniem społecznym, natomiast wykroczenia – jako naruszenia porządkowych norm policyjnych – takich reakcji nie wywołują. Inny pogląd różnicujący wykroczenia i przestępstwa wskazywał, że przestępstwa naruszają konkretne dobra prawne, zaś wykroczenia (przynajmniej ich część) jedynie ich ogólny porządek prawny i reguły czysto konwencjonalne (J. Hatschek) względnie prawo państwa do żądania od społeczeństwa przestrzegania ustanowionych przez nie norm (K. Binding). Różnicę pomiędzy wykroczeniem a przestępstwem dostrzegano także w sposobie ataku na chronione dobra. Są to tzw. teorie narażenia, według których przestępstwo polega na naruszeniu praw podmiotowych, wykroczenie na ich zagrożeniu lub naruszeniu interesu publicznego (H. Herrnritt, J. Hatschek, Zanardelli, F. Carrara). Ważne znaczenie w tej kwestii miała argumentacja dowodząca „administracyjnej istoty” wykroczenia (J. Goldschmidt). W tym ujęciu przestępstwo to czyn wyrządzający z zasady szkodę. Natomiast wykroczenie (delikt administracyjny) polega na niedopełnieniu obowiązków, jakie obywatel ma wobec administracji jako członek państwa, obowiązku współdziałania z administracją. Wykroczenie nie polega na wyrządzeniu szkody lecz na braku pomocy (zaniechanie). Wykroczenia godzą więc w działalność administracji i ich istotą jest niezgodność z przepisami administracyjnymi. Stosowana za nie kara nie jest więc aktem sprawiedliwości, tylko środkiem przymusu administracyjnego, mającym zapewnić przestrzeganie tych przepisów. Ten punkt widzenia był aprobowany także i w polskiej nauce prawa, gdy podkreślano, że wykroczenia godzą bezpośrednio lub pośrednio w działalność administracji (R. Rajkowski). Inne znane w tej kwestii poglądy wskazywały, że wykroczenia, w odróżnieniu od przestępstw, nie naruszają praw podmiotowych lecz warunki otaczające je, albo że nie naruszają warunków podstawowych dla życia społecznego, lecz jedynie drugorzędne, lub godzą w interesy administracji⁵.

Warszawa 1987, s. 45, T. Bojarski: *Przestępstwo a wykroczenie*, [w:] *Problemy ewolucji prawa karnego*, Lublin 1990, s. 15 i n.

⁴ Zob. w dawniejszej literaturze M. Ortolan: *Eléments de droit pénal*, Paris 1859, s. 271; w najnowszej – C. Roxin: *Strafrecht. Allgemeiner Teil*. Bd. I, München 1992, s. 159-160.

⁵ Sformułowany pogląd jest przypisywany Beccarii na podstawie włoskiego wydania jego dzieła *O przestępstwach i karach*, zob. W.F. Dąbrowski: *op. cit.*, s. 44 i 374, s. 148 i 413. W wyd. pol. (*O przestępstwach i karach*, Warszawa 1959) znajdujemy wyraźne wypowiedzi w kwestii przestępstwa (s. 77, 70),

Przeciwko zaliczaniu wykroczeń do kategorii przestępstwa występowali także niektórzy przedstawiciele nauki polskiego prawa karnego. Zdaniem J. Makarewicza wykroczenie jest aktem nieposłuszeństwa wobec norm porządkowych i problematyka wykroczeń należy do prawa administracyjnego. Podobne stanowisko zajmował również W. Wolter⁶. W literaturze polskiej dominował jednak pogląd o braku zasadniczych różnic jakościowych pomiędzy wykroczeniem a przestępstwem⁷.

Patrząc przez pryzmat polskich przepisów prawa wykroczeń, można wiele z powyższych argumentów zakwestionować. Uogólniająca ich ocena musiałaby już jednak zależeć od oceny przedmiotowego zakresu czynów stanowiących wykroczenia w poszczególnych systemach prawnych. Porównanie takie nie jest łatwe, zwłaszcza że następowały w tym zakresie i następują odpowiednio zmiany. W każdym razie w wieku XIX, gdy kształtowało się ustawodawstwo karne, mimo tych argumentów włączanie wykroczeń, przynajmniej w części, do ogólnego pojęcia przestępstwa było powszechne. Typowy był tu i tak jest obecnie model francuski, sądowy, wprowadzający trójpodział przestępstw (k.k. z 1810 r.) na zbrodnie, występki i wykroczenia (*contraventions*). Zasada *nulla poena sine iudicio* zapadła w tym kraju głęboko w świadomości prawnej i orzekanie kary (kary policyjne) za tę najniższą postać przestępstwa zawarowano dla sądów, stosując odpowiednio uproszczone postępowanie⁸. Wzorzec ten upowszechnił się później w prawie karnym rosyjskim (k.k. z 1903 r.)⁹. Także prawo niemieckie i austriackie przyjęło trójpodział przestępstw, zaliczając właśnie wykroczenia (*Übertretungen*) do przestępstwa. Przy czym w prawie niemieckim (k.k. z 1871 r.) zasada *nulla poena sine iudicio* nie była jednak w pełni realizowana. Praktycznie

co do wykroczenia jednak trudno je potwierdzić. Co do innych przytoczonych poglądów zob. (w podanej w tekście kolejności) K. Kukulka: *Der Verwaltungszwang*, Wien 1918, s. 7 in., 22, 28 in., 71, 79 uw. 4; M. E. Mayer: *Rechtsnormen und Kulturnormen*, [w:] *Strafrechtliche Abhandlungen*, Berlin, Breslau 1903, s. 27, 115; G. Zanobini: *Le sanzioni amministrative*, Torino 1924, s. 13; J. Hatscheck: *Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts*, Leipzig 1924, s. 155 in.; K. Binding: *Die Normen und ihre Überbreitung*, Leipzig 1890. Bd. I, s. 410; H. Herrmann: *Grundlehren des Verwaltungsrechtes*, Tübingen 1921, s. 360 in.; F. Carrara: *Criterio distintivo delle contraventione dei delitti*, [w:] *Opuscoli*, III. Prato 1879, s. 601; Zanardelli: *Enciclopedia del diritto*, Milano 1962, t. X, s. 227; J. Goldschmidt: *Das Verwaltungsstrafrecht*, Berlin 1902, s. 530; zob. W. F. Dąbrowski: *op. cit.*, s. 44-46, 148-152, 374-376, 413-414; M. Zimmerman: *op. cit.*, s. 21 in.; C. Roxin: *op. cit.*, s. 9-10; R. Rajkowski: *Prawo karno-administracyjne Polski Ludowej*, Warszawa 1955, s. 63.

⁶ J. Makarewicz: *Powrotna fala – projekt ustawy o wykroczeniach*, RPEiS 1930, z. 4, s. 475, 500; W. Wolter: *Zarys systemu prawa karnego. Część ogólna*, t.1, Kraków 1933, s. 260 in.; N. Taganczew: *(Kodeks karny. 22 III 1903 r., wyd. pol., Warszawa 1923, s. 29) zaznaczył przy wykroczeniu – „czynny niehaftbiące”.*

⁷ E. S. Rappaport: *Zagadnienia kodyfikacji wykroczeń w ustawodawstwie polskim*, „Gaz. Sąd. Warszawska” 1929, nr 20, s. 307; M. Zimmerman: *op. cit.*, s. 47; W. Makowski: *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 1937, s. 64; S. Glaser, A. Mogilnicki: *Kodeks karny. Komentarz*, Kraków 1934, s. 54; S. Śliwiński: *Polskie prawo karne materialne. Część ogólna*, Warszawa 1946, s. 69, s. 75.

⁸ Zob. W. F. Dąbrowski: *op. cit.*, s. 15; M. Zimmerman: *op. cit.*, s. 77; K. Poklewski-Koziełł, [w:] *Prawo karne niektórych państw Europy Zachodniej*, Warszawa 1982, s. 23 in.; J. Skupiński: *op. cit.*, s. 54 in.; A. Gubiński: *op. cit.*, s. 8 in.; A. Marek: *op. cit.*, s. 17 in.

⁹ Zob. W. Makowski: *Kodeks karny obowiązujący tymczasowo w Rzeczypospolitej Polskiej na ziemiach b. zaboru rosyjskiego*, t. 1, część ogólna, Warszawa 1921, s. 65 (art. 3); N. Taganczew: *op. cit.*, s. 7; M. Zimmerman: *op. cit.*, s. 82.

zastępczo (subsidiarnie) mogły orzekać w tych sprawach organy administracyjne, wszak z prawem kontroli sądowej na każdym etapie postępowania. W prawie zaś austriackim (ustawa karna austriacka z 1852 r.) wykroczenia poważniejsze (*Übertretungen*) należały do właściwości sądowej, zaś druga ich grupa, wykroczenia o charakterze administracyjnym (*Verwaltungsübertretungen*) podlegały orzecznictwu administracji. W tym zakresie ukształtował się model administracyjny orzekania w sprawach o wykroczenia¹⁰. Obecnie zdaje się znikać z ustawodawstwa RFN pojęcie „Übertretung” i w to miejsce zdomował się tam termin „Ordnungswidrigkeit”. W nowym ujęciu k.k. z 1871, obowiązującym w RFN od 1975 r., wykroczenia nie należą już do kategorii przestępstwa, znajdują się w oddzielnej ustawie i występują pod nową nazwą („*Ordnungswidrigkeiten*”)¹¹. Nie jest to tylko zmiana nazwy. Stał się tu powszechny administracyjny model orzekania w sprawach o te czyny. W byłej NRD występowały one również pod tą nazwą, nie licząc drobnej grupki czynów określonych jako „*Verfehlungen*”¹² i tam również panował model administracyjny. Także w k.k. austriackim od 1975 roku wykroczenia usunięto z pojęcia „przestępstwo” (§ 17 k.k. z 1974 r.)¹³. Wzorzec administracyjny zapanował również w zdecydowanej większości byłych państw socjalistycznych. W Czechosłowacji, na Węgrzech nie przewiduje się przy tym kontroli sądowej. Jest ona możliwa w Bułgarii i Rumunii. Model administracyjny zaznacza się wyraźnie również w ZSRR, chociaż system orzekania w sprawach o wykroczenia jest tam dość zróżnicowany z dominującą rolą komisji administracyjnych przy komitetach wykonawczych rad narodowych. Jedynie w Jugosławii funkcjonuje model sądowy; orzecznictwo należy do sędziów do spraw wykroczeń ale i tutaj przyjmuje się, że prawo wykroczeń należy do prawa administracyjnego oraz traktuje się porządek publiczny jako przedmiot ochrony przepisów tego prawa¹⁴. Nie jest to więc dosłownie model sądowy. Z wypowiedzi A. Šelih na ten temat wynika, że pozycję sędziów do spraw wykroczeń można

¹⁰ Zob. E. Krzymuski: *System prawa karnego (ze stanowiska nauki i trzech kodeksów obowiązujących w Polsce)*, Kraków 1921, s. 87 i n.; zob. lit. jak w p. 8.

¹¹ Zob. E. Dreher, H. Tröndle: *Strafgesetzbuch und Nebengesetze*, 41., Aufl., München 1983, s. 66 (§ 12 k.k.); zob. art. 13 przepisów k.k.; A. Wąsek, [w:] *Prawo karne niektórych państw (...)*, s. 126. Rozdz. 29 k.k. (§ 360-370) obejmował tylko część wykroczeń, większość znajdowała się w ustawach dodatkowych; zob. Petters – H. Preisendanz: *Strafgesetzbuch*, 27. Aufl., Berlin 1971, s. 590; por. C. Roxin: *op. cit.*, s. 10.

¹² Zob. *Strafrecht der Deutschen Demokratischen Republic. Kommentar zum Strafgesetzbuch, oprac. zbiorowe*, Berlin 1981, s. 54; *Verhütung und Bekämpfung von Ordnungswidrigkeiten*, praca zbiorowa pod red. W. Surkau, Berlin 1978, s. 19-20.

¹³ S. Reissig, G. Kunst: *Das neue österreichische Strafgesetzbuch*, 2. Aufl., Wien 1974, s. 29; zob. J. Śliwowski: *Nowy austriacki kodeks karny*, „Zeszyty naukowe ASW” 1975, nr 11, s. 58; A. Wąsek: *op. cit.*, s. 189.

¹⁴ Zob. W. Radecki: *Odpowiedzialność za wykroczenie w systemie środków reakcji na czyny społecznie niebezpieczne*, [w:] *Problemy Prawa Karnego*, Katowice 1988, nr 14, s. 103 i n. 120; M. Bojarski, W. Radecki: *Oceny prawne obszarów stycznych wykroczeń i przestępstw*, Wrocław 1989, Prawo CLXXXIII, s. 30 i n., s. 42-43; J. Skupiński: *op. cit.*, s. 183 i n.; zob. *Trestni Zákon. Komentár*, pod red. K. Matyše, wyd. 2, Praha 1980, s. 32; zob. J. Jelinek, Z. Sovák: *Trestni zákon a trestni rád*, Praha 1990, s. 9; J. Jelinek: *Kategorizacja czynów zabronionych w czechosłowackim prawie karnym*, [w:] *Problemy ewolucji prawa karnego*, Lublin, 1990, s. 49; *id.*: *Nowelizacja prawa karnego w Czechosłowacji w roku 1990*, An. UMCS, t. XXXVIII (w druku); A. Gubiński: *Niektóre zagadnienia dotyczące ujęcia odpowiedzialności za wykroczenia w europejskich państwach socjalistycznych*, „Zag. Wykroczeń” 1988, nr 1, s. 5 i n.

przyrównać raczej do statusu naszych kolegiów niż sądów. Autorka pisze bowiem, że początkowo (w okresie 1965-1974) sędziowie do spraw wykroczeń ze względu na swoje położenie, status zawodowy, stopień profesjonalności oraz samodzielności, w większej mierze byli utożsamiani z administracją niż z sądem. Dopiero po 1974 r. ich pozycja uległa wzmocnieniu i pojawiło się w ustawach krajowych określenie „sądy do spraw wykroczeń” lub podkreślenie, że pełnią oni funkcję sądów¹⁵.

Tak więc w niemieckim obszarze językowym (Niemcy, Austria) oraz w całej Europie Środkowej wykroczenia nie są objęte ogólnym pojęciem przestępstwa a odpowiedzialność za nie (poza Polską) nie jest traktowana jako odpowiedzialność karna. Uwaga ta dotyczy także czynów określonych w byłej NRD jako „Verfehlungen”, które w literaturze polskiej były traktowane jako cięższa grupa wykroczeń. Jedynie w Czechosłowacji czyny występujące pod nazwą „přečin” (wykroczenie określa się mianem „přestupek”) skutkowały odpowiedzialność karną i podlegały właściwości sądowej do czasu uchylecia ustawy je regulującej (od 1 VII 1990 r.) Přečiny były w istocie odpowiednikami naszych występów. W byłych państwach socjalistycznych wykroczenia są wyraźnie zróżnicowane, obok czynów o charakterze przeciwporządkowym występują liczne wystąpienia ogólnokryminalne, podobnie jak w Polsce¹⁶. Tradycyjne wykroczenia zaliczane są do przestępstw we Francji i Włoszech, natomiast w systemie angielskiego prawa karnego (tak samo w Szwecji) kategoria wykroczeń w kontynentalnym rozumieniu w zasadzie nie występuje. Są one objęte pojęciem „przestępstwo małej wagi”¹⁷, przy czym czyny, które w polskiej terminologii można określić jako wykroczenia porządkowe (wykroczenia drogowe, naruszenia zarządzeń administracyjnych) tworzą wyodrębnioną grupę poddaną kompetencji policji i organów administracji lokalnej¹⁸.

Polski k.k. z 1932 r. odrzucił formalnie francuską koncepcję trójpodziału przestępstw na zbrodnie, występki i wykroczenia. Pojęcie przestępstwo objęło dwie klasy czynów, tj. zbrodnie i występki, zaś wykroczenia – jeszcze wcześniej, bo na podstawie rozporządzenia Prezydenta z 22 III 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym – zostały poddane orzecznictwu organów administracyjnych, w szczególności powiatowych władz administracji ogólnej, wszak z prawem zaskarżenia do sądu (okręgowego). Ukształtował się system bliski niemieckiemu, z tą różnicą, że zaskarżenie do sądu mogło nastąpić po wydaniu orzeczenia organu administracyjnego¹⁹. Jednakże, co może warto przypomnieć, w nauce prawa

¹⁵ A. Śeliń: *Wykroczenia w systemie prawa karnego Jugosławii. Rozwój, problemy, perspektywy*, „Studia Juridica” 1988, t. 16, s. 178.

¹⁶ Zob. M. Bojarski, W. Radecki: *op. cit.*, s. 33, 38-39; W. Radecki: *op. cit.*, s. 105-106, 112.

¹⁷ Zob. A. Marek: *Regulacje prawne dotyczące drobnych czynów karalnych (wykroczeń) w państwach Europy Zachodniej i Stanach Zjednoczonych Ameryki*, „Zag. Wykroczeń” 1986, nr 6, s. 17 in.; J. Skupiński: *Problematyka przestępstw małej wagi w prawie angielskim*, „Studia Prawnicze” 1971, z. 31, s. 133; tenże: *Model...*, s. 67.

¹⁸ A. Marek: *Kierunki postulowanych zmian prawa wykroczeń*, PiP 1987, z. 2, s. 30; M. Bojarski, W. Radecki: *op. cit.*, s. 27.

¹⁹ Zob. T. Grzegorzczak, M. Olszewski: *Prawo o wykroczeniach (Zarys)*, Łódź 1987, s. 25; W.F. Dąbrowski: *op. cit.*, s. 30, 38; A. Gubiński: *op. cit.*, s. 12; A. Marek: *Polskie prawo wykroczeń*, s. 21.

karnego okresu międzywojennego nie zawsze merytorycznie wyłączano wykroczenie z ram ogólnego pojęcia „przestępstwo”. Niektórzy autorzy podkreślali nawet, że jakkolwiek k.k. zna dwa rodzaje przestępstw (zbrodnie i występki) to jednak polskie prawo karne, w jego całokształcie składające się nie tylko z k.k. ale i z prawa o wykroczeniach, zna podział przestępstw na trzy kategorie: zbrodnie, występki i wykroczenia. Podziałowi kodeksowemu na zbrodnie i występki nadawano znaczenie „raczej systematyczne i techniczne”. Jak pisał W. Makowski – „istotnej bowiem różnicy, poza wysokością kary i wynikającymi stąd konsekwencjami, nie ma”²⁰, zaś J. Makarewicz wypowiadający się wcześniej na temat różnicy, podkreślił – jakościowej – pomiędzy przestępstwem a wykroczeniem, w *Komentarzu do k.k.* (wyd. z 1938 r.) użył symptomatycznego sformułowania: „Kodeks polski zna tylko dwa typy przestępstw: zbrodnie i występki (division Dipartite), wychodzi z założenia że przestępstwa mało ważne nie należą do kodeksu karnego i do orzekania przez sądy (...), grupy tzw. wykroczeń nie ma w kodeksie karnym (...)”²¹. Przypomniane tu wypowiedzi wskazują, jak nie łatwo było oderwać się od idei trójpodziału przestępstw.

W okresie powojennym zasada dwupodziału przestępstw i pozostawienia wykroczeń poza k.k. została utrzymana. Uległ natomiast zmianie model orzekania w sprawach wykroczenia – ustawa o orzecznictwie karno-administracyjnym z 15 XII 1951 wprowadziła system kolegiów karno-administracyjnych. Natomiast ustawa z 17 VI 1966 o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego przekształciła pewną grupę występków o wykroczenia, „zasilając” niejako prawo wykroczeń czynami o charakterze ogólnokryminalnym. Natomiast obowiązujący od 1 I 1970 r. nowy kodeks karny z 1969 r. dokonał istotnej zmiany w ujęciu pojęcia przestępstwa, idąc śladem rozwiązań przyjętych w innych dawnych państwach socjalistycznych. Doktryna prawa karnego tych państw wysuwała, jak wiadomo, na plan pierwszy materialną definicję przestępstwa wychodząc z założenia, że ustawowe określenie przestępstwa w państwie socjalistycznym powinno wskazywać na jego istotną, ujemną społecznie treść²². W rezultacie, najpierw kodeks karny a następnie kodeks wykroczeń z 20 V 1971 r. określają przestępstwa i wykroczenia jako czyny społecznie niebezpieczne. Z konieczności muszę ograniczyć się do krótkiej refleksji w kwestii tych trzech ważnych wydarzeń na terenie prawa wykroczeń. Po pierwsze, nastąpiła zasadnicza zmiana modelu orzekania w sprawach o wykroczenia. Na podstawie Konstytucji marcowej z 1921 r. (art. 72) i następnie przepisów o postępowaniu karno-administracyjnym z 1928 r. ukształtował się model w istocie bliski niemieckiemu (pruskiemu). Można powiedzieć, że był to w pewnym sensie wybór „typowy”, wybrano jeden z trzech znanych wówczas w Europie modeli (administracyjny – austriacki, sądowy – francuski, mieszany – pruski). Reforma z 1951 r. wprowadziła rozwiązanie zupełnie nowe, model ideowo bliższy

²⁰ W. Makowski: *op. cit.*, s. 64; zob. też S. Glaser, A. Mogilnicki: *op. cit.*, s. 54; S. Śliwiński: *op. cit.*, s. 69, 75.

²¹ J. Makarewicz: *Kodeks karny z komentarzem*, wyd. V, Lwów 1938, s. 72.

²² Por. W. Wolter, K. Buchała, K. Mioduski, F. Wróblewski: *Materialne pojęcie przestępstwa i jego konsekwencje w prawie karnym*, [w:] *Problemy nowego prawa karnego*, wyd. PAN, Instytut Nauk Prawnych, Ossolineum, 1973, s. 20 i n.

(przynajmniej w odbiorze zewnętrznym bez analizy praktyki) sądowemu. Powołane kolegia karno-administracyjne nie stanowiły części struktury ogólnej administracji państwowej. Powstał czwarty model, tzw. państwowo-społeczny (organ państwowy orzekający kolegialnie z udziałem czynnika społecznego). Wiemy, że praktyka tych organów, głównie dzięki nadmiernemu podporządkowaniu administracji, nie może zostać oceniona jednoznacznie pozytywnie. Jednak sama koncepcja jest na tle rozwiązań europejskich bezspornie interesująca²³. Po drugie, do prawa materialnego weszła pewna liczba czynów o charakterze ogólnokryminalnym, stanowiących dotychczas czyny przestępne (m. in. drobna kradzież, przywłaszczenie). Od przestępstw dzieliła je formalnie odpowiednia wartość przedmiotu czynu. Zadecydowały o tym dość różne względy²⁴. Po trzecie, obie klasy czynów zabronionych zostały uznane przez ustawodawcę za czyny społecznie niebezpieczne. Te trzy elementy tworzą na nowo podstawę do dyskusji czy pomiędzy przestępstwem a wykroczeniem istnieje różnica jakościowa, czy tylko techniczno-ilościowa. Sprawy tej oczywiście nie wyjaśnia do końca przyjęta w zasadzie konwencja językowa, według której, opierając się na treści art. 26 k.k., przyjmuje się, że wykroczenia to czyny charakteryzujące się generalnie znikomym społecznym niebezpieczeństwem. Ocenę w tym zakresie komplikuje fakt niejednorodności merytorycznej stanów faktycznych (typów wykroczeń) objętych prawem wykroczeń, w tym także występujących w kodeksie wykroczeń. Obok licznych wykroczeń, powiedzmy o rodowodzie administracyjnym, wykazujących wydzźwięk przeciwporządkowy, polskie prawo wykroczeń obejmuje znaczącą kategorię czynów o charakterze ogólnokryminalnym. Zjawisko „przepełowionych” typów przestępstw przemawia za tezą o ilościowej tylko różnicy pomiędzy wykroczeniem a przestępstwem. Słuszne też wydaje się stanowisko, że w zakresie wykroczeń nieprzekwalifikowanych, a więc o rodowodzie administracyjnoprawnym, ujemny ładunek społeczny wykroczenia te czerpią z naruszenia nakazów i zakazów administracyjnych albo dlatego, że ocenianie nie w skali jednostkowej, lecz w skali masowości prowadzą do narastania społecznych niekorzystnych zjawisk (np. 53, 95, 147 k.w.) albo dlatego, że poprzez dynamizm ludzkich zachowań mogą prowadzić do poważnych, ujemnych skutków (np. art. 71, 76, 82, 83, 86 k.w.)²⁵. Biorąc pod uwagę podniesiony tu aspekt merytoryczny oraz okoliczności, że pozostałe odmienności, tj. w zakresie kar (różnica ilościowa) oraz organów orzekających, mają charakter formalny, można wyrazić pogląd, że w ujęciu polskiego prawa karnego i prawa wykroczeń, różnica pomiędzy wykroczeniem a przestępstwem ma charakter ilościowy. Dyskusja trwa jednak nadal²⁶.

²³ Por. A. Gubiński: *Prawo wykroczeń*, s. 28 in.; A. Marek: *Polskie prawo wykroczeń*, s. 23 in.

²⁴ Zob. A. Gubiński: *O właściwy zakres przedmiotowy prawa o wykroczeniach*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1981, nr 3, s. 45-46.

²⁵ M. Olszewski: *Stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu jako podstawa rozgraniczenia przestępstw i wykroczeń*, PiP 1988, z. 4, s. 53-54. Por. interesujące rozważania w tej kwestii C. Roxina: *op. cit.*, s. 22, 10, 14.

²⁶ Zob. M. Bojarski, W. Radecki: *op. cit.*, s. 14-15; T. Grzegorzczak, M. Olszewski: *op. cit.*, s. 65; A. Gubiński: *Prawo wykroczeń*, s. 61-62; A. Marek: *Polskie prawo wykroczeń*, s. 49-51; *id.*: *Kierunki...*, s. 29; Z. Siwik (red.): *Prawo o wykroczeniach*, Wrocław 1980, s. 11; J. Skupiński: *Model polskiego prawa o wykroczeniach*, s. 20 in.

Trzeba obecnie wskazać na to, co się już nowego dokonało lub ma się dokonać w ramach podjętej reformy. Problematyka materialnoprawna oczekuje dopiero zmian tak w zakresie części ogólnej, jak i szczególnej. Trzeba jednak odnotować, że upadła jak się wydaje ostatecznie, propozycja „Założeń reformy prawa o wykroczeniach”, zmierzająca do dokonania rozdziału wykroczeń od występków nie poprzez określenie kwotowo wartości mienia, lecz ujęcie ocenne, np. jako wypadek mniejszej wagi, i następnie ściganie tych wykroczeń tylko z wniosku akceptowanego przez prokuratora, jeżeli ten nie zastosował warunkowego umorzenia postępowania lub nie umorzył postępowania z uwagi na znikome społeczne niebezpieczeństwo czynu. Oznaczałoby to, że o tym czy czyn człowieka stanowi przestępstwo, czy wykroczenie, lub w sensie przyjęcia odpowiedzialności karnej – nie stanowi niczego (w razie zastosowania art. 26 k.k.) decydowałaby nie ustawa lecz prokurator. Już to założenie musiało zniechęcać do przyjęcia takiego rozwiązania, pomijając znane wątpliwości, w praktyce związane z wykładnią pojęcia „wypadek mniejszej wagi”.

Wybrano słuszną, jak się wydaje, drogę wycofania się z „przepełnionych” typów przestępstw, co usunie ujemne następstwa braku scharmonizowania odpowiedzialności za wykroczenia i za przestępstwa²⁷. Nie będzie to jednak oznaczać całkowitego oczyszczenia prawa wykroczeń z czynów o charakterze ogólnokryminalnym. Projekt kodeksu wykroczeń (red. luty 1991) przejmuje bowiem pewną grupę czynów stanowiących dotychczas przestępstwa w ustawach dodatkowych lub w samym k.k. (np. wypadek komunikacyjny – art. 104, wykroczenia przeciwko zdrowiu – art. 142-146, 155-158, wykroczenia przeciwko środowisku – art. 181, 183, 199 oraz wykroczenia określone w art. 225, 309, 318-322 proj.).

Istotne zmiany zaszyły natomiast w sferze prawno-ustrojowej i procesowej. W zakresie rozwiązań procesowych przewidywane są w *Projekcie kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia* (red. luty 1991) oraz oczekiwane, zgodnie ze zgłaszanymi postulatami, doktryny, dalsze zmiany wielu instytucji, w szczególności zmierzające do umocnienia prawnej pozycji obwinionego ale także i pokrzyw-

²⁷ Zob. M. Bojarski: *Z problematyki pogranicza wykroczeń i przestępstw. Uwagi de lege ferenda*, „Zag. Wykroczeń” 1988, nr 3, s. 30; *id.*: *W kwestii odgraniczenia wykroczeń od przestępstw*, „Przeg. Prawa i Adm.”, t. XXVIII, s. 107; T. Bojarski: *op. cit.*, s. 37, 40; A. Gubiński: *Rozważania o reformie*, „Przeg. Prawa i Adm.”, t. XXVIII, s. 123; A. Marek: *Problem kodyfikacji prawa wykroczeń*, [w:] *Materiały międzynarodowej konferencji „Problemy współczesnego prawa wykroczeń”*, Wrocław 1986, s. 11, 16, 21; *id.*: *Sporne problemy reformy prawa wykroczeń. Uwagi na tle „Założeń reformy”*, „Zagadnienia wykroczeń” 1988, nr 6, s. 90-91; E. Pływa czewski: *Kilka uwag w związku z reformą prawa wykroczeń*, „Przeg. Prawa i Adm.”, t. XXVIII, s. 168; J. Szumski: *Kontrawencjonalizacja w Polsce. Refleksje krytyczne*, PiP 1989, z. 9, s. 35, 43. Trzeba jednakże dostrzec, że wypowiedane były również opinie o celowości pozostawienia rozwiązania obecnego przy założeniu modyfikacji niektórych przepisów k.k. (art. 26 § 2 i 28 § 2 k.k.) oraz rozszerzenia kontroli sądowej. Zob. T. Grzegorzczak: *O potrzebie i kierunkach zmian w procesowym prawie wykroczeń*, „Zag. Wykroczeń” 1988, nr 1, s. 42; J. Michalski: *Kilka uwag na temat postulowanych zmian w sprawie wykroczeń*, „Zag. Wykroczeń” 1988, nr 3, s. 43; Z. Gardy: *Kilka uwag dyskusyjnych w związku z artykułem T. Grzegorzczaka pt. O potrzebie i kierunkach zmian w procesowym prawie wykroczeń*, „Zag. Wykroczeń” 1988, nr 3, s. 48; zob. w szczególności J. Bafia: *Kierunki reformy prawa o wykroczeniach*, „Zag. Wykroczeń” 1988, nr 4-5, s. 3-4; *Jeszcze o czynach przepełnionych – artykuł polemiczny*, „Zag. Wykroczeń” 1988, nr 6, s. 93-94.

dzanego²⁸. Jednakże już to, co zostało w tej dziedzinie dokonane, ma kapitalne znaczenie ogólnosystemowe i praktyczne. Chodzi o zmiany dokonane ustawą z 8 VI 1990 r. o zmianie ustaw: kodeks postępowania karnego, kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń i kodeks pracy (Dz. U. Nr 43, poz. 251). Ustawa zmieniła dotychczasowe usytuowanie kolegiów do spraw wykroczeń przy terenowych organach administracji państwowej (prezydent, naczelnicy), ustanawiając ich organizacyjny i merytoryczny związek z sądami rejonowymi. Tworzy je Min. Sprawiedliwości przy sądach rejonowych (art. 3 ust. 1). Tym samym upadł nadzór zwierzchni Ministra Spraw Wewnętrznych (art. 2 ust. 5); może on dotyczyć obecnie tylko odninka postępowania mandatowego. Nadzór bezpośredni nad kolegiami sprawują prezesi sądów rejonowych. Jednocześnie zlikwidowano kolegia drugiej instancji przy wojewodach (art. 5). W następstwie tego powstała tylko jedna droga zażalenia orzeczeń kolegiów – sądowa. W związku z tym uległa rozszerzeniu treść art. 86 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Od wszystkich rozstrzygnięć kolegium (a nie tylko jak dotychczas od orzeczeń o ukaraniu zasadniczą karą aresztu lub karą ograniczenia wolności) obwiniony, oskarżyciel publiczny, pokrzywdzony oraz instytucja państwowa lub społeczna, która złożyła wniosek o ukaranie, mają prawo złożyć środek zażalenia w postaci żądania skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego (do sądu rejonowego). Nie jest to jednak w dalszym ciągu zwykły środek odwoławczy. Sąd, tak jak dotychczas, nie jest związany treścią orzeczenia kolegium (art. 460 k.p.k.). Może więc orzec na niekorzyść obwinionego, nawet gdy on sam złożył żądanie. To rozwiązanie wymaga oczywiście zmiany. Orzeczenie sądu wydane w danej sprawie nie podlega zażaleniu, chyba że zapadło na niekorzyść obwinionego (art. 1 ust. 2 Ustawy). Trafnie postąpiono likwidując komisje orzecznictwa do spraw wykroczeń, działające przy wojewodach, których zadaniem było wzruszanie prawomocnych orzeczeń kolegium na podstawie art. 112 i n. k.p. w spr. o wyk. (art. 6). Dwa inne jeszcze ważne rozwiązania poprawiła ustawa, mianowicie przyznała obwinionemu, jego obrońcy i prokuratorowi prawo żądania drogi sądowej od orzeczeń inspektorów pracy (art. 4) oraz drogę sądową od orzeczeń kolegiów przy urzędach morskich i górniczych, jeżeli orzeczono zasadniczą karę aresztu lub karę ograniczenia wolności (art. 2. ust. 7). Jednakże ustawa z dnia 21 III 1991 O obszarach morskich RP i administracji morskiej (Dz. U. Nr 32, poz. 131) zlikwidowała kolegia przy urzędach morskich jako kolegia pierwszej instancji i kolegia przy izbach morskich (druga instancja) – art. 62 ust. 1 i 2. Ustawa posługuje się obecnie pojęciem „kara pieniężna” a nie grzywna. Kara ta nie ma oznaczonej dolnej granicy ale, ma ustaloną górną (w art. 55 do wysokości 1 mln SDR, a w art. 56 do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia

²⁸ Zob. np. Z. Gostyński: *Perspektywa reformy prawa o wykroczeniach – wybrane problemy procesowe*, „Przeg. Prawa i Adm.” 1991, t. XXVIII, s. 133 in.; A. Kordik: *Zażalenie nieprawomocnych orzeczeń kolegiów ds. wykroczeń – rozważania de lege ferenda*, „Przeg. Prawa i Adm.”, t. XXVIII, s. 149 in.; M. Olszewski: *O uspołecznieniu ustroju kolegiów ds. wykroczeń*, „Przeg. Prawa i Adm.”, t. XXVIII, s. 1 in.; R. Ponikowski: *Obowiązek i ciężar dowodu w postępowaniu w sprawach o wykroczenie*, „Przeg. Prawa i Adm.”, t. XXVIII, s. 177 in., s. 187 in.; Z. Stachowiak: *Uwagi o kształcie niektórych przyszłych rozwiązań w zakresie procesowego prawa wykroczeń*, „Przeg. Prawa i Adm.”, t. XXVIII, s. 219 in.; Z. Świda-Łagiewska: *O modelu postępowania w sprawach o wykroczenia*, „Przeg. Prawa i Adm.”, t. XXVIII, s. 228 in.

w gospodarce społecznej za rok poprzedzający); jest wymierzana przez dyrektora urzędu morskiego „w formie decyzji administracyjnej” (art. 57 ust. 1). Nie bardzo wiem, w jakim celu znalazł się w ustawie przytoczony dopisek „w formie”, ale tak napisano. Uczyniono więc wiele, aby orzekanie w tych sprawach miało charakter czysto administracyjny. Od decyzji dyrektora można odwołać się do ministra (transportu i gospodarki morskiej). Nie mam odpowiednich kompetencji, aby oceniać pracę dotychczasowych kolegiów przy urzędach morskich – po prostu nie badałem ich orzecznictwa. Rozwiązanie w tym zakresie wprowadzone jest jednak wyłomem w ogólnym systemie polskiego prawa wykroczeń, które nie miało dotychczas za sobą tradycji orzecznictwa czysto administracyjnego (poza postępowaniem mandatowym). Aktualnie więc, poza powszechnym pionem kolegiów, funkcjonują one jeszcze przy urzędach górniczych. Chciałbym tu jeszcze zauważyć, że tak jak nie wydaje się celowe przechodzenie od systemu kolegialnego do czysto administracyjnego, także na odcinku wyspecjalizowanych organów administracji, tak również nie wydaje się konieczne, przy założeniu pełnej kontroli sądowej, likwidowanie kolegiów w pionie powszechnym i przekazanie wykroczeń w całości sądom.

Z konieczności pomijam w tych uwagach problematykę wykroczeń skarbowych. Są one objęte systemem orzekania administracyjnego i należą do właściwych wyspecjalizowanych organów (urzędy skarbowe i urzędy celne pierwszej instancji). Nie było tu tradycji orzecznictwa kolegialnego i nie ma w zasadzie kontroli sądowej orzekanej za nie kary pieniężnej. Nie wydaje się też celowe, ze względu na specyficzny charakter tych czynów, włączenie ich do powszechnego pionu orzecznictwa kolegiów do spraw wykroczeń.

Przedstawione rozważania zmierzały do wyakcentowania ewolucyjnych zmian w polskim systemie prawa wykroczeń. Trzeba więc na koniec podkreślić dwa elementy. Formalne wyłączenie wykroczeń z ogólnego pojęcia „przestępstwo” jest trwałą cechą polskiego prawa, jak się wydaje bez szans na uczynienie z nich jego trzeciej klasy. Jest to na tle europejskim raczej typowe. Charakterystyczne jest natomiast to, że w zupełnie jakby przeciwnym kierunku biegnie rozwój prawnoustrojowego i procesowego kształtu modelu tego prawa: od bliskiego dawnemu niemieckiemu (pośredniemu) w kierunku sądowego. W rezultacie umacnia się w Polsce traktowanie prawa wykroczeń jako działu prawa karnego a nie administracyjnego. W ten sposób system polski stanowi jakby wyspę otoczoną zupełnie innymi rozwiązaniami, dla których charakterystyczne jest m.in. to, że nie ma tam często nawet wyodrębnionych jednolitych organów orzekających.

SUMMARY

The author presents the evolution of changes in the Polish law concerning petty offences against the background of European solutions. The article discusses historical views on the substance of petty offence and its relation to offence. It analyzes the standpoint of the Polish law on the issue, both the solutions of the 1918-1939 period and of the present day, according to which petty offences are formally outside the category of offence. Attention was drawn to model changes in 1951 (setting up the penal administrative board) and to the transfer of a group of acts of a criminal character to the law on petty offences in 1966. The paper analyzes the 1990 and 1991 reform whereby petty-offences boards adjudicate in cases of petty offences only in the first instance and all their decisions can be appealed to the court. The boards themselves have been organized as part of district courts. They are directly supervised by the president of the district court. The Polish model of law concerning petty offences has thus come nearer the court model.