

Rozdział I. Kierunki reform polskiego prawa wykroczeń w perspektywie historycznoprawnej*

§ 1. Uwagi wprowadzające

W rozważaniach nad przyszłością polskiego prawa wykroczeń nie powinno zabraknąć historycznych odniesień. Zwłaszcza że droga przemian tej dziedziny prawa była długa i interesująca, dodatkowo naznaczona wieloma problemami. Ujęcie historyczne pozwala tymczasem dostrzec rodowód instytucji, dziedziczenie form oraz schematów prawnych, jak również prześledzić tendencje występujące w procesie rozwoju prawa dotyczącego wykroczeń. Ukazuje ono przeobrażenia w ramach ewoluującego wciąż systemu prawnego. I dlatego stanowi teoretycznie obiecujący punkt wyjścia do poszukiwania optymalnych dla niego rozwiązań prawnych. W rozpatrywanym ujęciu przedstawienie rysu tradycji historycznej w sposób zamierzony ograniczono do przedstawienia podstawowych uwarunkowań rozwoju odpowiedzialności za wykroczenie, z akcentem na dorobek doktrynalny, z okresu ostatniego stulecia, zawierający rozwiązania, które zachowały swoją aktualność i inspirują do dalszej dyskusji na temat potencjalnego kształtu kodyfikacji prawa wykroczeń.

§ 2. Okres ustawodawstwa międzywojennego (lata 1918–1939)

Daleki od jednolitości stan ustawodawstwa dotyczącego wykroczeń, jaki obowiązywał w 1918 r. na zjednoczonych ziemiach polskich, niewątpliwie domagał się pilnego uporządkowania. Odziedziczone po zaborcach w tym obszarze regulacje prawne znacząco bowiem różniły się od siebie – zarówno gdy idzie o wątki materialnoprawne, jak i procesowe czy ustrojowe¹.

* Dr hab. *Jolanta Jakubowska-Hara*, prof. INP PAN; dr *Katarzyna Łucarz*.

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

Nie wchodząc tutaj w szczegóły, wystarczy przypomnieć, że na terenie zaboru rosyjskiego, gdzie funkcjonował model sądowy (francuski), wykroczenie stanowiło najniższą i zarazem najłżejszą postać przestępstwa zagrożoną karą policyjną. W rezultacie podstawowe przepisy dotyczące wykroczeń pomieszczone zostały w ustawie karnej (w odrębnym rozdziale), a sprawy o wykroczenia, poza nielicznymi wyjątkami, podlegały orzecznictwu sądowemu. Właściwy w tym zakresie pozostawał sąd policji, który wbrew sugestii wynikającej z nazwy, nie był wcale powiązany administracyjnie z organami policji. Wyjątek stanowiły „mniej ważne wykroczenia policyjne”, w przypadku których prawo do wymierzania kary za ich popełnienie przysługiwało przedstawicielom administracji państwowej, w praktyce przede wszystkim wójtom i sołtysom.

Dla odmiany w modelu administracyjnym obowiązującym na ziemiach zaboru austriackiego w wyniku przemian prawno-ustrojowych wykroczenia podzielono na dwie kategorie, tj. wykroczenia kryminalne, które jako przestępstwa drobniejszej natury stypizowano głównie w ustawie karnej i które z tego powodu rozpoznawał sąd na podstawie nieco zmodyfikowanych przepisów procesowych, oraz wykroczenia administracyjne unormowane w licznych aktach prawnych o branżowym charakterze, nie zawsze rangi ustawy. Z uwagi na przeciwporządkowy ich charakter orzekanie zarezerwowano tutaj do wyłącznej kompetencji organów administracji państwowej. Co warte podkreślenia, nie przewidziano tutaj żadnej kontroli sądowej.

Jeszcze inne podejście do problematyki wykroczeń proponował charakterystyczny dla ziem zaboru pruskiego system prawa niemieckiego, w pewnym sensie kompromisowy wobec dwóch poprzednich modeli. Z jednej bowiem strony dostrzec w nim można wyraźne nachylenie w kierunku francuskiego wzorca – najpoważniejsze wykroczenia ujęto w samym kodeksie karnym i co do zasady uznawano za przestępstwa, orzecznictwo zaś powierzono sądom, z drugiej natomiast mnogość tego typu czynów oraz ich związek z zadaniami administracji sprawiły, że dla odciążenia sądów zdecydowano o przyznaniu organom administracji uprawnień do zastępczego sprawowania orzecznictwa w tych sprawach. Ale nawet wtedy obwinionemu przysługiwało żądanie drogi sądowej tak po wydaniu, jak i przed wydaniem takiego orzeczenia.

Zilustrowane tu pokrótce odmienności w sposobie traktowania omawianej kategorii czynów nie ułatwiały z pewnością zadania rodzimemu ustawodawcy, którego poglądy na temat statusu prawa wykroczeń, jego miejsca w systemie prawa stanowiącego nie mogły przecież całkowicie ignorować konserwatywnych pozostałości rozwiązań prawnych byłych państw zaborczych czy projektów ustaw opracowanych w Europie (projekt czesko-słowacki, szwajcarski oraz niemiecki). Sprawę dodatkowo komplikował też dość intensywny w tym okresie rozwój prawa karno-administracyjnego. Już bowiem 7.2.1919 r. wydano dla obszaru byłego zaboru rosyjskiego dekret Naczelnika Państwa w przedmiocie przepisów tymczasowych o uprawnieniach Komisarzy

W. Makowski, Kodeks karny obowiązujący tymczasowo w Rzeczypospolitej Polskiej na ziemiach b. zaboru rosyjskiego, t. I, Warszawa 1921, t. II, Warszawa 1921, t. III, Warszawa 1922; J. Kałużniacki, R. Leżański (opr.), Kodeks karny obowiązujący na ziemiach zachodnich Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa–Poznań 1924; Ustawa karna austriacka o zbrodniach, występach i przekroczeniach, Warszawa 1924.

Ludowych do wymierzania kar w drodze postępowania administracyjno-karnego², uszczegółowiony następnie przez rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 21.2.1919 r. o postępowaniu karno-administracyjnym³. Fascynacje szybkim i bezpośrednim stosowaniem środków represji karnej przez organy administracji widoczne były również w innych aktach prawnych⁴. Ustawodawca polski nadzwyczaj chętnie sięgał po rozwiązania uprawniające organy administracji do karania wykroczeń. Niestety równie często zapominał o synchronizacji swojej działalności legislacyjnej w tym zakresie z zastanym stanem prawnym. Większość karno-administracyjnych regulacji służyła realizacji doraźnych celów i sprawiała wrażenie zupełnie przypadkowych. Uwadze legislatora umykała zwłaszcza kwestia ścisłego rozgraniczenia właściwości administracji tudzież sądów. Twierdzi się nawet, że właśnie ów brak klarownej myśli przewodniej, na której można by oprzeć tworzący się wówczas system karno-administracyjny⁵, poważnie utrudniał należyte jego stosowanie⁶.

Ponieważ był to czas przygotowania ustawy zasadniczej w naturalny sposób określenie koncepcji legislacyjnej w przedmiocie władz uprawnionych do wymierzania kar za wykroczenia oraz miejsca tego prawa w systemie prawnym państwa znalazło się w polu zainteresowania Komisji Kodyfikacyjnej przygotowującej jej projekty. W trakcie prac nad Konstytucją RP z 1921 r., w wyniku polaryzacji poglądów, wyłoniły się trzy różne koncepcje na ten temat, z czego pierwsza – czyniąc zadość zasadzie pełnej jednolitości prawa karnego – przewidywała poddanie wszystkich spraw karnych orzecznictwu sądowemu; druga z kolei domagała się rozdzielenia jurysdykcji w sprawach karnych i „policyjno-karnych”, ale też stworzenia dla tej ostatniej specjalnego sądownictwa administracyjnego; trzecia wreszcie, nawiązując do szerokiej autonomii terytorialnej, przyznawała uprawnienia do karania wykroczeń władzom samorządowym, podlegającym jednocześnie kontroli sądów samorządowych (ziemskich)⁷. Do tego należałoby jeszcze dołożyć dominujące już w początkowej fazie działalności Komisji Kodyfikacyjnej przeświadczenie o zasadności dwupodziału przestępstw i pozostawienia wykroczeń w Kodeksie Policijnym⁸. Wbrew oczekiwaniom niektórych teoretyków przyjęto jednak rozwiązanie bliskie w swej istocie modelowi

² Dz.P.P.P. Nr 14, poz. 154.

³ M.P. Nr 46, poz. 1.

⁴ Por. m.in. ustawy: z 25.11.1919 r. o osobistych świadczeniach wojennych (Dz.U. Nr 66, poz. 401); z 2.8.1919 r. o zabezpieczeniu sprzętu i zasiewów rolnych (Dz.P.P.P. Nr 64, poz. 383); z 28.6.1919 r. o ochronie lokatorów (Dz.P.P.P. Nr 52, poz. 335); z 25.7.1919 r. w przedmiocie zwalczania chorób zakaźnych oraz innych chorób występujących nagminnie (Dz.U. Nr 67, poz. 402 ze zm.); z 23.4.1920 r. o ograniczeniach w sprzedaży napojów alkoholowych (Dz.U. Nr 37, poz. 210 ze zm.).

⁵ M. Zimmermann, Art. 72 Konstytucji, s. 204.

⁶ J. Adelstein, Postępowanie karno-administracyjne, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1928, Nr 6, s. 484.

⁷ Przebieg prac nad projektem Konstytucji RP z 1921 r. omawia szczegółowo M. Zimmermann, Art. 72 Konstytucji, s. 102–113. Należy dodać, że przywołany autor miał w tym czasie możliwość korzystania z oryginalnych protokołów posiedzeń Komisji Konstytucyjnej, które to protokoły obecnie już nie istnieją.

⁸ W. Makowski, Kodeks karny, t. I, s. 67.

pruskiemu. Konstytucja z 1921 r.⁹ stała na stanowisku jednolitości prawa karnego, inkorporując francuską zasadę *nulla poena sine iudicio*. Jej art. 98 wyrażał bowiem dewizę, że „żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi drogi sądowej dla dochodzenia krzywdy lub straty”, natomiast art. 72 głosił: „Ustawy przeprowadzą zasadę, iż od karnych orzeczeń władz administracyjnych zapadłych w drugiej instancji będzie przysługiwało stronom prawo odwołania się do właściwego sądu”. W efekcie pewnego niedopatrzenia przy uchwalaniu tego ostatniego przepisu, w roku następnym – formalnie drogą sprostowania tekstu – zmieniono słowa „drugiej instancji” na „pierwszej instancji”¹⁰. Twórcy ustawy zasadniczej wyraźnie więc opowiedzieli się za koncepcją, według której kary zasadniczo miały wymierzać sądy, organy administracji zaś mogły orzekać „zastępczo” i z zastrzeżeniem, że na żądanie obywatela ich karne orzeczenia podlegać będą sądowej kontroli. Tak jawna deklaracja ze strony ustawodawcy okazała się być nie całkiem wiarygodna. A to wobec pozostawienia ustawodawcy zwykłego zbyt dużej swobody w normowaniu zarówno sposobu odwoływania się do sądu, jak i rodzaju sądu władnego do rozpatrywania odwołań, czy pominięcia jakichkolwiek wskazań co do terminu realizacji zasady kontroli sądowej¹¹. Właśnie ze względu na ogólnikowość postanowień konstytucyjnych w praktyce legislacyjnej spotkać można było ustawy pozwalające na odwołanie *sensu stricto* do sądu okręgowego¹², a także takie, które przewidywały prawo żądania przekazania sprawy do rozpoznania przez sąd powiatowy (lub pokoju)¹³. Oprócz tego inną grupę tworzyły ustawy upoważniające do żądania przekazania sprawy do rozpoznania przez sąd okręgowy¹⁴ oraz oparte na systemie tzw. bifurkacji, zakładającym równoległe istnienie dwóch trybów zaskarżenia, odwołanie do nadrzędnego organu administracji lub uruchomienie trybu sądowego poprzez wniesienie odwołania albo sprzeciwu (możliwość wyboru)¹⁵. O stanie rozbieżności obowiązującego wówczas ustawodawstwa świadczy ponadto fakt, że organy administracji były upoważnione do wymierzania kar tylko na obszarze byłych

⁹ Ustawa z 17.3.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).

¹⁰ W.F. Dąbrowski, *Orzecznictwo*, s. 365; M. Zimmermann, Art. 72 Konstytucji, s. 106–107. Zapisy Konstytucji RP z 1921 r. powtórzyła Konstytucja kwietniowa z 23.4.1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227), która w art. 68 ust. 1 zakazywała ustawodawcy zwykłego zamykania obywatelowi drogi do ochrony sądowej oraz wyrażała w art. 68 ust. 6, dostosowaną do już obowiązującego ustawodawstwa, zasadę kontroli sądowej nad orzecznictwem karno-administracyjnym.

¹¹ J. Skupiński, *Model polskiego prawa*, s. 78.

¹² Tak m.in. w ustawie z 15.7.1925 r. o mierniczych przysięgłych (Dz.U. RP Nr 97, poz. 682 ze zm.) oraz rozporządzeniu Prezydenta RP z 23.12.1927 r. o granicach Państwa (Dz.U. RP Nr 117, poz. 996).

¹³ Por. np. ustawę z 23.5.1924 r. o powszechnym obowiązku służby wojskowej (Dz.U. RP Nr 61, poz. 609) czy rozporządzenie Prezydenta RP z 19.9.1927 r. o zwalczaniu chorób roślin oraz tępieniu chwastów i szkodników roślin (Dz.U. RP Nr 108, poz. 922 ze zm.).

¹⁴ Tak np. rozporządzenie Prezydenta RP z 29.2.1928 r. zmieniające ustawę o mierniczych przysięgłych (Dz.U. RP Nr 24, poz. 207) oraz z 16.3.1928 r. o ewidencji i kontroli ruchu ludności (Dz.U. RP Nr 32, poz. 309 ze zm.).

¹⁵ Por. m.in. ustawę z 14.5.1923 r. w przedmiocie podatku przemysłowego (Dz.U. RP Nr 58, poz. 412), a także rozporządzenie Prezydenta RP z 30.12.1924 r. o wprowadzeniu jednolitego monopolu sprzedaży soli na obszarze całej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. RP Nr 117, poz. 1043 ze zm.).

zaborów rosyjskiego i austriackiego, natomiast na terenie byłego zaboru pruskiego często ustanawiano w tych samych sprawach właściwość sądów powiatowych. Niezależnie od tego we wszystkich trzech byłych zaborach poza orzecznictwem organów administracji w przypadku wykroczeń funkcjonowało też wcale niemałe orzecznictwo sądowe.

W tym miejscu chodzi oczywiście tylko o zwrócenie uwagi, że akt konstytucyjny w interesującej nas kwestii miał znaczenie przede wszystkim programowe. Posiadał więc tę zaletę, że wyrażał jasno stanowisko prawodawcy co do kierunku rozwoju przyszłego prawa o wykroczeniach. Tak naprawdę konkretyzację zawartych tam wskazań przyniosły dopiero bowiem przepisy rozporządzenia Prezydenta RP z 22.3.1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym, uzupełnione wydanym kilka dni wcześniej Kodeksem postępowania karnego. Rozwijając dalej koncepcję zastępczego orzecznictwa administracji, postanowiono, że jej organy mogły orzekać jedynie wtedy, gdy ustawa wyraźnie delegowała na nie takie uprawnienie, zaś samo wykroczenie nie było zagrożone karą wyższą niż 3000 zł i 3 miesiące aresztu (art. 1 PKAR). Jurysdykcję sprawowały powiatowe władze administracji ogólnej (tj. starosta powiatowy, grodzki i morski) lub inne władze administracyjne uprawnione na mocy przepisu szczególnego (art. 2 PKAR)¹⁶. Ponieważ działalność tych organów miała subsydiarną naturę, brak odnośnego zastrzeżenia przenosił sprawę niejako automatycznie na drogę sądową. Zgodnie z ówczesnym Kodeksem postępowania karnego rozpoznawał ją sąd grodzki w I instancji, wydając wyrok nieprawomocny, zaskarżalny w trybie apelacji do sądu okręgowego. Podobnie jak w innych sprawach od wyroku sądu okręgowego przysługiwała skarga kasacyjna do SN¹⁷. Dla ścisłości należałoby w tym miejscu dodać, że analogiczny tryb skargowego i kontradiktoryjnego postępowania sądowego zarezerwowano też dla coraz mniej licznej grupy wykroczeń zagrożonych jako przestępstwa karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 2 lat lub grzywną.

Jeszcze bardziej dobitnie subsydiarny stosunek orzecznictwa administracyjnego do sądowego wyrażało żądanie przekazania sprawy sądowi. Nie był to ściśle środek odwoławczy, choć tak samo wstrzymywał wykonanie orzeczenia. Procedura karno-administracyjna nie przewidywała bowiem odwołań od orzeczeń jej organów, wyposażała natomiast strony w specyficzny środek zaskarżenia skutkujący przejęciem sprawy przez sąd. Po otrzymaniu żądania organ administracji mógł albo cofnąć

¹⁶ Uprawnienia organów administracji ogólnej szczebla powiatowego w zakresie orzekania mogły być przekazane niektórym organom szczebla niższego. Z kolei na mocy ustaw szczególnych do orzekania w sprawach o pewne kategorie wykroczeń upoważnione były jeszcze inne organy administracji: organy inspekcji pracy, administracji morskiej, Ministerstwa Przemysłu i Handlu (urzędy górnicze) oraz administracji miar. W pewnym bardzo wąskim zakresie funkcjonowało też orzecznictwo karne organów samorządowych i społecznych, takich jak m.in. izby rzemieślnicze i przemysłowo-handlowe. To oznacza, że istniał także mocno rozbudowany pion orzecznictwa karno-administracyjnego dotyczący wyspecjalizowanych grup wykroczeń.

¹⁷ Wyjątek wprowadzony na mocy art. 41 PWKPK z 1928 r. Od wyroku sądu I instancji, skazującego na karę aresztu do 3 dni lub na karę grzywny nie przekraczającą 150 zł (albo na obie kary łącznie), przysługiwała tylko kasacja do SN.

swoje orzeczenie, albo przesłać je do sądu okręgowego. Ponieważ w tym ostatnim wypadku nie kontrolowano prawidłowości orzeczenia, a rozpoznawano sprawę merytorycznie, przeto wcześniejsze ustalenia władz administracyjnych traciły na znaczeniu. Zaś samo orzeczenie organu administracji spełniało tu funkcję prawomocnego aktu oskarżenia, który mógł on popierać w postępowaniu przed sądem zamiast lub obok prokuratora. Sąd okręgowy w sprawach karno-administracyjnych orzekał w charakterze I instancji, traktując orzeczenie władzy administracyjnej jako rodzaj propozycji załatwienia sprawy bez jego udziału. Przy takim z kolei ujęciu odpadały rygory związane z przestrzeganiem zakazu *reformationis in peius*, co nie pozostawało obojętne dla praktyki. Zapewne temu właśnie rozwiązaniu zawdzięczamy stosunkowo niewielki w okresie międzywojennym odsetek skazanych wykorzystujących możliwość uruchomienia kontroli sądowej¹⁸. Obawę przed zaostreniem kary potęgował tutaj dodatkowo fakt, że żądanie rozpatrywał sąd okręgowy zamiast grodzkiego. I nawet perspektywa zaskarżenia werdyktu sądu okręgowego w drodze kasacji do SN nie powstrzymała tego niekorzystnego trendu (art. 626 i 488 KPK z 1928 r.), zwłaszcza że warunkiem przyjęcia kasacji było wpłacenie kaucji w wysokości 100 zł (art. 491 § 1 KPK z 1928 r.). Jego odwróceniu nie pomogło również szerokie ujęcie prawa do kontroli sądowej. Nie pozbawiało go bowiem wydanie orzeczenia w postępowaniu nakazowym i tzw. doraźnym nakazowym (stanowiącym odpowiednik postępowania mandatowego), ponieważ na skutek złożenia sprzeciwu od nakazu karnego czy odmowy zapłacenia mandatu sprawa trafiała do postępowania zwyczajnego i wówczas zapadłe w nim orzeczenie podlegało na zasadach ogólnych kontroli sądowej. Niezależnie od tego przedmiotem wspomnianej kontroli było także badanie zasadności odmowy przyjęcia sprzeciwu lub żądania skierowania sprawy do postępowania sądowego oraz przywrócenia terminu do wniesienia środka zaskarżenia. Niestety niepewny wynik postępowania, jak również konieczność ponoszenia kosztów z nim związanych czy też pokonania odległości w przypadku osób zamieszkujących na wsi, wpłynęły hamująco na liczbę spraw przekazywanych orzecznictwu sądowemu¹⁹. Paradoksalnie wyszło więc na to, że prawo skazanych do kontroli sądowej wzmocniło tylko rolę administracji państwowej, a sama koncepcja zastępczego wymiaru sprawiedliwości uległa poważnej deformacji. Wskutek nieprzemyślanych do końca decyzji ustawodawcy administracja rychło i usłużnie potraktowała delegowane na nią orzecznictwo jako należne jej „z natury rzeczy” środki zabezpieczające wykonywanie zadań. W rezultacie orzecznictwo karno-administracyjne, w założeniu nadzwyczajne względem orzecznictwa sądowego, stało się regułą, a poddanie czynu orzecznictwu sądowemu stanowiło wyjątek²⁰. Reorientacji w poglądach na temat znaczenia oraz miejsca orzecznictwa karno-administracyjnego w systemie prawa polskiego sprzyjało też rozwiązanie, zgodnie z którym w sprawach przekazanych administracji o tym, czy

¹⁸ J. Szumski, Środki penalne w polskim prawie wykroczeń na tle doświadczeń praktyki, Lublin 1995, s. 32.

¹⁹ Tamże.

²⁰ J. Skupiński, Model polskiego, s. 82.

sprawca w ogóle będzie odpowiadał za wykroczenie, czy nie, decydował organ administracji, zaś przeciwko odmowie wszczęcia postępowania nie służył żaden środek prawny. Taki stan rzeczy niewątpliwie ułatwiał administracji tworzenie odpowiedniej polityki karnej pozostającej poza kontrolą sądową, czego dowodzą zarówno wyniki orzecznictwa, jak i akty kierujące bezpośrednio polityką penitencjarną administracji państwowej²¹.

Ekspansji orzecznictwa karno-administracyjnego nie zatrzymało też zawarte w art. 1 PKAR ograniczenie (czyny zagrożone do 3000 zł i 3 miesiące aresztu). Zachowanie w mocy niektórych ustaw przewidujących wyższe kary i upoważniających organy administracji do orzekania w tego rodzaju sprawach (art. 1 § 2 pkt 7 PWKPK z 1928 r. oraz art. 64 PKAR) uczyniło je w istocie rzeczy iluzorycznym²². Trzeba zresztą przyznać, że brak konsekwencji ze strony ustawodawcy dawał o sobie znać również w późniejszym okresie. Wskazany tutaj kierunek poddawania coraz większej liczby wykroczeń orzecznictwu administracyjnemu utrzymały bowiem przepisy rozporządzenia Prezydenta RP z 11.7.1932 r. – Przepisy wprowadzające kodeks karny i prawo o wykroczeniach (art. 16 § 3). Wynikało z nich wyraźnie, że do czynów zagrożonych wyższymi karami, a poddanych orzecznictwu administracji, należało stosować przepisy części ogólnej Prawa o wykroczeniach (art. 13 PWKK z 1932 r.). Tak samo obniżenie przez kodyfikację z 1932 r. sankcji za wykroczenia do granic określonych w art. 1 PKAR oraz poddanie orzecznictwu organów administracji wszystkich czynów stygizowanych w części szczególnej nowego Prawa o wykroczeniach (art. 16 § 1 PWKK z 1932 r.) w niewielkim stopniu współgrało z wyjściową koncepcją zastępczego wymiaru sprawiedliwości.

Zresztą przyglądając się systemowi orzekania w sprawach o wykroczenia przyjętemu na przełomie lat 20. i 30., można mieć wątpliwości, czy ustawodawca istotnie chciał postrzegać uprawnienia jurysdykcyjne organów pozasądowych w sprawach o wykroczenia jako subsydiarne. Mimo zapewnień tego rodzaju wiele wskazuje na to, że zamiarem ustawodawcy nie było wcale marginalizowanie orzecznictwa karno-administracyjnego. Przekonuje o tym choćby wspomniana już wcześniej niedopuszczalność uruchomienia trybu sądowego przed zakończeniem postępowania przed organem administracji. Na dodatek kontrola sądowa ograniczała się jedynie do nieprawomocnego orzeczenia skazującego organu administracji. Prawomocne

²¹ Zob. m.in. okólnik Nr 4 z 23.1.1933 r. w sprawie polityki karno-administracyjnej, Dz.Urz. MSW Nr 15, poz. 5, s. 41–42; okólnik Nr 105 z 17.10.1933 r. (AP. 106/89) w sprawie instrukcji do prawa o wykroczeniach oraz do postępowania karno-administracyjnego, Dz.Urz. MSW Nr 17, poz. 255, s. 497–498; okólnik Nr 38 z 26.5.1936 r. w sprawie polityki karno-administracyjnej, Dz.Urz. MSW Nr 15, poz. 96, s. 248.

²² Por. rozporządzenie Prezydenta RP z 16.1.1928 r. o stanie wojennym (Dz.U. RP Nr 8, poz. 54) i z 16.3.1928 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. RP Nr 32, poz. 307) oraz dekret z 25.1.1919 r. o nabywaniu i posiadaniu broni i amunicji (Dz.P.P.P. Nr 9, poz. 123) po wejściu w życie rozporządzenia PR z 11.7.1932 r. – Prawo o wykroczeniach (Dz.U. Nr 60, poz. 572) zastąpiony rozporządzeniem Prezydenta RP z 27.10.1932 r. – Prawo o broni, amunicji i materiałach wybuchowych (Dz.U. RP Nr 94, poz. 807 ze zm.).

orzeczenia podlegały bowiem zmianie w wyniku wznowienia postępowania karno-administracyjnego przez ten organ władzy, który takie orzeczenie wydał. Również powierzenie kontroli nad orzecznictwem karno-administracyjnym sądowi okręgowemu działającemu w charakterze I instancji przemawia za bliższym mimo wszystko związkiem tego orzecznictwa z organami władzy państwowej. Wyroki wydane w tym trybie pozostawały co do zasady niezaskarżalne, a możliwość ich wzruszenia sprowadzała się właściwie do wniesienia kasacji do SN. Wreszcie, nie można zapominać o stosunkowo wysokiej granicy dopuszczalności wymiaru kary pozbawienia wolności za wykroczenia, która znacząco poszerzyła rzeczywisty zasięg orzecznictwa karno-administracyjnego.

Niewykluczone, że na takim stanowisku zaciążył wciąż nierozstrzygnięty spór co do istoty wykroczenia oraz jego relacji względem przestępstwa. A niewątpliwie uzgodnienie co należy przez wykroczenie rozumieć ułatwiłoby ustalenie adekwatnego statusu prawa mu poświęconego. Tymczasem z opisu prac międzywojennej Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego możemy wyczytać, że właśnie ta podstawowa kwestia od samego początku jej działalności obfitowała w liczne kontrowersje i wątpliwości. I tak np. dla *J. Makarewicza* występowała zasadnicza różnica pomiędzy godzącymi w dobra chronione prawem przestępstwami a posiadającymi charakter drobnych naruszeń natury porządkowej wykroczeniami. Różnica ta miała przemawiać za definitywnym wyłączeniem wykroczeń z obszaru prawa karnego, zaś jej skutkiem byłoby traktowanie prawa wykroczeń jako działu prawa administracyjnego. Pomińcie w przyszłej kodyfikacji prawa karnego problematyki wykroczeń wymagałoby oczywiście opracowania autonomicznego „kodeksu karnego policyjnego” przeznaczonego dla postępowania karno-administracyjnego²³. Z kolei *E.S. Rappaport*, zaprzeczając takiej jego identyfikacji, postulował objęcie wykroczeń jednolitą kodyfikacją, a w następstwie tego ostatniego także jurysdykcją sądową²⁴. Jego zdaniem pomiędzy wykroczeniami a przestępstwami nie występowały zasadnicze różnice natury jakościowej. Po gwałtownej krytyce pierwszego stanowiska²⁵ i opozycji do niej²⁶ zdecydowano jednak, że niezależnie od kodeksu karnego należy też wydać kodeks karny policyjny, obejmujący wyłącznie wykroczenia przeciwko porządkowi publicznemu, zagrożone drobną karą grzywny, nieulegającą zamianie na pozbawienie wolności²⁷.

²³ *J. Makarewicz*, Prawo karne, Lwów–Warszawa 1924, s. 7–9. Zob. też Komisja Kodyfikacyjna RP, t. I, z. 1, s. 17 i n.

²⁴ *E.S. Rappaport*, Uprawnienia karne władz administracyjnych, RPEiS 1921, Nr 2, s. 261 i n.

²⁵ Początkowo Komisja Kodyfikacyjna odrzuciła zapatrywania *J. Makarewicza*, podejmując 17.1.1920 r. uchwałę postanawiającą, że przyszły kodeks „ogarnąć powinien wszystkie czyny karygodne w tym znaczeniu, że żadne skazanie na karę nie może nastąpić inaczej jak tylko na zasadzie przepisów kodeksu karnego”. Prezes Wydziału – *F. Nowodworski* stanowczo wypowiedział się przeciwko przekazywaniu nawet najdrobniejszych spraw o wykroczenia orzecznictwu administracyjnemu, twierdząc, że mogłoby to w społeczeństwie nadwyrężyć poczucie i powagę prawa oraz nastręczyć pole do samowoli (Komisja Kodyfikacyjna RP, t. I, z. 1, s. 42).

²⁶ *J. Makarewicz*, Granice ustawy karnej, PPIA 1920, Nr 4–5, s. 96–97 i n.

²⁷ Uchwała Komisji Kodyfikacyjnej z 11.5.1920 r. – zob. Komisja Kodyfikacyjna RP, t. IV, z. 4, s. 4.

Osiągnięty wówczas kompromis okazał się niestety niezbyt trwały. W kontynuowanych po 1920 r. pracach nad kodyfikacją prawa o wykroczeniach pojawiły się bowiem propozycje nowych ujęć znacząco odbiegających od wcześniejszych ustaleń Komisji Kodyfikacyjnej. Mowa tu zwłaszcza o pomyśle *E.S. Rappaporta* podziału wykroczeń na dwie grupy. Zdaniem tego autora na styku projektów kodeksu karnego oraz kodeksu karnego policyjnego pozostawała wciąż jeszcze niezagospodarowana przestrzeń. Wypełniały ją pominięte w dotychczasowych rozważaniach wykroczenia „większej wagi”, które należało zagrozić karą pozbawienia wolności oraz przekazać orzecznictwu sądowemu²⁸. W efekcie tego spostrzeżenia zarekomendował on, przy ogólnej aprobacie środowiska prawniczego²⁹, projekt ustawy o wykroczeniach w dwóch kolejnych wersjach (z 1928 i 1929/1930 r.), anektujący wspomnianą sferę najpoważniejszych wykroczeń³⁰, i powiązał go ściśle z kodeksem karnym. Dokonując powyższego przesunięcia, *E.S. Rappaport* pozostawił jednocześnie wykroczenia drobniejszej natury („bagatelne”) w kodeksie karnym policyjnym dedykowanym administracji. Uznając w przypadku tej grupy wykroczeń niekompetencję Komisji Kodyfikacyjnej, dał więc jasno do zrozumienia, że prace legislacyjne w tym zakresie powinien prowadzić dalej resort ministra spraw wewnętrznych.

Łatwo domyślić się, że przyjęta w projekcie „ustawy o wykroczeniach” koncepcja dwupodziału wykroczeń natrafiła na zdecydowany opór *J. Makarewicza*³¹. Trwając dalej przy poglądzie o potrzebie przygotowania odrębnego kodeksu karnego policyjnego, *J. Makarewicz* nie godził się na takie sztuczne rozwarstwienie wykroczeń. Według niego wszystkie stany faktyczne wymienione w projekcie były w istocie wykroczeniami „policyjnymi” i pod względem charakteru nie odbiegały od setek innych tego typu czynów przekazanych władzom administracyjnym. Podobnie nie podzielał stanowiska Komisji Kodyfikacyjnej, według którego o podziale czynów karygodnych na występki i wykroczenia decydować miały różnice w zakresie środków penalnych. Uważał bowiem, że różnice między tymi środkami są bardziej kwantytatywne aniżeli kwalitatywne. Sprzeciwiał się też legislacyjnemu powiązaniu kodeksu karnego z ustawą o wykroczeniach. Szczególny jego niepokój wzbudzało bezrefleksyjne odnoszenie do nowo utworzonych wykroczeń rozwiązań zarezerwowanych typowo dla występków (m.in. w zakresie minimum aresztu, wysokości grzywny orzekanej obok aresztu, kar dodatkowych, zasad wymiaru kary czy wreszcie środków zabezpieczających). Najsilniej jednak atakował podjętą w projekcie próbę dalszego „zaśmieciania” sądów wykroczeniami. Już samą kontrolę orzeczeń karno-administracyjnych przez sądy okręgowe uznawał za wystarczająco patologiczne zjawisko. Z charakterystyczną

²⁸ *E.S. Rappaport*, Przedmowa do projektu wstępnego prawa o wykroczeniach, w: Komisja Kodyfikacyjna RP, t. IV, z. 4, s. 4–7.

²⁹ Zob. opinie *K. Berezowskiego*, *S. Czerwińskiego* i *J. Rosenzweiga*, w: Komisja Kodyfikacyjna RP, t. IV, z. 4, s. 19–27.

³⁰ Komisja Kodyfikacyjna RP, t. IV, z. 4, s. 5 i n. oraz t. V, z. 1. Zob. też *E.S. Rappaport*, Zagadnienia kodyfikacji wykroczeń w ustawodawstwie polskim, *Gazeta Sądowa Warszawska* 1929, Nr 20, s. 307.

³¹ *J. Makarewicz*, Powrotna fala (Projekt ustawy o wykroczeniach), *RPEiS* 1930, Nr 4, s. 477–479, 491–493, 495–496 oraz 500–501.

dlań determinacją dowodził, że przesiąkanie sądów zasadami karno-administracyjnymi nawet w sprawach wyłącznie im zastrzeżonych przyniesie więcej szkody niż pożytku. I że zamiast regulować problematykę wykroczeń w sposób wywołujący dodatkowe, tudzież długie spory należałoby poprzestać na obowiązującej w tej mierze regulacji, nie można jej przecież odmówić należytej troski o zabezpieczenie interesów obwinionego, ewentualnie pomyśleć o stworzeniu w przyszłości specjalnych sądów karno-administracyjnych, które nieco lepiej realizowałyby zasadę wyrażoną w art. 72 Konstytucji RP z 1921 r. Mimo tak dosadnej krytyki projektu *J. Makarewicz* nie potępiał całkowicie zawartych w nim propozycji. Z wypowiedzi tego autora wynika raczej, że doceniał on wysiłek jego twórców i widział w nim pierwszą, niezamierzoną redakcję kodeksu karnego policyjnego.

W rezultacie takiego postawienia sprawy już w 1931 r. ogłoszono kolejny projekt wstępny „ustawy o wykroczeniach administracyjnych”³². Zgodnie z sugestiami *J. Makarewicza* był on w pełni samodzielnym aktem prawnym, przekazany do orzecznictwa karno-administracyjnego. W zamyśle twórców, nawiązującym w wielu kwestiach do uchwalonego 3 lata wcześniej rozporządzenia o postępowaniu karno-administracyjnym, to dopasowanie przejawiało się m.in. w obniżeniu górnego progu grzywny do 3000 zł oraz aresztu do 3 miesięcy, rezygnacji z warunkowego zawieszenia ich wykonania czy pominięciu dyrektywy nakazującej orzekanie aresztu w sytuacji popełnienia wykroczenia z niskich pobudek. Oprócz tego w części ogólnej projektu unormowano tylko te kwestie, które nie zostały ujęte wcześniej w rozporządzeniu o postępowaniu karno-administracyjnym. Tytułem przykładu, wprowadzono obowiązek orzekania środków zabezpieczających w postaci umieszczenia w zamkniętym zakładzie leczenia dla psychicznie chorych albo w innym zakładzie leczniczym. Chodziło jednak o to, aby nie zmuszać funkcjonariuszy stosujących tę ustawę do posilkowania się uzupełniającą, zbędną dla nich Kodeksem karnym z 1932 r.³³

Nieoczekiwanie proces unifikacji materialnego prawa dotyczącego wykroczeń zamknął nie wspomniany wyżej projekt a wydane w 1932 r. Prawo o wykroczeniach. Trudno dziś dociec, co ostatecznie zadecydowało o odejściu od pierwotnych założeń projektu i przyjęciu w zamian zmodyfikowanej jego wersji. Wiemy jedynie na pewno, że w Komisji Kodyfikacyjnej odbyło się pierwsze czytanie projektu, natomiast dalsze prace toczyły się już w odosobnieniu w Ministerstwie Sprawiedliwości, z uwagi na konieczność szybkiego ukończenia projektu, który miał wejść w życie wraz z Kodeksem karnym z 1932 r.³⁴ Przedstawione dotąd antagonizmy ustawodawca rozwiązał w ten sposób, że z jednej strony utrzymał formułę odrębnego kodeksu policyjnego, obejmującego najczęściej spotykane wykroczenia porządkowe, poddane orzecznictwu uprawnionych do wymierzania kary pozbawienia wolności organów administracji, z drugiej zaś zespolił część ogólną Prawa o wykroczeniach z Kodeksem karnym z 1932 r., co pozwoliło uniknąć zbędnych powtórzeń w zakresie instytucji wspólnych dla obu wy-

³² Komisja Kodyfikacyjna RP, t. V, z. 7. Autorem projektu był także *E.S. Rappaport*.

³³ Tamże, s. 19.

³⁴ Szerzej *S. Śliwiński*, Polskie prawo karne materialne. Część ogólna, Warszawa 1946, s. 14.

mienionych dziedzin prawa³⁵. W ramach zawartej w art. 2 PoW klauzuli recepcyjnej odwołano się przede wszystkim do uregulowań dotyczących zasady *nullum crimen sine lege*, obowiązywania ustawy pod względem czasu oraz na obszarze Państwa Polskiego, winy, indywidualizacji odpowiedzialności, okoliczności uchylających tudzież ograniczających odpowiedzialność (niepoczytalność, poczytalność zmniejszona, błąd, przymus, obrona konieczna, stan wyższej konieczności), definicji podżegania, wykonania kary aresztu, ogólnych zasad wymiaru kary, przeznaczenia pieniędzy pochodzących z kar grzywny oraz wyrażen ustawowych. Natomiast zupełnie samodzielnie Prawo o wykroczeniach regulowało zagadnienia takie, jak odpowiedzialność za czyn popełniony za granicą (a właściwie jej brak), zasada odpowiedzialności bez względu na rodzaj winy, odpowiedzialność podżegacza w granicach jego zamiaru, jeżeli wykroczenia dokonano, a sprawcą była osoba nieletnia, zależna od podżegacza albo niezdolna do należytego pojmowania czynu lub pokierowania swoim postępowaniem, brak odpowiedzialności za usiłowanie i podżeganie, odpowiedzialność nieletniego, szczególne zasady wymiaru kary, przedawnienie ścigania, orzekania i wykonania kary, zbieg przestępstwa *sensu stricto* z wykroczeniem oraz zbieg przepisów Prawa o wykroczeniach. Oczywiście fakt niepełnej kodyfikacji nie umniejszał rangi oraz znaczenia prawa o wykroczeniach jako aktu prawnego. Po raz pierwszy przepisy części ogólnej Prawa o wykroczeniach odnosiły się także do wykroczeń stypizowanych w ustawach szczególnych³⁶. Przy tak intensywnej integracji z prawem karnym nie uniknięto błędów czy też niedociągnięć. Niezależnie od postanowień samego Prawa o wykroczeniach, według którego wykroczeniem był czyn zabroniony pod groźbą kary nieprzekraczającej 3000 zł grzywny lub 3 miesięcy aresztu³⁷ albo obu tych kar łącznie poddany orzecznictwu administracyjnemu, utrzymano w mocy pewną grupę czynów zagrożonych karą przewyższającą wskazane wyżej granice, zarezerwowaną także dla administracji (z możliwością zaskarżenia orzeczenia skazującego do sądu)³⁸, czym rozmyto granicę wymiaru kary, ustaloną w Kodeksie karnym z 1932 r. (art. 12)

³⁵ Prawo o wykroczeniach składało się z 65 artykułów podzielonych na: część ogólną (art. 1–16), część szczególną obejmującą wykroczenia przeciwko porządkowi publicznemu (art. 17–32), bezpieczeństwu (art. 33–48), zdrowiu publicznemu (art. 49–51), poszczególnym osobom (art. 52 i art. 53), mieniu (art. 54–63) oraz przepisy końcowe (art. 64–65).

³⁶ Por. art. 16 PoW oraz art. 12 i 13 PWKK z 1932 r.

³⁷ Prawo o wykroczeniach zachowało również w bardzo ograniczonym zakresie możliwość orzekania kary aresztu domowego (chodziło tu o skazanych na karę aresztu nie dłuższą niż 7 dni, którzy mogli ją odbyć we własnym mieszkaniu). Ten sposób odbycia kary ustanowiono w 1928 r. (rozporządzenie Prezydenta RP z 7.2.1928 r. o areszcie domowym, Dz.U. Nr 26, poz. 228) i utrzymano na mocy art. 5 § 2 pkt 8 PWKK z 1932 r.

³⁸ Areszt w wymiarze powyżej 3 miesięcy przewidywały m.in. rozporządzenia Prezydenta RP z 16.1.1928 r. o stanie wojennym (Dz.U. RP Nr 8, poz. 54) i z 16.2.1928 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. RP Nr 32, poz. 307) oraz po wejściu w życie Prawa o wykroczeniach – rozporządzenie Prezydenta RP z 27.10.1932 r. dotyczące prawa o broni, amunicji i materiałach wybuchowych (Dz.U. RP Nr 94, poz. 807 ze zm.). Z kolei wobec wciąż obowiązującego art. 1 PKAR można było wymierzyć grzywnę ponad 3000 zł, jeżeli jej wymiar uzależniony był od pojedynczej lub wielokrotnej wartości przedmiotu lub uszczuplonej należności.

i w Prawie o wykroczeniach (art. 1), oddzielając występki od wykroczeń. To z kolei utrudniło praktyczne rozeznanie się co do tego, z jaką kategorią czynu ma się do czynienia. W zależności od przyjętej podstawy wartościowania przyjmowano różnie, że może tu chodzić zarówno o występki (kryterium prawnomaterialne), jak i o wykroczenia (kryterium procesowe)³⁹. Oprócz tego w obrocie prawnym wciąż funkcjonowały czyny zagrożone karą do 3000 zł i 3 miesięcy aresztu zastrzeżone wprost bądź pośrednio dla orzecznictwa sądowego, które zgodnie z art. 1 PoW i art. 12 KK z 1932 r. stanowiły wykroczenie⁴⁰.

Poza tymi komplikacjami pojawiły się też inne związane z wtłoczeniem wykroczeń w ramy prawa karnego. Jak się rychło okazało powiązanie prawa o wykroczeniach z kodeksem karnym nie wytrzymało konfrontacji z obowiązującym wówczas modelem orzekania w tych sprawach. Aparat urzędniczy nie był bowiem przygotowany do wdrożenia kodeksowych idei do orzecznictwa przez siebie sprawowanego. W obliczu narastającej przestępczości nastawiony na szybki wymiar kary oraz uproszczone i tanie postępowanie wykazywał stosunkowo niewielką wrażliwość na rozwiązania gwarantujące zrównoważoną oraz odpowiednio zindywidualizowaną reakcję. Doskonałą tego ilustracją były problemy związane z aplikacją art. 54 KK z 1932 r., który wyraźnie preferował prewencję indywidualną jako nadrzędny cel kary. Czynniki urzędnicze nie sprostał wymaganiom płynącym z treści tego przepisu i kierując się swoiście pojmowaną prewencją generalną, stopniowo zaostrzał represję karną, pomijając przy okazji również zalecenia formułowane w pisemnych instrukcjach Ministra Spraw Wewnętrznych⁴¹. Twierdzi się nawet, że nadmierna surowość orzecznictwa karno-administracyjnego w połączeniu z niedostatkami systemu penitencjarnego oraz postępującą pauperyzacją społeczeństwa z powodu kryzysu gospodarczego stanowiły w omawianym okresie główne źródło kryzysu polityki karnej w sprawach o wykroczenia. W zestawieniu z powyższym zapewnienia niektórych teoretyków prawa kar-

³⁹ Za pierwszym rozwiązaniem opowiadali się J. Makarewicz oraz L. Peiper, którzy twierdzili, że wspomniane czyny są występkami, toteż organy administracji powinny w tych wypadkach stosować przepisy Kodeksu karnego (J. Makarewicz, Kodeks karny z komentarzem, Lwów 1938, s. 73; L. Peiper, Komentarz do kodeksu karnego i prawa o wykroczeniach, Kraków 1936, s. 51, 631). Za drugim zaś S. Śliwiński, Polskie prawo karne materialne, s. 79 oraz M. Siewierski, J. Nisenson, Kodeks karny i prawo o wykroczeniach, Warszawa 1935, s. 219 i 263.

⁴⁰ Należy tu dodać, że wyłączną właściwość sądów w sprawach o wykroczenia ustanawiały również niektóre ustawy wydane już po 1932 r. Była to w pewnym sensie konsekwencja wynikająca z przyjętego wówczas modelu orzecznictwa karno-administracyjnego jako subsydiarnego względem jurysdykcji sądowej. Nie chcąc narazić się na zarzut sprzeczności z postanowieniami Konstytucji, ustawodawca został zmuszony niejako do utrzymywania właściwości sądów.

⁴¹ Z treści okólników MSW w sprawie polityki karno-administracyjnej, wydanych w latach 1929–1931, wynika, że podstawowym celem kary administracyjnej była prewencja generalna, tj. spowodowanie zmniejszenia się liczby wykroczeń pewnego typu na danym obszarze. W myśl zawartej tam koncepcji „kara administracyjna nie zawiera w sobie cech nagany społecznej czy potępienia społecznego i w związku z tym kwestia indywidualnej sprawiedliwości (ściśłego zastosowania kary do stopnia zawinienia) ma tu drugorzędne znaczenie, natomiast wymierzanie kar administracyjnych powinno mieć cechy akcji celowej” (zob. przyp. 21 oraz W.F. Dąbrowski, Orzecznictwo, s. 36 i 370 oraz R. Rajkowski, Prawo karno-administracyjne Polski Ludowej, Warszawa 1955, s. 18).

nego o rzekomej bezstronności czy braku samowoli władzy administracyjnej wydały się więc mocno przesadzone. Nie brały one pod uwagę, że aparat urzędniczy z natury rzeczy powiązany był z administracją, a nie z sądami. Realizował przeto w sprawach o wykroczenia własną politykę, której na dodatek sprzyjała silna predylekcja do zawłaszczania przez prawo wykroczeń czynów niemieszczących się w granicach ustawowego wymiaru kary wskazanych w art. 1 PoW (zob. wspomniany wcześniej art. 13 PWKK z 1932 r.). W rezultacie takich poczynań system dotyczący wykroczeń ukształtowany na przełomie lat 20. oraz 30. ubiegłego stulecia, jeśli zrekapitulować dotychczasowe wywody, wykazywał cechy pewnego niedostosowania. Sygnalizowane tu i ówdzie niespójności dowodzą raczej, że nie mieliśmy tu do czynienia z zakończonym i zamkniętym modelem. Decyzja o nadaniu odpowiedzialności za wykroczenie rangi karnej w połączeniu z szeroką afirmacją jego formalnej odrębności od przestępstwa, nie uwzględniła bowiem możliwych deformacji i nieprawidłowości w jej praktycznym zastosowaniu.

§ 3. Kształtowanie się koncepcji prawa wykroczeń (prawa karno-administracyjnego) w pierwszych latach okresu powojennego

Stworzony w okresie międzywojennym system orzecznictwa karno-administracyjnego (rozporządzenia: o postępowaniu karno-administracyjnym z 1928 r. i Prawo o wykroczeniach z 1932 r.) w pierwszych latach po wyzwoleniu obowiązywał nadal, aczkolwiek wymagał pilnego dostosowania do nowych warunków ustrojowych. Początkowy okres Polski Ludowej nie przyniósł zasadniczych zmian w obrębie ustawodawstwa karno-administracyjnego, poza tym, że zakres czynów stanowiących wykroczenia ulegał stałemu rozszerzaniu⁴² poprzez obejmowanie sferą wykroczeń takich czynów, które albo nie były wcześniej przedmiotem regulacji prawnej, albo też zmieniła się ich wartość⁴³. Warto zauważyć, że nowe stany faktyczne wykroczeń wprowadzano w drodze ustaw specjalnych, co skutkowało spadkiem praktycznego znaczenia przedwojennej kodyfikacji⁴⁴. Regułą było poddawanie tych czynów orzecznictwu organów administracji bez możliwości kontroli sądowej. W doktrynie podkreśla się, że ustawodawca wyraźnie unikał poddawania wykroczeń jurysdykcji sądowej⁴⁵. Jednym z przejawów tej tendencji było coraz powszechniejsze zastępowanie terminu „prawo wykroczeń” terminem „prawo karno-administracyjne”, co sugerowało odchodzenie od mieszanego modelu orzecznictwa w prawach o wykroczenia na rzecz ściślejszego

⁴² Zob. W.F. Dąbrowski, *Orzecznictwo*, s. 77. Por. też J. Skupiński, *Model polskiego prawa*, s. 97.

⁴³ W.F. Dąbrowski, *Zagadnienia ogólne orzecznictwa karno-administracyjnego w PRL*, Poznań 1970, s. 43.

⁴⁴ Por. M. Łysko, *Prace nad kodyfikacją materialnego prawa wykroczeń w Polsce Ludowej (1960–1971)*, Białystok 2016, s. 34.

⁴⁵ Zob. J. Skupiński, *Model polskiego prawa*, s. 97.

powiązania z aparatem administracyjnym⁴⁶. W ówczesnym piśmiennictwie zwracano uwagę na korzyści płynące z przekazywania uprawnień jurysdykcyjnych organom administracyjnym, uzasadniając to lepszą znajomością zagadnień administracyjnych i w konsekwencji skuteczniejszą realizacją polityki administracyjnej⁴⁷.

Bardziej znaczące zmiany w orzecznictwie dotyczącym wykroczeń omawianego okresu związane były z reformą terenowych organów administracji państwowej i dotyczyły struktury organów orzekających. Ustawą z 20.3.1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej⁴⁸ zniesiono starostwa powiatowe i zarządy miejskie wykonujące dotychczas w I instancji orzecznictwo karno-administracyjne, a ich uprawnienia przejęły powołane rady narodowe. Organem bezpośrednio rozpoznającym sprawy o wykroczenia stało się prezydium rady narodowej. W praktyce sprawy o wykroczenia rozpoznawał jednak nadal jednoosobowo referent karno-administracyjny będący pracownikiem prezydium. Dopiero pod koniec 1950 r. wprowadzono w niektórych prezydiach, tytułem próby, orzekanie kolegialne⁴⁹. Był to pierwszy krok w kierunku realizacji koncepcji kolegialnego orzecznictwa w sprawach o wykroczenia, który następnie znalazł wyraz w reformie tej gałęzi prawa z 1951 r. Warto dodać, że pierwsze próby uspołecznienia wymiaru sprawiedliwości, w tym orzecznictwa w sprawach o niektóre wykroczenia, miały miejsce jeszcze w 1946 r., gdy zostały utworzone sądy obywatelskie⁵⁰. Sądy te były uprawnione do rozpoznawania niektórych wykroczeń oraz występów ściganych z oskarżenia prywatnego. Orzecznictwem tych organów miały być objęte czyny najczęściej występujące w praktyce, tj. przeciwko spokojowi publicznemu, przeciwko mieniu i bezpieczeństwu przeciwpożarowemu oraz wykroczenia z ustawy o szkodnictwie leśnym i polnym. Oprócz środków karnych, które pozostawały w gestii administracji, sądy obywatelskie miały możliwość odstępowania od wymiaru kary i udzielania obwinionemu nagany. Dodać należy, że sądy te mogły przekazywać w każdym stadium postępowania sprawę, gdy uznały ją za zawiłą, do organów administracji. Sądy obywatelskie miały funkcjonować w gminach miejskich i wiejskich. Instytucjonalne ich powiązanie z sądami powszechnymi polegało na tym, że nadzór nad ich orzecznictwem sprawował sąd grodzki, zaś nadzór administracyjny – Minister Sprawiedliwości⁵¹. Pomimo interesujących rozwiązań ustawowych sądy obywatelskie w praktyce orzecznictwa dotyczącego wykroczeń nie odegrały właściwie żadnej roli, a od połowy 1950 r. zaprzestano ich tworzenia. W literaturze podkreślano, że przyczyną fiaska koncepcji uspołecznionego orzecznictwa nie była bynajmniej znikoma aktywność tych sądów, a przeważająca w tym okresie tendencja do zdecydowanego preferowania administracyjnych środków i metod

⁴⁶ Zob. M. Łysko, *Prace nad kodyfikacją*, s. 34.

⁴⁷ Zob. J. Szumski, *Środki penalne*, s. 39 i podana tam literatura.

⁴⁸ Dz.U. Nr 14, poz. 130 ze zm.

⁴⁹ Polegało ono na tym, że referent karno-administracyjny wydawał orzeczenie na rozprawie przeprowadzonej w obecności dwóch członków komisji porządku publicznego rady narodowej, przedstawicieli zakładów pracy lub organizacji społecznych. Zob. W.F. Dąbrowski, *Zagadnienia ogólne*, s. 43.

⁵⁰ Dekret z 22.2.1946 r. – Prawo o sądach obywatelskich (Dz.U. Nr 8, poz. 64 ze zm.).

⁵¹ Obszernie na temat sądów obywatelskich pisze J. Skupiński, *Model polskiego prawa*, s. 103 i n.

kierowania państwem, co przejawiało się m.in. w zapewnieniu sobie wiodącej roli w kształtowaniu orzecznictwa w sprawach o wykroczenia⁵².

Koniec lat 40. i początek 50. wiąże się z coraz wyraźniejszym trendem do większego uspołecznienia orzecznictwa karno-administracyjnego, które miało jednak nadal realizować przede wszystkim zadania administracji. Temu założeniu miała sprzyjać nowa koncepcja polegająca na zastąpieniu orzecznictwa organu administracji orzecznictwem organu, który nie był włączony do systemu sądownictwa powszechnego (tak jak sąd obywatelski), ale o charakterze kolegialnym włączonym do systemu rad narodowych. Koncepcja ta zakładała zatem włączenie do orzecznictwa czynnika społecznego przy jednoczesnym zapewnieniu kontroli tegoż orzecznictwa przez organy administracji. Jak zauważa *J. Skupiński*, rozwiązanie to można określić jako kompromis między dotychczasowym systemem stworzonym przez przedwojenne postępowanie karno-administracyjne (PKAR) a systemem sądów obywatelskich⁵³. Założenie to miała realizować reforma orzecznictwa z 1951 r.

§ 4. Ustawa o orzecznictwie karno-administracyjnym z 1951 r.

Stworzony w okresie międzywojennym system orzecznictwa karno-administracyjnego nie był dostosowany do nowych warunków powstałych po reformie terenowego aparatu administracji państwowej. Krytykę tego systemu wiąże się z umacnianiem się ideologii komunistycznej w ramach władzy państwowej czerpiącej wzorce z modelu przyjętego w Związku Radzieckim, który m.in. odrzucał koncepcję jednoosobowego rozstrzygania spraw o wykroczenia przez czynnik urzędniczy, jak też powiązanie orzecznictwa w tych sprawach z wymiarem sprawiedliwości⁵⁴. Jak podkreślano w doktrynie, orzecznictwo w sprawach o wykroczenia powinno służyć realizacji nowych zadań wychowawczych administracji państwa socjalistycznego⁵⁵. Dodatkowym argumentem uzasadniającym modelową przebudowę systemu orzekania w sprawach o wykroczenia był swoisty kryzys dotychczasowej polityki karno-administracyjnej spowodowany przede wszystkim stosowaniem nadmiernie surowych środków reakcji przy jednoczesnych trudnościach z realizacją tych środków w praktyce⁵⁶. Warto także nadmienić, że w 1950 r. nastąpiła zasadnicza zmiana systemu organizacyjnego administracji terenowej. W wyniku tej reformy zniesiony został samorząd terytorialny

⁵² Tamże, s. 110. Por. też *J. Szumski*, Środki penalne, s. 40.

⁵³ *J. Skupiński*, Model polskiego prawa, s. 112.

⁵⁴ *M. Łysko*, Prace nad kodyfikacją, s. 35.

⁵⁵ Zob. *M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński*, Polskie prawo administracyjne. Część ogólna, Warszawa 1965, s. 420.

⁵⁶ Z uzasadnienia do projektu ustawy z 15.12.1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (Druk sejmowy Nr 995, s. 7) wynika, że kary były egzekwowane z dużym opóźnieniem. Znaczny ich odsetek nie był wykonywany z uwagi na złą organizację aparatu wykonawczego. Brak aresztów w wielu miastach nie pozwalał w ogóle na wykonania pozbawienia wolności. W roku poprzedzającym reformę (w 1950 r.) kary tej nie odbyło 27% ukaranych. Podobnie duże trudności występowały przy egzekucji kar grzywny.