



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

# **Węzłowe problemy prawa wykroczeń – czy potrzebna jest reforma?**

redakcja naukowa:

**Marta Kolendowska-Matejczuk, Valeri Vachev**

Warszawa 2016

## **Węzłowe problemy prawa wykroczeń – czy potrzebna jest reforma?**

**Redakcja naukowa:** dr Marta Kolendowska-Matejczuk, Valeri Vachev

### **Autorzy:**

Dr Magdalena Błaszczuk, Dr Adam Bodnar, Prof. UW dr hab. Antoni Bojańczyk, Prof. WSPiA dr hab. Katarzyna Kaczmarczyk-Kłak, Prof. dr hab. Piotr Kardas, Dr Piotr Kładoczny, Prof. WSPiA dr hab. Czesław P. Kłak, Dr Marta Kolendowska-Matejczuk, Prof. dr hab. Małgorzata Król-Bogomilska, Prof. INP PAN dr hab. Hanna Kuczyńska, Katarzyna Łakoma, Krzysztof Olkowicz, Zuzanna Rudzińska-Bluszcz, Marek Sławiński, Prof. dr hab. Ryszard A. Stefański, Dr Krzysztof Szczucki, Valeri Vachev

**Recenzja:** Prof. UW dr hab. Michał Królikowski

### **Wydawca:**

Biurowiec Rzecznika Praw Obywatelskich  
al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa  
[www.rpo.gov.pl](http://www.rpo.gov.pl)  
Infolinia Obywatelska 800 676 676

© Copyright by Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
Nakład: 250 egz.  
Warszawa 2016 r.

ISBN 978-83-65029-18-8

Oddano do składu w czerwcu 2016 r.  
Podpisano do druku w lipcu 2016 r.

### **Opracowanie DTP, korekta, druk i oprawa:**

Pracownia C&C Sp. z o.o.  
[www.pracowniacc.pl](http://www.pracowniacc.pl)

# Spis treści

<b>Wprowadzenie</b> – dr Adam Bodnar, Rzecznik Praw Obywatelskich .....	5
<b>Część I Model odpowiedzialności za wykroczenia</b> .....	9
Prof. dr hab. Ryszard A. Stefański <i>Odpowiedzialność administracyjna czy karna sensu largo?</i> .....	10
Prof. dr hab. Piotr Kardas, Marek Sławiński <i>Przenikanie się odpowiedzialności wykroczeniowej i administracyjnej – problem podwójnego karania</i> .....	22
Prof. dr hab. Małgorzata Król-Bogomilska <i>Współczesne oblicze penalizacji deliktów administracyjnych. Czy warto przekształcać wykroczenia w delikty administracyjne?</i> .....	41
Katarzyna Łakoma <i>Charakterystyka sankcji administracyjnych</i> .....	53
Valeri Vachev <i>Racjonalizacja prawa wykroczeń – potrzebna jest reforma</i> .....	63
<b>Część II Standardy postępowania w sprawach o wykroczenia</b> .....	73
Prof. WSPiA dr hab. Czesław P. Kłak <i>Model czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia a konstytucyjne i międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka</i> .....	74
Prof. UW dr hab. Antoni Bojańczyk <i>Kasacja w postępowaniu w sprawach o wykroczenia – element regulacji procesowej ustawy zwykłej czy problem konstytucyjny?</i> .....	90
Prof. INP PAN dr hab. Hanna Kuczyńska <i>Współpraca międzynarodowa w sprawach o wykroczenia</i> .....	108
Prof. WSPiA dr hab. Katarzyna Kaczmarczyk-Kłak <i>Prawo łaski a postępowanie w sprawach o wykroczenia</i> .....	131

Dr Piotr Kładoczny	
<i>Problem odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego w sprawach o wykroczenia .....</i>	143
<b>Część III Nadmierna represyjność prawa wykroczeń .....</b>	151
Krzysztof Olkowicz	
<i>Brak przesłanki znikomej społecznej szkodliwości czynu.....</i>	152
Dr Magdalena Błaszczyk	
<i>Problematyka czynów przepołowionych .....</i>	156
Dr Marta Kolendowska-Matejczuk	
<i>Proporcjonalność przyjętej przez ustawodawcę kary aresztu za popełnienie wykroczenia.....</i>	169
Dr Krzysztof Szczucki	
<i>Czy wszystkie wykroczenia winny być penalizowane? .....</i>	181
Zuzanna Rudzińska-Bluszcz	
<i>Najistotniejsze problemy podnoszone w kasacjach Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach o wykroczenia .....</i>	194
<b>Bibliografia.....</b>	207

## Wprowadzenie

Obecny kształt prawa wykroczeń często prowadzi do naruszenia praw i wolności obywatelskich. Zdarzają się sytuacje, w których obywatel za ten sam czyn odpowiada podwójnie. Przykładem może być sprawa, w której właściciel firmy transportowej poświadczył nieprawdę w „Zaświadczeniu o działalności”. W efekcie został ukarany w trybie ustawy o transporcie drogowym karą pieniężną w wysokości 8000 zł. Jednocześnie wszczęto postępowanie karne o czyn z art. 271 § 1 k.k. (przestępstwo poświadczenia nieprawdy w dokumencie). Sprawę rozstrzygnie Trybunał Konstytucyjny w zakresie naruszenia zakazu podwójnego karania. Do pytania prawnego jednego z sądów w tej kwestii przyłączył się Rzecznik Praw Obywatelskich.

Dla Rzecznika Praw Obywatelskich to, jak jest stosowane prawo wykroczeń ma ogromne znaczenie, bowiem dotyczy ono życiowych spraw obywateli. Również liczba takich spraw jest naprawdę duża – liczona w dziesiątkach czy setkach tysięcy. Rzecznik otrzymuje wiele wniosków w takich sprawach. Stara się więc z jednej strony wspierać obywateli, inicjując postępowania kasacyjne, z drugiej zaś strony – porusza problematykę prawa wykroczeń w szeregu działań o charakterze generalnym.

Choć wykroczenia to czyny o mniejszej społecznej szkodliwości niż przestępstwa, to jednak przewidziany przez ustawodawcę model odpowiedzialności za wykroczenia w wielu przypadkach bezpośrednio ingeruje w prawa i wolności obywatelskie.

Dobrym przykładem jest sprawa przepisów o karaniu za przekroczenie prędkości w terenie zabudowanym o ponad 50 km/h. Przepisy zakładają, że w takiej sytuacji starosta musi na wniosek policji odebrać prawo jazdy, a jednocześnie kierowca odpowiada za wykroczenie drogowe. Taka konstrukcja prawna ma cechy podwójnego karania za ten sam czyn. Ustawodawca, przewidując sankcje o charakterze – wydawać by się mogło – administracyjnym, nadał im w istocie charakter dolegliwości *quasi-penalnych*. To prowadzić może do naruszenia nie tylko standardów konstytucyjnych, ale również międzynarodowych. Dlatego Rzecznik zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie wątpliwości w tej sprawie (wniosek RPO do TK z dnia 17 września 2015 r.). RPO nie kwestionuje zasadności stosowania takiej sankcji (co więcej prawdopodobnie doprowadziła ona do zmniejszenia liczby wypadków drogowych), lecz raczej zasady jej nakładania i zbieg z innymi rodzajami kar.

Kodeks wykroczeń zawiera też inne rozwiązania, które budzą wątpliwości Rzecznika. Art. 1 Kodeksu wykroczeń pomija przesłankę „znikomej społecznej szkodliwości czynu” jako wyłączającej odpowiedzialność za wykroczenie, a to znaczy, że

obywatel często ponosi odpowiedzialność za czyn, który społecznie nie jest tak bardzo szkodliwy (np. kradzież batonika w sklepie) (por. wniosek RPO do TK z dnia 20 czerwca 2014 r.).

Z kolei art. 10 Kodeksu wykroczeń dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, odpowiedzialności za przestępstwo i wykroczenie (por. wniosek RPO do TK z dnia 19 listopada 2014 r.).

Jak było to wskazane na początku, Trybunał Konstytucyjny będzie rozpoznawał sprawę podwójnej odpowiedzialności za ten sam czyn w postępowaniu w sprawie pytania prawnego (ozn. sygn. P 124/15). W stanowisku do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2015 r. – w przedmiocie zgłoszenia udziału w tym postępowaniu – Rzecznik wskazał, że przepisy o transporcie drogowym (u.t.d.) – w zakresie, w jakim dopuszczają stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, odpowiedzialności administracyjno-karnej i odpowiedzialności za przestępstwo stypizowane w art. 271 Kodeksu karnego – są niezgodne z naruszeniem zakazu podwójnego karania wynikającym z Konstytucji oraz z umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Polskę. Pogląd sądu pytającego w tej sprawie podzielił także Sejm i Prokurator Generalny. Wszyscy uczestnicy podkreślili, że w wypadku art. 92a ust. 1 ustawy o transporcie drogowym mamy do czynienia ze środkiem represyjnym. Za taką kwalifikacją przemawia: konstrukcja tego przepisu, która jest zbliżona do konstrukcji typowych przepisów karnych; stosunkowo duża dolegliwość przewidzianej w art. 92a u.t.d. kary pieniężnej; wyraźna funkcja represyjna art. 92a ust. 1 u.t.d.; pełnienie przez tę regulację również funkcji prewencyjnej; brak funkcji fiskalnej art. 92a ust. 1 u.t.d.; subiektywizacja odpowiedzialności za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego. Jak zaznaczył Sejm, regulacja z art. 92a ust. 1 u.t.d. wykazuje zbieżność funkcji z regulacjami prawa karnego, w tym z art. 271 § 1 k.k. Łączy je wszak represja, charakterystyczna dla całego tzw. prawa penalnego, do którego należą m.in. prawo karne *sensu stricto*, jak i prawo administracyjno-karne. W tym stanie rzeczy dochodzi do podwójnego ukarania.

Problematyka stosowania przez organy administracji publicznej administracyjnych kar pieniężnych stała się przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 stycznia 2013 r., w którym RPO zawarł zastrzeżenia o zbyt częstym sięganiu przez te organy do ww. kar pieniężnych. Rzecznik zaapelował o podjęcie działań zmierzających do znowelizowania Kodeksu postępowania administracyjnego i wprowadzenia do systemu polskiego prawa jednolitych zasad ogólnych odnoszących się do wymierzania administracyjnych kar pieniężnych przez organy administracji publicznej. Rzecznik wskazał także na brak ustawowej definicji sankcji administracyjnej oraz administracyjnej kary pieniężnej. Podkreślił także, że zasady wymiaru administracyjnej kary pieniężnej powinny być zunifikowane. Okoliczności, które powinny być brane pod uwagę przez organ administracji przy dokonywaniu wymiaru kary to na przykład: rozmiar wyrządzonej szkody, sytuacja materialna i rodzinna osoby podlegającej odpowiedzialności administracyjnej, okoliczność, czy działanie miało charakter zamierzony, jednorazowy czy stały (powtarzalny). Zdaniem Rzecznika należy rozważyć wprowadzenie instytucji

wyłaczenia winy w przypadku zaistnienia deliktu spowodowanego siłą wyższą, bezwzględne prawo dla każdego ukaranego podmiotu do zaskarżenia ostatecznej decyzji wymierzającej karę pieniężną do sądu administracyjnego oraz wprowadzenie instytucji przedawnienia odpowiedzialności z tytułu deliktu administracyjnego. W tym miejscu warto także wspomnieć, że problematyka stosowania sankcji administracyjnych jest poruszana w publikacjach wydawanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich (por. np. „Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa”, M. Błachucki (red.), Warszawa 2015 r.), a także stała się częścią Porozumienia Rzecznika Praw Obywatelskich oraz samorządów zawodowych i stowarzyszeń prawniczych z dnia 25 maja 2016 r., w którym wskazano na konieczność podjęcia prac ustawodawczych dotyczących nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie wprowadzenia dyrektyw nakładania sankcji administracyjnych oraz zasad rozstrzygania zbiegu odpowiedzialności karnej z odpowiedzialnością administracyjną.

Minister Administracji i Cyfryzacji w odpowiedzi z dnia 11 marca 2013 r. podzielił zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich wyrażone w ww. piśmie, a ponadto poinformował, że w dniu 12 lutego 2013 r. Rada Ministrów przyjęła uchwałę w sprawie strategii „Sprawne Państwo 2020”. Cel 4. tej strategii dotyczący dobrego prawa przewiduje przygotowanie nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie optymalizacji procedur administracyjnych. W ramach prac legislacyjnych podejmowanych przez rząd w tym zakresie, możliwe będzie poszerzenie ich o uregulowanie problematyki administracyjnych kar pieniężnych. Minister zaznaczył przy tym, że regulacje w tym zakresie powinny być poprzedzone szerokimi konsultacjami społecznymi, a do uregulowania tej problematyki w Kodeksie postępowania administracyjnego należy podejść z dużą ostrożnością, ponieważ regulacje te będą miały bezpośredni wpływ na prawa i obowiązki obywateli.

Z kolei w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 marca 2016 r. Rzecznik poruszył problematykę art. 56a Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, a przede wszystkim możliwość złożenia zażalenia na niewniesienie przez straż gminną wniosku o ukaranie. W szczególności Rzecznik zwrócił się z prośbą o interpretację przepisów regulujących działalność straży gminnych w ww. zakresie oraz rozważenie potrzeby podjęcia działań legislacyjnych, których następstwem będzie stanowić nowelizacja obowiązujących regulacji w taki sposób, aby zapewnić *expressis verbis* obywatelom zawiadamiającym o popełnieniu wykroczeń możliwość złożenia zażalenia na podstawie art. 56a k.p.s.w. w sytuacjach, gdy straż gminna jest organem, który nie wystąpił z wnioskiem o ukaranie sprawców wykroczeń.

Nie sposób wspomnieć o wszystkich działaniach Rzecznika. W wielu sprawach Rzecznik oczekuje na reakcję ze strony upoważnionych podmiotów, w wielu sprawach zaś zapadały korzystne dla obywateli wyroki Trybunału Konstytucyjnego. W tym kontekście wspomnieć należy o wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2014 r. (K 23/13), w którym Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 101 § 1 zdanie pierwsze Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia – w zakresie, w jakim pozbawiał ukaranego prawa do uchylecia prawomocnego



mandatu wydanego na podstawie aktu normatywnego, o którego niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą orzekł Trybunał Konstytucyjny. Istotnym z perspektywy praw obywatelskich jest również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2014 r. (K 19/11), w którym Trybunał Konstytucyjny podzielił argumentację Rzecznika i orzekł o niezgodności z Konstytucją przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, które pomijały prawo osoby, wobec której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, do korzystania z obrońcy na etapie czynności wyjaśniających, a także nie przewidywały dla takiej osoby prawa dostępu do akt postępowania.

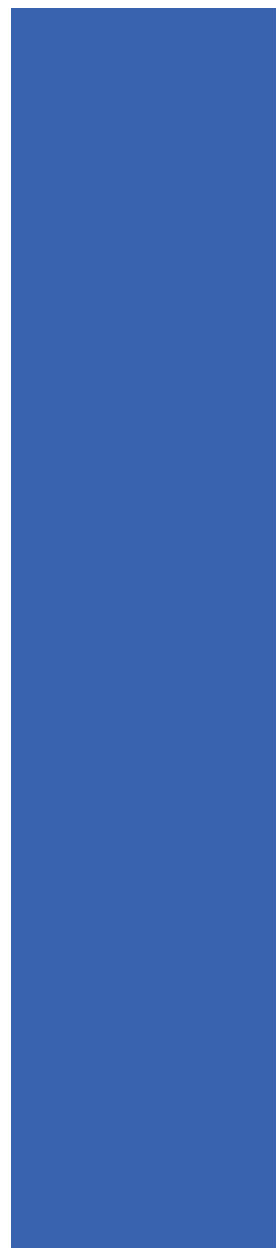
Suma tych wszystkich zagadnień skłoniła do zorganizowania w dniu 11 kwietnia 2016 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich konferencji zatytułowanej „Węzłowe problemy prawa wykroczeń – czy potrzebna jest reforma?”, podczas której dyskutowano na temat modelu odpowiedzialności za wykroczenie, standardów postępowania w sprawach o wykroczenia, a także zagadnień dotyczących w swej istocie problematyki nadmiernej represyjności prawa wykroczeń.

Niniejsza monografia stanowi zbiór opracowań naukowych będących efektem wspomnianej konferencji. Żywię nadzieję, że stanie się ona istotnym głosem w zbliżającej się debacie nad reformą prawa wykroczeń.



# Część I

## Model odpowiedzialności za wykroczenia



Prof. dr hab. Ryszard A. Stefański<sup>1</sup>

# Odpowiedzialność administracyjna czy karna sensu largo?

## I. Wprowadzenie

Sprawy o wykroczenia stanowią istotne obciążenie sądów. Ze statystyki prawomocnych orzeczeń sądów rejonowych wynika, że corocznie sądy rejonowe wydają prawie 500 tys. orzeczeń w sprawach o wykroczenia. Liczby wydanych orzeczeń obrazuje poniższa tabela.

### Prawomocne orzeczenia sądów rejonowych w sprawach o wykroczenia

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
orzeczenia ogółem	442622	426075	461319	493982	492113	447001	472704
za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji	214763	226785	253167	278737	236574	236574	267921

Liczba wydanych orzeczeń nie oddaje w pełni spraw dotyczących wykroczeń, którymi zajmowały się sądy. Rzeczywiste obciążenie obrazują dane dotyczące wpływu spraw o wykroczenia do sądów powszechnych. Tego rodzaju spraw wpłynęło w 2009 r. – 523 791<sup>2</sup>, w 2010 r. – 581 958, w 2011 r. – 506 835, w 2012 r. – 478 505, w 2013 r. – 534 185, w 2014 r. – 621 321<sup>3</sup>. Z danych tych wynika, że do sądów rejonowych wpływa ponad 500 tys. takich spraw. Wprawdzie są to sprawy drobne, lecz ze względu na liczbę absorbują wielu sędziów.

Konieczne wydaje się zatem podjęcie działań zmierzających do zmiany tego stanu rzeczy. Możliwe są 3 drogi:

- 1) przekwalifikowanie wykroczeń w delikty administracyjne;
- 2) wyłączenie spod kognicji sądów spraw o wykroczenia i przekazanie ich do orzecznictwa innych organów;

<sup>1</sup> Uczelnia Łazarskiego w Warszawie.

<sup>2</sup> Rocznik statystyczny sądownictwa powszechnego i wojskowego 2009-2013, Warszawa 2014, s. 24.

<sup>3</sup> Rocznik statystyczny sądownictwa powszechnego i wojskowego 2010-2014, Warszawa 2015, s. 25.



- 3) przekazanie do orzekania innym organom części wykroczeń, np. tzw. wykroczeń porządkowych.

## II. Przekwalifikowanie wykroczeń w delikty administracyjne

Odpowiedzialność za delikty administracyjne jest traktowana jako odpowiedzialność administracyjna, której istotnym składnikiem są administracyjne kary pieniężne<sup>4</sup>. Nazywanie tej odpowiedzialności odpowiedzialnością administracyjną jest błędne, gdyż odpowiedzialnością administracyjną jest uregulowana prawem możliwość uruchomienia wobec określonego podmiotu z powodu jego działalności naruszającej przepisy materialnego prawa administracyjnego, środków prawnych realizowanych w swoistych dla administracji formach i procedurach<sup>5</sup>. Jej zakres przedmiotowy jest szerszy od sankcjonowania deliktów administracyjnych karą pieniężną, gdyż obejmuje wszelkie formy władztwa administracyjnego. Ze względu na to, że chodzi o stosowanie kar pieniężnych w postępowaniu administracyjnym, właściwym określeniem jest odpowiedzialność administracyjna karna. Chodzi przecież o odpowiedzialność z powodu naruszenia norm prawa administracyjnego, zagrożonych pieniężną karą administracyjną (karą pieniężną, opłatą sankcyjną, podwyższoną opłatą, opłatą manipulacyjną dodatkową, dodatkową opłatą produktową) stosowaną przez organy administracyjne. Nie jest to odpowiedzialność tożsama z odpowiedzialnością karno-administracyjną, której nazwa wywodzi się z dawnego stanu prawnego, obejmującego naruszenia godzące w porządek, spokój i bezpieczeństwo publiczne i realizowana przez organy administracyjne.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dopuszcza się stosowanie administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie ustawowych obowiązków<sup>6</sup>. Organ ten stwierdzał, że:

- kary pieniężne mogą być także konsekwencją wydanej decyzji administracyjnej, która na żądanie uprawnionego podmiotu podlega kontroli sądownictwa administracyjnego<sup>7</sup>;
- administracyjne kary pieniężne mają na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa<sup>8</sup>;
- ustawodawca może w pewnym zakresie wyłączać spod reżimu odpowiedzialności karnej pewne kategorie spraw, nawet jeżeli ich rozstrzygnięcie wiąże się niekiedy z zastosowaniem dolegliwych sankcji wobec jednostki<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> M. Błachucki, *Wytyczne w sprawie nakładania administracyjnych kar pieniężnych (na przykładzie wytycznych wydanych przez Prezesa UOKiK)* (w:) M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015, s. 43.

<sup>5</sup> W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 73; A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Warszawa 2009, s. 39 i 43.

<sup>6</sup> Wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., P 19/06; wyrok TK z dnia 31 marca 2008 r., SK 75/06, OTK-A 2008, nr 2, poz.30.

<sup>7</sup> Wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2.

<sup>8</sup> Orzeczenie TK z 1 marca 1994 r., U 7/93, OTK w 1994 r., cz. 1, poz. 5.

<sup>9</sup> Wyrok TK z 4 lipca 2002 r., P 12/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 50.



Granica pomiędzy deliktem administracyjnym i będącą jego konsekwencją karą administracyjną a wykroczeniem jest płynna, a określenie jej zależy w wielu sytuacjach od uznania władzy ustawodawczej<sup>10</sup>.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że ustawodawca ma swobodę w wyborze reżimu odpowiedzialności prawnej, lecz nie jest ona nieograniczona, gdyż konieczne jest poszanowanie zasady państwa prawnego, praw i wolności jednostki, zasady równości<sup>11</sup> i zasady proporcjonalności<sup>12</sup>, a ponadto sankcje prawne muszą być nie tylko adekwatne, ale również racjonalne i współmiernie dolegliwe<sup>13</sup>.

W odpowiedzialności administracyjnej karnej nacisk położony jest na funkcję prewencyjną, natomiast przy odpowiedzialności karnej – na represyjną<sup>14</sup>. Odpowiedzialność administracyjna karna charakteryzuje się tym, że:

- 1) chodzi o odpowiedzialność z tytułu naruszenia określonych przepisów prawa;
- 2) sankcją za takie naruszenie jest kara pieniężna;
- 3) kary pieniężne nakładane są przez organy administracji w drodze decyzji administracyjnych; prawo do nakładania kar pieniężnych jest jedną z kompetencji, jakie przyznają organowi administracji przepisy administracyjnego prawa materialnego, w ramach realizowanych przez organ funkcji policji administracyjnej;
- 4) kontrola sądowa decyzji nakładających kary pieniężne ograniczona jest wyłącznie do kontroli pod względem legalności, tj. zgodności z prawem działań lub zaniechań organów administracji publicznej.

Odpowiedzialność administracyjna karna jest oparta na zasadzie odpowiedzialności obiektywnej, mogą w niej występować sankcje bezwzględnie oznaczone i wówczas przybiera charakter odpowiedzialności ustawowej. Ma zastosowanie do osób fizycznych, prawnych oraz jednostek organizacyjnych, także nieposiadających osobowości prawnej. Tego rodzaju odpowiedzialność realizowana jest w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego, a niekiedy w trybie ordynacji podatkowej. Kontrolę w tym zakresie sprawują sądy administracyjne, a wyjątkowo Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>15</sup>.

W literaturze przyjmuje się, że odpowiedzialność administracyjna, oparta na sankcjach represyjnych w postaci kar pieniężnych, realizuje głównie funkcje represyjne<sup>16</sup>. Jeśli tak by było, musiałyby być w procedurze jej stosowania zapewnione gwarancje wymagane dla prawa represyjnego. W zakresie prawa represyjnego konieczne jest oparcie odpowiedzialności na zasadach określonych w art. 42 Konstytucji,

<sup>10</sup> Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2.

<sup>11</sup> Wyrok TK z dnia 29 czerwca 2004 r., P 20/02, OTK-A 2004, nr 6, poz. 61.

<sup>12</sup> Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., P 7/98, OTK 1999, nr 4, poz. 72; wyrok TK z dnia 29 stycznia 2002 r., K 19/01, OTK-A 2002, nr 1, poz. 1, wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2, wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., P 7/98, OTK 1999, nr 4, poz. 72; wyrok TK z dnia 14 czerwca 2004 r., SK 21/03, OTK-A 2004, nr 6, poz. 56.

<sup>13</sup> Wyrok TK z dnia 30 listopada 2004 r., SK 31/04, OTK-A 2004, nr 10, poz. 110.

<sup>14</sup> W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna...* s. 62; E. Łętowska, *Odpowiedzialność w aparacie administracyjnym* (w:) J. Łętowski, G. Schulze (red.), *Prawo administracyjne i funkcjonowanie aparatu państwowego Polski i NRD*, Wrocław 1981, s. 228.

<sup>15</sup> D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 196.

<sup>16</sup> P. Wojciechowski, *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej i karnej w prawie żywnościowym*, Przegląd Prawa Rolnego 2011, nr 1, s. 73.



a analiza regulacji przewidującej wymierzanie kar pieniężnych administracyjnych wskazuje, że do odpowiedzialności tej nie stosuje się tych zasad.

Cechą odróżniającą karę w rozumieniu przepisów karnych od kary stanowiącej sankcję administracyjną jest to, że:

- 1) pierwsza musi mieć charakter zindywidualizowany i może być wymierzana tylko wtedy, gdy osoba fizyczna swoim zawinionym czynem wypełnia znamiona przestępstwa lub wykroczenia albo przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego;
- 2) druga może zostać nałożona zarówno na osobę fizyczną, jak i na osobę prawną, stosowana jest automatycznie z tytułu odpowiedzialności obiektywnej<sup>17</sup> i ma przede wszystkim znaczenie prewencyjne.

Nie ma przy tym rozstrzygającego znaczenia okoliczność, że kara administracyjna ma również charakter dyscyplinująco-represyjny<sup>18</sup>. Niemniej dolegliwość sankcji administracyjnych może być odczuwana jako większa niż sankcji karnych. Wynika to nie tylko z wysokości kar pieniężnych, ale także, jak słusznie się wskazuje w literaturze, z braku ogólnych zasad ich nakładania, szerokiego czasami uznania administracyjnego oraz cech sankcji administracyjnych i procedur ich stosowania. W szczególności dotyczy to obiektywizacji ich nakładania, niestopniowości winy i odpowiedzialności, braku przedawnienia, zbiegu sankcji<sup>19</sup>.

W doktrynie twierdzi się, że kara pieniężna jest administracyjną sankcją penalną<sup>20</sup>. Kara ta nie jest konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku psychicznego sprawcy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności obiektywnej<sup>21</sup>.

Słusznie zauważa się w doktrynie, że bliższe przyjrzenie się problematyce kar pieniężnych pozwala dostrzec w ich stosowaniu coraz mniej podobieństw do tradycyjnych środków oddziaływania administracyjnego, a coraz więcej natomiast – do form oddziaływania za pomocą prawa karnego. Tymczasem uregulowania dotyczące kar pieniężnych traktowane są jako część prawa administracyjnego, czego konsekwencją jest brak odwoływania się do zasad wypracowanych w prawie karnym i w prawie wykroczeń<sup>22</sup>. Zasadnie twierdzi się, że brak jest należytego odróżnienia istoty sankcji administracyjnych od istoty sankcji karnych i cywilnych<sup>23</sup>.

<sup>17</sup> Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06. Odosobniony jest pogląd, że możliwe jest wykazywanie, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za jakie nie ponosi odpowiedzialności (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 1994 r., U 7/93).

<sup>18</sup> M. Rogalski, *Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna*, Ius Novum 2013, numer specjalny, s. 73.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 77.

<sup>20</sup> M. Król-Bogomilska, *Z problematyki zbiegu odpowiedzialności karnej i administracyjnej – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, *Studia Iuridica* 2012, t. 55, s. 58; M. Kaczocha, *Kilka uwag prawno-legislacyjnych na temat fakultatywnych kar pieniężnych uregulowanych w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*, *Forum Prawnicze* 2015, s. 43. Na temat charakteru kar pieniężnych zob. W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna...s. 79*; M. Stahl, *Sankcje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* (w:) I. Skrzydło-Niżnik (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 652; M. Mazurkiewicz, *Oplaty i kary pieniężne w systemie ochrony środowiska w Polsce (struktura prawna i funkcje)*, Wrocław 1986, s. 108; M. Kaczocha, *Z problematyki administracyjnych kar pieniężnych bezwzględnie oznaczonych*, *Przegląd Legislacyjny* 2014, nr 2, s. 58; P. Przybysz, *Funkcje sankcji administracyjnych* (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 170; R. Stankiewicz, *Administracyjne kary pieniężne w prawie energetycznym (wybrane zagadnienia)*, *Studia Iuridica* 2012, t. 55, s. 44.

<sup>21</sup> Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2.

<sup>22</sup> M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001, s. 15-16.

<sup>23</sup> J. Filipek, *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, PiP 1963, nr 12, s. 873.



Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że kary pieniężne administracyjne nie mogą mieć charakteru represyjnego, a muszą przeważać w nich cele prewencyjno-ochronne<sup>24</sup> i zabezpieczające, a nie mogą być wyrazem obejścia przez ustawodawcę gwarancji praw obywatelskich, odnoszących się wyłącznie do odpowiedzialności za popełnienie przestępstwa lub wykroczenia. Spełnianie tych funkcji przesądza o tym, czy dana sankcja jest ze swej istoty karną czy administracyjną. Kara administracyjna nie jest odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi jedynie środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji. Skoro istotą kary administracyjnej jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów, proces wymierzania kar pieniężnych należy postrzegać jako stosowanie instrumentów władztwa administracyjnego. Sprawia to, że ocena stosunku sprawcy do czynu nie mieści się w reżimie tej odpowiedzialności, która ma charakter obiektywny<sup>25</sup>. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego sankcje administracyjne – stosowane automatycznie z mocy ustawy – mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne<sup>26</sup>.

Podstawową funkcją sankcji w prawie administracyjnym – jak już wskazywano – jest funkcja prewencyjna, ochronna, a nie represyjna. Z tego też powodu powinny być ustanowione zarówno materialnoprawne, jak i procesowe rozwiązania, które zagwarantują, że ingerencja ta, mimo iż podejmowana wobec podmiotów naruszających prawo, pozostanie adekwatna do sposobu i skutków tych naruszeń oraz by w procesach stanowienia i stosowania sankcji następowało właściwe dla państwa prawa uwzględnienie interesu ogólnego i indywidualnego.<sup>27</sup>

Wydawać by się mogło, że kara pieniężna ma na celu przede wszystkim znaczenie prewencyjne, na co wskazuje nieuchronność kary oraz świadomość braku możliwości wpływu na jej wysokość. Odpowiedzialność administracyjna pozwala zapobiegać naruszeniom oraz ponadto odpowiednio szybko i proporcjonalnie do skali zagrożenia społecznego reagować na naruszenie norm prawnych. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny „Kary administracyjne są natomiast stosowane automatycznie, z mocy ustawy, z tytułu odpowiedzialności obiektywnej. Element subiektywny (wina), a nawet świadomość dotycząca czynu nie mają znaczenia dla ukarania. Kary administracyjne mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne i mają skłaniać ukaranego do przedsięwzięcia działań, mających na celu, w drodze własnej uwagi i starania, przeciwdziałanie sytuacjom stanowiącym hipotezę ukarania, podczas gdy kara sensu stricto, jako sankcja polegająca na penalizacji, musi mieć charakter zindywidualizowany”<sup>28</sup>.

Zaletą reżimu odpowiedzialności administracyjnej karnej – jak podkreśla się w literaturze – jest usprawnienie procesu wymierzania kary w stosunku do deliktów cechujących się stosunkowo niewielkim ładunkiem dezaprobaty w społeczeństwie, gdyż proces stosowania kary jest odformalizowany, a subsumcja stanu faktycznego sprowadza się do ustalenia, czy określone działanie wyczerpało znamiona wskazane

<sup>24</sup> Wyrok TK z dnia 24 stycznia 2006 r., SK 52/04, OTK-A 2006, nr 1, poz.6.

<sup>25</sup> Wyrok TK z dnia 31 marca 2008 r., SK 75/06, OTK-A 2008, nr 2, poz. 30.

<sup>26</sup> Wyrok TK z dnia 24 stycznia 2006 r., SK 52/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 6.

<sup>27</sup> M. Lewicki, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, PiP 2002, nr 8, s. 74-75.

<sup>28</sup> Wyrok TK z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 134.



w ustawie. Efektem posługiwania się przez ustawodawcę regulacją administracyjno-prawną przy konstruowaniu kar pieniężnych jest również odciążanie wymiaru sprawiedliwości przez administrację publiczną. Kwestią wtórną z tego wynikającą jest zapewne szybsze – w porównaniu ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne – rozpatrywanie spraw dotyczących nakładania administracyjnych kar pieniężnych. Nie bez znaczenia jest też argument, że koszty postępowania ponoszone przez Skarb Państwa są niewątpliwie znacznie niższe w administracji publicznej niż w sądownictwie<sup>29</sup>.

W myśl rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (91) 1 przyjętej 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych, władze administracyjne korzystają ze znacznych kompetencji sankcyjnych, co wynika ze wzrostu zadań administracyjnych państwa, a także widocznej tendencji w kierunku dekryminalizacji. Komitet zauważył też, że z punktu widzenia ochrony jednostki pożądane jest zahamowanie rozprzestrzeniania się sankcji administracyjnych jako działających wprawdzie szybko i automatycznie, lecz jednocześnie stwarzających zagrożenia dla poszanowania interesów jednostki. Dlatego rekomendacja zawiera szereg zasad wyznaczających minimalny standard posługiwania się karami administracyjnymi<sup>30</sup>.

Wprawdzie rekomendacja ta formalnie nie jest wiążąca, jednak zasady w niej określone mieszczą się w katalogu tych, które można wywieść z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>31</sup>. W orzecznictwie tym przyjmuje się, że stosowanie sankcji administracyjnych wymaga poszanowania praw podstawowych gwarantowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>32</sup>, które stanowią integralną część ogólnych zasad prawa, których poszanowanie zapewnia Trybunał i których źródłem są tradycje konstytucyjne wspólne dla państw członkowskich, jak również wskazówki znajdujące się w dokumentach międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka, przy których tworzeniu państwa członkowskie współpracowały lub do których przystąpiły<sup>33</sup>. Rekomendacje przewidują: 1) obowiązek określania sankcji administracyjnych oraz okoliczności, w jakich mogą być nakładane w przepisach prawa; 2) zakaz retroaktywności przepisów sankcjonujących; 3) zakaz podwójnego karania za ten sam czyn; 4) obowiązek prowadzenia postępowania zmierzającego do uruchomienia sankcji w rozsądnym czasie; 5) obowiązek zakończenia rozpoczętego postępowania w sprawie nałożenia sankcji rozstrzygnięciem (aktem zamykającym postępowanie); 6) obowiązek przestrzegania przez organy administracji reguł rzetelnego postępowania administracyjnego, tj. obowiązku informowania osoby, na którą nałożona ma być sankcja o stawianych jej zarzutach, obowiązku udzielenia takiej osobie wystarczającego czasu dla przygotowania się do sprawy, poinformowania jej o świadczących przeciwko niej dowodach,

<sup>29</sup> M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 36.

<sup>30</sup> Zob. *Ibidem*.

<sup>31</sup> D. Szumilo-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne...*, s. 86.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Wyroki TSUE z dnia 14 października 2004 r. w sprawie C-36/02, *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, pkt 33; z 18 czerwca 1991 r. w sprawie C-260/89 ERT, EC 1991, s. I-2925, pkt 41; z 6 marca 2001 r. w sprawie C-274/99, *P. Connolly v. Komisja*, ECR 1999, s. I-1611, pkt 37; z 22 października 2002 r. w sprawie C-94/00, *Roquette Frères*, ECR 2000, s. I-9011, pkt 25 i z 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-112/00, *Schmidberger*, ECR 2000, s. I-5659, pkt 71.



zapewnienia takiej osobie możliwości jej wysłuchania przed podjęciem aktu nakładającego sankcję oraz uzasadnienia aktu administracyjnego nakładającego sankcję; 7) przyjęcie, iż ciężar dowodu spoczywa na władzy administracyjnej; 8) przyjęcie, że akt administracyjny nakładający sankcję powinien podlegać kontroli legalności ze strony niezawisłego i bezstronnego sądu.

Zmiana reżimu odpowiedzialności za wykroczenie na odpowiedzialność administracyjną karną powoduje, iż dla odpowiedzialności nie ma znaczenia wina sprawcy, a dochodzi do odpowiedzialności zobiektywizowanej. Odpowiedzialność administracyjna nie opiera się bowiem na kryterium winy sprawcy, lecz na fakcie naruszenia obowiązku prawnego; jest odpowiedzialnością przedmiotową, odpowiedzialnością *ex lege*<sup>34</sup>. Wprawdzie nie ma charakteru absolutnego, gdyż podmiot naruszający przepisy prawa może uwolnić się od odpowiedzialności poprzez wykazanie, iż uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, by do naruszenia przepisów nie dopuścić<sup>35</sup>, ale nie jest to równoznaczne z oparciem jej na zasadzie winy.

Organ administracyjny, orzekając karę pieniężną nie bierze pod uwagę tych wszystkich okoliczności sprawy, które uwzględni sąd, tj. stopnia społecznej szkodliwości czynu, rodzaju i formy winy, pobudek, sposobu działania sprawcy, stosunku do pokrzywdzonego, właściwości, warunków osobistych i majątkowych sprawcy, stosunków rodzinnych itp. (art. 33 § 2 k.w.). Wprawdzie w literaturze zwraca się uwagę na konieczność indywidualizacji odpowiedzialności administracyjnej, czyli uzależnianie jej od stwierdzenia winy lub innych okoliczności sprawy oraz jej represyjny charakter<sup>36</sup>, lecz doprowadziłyby to *de facto* do zrównania odpowiedzialności za delikt administracyjny i wykroczenie.

Trafnie podkreśla Trybunał Konstytucyjny, że zmiana reżimu odpowiedzialności, umożliwiająca szybką i skuteczną reakcję na naruszenie prawa, musi opierać się na rzetelnym postępowaniu toczącym się z zachowaniem gwarancji procesowych osoby, której postępowanie dotyczy<sup>37</sup>.

Przekształcenie wykroczeń w delikty administracyjne musiałyby – zgodnie z istotą odpowiedzialności administracyjnej karnej – doprowadzić do zastąpienia represji będącej istotą sankcji karnej profilaktyką i prewencją, które przyświecają karze administracyjnej. Jej istotą jest przymuszanie do respektowania nakazów i zakazów. Podstawowym kryterium odróżnienia odpowiedzialności karnej od administracyjnej karnej jest zasadnicza funkcja kary. Kary administracyjne mają stanowić środek przymusu dla realizacji normy prawnej, a sankcje karne – odpłatę za popełniony czyn zabroniony<sup>38</sup>. W razie przekwalifikowania wykroczeń w delikty

<sup>34</sup> L. Klat-Wertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna* (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 71; wyrok TK z dnia 25 marca 2010 r., P 9/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 26.

<sup>35</sup> Wyrok TK z dnia 22 września 2009 r., SK 3/08, OTK-A 2009, nr 8, poz. 125.

<sup>36</sup> B. Majchrzak, *Indywidualizacja odpowiedzialności administracyjnej – nowe zjawisko w orzecznictwie TK* (w:) Z. Cieślak, A. Kosieradzka-Federczyk (red.), *Nowe zjawiska w administracji publicznej. Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*, Warszawa 2015.

<sup>37</sup> Wyrok TK z dnia z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 134.

<sup>38</sup> Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2011 r., P 90/08, OTK-A 2011, nr 3, poz. 21; wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2.





administracyjne, orzekana za nie kara pieniężna, mimo zmiany reżimu odpowiedzialności, nadal stanowiłaby odpłatę za niezastosowanie się do normy prawnej.

Wprawdzie w wyniku przekształcenia wykroczenia w delikty administracyjne następuje depenalizacja czynu, lecz sposób karania pozostaje dalej restrykcyjny, jednakże przy pozbawieniu sprawców gwarancji procesowych, które zapewnia postępowanie w sprawach o wykroczenia. Sądowa kontrola wymierzenia kary administracyjnej jest ograniczona wyłącznie do legalności decyzji administracyjnej, gdyż przepisy materialne dotyczące źródła naruszenia z reguły nie przewidują żadnych przesłanek, które mógłby ocenić sąd administracyjny w granicach swojej kognicji. Jest ona niewystarczająca i niezgodna z zasadą proporcjonalności wkroczenia ustawodawcy w sferę chronioną jednostki<sup>39</sup>.

Jest to o tyle istotne, że nie ma jednolitych przesłanek wymiaru sankcji administracyjnych, a są one regulowane *ad casum*. Słusznie zwracał uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich, że „Brak jednolitych przesłanek wymiaru sankcji administracyjnej sprawia trudności nie tylko organom administracji publicznej, ale również sądom. Analiza orzecznictwa sądowego w tym zakresie wskazuje, że w przypadku braku ustawowych przesłanek wymiaru kary sądy administracyjne nie dysponują wystarczająco precyzyjnymi narzędziami, aby dokonać prawidłowej oceny wysokości wymierzonej kary pieniężnej. Konieczne staje się wówczas odwołanie do zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego oraz celu ustawy, w której normę zawierającą sankcję ustanowiono”<sup>40</sup>. W związku z powyższym RPO proponował:

- stworzenie legalnej (ustawowej definicji) sankcji administracyjnej oraz administracyjnej kary pieniężnej;
- zunifikowanie zasad wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, tzn. wskazanie okoliczności, które powinny być brane pod uwagę przez organ administracji przy wymiarze kary, np. wielkości wyrządzonej szkody, uprzedniego ukarania za taki sam delikt, sytuację materialną i rodzinną osoby podlegającej odpowiedzialności administracyjnej czy działania o charakterze zamierzonym, jednorazowym czy też wielokrotnym;
- wprowadzenie instytucji ekskulpacji w przypadku zaistnienia deliktu z przyczyn spowodowanych siłami wyższymi;
- bezwzględne prawo dla każdego ukaranego podmiotu do zaskarżenia ostatecznej decyzji wymierzającej karę pieniężną do sądu administracyjnego;
- wprowadzenie instytucji przedawnienia odpowiedzialności z tytułu deliktu administracyjnego oraz możliwości egzekucji nałożonej kary pieniężnej.

Rację ma Rzecznik, że „ustanowienie ogólnych zasad odnoszących się do stosowania i wymiaru wszystkich administracyjnych kar pieniężnych przez organy administracji publicznej w sposób wymierny wypłynie na sferę konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich”, a także że „spowoduje istotne wzmocnienie pozycji

<sup>39</sup> Wyrok TK z dnia z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 134.

<sup>40</sup> Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 stycznia 2013 r., RPO-722886-V/2013/PM (tekst wystąpienia RPO jest dostępny na stronie internetowej RPO: <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/index.php#>).



osób ukaranych na etapie postępowania sądowego, w szczególności sądowno-administracyjnego”.

### III. Wyłączenie spod kognicji sądów spraw o wykroczenia

W państwach europejskich ukształtowało się 5 głównych modeli orzecznictwa w sprawach o wykroczenia: francuski, austriacki, niemiecki, angielski i wschodnioeuropejski<sup>41</sup>.

Model francuski charakteryzuje się tym, że wykroczenia zaliczone są do przestępstw, gdyż kodeks karny Francji z 1992 r. dzieli przestępstwa na zbrodnie, występki i wykroczenia (art. 111–1). Wykroczenia są zagrożone karą policyjną, a do ich rozpoznawania właściwe są sądy najniższego szczebla, tzw. policyjne (fran. *tribunaux de police*) oraz sądy bliskości (fran. *juridiction de proximité*), z wyjątkiem postępowania mandatowego, w którym orzekają organy administracyjne w postępowaniu uproszczonym i znacznie odformalizowanym<sup>42</sup>.

Model austriacki opiera się na podziale wykroczeń na wykroczenia kryminalne (niem. *Übertretungen*) i wykroczenia administracyjne (niem. *Verwaltungsübertretungen*). Pierwsze zaliczane są do przestępstw i zasady odpowiedzialności za nie są określone w ustawie karnej, a ich rozpoznanie należy do właściwości sądów. Te drugie są uregulowane w różnych ustawach, wymierzane zaś za nie kary są środkami przymusu administracyjnego stosowanymi przez organy administracji<sup>43</sup>.

Model niemiecki (pruski) ma charakter mieszany, zwany w literaturze kompromisowym<sup>44</sup>, który wykazuje podobieństwo do systemu francuskiego, z pewnymi odstępstwami. Występują dwie grupy wykroczeń: wykroczenia (niem. *Übertretungen*) oraz przekroczenia porządkowe (niem. *Ordnungswidrigkeiten*). Rozpoznanie spraw o wykroczenia należy do kompetencji sądów, a o wykroczenia administracyjne – do organów administracyjnych<sup>45</sup>.

Model angielski jest wyodrębniony dlatego, że wprawdzie w prawie angielskim nie ma czynów karnych pod nazwą wykroczenia, ale odpowiedzialność za drobne czyny karalne jest specyficzna. Dla rozpoznania drobnych przestępstw (ang. *summary offences*), tj. przestępstw drogowych (ang. *summary offences motoring*) i przestępstw polegających na naruszeniu prawa miejscowego, przestępstw przeciwko porządkowi publicznemu, przestępstw przeciwko prawom pracownika, przestępstw związanych z włóczęgostwem (ang. *summary offences non-motoring*) przewidziana jest uproszczona procedura i orzekają sądy najniższego szczebla – sędziowie pokoju (ang. *justices of the Peace*).

Model wschodnioeuropejski charakteryzuje się tym, że wykroczenia stanowią czyny odrębne od przestępstw, uregulowane w innym akcie prawnym niż

<sup>41</sup> M. Budyn-Kulik, *Model ścigania sprawy wykroczenia w wybranych państwach*, Studia Iuridica Lublinensia 2012, nr 17, s. 65.

<sup>42</sup> Zob. J. Pradel (w.): T. Bojarski, M. Mozgawa, J. Szymycki (red.), *Rozwój polskiego prawa wykroczeń*, Lublin 1996, s. 185-190.

<sup>43</sup> M. Budyn-Kulik, *Model ścigania...*, s. 66.

<sup>44</sup> J. Skupiński, *Model polskiego prawa o wykroczeniach*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1974, s. 62.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 62-66; A. R. Świątłowski, *Ogólne założenia modelu orzekania w sprawach o wykroczenia w Niemczech*, ZN UJ 2006, nr 5, s. 255.



przestępstwa. Odpowiedzialność za nie ma charakter administracyjny lub karnoadministracyjny<sup>46</sup>. Do orzekania w sprawach o poszczególne typy wykroczeń uprawnione są różne wyspecjalizowane organy.

Konstytucja z 1997 r. nie poddała wprost orzecznictwa w sprawach o wykroczenia kognicji sądów powszechnych (art. 175 ust. 1), lecz przesądziła likwidację kolegiów do spraw wykroczeń. Postanawiała, że w okresie 4 lat od wejścia w życie Konstytucji, tj. do dnia 17 października 2001 r., miały orzekać nadal kolegia do spraw wykroczeń przy sądach rejonowych, przy czym o karze aresztu miał orzekać sąd, który rozpoznawał także odwołania od orzeczeń kolegium (art. 237 ust. 1 i 1). Jednakże konstytucyjna zasada prawa obywatela do sądu, wyrażona w art. 45 ust. 1 Konstytucji, przesądziła, że kompetencje tych organów przejmie sąd<sup>47</sup>. W myśl tego przepisu „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.”<sup>48</sup> Wyrażany jest też pogląd, że z art. 237 Konstytucji nie wynika, by nie mogły w sprawach o wykroczenia orzekać kolegia do spraw wykroczeń, gdy kierunek rozwiązań nie jest konstytucyjnie nakreślony, a ustrojodawca zamierzał usamodzielnic kolegia do spraw wykroczeń lub je przekształcić<sup>49</sup>. Jest to pogląd niesłuszny, gdyż kolegia do spraw wykroczeń utraciły we wskazanym wyżej dniu konstytucyjną podstawę istnienia<sup>49</sup>. Chociaż w doktrynie słusznie wskazywano, że przekazanie wszystkich bez wyjątku spraw o wykroczenia do jurysdykcji sądowej – w następstwie unormowań konstytucyjnych – było błędem obciążającym ustrojodawcę i „dostosowując prawo do wymagań konstytucyjnych należało wyraźnie zaakcentować jakościową różnicę między przestępstwem a wykroczeniem, przekształcając kolegia do spraw wykroczeń, w odrębne sądy grodzkie (lub sądy karno-administracyjne) i obsadzając je kadrą niezawisłych sędziów lub podsędków (asesorów sądowych)”<sup>50</sup>. Ze względu na niewielką wagę wykroczeń jako czynów karalnych nie zachodziła potrzeba poddawania ich właściwości sądów. Wiele wykroczeń, zamieszczonych nie tylko w ustawach szczególnych, ale także w Kodeksie wykroczeń, ma charakter wyłącznie naruszeń przepisów porządkowych, co do których z powodzeniem mogłyby stosować represję organy administracyjne. Jako przykład można wskazać: zużycie oleju napędowego (art. 52b k.w.), kąpiel w miejscu niedozwolonym (art. 55 k.w.), brak oświetlenia (art. 79 k.w.), naruszenia przepisów przeciwpożarowych (art. 82 k.w.), niezgłoszenie urodzenia lub zgonu (art. 146 k.w.) oraz wiele wykroczeń przewidzianych w ustawach szczególnych. W literaturze już dawno zauważono, że polskie prawo wykroczeń określa obok wykroczeń przeciwporządkowych również takie, które tradycyjnie należą do przestępstw i wyrażają duży stopień społecznej szkodliwości. W związku z tym wyróżniano dwie kategorie wykroczeń: wykroczenia o charakterze ogólnokryminalnym

<sup>46</sup> M. Budyn-Kulik, *Model ścigania...*, s. 68.

<sup>47</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 1998, s. 255.

<sup>48</sup> J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 352.

<sup>49</sup> A. Marek, *Uwagi o charakterze prawnym o „legislacyjnym modelu” sądowego postępowania w sprawach o wykroczenia* (w:) A. Marek (red.), *Współczesne problemy procesu karnego i jego efektywność*, Toruń 2004, s. 250.

<sup>50</sup> R. Kmiecik, *Sprawa o wykroczenie a proces karny (czy wymiar sprawiedliwości staje się jeszcze jednym „urządzeniem administracyjnym?”)*, Prokurator 2002, nr 3-4, s. 9.

i wykroczenia porządkowe<sup>51</sup>. Słusznie zauważa się, że wykroczenia przestają być „miniprzestępstwami”, a w coraz większym stopniu są naruszeniami o charakterze porządkowym, a nadto następuje preferencja przekazywania kompetencji do orzekania w sprawach o wykroczenia organom administracji, głównie policji, przy jednoczesnym zapewnianiu lub zwiększaniu gwarancji procesowych (kontrola sądowa, możliwość przekazania sprawy sądowi do rozpoznania)<sup>52</sup>.

W doktrynie słusznie uznaje się za błąd współczesną „totalną jurydyzację” i „faktyczną kryminalizację” wszystkich – bez wyjątku – wykroczeń „administracyjnych” poddanych jurysdykcji sądowej<sup>53</sup>. Zasadnie twierdzi się, że „postawienie nieproporcjonalnie wysokich do wagi konkretnej sprawy wymagań dowodowych, proceduralnych itd. musi powodować zjawisko, że zarówno osoba prywatna, jak i nawet strażnik porządku publicznego będzie starał się nie dostrzegać takiego naruszenia prawa, które dla niego jest oczywiste, ale którego trudno mu będzie dowieść w skomplikowanym mechanizmie sformalizowanego dowodzenia”<sup>54</sup>.

Rozpoznawanie wykroczeń kryminalnych należałoby poddać reżimowi sądowemu, a wykroczeń porządkowych – administracyjnym w ramach szczególnej odpowiedzialności za wykroczenia.

Rozpoznanie wykroczeń kryminalnych musiałyby odbywać się według uproszczonej procedury karnej, co wymagałoby jej uregulowania w odrębnym rozdziale Kodeksu postępowania karnego. Wykroczenia porządkowe byłyby rozpoznawane w postępowaniu administracyjnym, z tym, że należałoby wprowadzić pewne modyfikacje w ustawie o wykroczeniach porządkowych, z poddaniem kontroli tego orzecznictwa sądom rejonowym.

Zbliżona koncepcja, ale o szerszym charakterze była zgłaszana w piśmiennictwie, w którym proponowano uczynienie z wykroczeń, zgodnie z ogólnoeuropejską tendencją, czynów o charakterze porządkowym i przekazanie spraw o wykroczenia do rozpoznawania organom administracji, ograniczenie kary aresztu do nielicznej grupy wykroczeń, np. typów kwalifikowanych, przypadków recydywy i przekazanie w takiej sytuacji orzekania do kompetencji sądów, a także wprowadzenie szerszego zakresu środków karnych, np. różnego rodzaju kursów czy prac typu *community service*<sup>55</sup>. Jednocześnie zauważa się, że w krajach Europy Zachodniej społeczeństwo ma inną niż w Polsce postawę wobec władzy wykonawczej, administracji czy policji. Organy te, pomimo oczywiście pewnych zastrzeżeń co do ich funkcjonowania, cieszą się większym zaufaniem społecznym. Uwarunkowane jest to zjawisko historycznie i obyczajowo. W związku z tym przekazywanie kompetencji organom pozasądownym, zwłaszcza Policji, mogłoby nie zostać pozytywnie odebrane przez opinię publiczną, tym bardziej że w pewnym sensie stanowiłoby powrót do rozwiązań kojarzonych negatywnie z racji polityczno-historycznych<sup>56</sup>.

<sup>51</sup> A. Marek, *Kierunki postulowanych zmian prawa wykroczeń*, PiP 1987, nr 2, s. 30.

<sup>52</sup> M. Budyń-Kulik, *Model ścigania...*, s. 88.

<sup>53</sup> R. Kmiecik, *Sprawa wykroczenia...*, s. 11.

<sup>54</sup> J. Starościk, *Rozważania o orzecznictwie karno-administracyjnym (w:) Studia prawnicze. Księga pamiątkowa ku czci Prof. dr. W. Świdy*, Warszawa 1969, s. 381.

<sup>55</sup> M. Budyń-Kulik, *Model ścigania...*, s. 88-89.

<sup>56</sup> *Ibidem*, s. 89.



Konieczne byłoby opracowanie ustawy o wykroczeniach porządkowych, w której zamieszczonoby przepisy ogólne regulujące odpowiedzialność za te czyny w dużym stopniu z odsyłaniem do zasad odpowiedzialności za wykroczenia kryminalne oraz kary, wśród których podstawową powinna być kara pieniężna w granicach odpowiadających karze grzywny za wykroczenia kryminalne oraz stypizowane naruszenia o charakterze porządkowym.

## IV. Wnioski

1. Ociążenie sądów od rozpoznania spraw o wykroczenia może nastąpić w drodze:
  - 1) przekwalifikowana wykroczeń w delikty administracyjne;
  - 2) wyłączenia spod kognicji sądów spraw o wykroczenia i przekazanie ich do orzecznictwa innych organów;
  - 3) przekazanie do orzekania innym organom tzw. wykroczeń porządkowych.
2. Kary administracyjne mają stanowić środek przymusu dla realizacji normy prawnej, a sankcje karne – odpłatę za popełniony czyn zabroniony. Przekształcenie wykroczeń w delikty administracyjne musiałyby – zgodnie z istotą odpowiedzialności administracyjnej karnej – doprowadzić do zastąpienia represji będącej istotą sankcji karnej, profilaktyką i prewencją, które przyświecają karze administracyjnej. Dolegliwość sankcji administracyjnych może być odczuwana jako większa niż sankcji za wykroczenia ze względu na brak ogólnych zasad ich nakładania, szerokiego czasami uznania administracyjnego oraz cech sankcji administracyjnych i procedur ich stosowania. Kara w ramach odpowiedzialności administracyjnej karnej nie jest konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawcy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności obiektywnej. Ponadto sprawca jest pozbawiony gwarancji właściwych prawu represyjnemu.
3. Polskie prawo wykroczeń określa obok wykroczeń przeciwporządkowych również takie, które tradycyjnie należą do przestępstw i wyrażają duży stopień społecznej szkodliwości. W związku z czym wyróżniano dwie kategorie wykroczeń: wykroczenia o charakterze ogólnokryminalnym i wykroczenia porządkowe. Rozpoznawanie wykroczeń kryminalnych należałoby poddać reżimowi sądowemu, a wykroczeń porządkowych – organom administracyjnym w ramach szczególnej odpowiedzialności za wykroczenia. Nie jest uzasadnione – ze względu na inne zasady odpowiedzialności – przekształcenie wykroczeń, nawet tych porządkowych, w delikty administracyjne.

Prof. dr hab. Piotr Kardas<sup>57</sup>, Marek Stawiński<sup>58</sup>

# Przenikanie się odpowiedzialności wykroczeniowej i administracyjnej – problem podwójnego karania

## I. Systemowy kontekst prawa wykroczeń i jego znaczenie dla tytułowego zagadnienia

Współczesny dyskurs dotyczący ogólnych zagadnień prawa wykroczeń, zwłaszcza takich jak problem kryteriów wyodrębnienia tej części systemu prawa jako osobnego przedmiotu refleksji, istoty czynu zabronionego stanowiącego wykroczenie oraz powiązanej z nim odpowiedzialności czy też wreszcie funkcji, jaką ta forma odpowiedzialności oraz stosowane w jej ramach sankcje mają spełniać, jest zdominowany przez tendencję do ujmowania tej problematyki w perspektywie karnistycznej<sup>59</sup>. W zależności od konkretnego poglądu, prawo wykroczeń postrzega się bądź to

<sup>57</sup> Zakład Prawa Karnego Porównawczego, Uniwersytet Jagielloński.

<sup>58</sup> Doktorant w Katedrze Prawa Karnego, Uniwersytet Jagielloński.

<sup>59</sup> Czytelny przejawem takiej perspektywy jest prezentowanie problematyki dotyczącej prawa wykroczeń w opracowaniach o charakterze podręcznikowym z zakresu prawa karnego. Przy okazji omawiania wewnętrznego zróżnicowania i podziałów tej dziedziny prawa, co do zasady wskazuje się także na prawo wykroczeń, traktując je bądź jako wyspecjalizowaną część prawa karnego bądź też jako dziedzinę z prawem karnym blisko spokrewnioną – por. m.in.: M. Królikowski, R. Zawłocki, *Prawo karne*, Warszawa 2015, s. 27; J. Warylewski, *Prawo karne, część ogólna*, Warszawa 2015, s. 21-24; W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2010, s. 29; W. Cieślak, *Prawo karne. Zarys instytucji i naczelne zasady*, Warszawa 2010, s. 18; A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2009, s. 10; P. Kozłowska-Kalisz (w:) M. Mozgawa (red.), *Prawo karne materialne. Część ogólna*, Warszawa 2009, s. 23; A. Grześkowiak (w:) A. Grześkowiak (red.), *Prawo karne*, Warszawa 2009, s. 9-10; L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2009, s. 2; R.A. Stefański, *Prawo karne materialne, część ogólna*, Warszawa 2008, s. 25-26; J. Giezek (w:) M. Bojarski (red.), *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczegółowa*, Warszawa 2007, s. 29; T. Bojarski, *Polskie prawo karne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2002, s. 25; M. Surkont, *Prawo karne*, Bydgoszcz–Gdynia 2001, s. 13 oraz M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia* (w:) S. Waltoś (red.), *Marian Cieślak. Dzieła wybrane, tom III*, Kraków 2011, s. 14-16. Podobne uwagi, podkreślające związki prawa wykroczeń z prawem karnym stanowią także stały element opracowań poświęconych prawu wykroczeń – por.: T. Bojarski (w:) T. Bojarski (red.) *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 21; A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2012, s. 1-4 oraz T. Bojarski, *Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 41-45. Zob. także obszerne wywody A. Marka zamieszczone w A. Marek (red.), *System prawa karnego, tom I. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2010, s. 34-47. Powyższy obraz dopełniają poglądy Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, w których w jednoznaczny sposób łączy się zagadnienia prawa wykroczeń (zarówno materialnoprawne, jak i procesowe) z prawem karnym. Nie sposób w tym miejscu chociażby częściowo przywołać bogatego dorobku orzecznictwa w tej materii, pozostaje zatem jedynie wskazać tylko na przykładowe wypowiedzi. Co do orzecznictwa Sądu Najwyższego por.: uchwałę składu 7 sędziów SN z 5 kwietnia 1973 r., VI KZP 80/72, (OSNKW 1973, nr 6, poz. 72); uchwałę z 25 maja 2004 r., WZP 1/04 (OSNKW 2004,





jako część prawa karnego, bądź też jako dziedzinę blisko z prawem karnym spokrewnioną<sup>60</sup>. Tendencja ta znajduje oparcie nie tylko w treści poszczególnych przepisów, które w zakresie materialnego i procesowego prawa wykroczeń w znacznej części opierają się na rozwiązaniach znanych Kodeksowi karnemu, ale także i w procesie ich praktycznej aplikacji, w przeważającej mierze dokonywanej przez te same sądy i organy, które zajmują się realizacją odpowiedzialności karnej za przestępstwa<sup>61</sup>.

Zarysowane powyżej powiązania z prawem karnym nie stanowią jedyne go elementu, który w przypadku prawa wykroczeń sprawia, iż podejmowane w tym zakresie analizy z reguły uwzględniają szerszy aspekt, związany z systemowym umiejscowieniem tej dziedziny prawa. Dodać trzeba, że odpowiednikiem związków prawa wykroczeń z prawem karnym są relacje zachodzące pomiędzy prawem wykroczeń a prawem administracyjnym. Tym samym pomimo wspomnianej już tendencji do ujmowania zagadnień prawa wykroczeń zasadniczo przez pryzmat dogmatyki i aparatu pojęciowego, którym posługuje się prawo karne, nie sposób zbagatelizować wpływów na tę dziedzinę także prawa administracyjnego<sup>62</sup>. O znaczeniu i trwałym zakorzenieniu tej problematyki w dyskursie naukowym przekonuje już choćby fakt, iż w opracowaniach podręcznikowych oraz komentatorskich przynajmniej sygnalizuje się występujące w tym zakresie bliskie związki pomiędzy prawem wykroczeń a prawem administracyjnym<sup>63</sup>. Wskazuje się nie tylko na koncepcje teoretyczne, na

nr 5, poz. 50) oraz uchwałę z 30 listopada 2004 r., I KZP 26/04 (OSNKW 2004, nr 11-12, poz. 102). Co do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego por.: wyrok z 8 lipca 2003 r., P 10/02 (OTK 2003, seria A, nr 6, poz. 62), wyrok z 19 lutego 2008 r., P 48/06 (OTK 2008, seria A, nr 1, poz. 4); wyrok z 14 października 2009 r., Kp 4/09 (OTK 2009, seria A, nr 9, poz. 134) oraz wyrok z 12 marca 2014 r., P 27/13 (OTK 2014, seria A, nr 3, poz. 30).

<sup>60</sup> Warto w tym miejscu wspomnieć, że prezentowane w piśmiennictwie poglądy na temat systemowego statusu prawa wykroczeń związane są z szerszą kwestią, jaką jest sposób rozumienia prawa karnego. Niejednokrotnie można się bowiem spotkać z wyodrębnianiem dwóch lub trzech kategorii pojęciowych: prawa karnego *sensu stricto*, prawa karnego *sensu largo* oraz prawa karnego *largissimo sensu*. O ile pierwsze z nich jest rozumiane jako prawo karne dotyczące odpowiedzialności za przestępstwa, o tyle drugie i trzecie służy jako szersza kategoria pojęciowa, pozwalająca na objęcie mianem prawa karnego także innych dziedzin prawa i kategorii odpowiedzialności, które posługują się szeroko rozumianą represją, a więc np. prawa wykroczeń, odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, odpowiedzialności dyscyplinarnej czy też odpowiedzialności lustracyjnej – por. J. Raglewski (w:) A. Zoll (red.), *Kodeks karny, część ogólna, tom I*, Warszawa 2007, s. 1254; M. Błaszczak (w:) M. Królikowski, R. Zawlocki (red.), *Kodeks karny. Komentarz, część ogólna, tom II*, Warszawa 2011, s. 1197 i n.; J. Majewski, *O wybranych pojęciach odpowiedzialności karnej* (w:) P. Kardas, T. Śroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla. Tom II*, Warszawa 2012, s. 312-313; W. Radecki, *Normatywne ujęcie wykroczenia*, Prok. i Pr. 2003, nr 2, s. 73 oraz W. Radecki, *Dezintegracja polskiego prawa penalnego*, Prok. i Pr. 2014, nr 9, s. 5-6. Co do ogólnych uwag dotyczących pojęcia odpowiedzialności o charakterze represyjnym por.: M. Sławiński, *Pojęcie tzw. przepisów o charakterze represyjnym – uwagi na tle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Sejmowy 2013, nr 5, s. 75 i n. wraz z powołanym tam orzecnictwem oraz zdanie odrębne sędziego TK Andrzeja Rzeplińskiego do wyroku z 21 października 2014 r., P 50/13 (OTK 2014, seria A, nr 9, poz. 103). Odnośnie ogólnych uwag dotyczących podziałów prawa karnego por. P. Hofmański, P. Kardas (w:) P. Hofmański (red.), *System prawa karnego procesowego, tom I. Zagadnienia ogólne, cz. I*, Warszawa 2013, s. 91-95 oraz A. Marek (w:) A. Marek (red.), *System prawa karnego...*, s. 27-34.

<sup>61</sup> Jako przykłady problemów wyłaniających się na styku prawa karnego i prawa wykroczeń w kontekście stosowania odpowiednich regulacji prawnych warto wskazać choćby na wypowiedzi judykatury dotyczące wątpliwości związanych z klasyfikacją danego czynu jako wykroczenia lub występku (por. postanowienie SN z 24 lutego 2006, I KZP 52/05, OSNKW 2006, nr 3, poz. 23 oraz wyrok SN z 18 maja 2009, III KK 25/09, LEX nr 524071), kwestię wątpliwości wyłaniających się na kanwie tzw. typów przepolowionych (por.: K. Liżyńska, *Z problematyki czynów przepolowionych* (w:) T. Kalisz (red.), *Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego*. Tom XXIX, Wrocław 2013, s. 253-266 oraz J. Raglewski, *Konstrukcja tzw. przepolowionych czynów zabronionych* (w:) A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger (red.), *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu*, Lublin 2011, s. 287-296), czy też na rozstrzygnięcia odnoszące się do problemu zakresu przedmiotowego prawa do odmowy udzielenia odpowiedzi na pytanie ze względu na zagrożenie odpowiedzialnością karną w przypadku świadków przesłuchiwanym w toku postępowania w sprawach o wykroczenia (por. przywołaną już uchwałę SN z 30 listopada 2004, I KZP 26/04).

<sup>62</sup> Por. Z. Duniewska (w:) Z. Duniewska, R. Hauser, M. Jaśkowska, M. Matczak, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego, tom I. Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 189-190.

<sup>63</sup> Por. m.in.: A. Marek, *Prawo wykroczeń...*, s. 8-16 i 22; A. Marek (w:) A. Marek (red.), *System prawa karnego...*, s. 46-47; T. Bojarski, *Polskie prawo...*, s. 17-18 i 26-29; W. Radecki (w:) M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*,

gruncie których podejmowane są próby uzasadnienia wyodrębnienia prawa wykroczeń jako części systemu prawa<sup>64</sup>, ale także i na poszczególne rozwiązania ustawowe, które dostarczają przykładów wzajemnego uwikłania i przenikania się tych dwóch obszarów refleksji prawnej<sup>65</sup>. To przesądza, że prawo wykroczeń wykazuje szczególne właściwości, stanowiąc w pewnym sensie dział prawa charakteryzujący się – co najmniej wedle stosunkowo powszechnie prezentowanego stanowiska – z jednej strony podobieństwami do prawa karnego, z drugiej do prawa administracyjnego.

Mając na uwadze tak nakreślony w swych ogólnych zarysach kontekst systemowy, nie może dziwić zasadność odwoływania się do ustaleń nauki prawa administracyjnego w przypadku stawiania pytań o model odpowiedzialności wykroczeniowej i jego funkcjonalność. Podejmując się próby bliższej charakterystyki występujących w tym wypadku powiązań i relacji pomiędzy tymi dwiema dziedzinami prawa, wskazać wypada zwłaszcza na dwa czynniki, które zdają się w szczególny sposób aktualizować potrzebę sięgania do tego rodzaju rozważań.

Pierwszy z nich wiąże się z historycznym rozwojem prawa wykroczeń jako osobnej dziedziny regulacji normatywnej. Już bowiem u zarania namysłu nad tą problematyką na przełomie XVIII i XIX wieku można zaobserwować odmienne i w zasadniczej mierze przeciwstawne teoretyczne koncepcje ujęcia prawa wykroczeń. Z jednej strony jest to model francuski, opierający się na zasadzie trójpodziału przestępstw, w ramach którego czyny określane mianem wykroczeń stanowią tę kategorię przestępstw, która charakteryzuje się odpowiednio niskim stopniem bezprawia, zasługując tym samym na łagodniejszą sankcję. Model ten w swym ogólnym założeniu sytuuje całokształt zagadnień związanych z odpowiedzialnością wykroczeniową w ramach odpowiedzialności karnej, przekazując rozpoznawanie spraw w tej materii orzecznictwu sądowemu<sup>66</sup>. Z drugiej zaś strony wskazuje się na odmienne rozwiązanie przyjęte w ramach tzw. modelu austriackiego, który określa się także mianem administracyjnego. W ramach tej koncepcji uznaje się, iż wykroczenia nie stanowią jednolitej kategorii czynów, można bowiem wśród nich wyróżnić te, które posiadają charakter kryminalny oraz takie, które godzą w prawidłowe funkcjonowanie

Warszawa 2011, s. 4-5; A. Gubiński, *Prawo wykroczeń*, Warszawa 1985, s. 31; Z. Gostyński, *Prawo wykroczeń w zarysie*, Katowice 1987, s. 9-10 oraz J. Skupiński, *Model polskiego prawa o wykroczeniach*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1974, *passim*.

<sup>64</sup> Podstawowe znaczenie w tym kontekście mają rozważania odwołujące się do trzech głównych, historycznie wyodrębnianych koncepcji (modeli) ukształtowania prawa wykroczeń, a więc francuskiej, austriackiej oraz pruskiej (niemieckiej). Dwie ostatnie spośród nich w czytelny sposób konotacji prawa administracyjnego poprzez wyróżnienie na płaszczyźnie materialnoprawnej dwóch kategorii wykroczeń: o charakterze kryminalnym oraz administracyjnym. Podział ten posiada swoje konsekwencje proceduralne, bowiem wykroczenia administracyjne są co do zasady poddawane orzecznictwu organów administracyjnych – por. A. Marek (w.): A. Marek (red.), *System prawa karnego...*, s. 34-36 oraz literaturę powołowaną poniżej, przy okazji charakterystyki poszczególnych modeli prawa wykroczeń.

<sup>65</sup> Tytułem przykładu można wskazać tutaj na konkretne przypadki tytułowego podwójnego karania, a więc gdy za to samo zachowanie dana osoba ponosi odpowiedzialność wykroczeniową i administracyjną. Co do poszczególnych przykładów takich sytuacji por. przykładowo: A. Zientara, *Odpowiedzialność karna i administracyjna za udział w znowie przetargowej – możliwość podwójnego ukarania* (w.): M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015, s. 103-108; A. Błachnio-Parzych, *Problem podwójnej karalności wykorzystania informacji przez tzw. insiderów pierwotnych* (w.): J. Jakubowska-Hara, C. Nowak, J. Skupiński (red.), *Reforma prawa karnego, propozycje i komentarze. Księga pamiątkowa Profesor Barbary Kunickiej-Michalskiej*, Warszawa 2008, s. 35-39; P. Wojciechowski, *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2016, s. 267-295 oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego: wyrok z 29 kwietnia 1998 r., K 17/97 (OTK 1998, nr 3, poz. 30), wyrok z 4 września 2007 r., P 43/06 (OTK 2007, seria A, nr 8, poz. 95) oraz wyrok TK z 18 listopada 2010 r., P 29/09 (OTK 2010, seria A, nr 9, poz. 104).

<sup>66</sup> Na temat francuskiego modelu prawa wykroczeń por.: A. Marek, *Prawo wykroczeń...*, s. 9; A. Marek (w.): A. Marek (red.), *System prawa karnego...*, s. 35; T. Bojarski, *Polskie prawo...*, s. 24 oraz J. Skupiński, *Model...*, s. 54-57.





organów administracji. Ta druga grupa, jako zdecydowanie liczniejsza, sprawia, iż prawo wykroczeń jest postrzegane jako dziedzina prawa silnie powiązana z prawem administracyjnym<sup>67</sup>. Dopełnieniem powyższego obrazu jest rozwiązanie przyjęte po raz pierwszy w 1871 r. w Prusach, określane mianem modelu mieszanego. Jakkolwiek przepisy dotyczące wykroczeń usytuowano w ustawie karnej, zaś orzecznictwo w tych sprawach poddano pod kognicję sądów, tym niemniej na zasadzie zastępstwa dopuszczono możliwość orzekania także przez organy administracyjne, tym samym starając się dokonać swoistej konwergencji prawa karnego i administracyjnego na płaszczyźnie rozwiązań procesowych<sup>68</sup>.

Nie wdając się w szersze uwagi natury historycznoprawnej podkreślić wypada, iż współcześnie znaczenie powyższych trzech źródłowych modeli odpowiedzialności za wykroczenia jest niezwykle istotne, stanowią one bowiem swoiste paradygmaty fundujące ramy dyskursu dotyczącego prawa wykroczeń<sup>69</sup>. Proponowane sposoby rozstrzygnięcia podstawowych problemów, takich jak określenie istoty wykroczenia, sposobu realizowania odpowiedzialności za jego popełnienie oraz spełnianych przez tę odpowiedzialność funkcji, pozwalają na wyznaczenie trzech możliwych sposobów uzasadniania odrębności prawa wykroczeń w systemie prawa, swoistości w zakresie materialnoprawnych i procesowych zasad odpowiedzialności oraz pozycji tej dziedziny prawa w stosunku do innych części systemu. Obrazowo rzecz ujmując, historycznie wyodrębniane modele ukształtowania prawa wykroczeń zakreślają obszar pomiędzy prawem karnym a prawem administracyjnym. Możliwe jest bowiem zarówno uznanie, iż w przypadku wykroczeń mamy do czynienia z częścią prawa karnego lub administracyjnego (modele francuski i austriacki) lub też – co wydaje się szczególnie interesujące i zarazem najtrudniejsze z teoretycznego i praktycznego punktu widzenia – poszukiwanie dla nich autonomicznej formuły, która pozwoliłaby usytuować je „pomiędzy” tymi dwiema dziedzinami prawa. O stopniu trudności, jakie wywołuje problem ukształtowania prawa wykroczeń bądź to w oparciu o jeden z powyższych paradygmatycznych modeli, bądź też poszukiwania dlań stosownej formuły alternatywnej, wykorzystującej odpowiednie cechy każdego z nich, przekonuje nasza własna historia legislacyjna w tym zakresie, a także toczone na gruncie piśmiennictwa debaty<sup>70</sup>.

<sup>67</sup> Na temat austriackiego modelu prawa wykroczeń por.: A. Marek, *Prawo wykroczeń...*, s. 10; A. Marek (w:) A. Marek (red.), *System prawa karnego...*, s. 35-36; T. Bojarski, *Polskie prawo...*, s. 25, oraz J. Skupiński, *Model...*, s. 57-62.

<sup>68</sup> Na temat pruskiego (niekiedy określanego też mianem niemieckiego) modelu prawa wykroczeń por.: A. Marek, *Prawo wykroczeń...*, s. 10; A. Marek (w:) A. Marek (red.), *System prawa karnego...*, s. 36; T. Bojarski, *Polskie prawo...*, s. 25-26 oraz J. Skupiński, *Model...*, s. 62-66.

<sup>69</sup> Jak zauważa T. Bojarski: „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” (*Ewolucja polskiego systemu prawa wykroczeń na tle rozwiązań europejskich*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, Prawo, vol. XL, Lublin 1993, s. 21). Podobnie tę kwestię ujmuje także O. Sitarz, *Materialne prawo wykroczeń. Część ogólna*, Warszawa 2015, s. 11.

<sup>70</sup> Co do omówienia rozwoju polskiego prawa wykroczeń w XX w. por. przede wszystkim: J. Skupiński, *Model...*, s. 71-165 wraz z obszernie powoływaną tam literaturą i przykładami konkretnych regulacji prawnych; J. Szumski, *Środki penalne w polskim prawie wykroczeń na tle doświadczeń praktyki*, Lublin 1995, W. Radecki (w:) M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks...*, Warszawa 2011, s. 7-35; S. Stachowiak, *Ewolucja polskiego systemu postępowania w sprawach o wykroczenia* w: B. Janiszewski (red.), *Nauka wobec współczesnych zagadnień prawa karnego w Polsce. Księga pamiątkowa ofiarowana Profesorowi Aleksandrowi Tobisowi*, Poznań 2004, s. 210-215; T. Bojarski, *Ewolucja...*, s. 25-30; M. Bojarski, *Ewolucja polskiego materialnego prawa o wykroczeniach*, *Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo CCXXI*, Wrocław 1992, s. 65-82; A. Marek, *Problemy reformy polskiego prawa wykroczeń. Refleksje na tle historycznym i prawnoporównawczym* (w:) Z. Cwiąkalski,

Antecedencje aktualnie obowiązującej regulacji wykroczeniowej nie stanowią jedynego czynnika, który skłania do uwzględnienia perspektywy systemowej. Drugim, równie ważnym, jest proces, który można określić mianem administratywizacji prawa wykroczeń, bądź też – ujmując tę kwestię z przeciwnego punktu widzenia – penalizacji stosunków administracyjnoprawnych<sup>71</sup>. Uogólniając, mowa tutaj o coraz częstszym posługiwaniu się przez ustawodawcę instrumentami prawnymi, najczęściej określanymi w języku prawnym jako kary pieniężne, opłaty dodatkowe, opłaty sankcyjne lub administracyjne kary pieniężne. Pojawiające się sporadycznie w latach 60 i 70 ubiegłego stulecia na gruncie regulacji dotyczących ochrony środowiska<sup>72</sup>, pod koniec lat 90 stały się częstym elementem ustaw z zakresu administracyjnego prawa materialnego<sup>73</sup>. Postępujący wzrost liczby tego rodzaju regulacji oraz pojawiające się na kanwie ich stosowania w praktyce wymiaru sprawiedliwości oraz działalności organów administracji publicznej problemy sprawiły, iż zagadnienie to stało się także przedmiotem rozważań i analiz prowadzonych w nauce prawa, tak karnego, jak i administracyjnego<sup>74</sup>. Nie sposób w tym miejscu choćby częściowo nawiązać

M. Szewczyk, S. Waltoś, A. Zoll (red.), *Problemy odpowiedzialności karnej. Księga ku czci Profesora Kazimierza Buchały*, Kraków 1994, s. 194-200; A. Gubiński, *Prawo...*, s. 1130.

<sup>71</sup> Omawiając instytucję kar pieniężnych w 1996 r. W. Radecki pisał, iż: „(...) nieopstrzeżenie pojawił się i rozrósł jakiś nowy rodzaj odpowiedzialności z istoty swej „penalnej” ponoszonej nie tylko przez osoby prawne i inne podmioty kolektywne, ale także przez osoby fizyczne. Przesłanki tej odpowiedzialności są niejasne (...) te formy odpowiedzialności okazują się niekiedy nader dotkliwe i surowsze nie tylko od odpowiedzialności za wykroczenia, ale i od odpowiedzialności karnej za przestępstwa” (*Kary pieniężne w polskim systemie prawnym, czy nowy rodzaj odpowiedzialności karnej?*, Przegląd Prawa Karnego 1996, nr 14-15, s. 16). Podobną charakterystykę tego zjawiska można odnaleźć w wydanym ponad 15 lat później, przywoływanym już wyroku z 18 października 2010 r., P 29/09, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż: „Nasiła się w nim [tj. polskim systemie prawnym – dop. P.K. i M.S.] tendencja do gwarantowania przestrzegania różnych obowiązków o charakterze publicznym, w tym głównie – daninowym, za pomocą sankcji ekonomicznych, nazywanych w różny sposób (np. dodatkowa opłata, dodatkowe zobowiązanie podatkowe, opłata z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia), ale z reguły bez użycia słowa „kara”. Sankcje te są wymierzone w trybie pozasądowym, chociaż z reguły ich stosowanie podlega sądowej kontroli co do legalności. Przesłanki ich stosowania mają z reguły charakter zbiektywizowany i nie nawiązują do winy „sprawcy”. W ten sposób, obok oficjalnego trybu pociągania do odpowiedzialności za czyny bezprawne wyczerpujące znamiona przestępstwa lub wykroczenia, zawinione przez sprawcę, oparte na kodeksach karnych, rozwija się poboczny nurt represjonowania przy pomocy sankcji ekonomicznych, często bardziej dolegliwych niż grzywny przewidziane przez prawo karne lub prawo wykroczeń, stosowanych bez zachowywania standardów ochronnych obowiązujących w postępowaniu karnym, w szczególności winy jako przesłanki odpowiedzialności, prawa do obrony i zasady *ne bis in idem*”. Odnosząc się do tego zjawiska, W. Sawczyn posłużył się sformułowaniem „proces penalizacji stosunków administracyjnych”, podkreślając, iż ze wzrostem liczby administracyjnych kar pieniężnych nie idzie w parze zmiana przepisów dotyczących postępowania w sprawie ich wymierzania. Dokonując bowiem przeniesienia czynów, które wcześniej stanowiły wykroczenia do sfery prawa administracyjnego zarazem dochodzi do zauważalnej zmiany standardu gwarancyjnego przysługującego jednostce (*Sąd administracyjny jako gwarant ochrony praw strony postępowania w przedmiocie wymierzania sankcji administracyjnych* (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011, s. 647). W podobny sposób wypowiedział się także L. Staniszevska, określając powyższe zjawisko jako „ukrywanie sankcji penalnej” (*Materiał i proceduralne zasady stosowane przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych* (w:) M. Błachucki (red.), *Administracyjne...*, s. 28. Por. także uwagi zamieszczone w uzasadnieniu powoływanego już wyroku z 14 października 2009, Kp 4/09.

<sup>72</sup> Por. W. Radecki, *Kary pieniężne w ochronie środowiska*, Bydgoszcz 1996, s. 13-37, który omawia rozwój przepisów przewidujących karę pieniężną w regulacjach prawnych dotyczących prawa ochrony środowiska począwszy od 1961 r. Zob. także L. Tyszkiewicz, *Problem odpowiedzialności karnej osób prawnych (zakładów pracy) w polskim systemie prawnym*, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego 1974, nr 54, *passim* oraz M. Mazurkiewicz, *Opłaty i kary pieniężne w systemie ochrony środowiska w Polsce (struktura prawna i funkcje)*, Wrocław 1986, *passim*.

<sup>73</sup> Klarownego obrazu, przedstawiającego zakres i stopień ekspansji przepisów przewidujących rozmaite kary i sankcje pieniężne w prawie administracyjnym dostarcza monografia D. Szumilo-Kulczyckiej, a zwłaszcza zestawienie przepisów z 49 ustaw przewidujących tego rodzaju środki (*Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 251-337). Warto w tym miejscu podkreślić, iż jakkolwiek zestawienie to prezentuje stan na rok 2004 r., tym niemniej wspomniane zjawisko nie straciło na swej żywiołowości.

<sup>74</sup> Wypracowane na przestrzeni ostatnich 25 lat piśmiennictwo dotyczące różnorodnych zagadnień wyłaniających się na kanwie sankcji administracyjnych, w tym przede wszystkim administracyjnych kar pieniężnych, jest niezwykle obszerne, obejmując zarówno monografie, artykuły, glosy, jak też stosowne fragmenty w komentarzach. Ograniczając się tutaj, ze względu na charakter tego opracowania i brak miejsca, do pozycji monograficznych warto wskazać przede wszystkim na: W. Radecki, *Kary pieniężne w ochronie...*; M. Król-Bogomiłska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001; D. Szumilo-Kulczycka, *Prawo...*; M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008; P. Burzyński, *Ustawowe określenie sankcji karnej*, Warszawa 2008; M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska: odpowiedzialność za szkody w środowisku i inne instrumenty*



do wyłaniających się na tej kanwie problemów, a także zaprezentować formułowane w piśmiennictwie stanowiska i koncepcje. Warto jednakże podkreślić, iż co do zasady, przyjmując niezbędne dla uogólnienia uproszczenie, można dostrzec dwa odmienne sposoby podejścia do tej tematyki. Przedstawiciele nauki prawa karnego skupiają się przede wszystkim na krytyce tego rodzaju regulacji, upatrując w nich przypadków zakamuflowanych form karania<sup>75</sup> czy też ucieczki od prawa karnego<sup>76</sup>. Wśród podnoszonych argumentów wskazuje się m.in. na niejednokrotnie wysoki poziom dolegliwości związanej z aplikacją administracyjnych kar pieniężnych, brak ogólnych zasad stosowania tych instytucji prawnych, a także niedostatki procedury administracyjnej w zakresie unormowań o charakterze gwarancyjnym w porównaniu do postępowania karnego<sup>77</sup>. Z kolei w nauce prawa administracyjnego podkreśla się swoistość wspomnianych środków, sytuując je w ramach szerszej kategorii pojęciowej, jaką jest odpowiedzialność administracyjna. Tym samym uznaje się, iż są to instrumenty prawne jak najbardziej właściwe dla prawa administracyjnego, służące zagwarantowaniu przestrzegania przepisów prawa, nawet przy uznaniu, iż stosowanie administracyjnych kar pieniężnych lub innych sankcji niesie ze sobą pewien stopień dolegliwości<sup>78</sup>. Nie oznacza to oczywiście, iż nie dostrzega się także problemów związanych z tego rodzaju instrumentami prawnymi i potrzeby formułowania w tym zakresie stosownej krytyki<sup>79</sup>. Dla potrzeb prowadzonych tutaj rozważań należy

*odpowiedzialności administracyjnoprawnej*, Warszawa 2008; A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Warszawa 2009; M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje...*, P. Majka, *Sankcje w prawie podatkowym*, Warszawa 2011; K. Kwaśnicka, *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2011; W. Radecki, *Ochrona środowiska w polskim, czeskim i słowackim prawie karnym. Studium prawnoporównawcze*, Warszawa 2013; E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013; M. Blachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne...* oraz P. Wojciechowski, *Model...* wraz z powoływana w tych opracowaniach literaturą oraz orzecznictwem.

<sup>75</sup> Por. D. Szumilo- Kulczycka, *Prawo...*, s. 13.

<sup>76</sup> Por. W. Radecki, *Rozwój przepisów karnych o ochronie środowiska w polskim prawie wykroczeń* (w:) T. Bojarski, M. Mozgawa, J. Szumski (red.), *Rozwój polskiego prawa wykroczeń*, Lublin 1996, s. 115 oraz M. Pacyna, *Z problematyki klasyfikowania przepisów represyjnych w obrębie jednego z modeli odpowiedzialności prawnej. Uwagi na marginesie postanowienia Sądu Najwyższego z 24 lutego 2006 r.*, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* 2007, z. 2, s. 5-6.

<sup>77</sup> Por. m.in. M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne...*, s. 20-26; D. Szumilo-Kulczycka, *Prawo...*, s. 24-29; P. Burzyński, *Ustawowe...*, s. 112-113; A. Blachnio- Parzych, *Sankcja administracyjna a sankcja karna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje...*, s. 657 i n. Co warto podkreślić, M. Stahl w tym kontekście wskazuje wręcz na „ekspansję doktryny prawa karnego” w obszarze rozważań dotyczących sankcji administracyjnych (*Wprowadzenie* (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje...*, s. 25). Por. także M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, *Studia Prawnicze* 2003, z. 4, s. 131, który stanowczo stwierdza: „Uważam, że należy z całą stanowczością przeciwstawić się (...) próbom sytuowania kar pieniężnych w obrębie odpowiedzialności karnej (penalnej). Kara pieniężna jest jednym z rodzajów sankcji administracyjnych i powinna być analizowana z punktu widzenia norm oraz konstrukcji prawa administracyjnego (a nie karnego)”.

<sup>78</sup> Por. m.in.: H. Nowicki (w:) Z. Duniewska, M. Górski, J. Jagielski, J. Kierzkowska, D. Kijowski, H. Nowicki, J. Stelmasiak, M. Szalewska, M. Zdyb, *System prawa administracyjnego, tom 7. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 628-649, gdzie zamieszczono obszernie rozważania dotyczące pojęcia sankcji administracyjnych wraz z odwołaniem się do poszczególnych typów sankcji w obowiązującym stanie prawnym oraz wskazaniem na ich konstytucyjne i konwencyjne podstawy; M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski (w:) S. Biernat, L. Bosek, L. Garlicki, T. Górzynska, M. Grzybowski, R. Hauser, J. Korczak, M. Masternak-Kubiak, M. Niedźwiedz, M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *System prawa administracyjnego, tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 361-378, gdzie w obszerny sposób omówiono dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące sankcji administracyjnych; W. Wincenciak, *Sankcje...*, s. 22-34; B. Wierzbowski, *Problem kar administracyjnych w demokratycznym państwie prawnym* (w:) P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla. Tom I*, Warszawa 2012, s. 961 i n. oraz P. Wojciechowski, *Model odpowiedzialności...*, s. 230-240.

<sup>79</sup> Jak zauważa Z. Duniewska (w:) Z. Duniewska, R. Hauser, M. Jaśkowska, M. Matczak, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego, tom 1...*, s. 188: „(...) przyjrzenie się wielu obowiązującym dzisiaj unormowaniom administracyjnoprawnym nie napawa optymizmem, jeśli uwzględnimy liczbę, wielorodzajowość i dotkliwość sankcji administracyjnoprawnych, bardzo często o typowo represyjnym charakterze, nakładanych w trybie i na zasadach „bardziej surowych” niż w prawie karnym (np. bez uwzględniania winy, błędu co do prawa, znikomej szkodliwości społecznej)”. D. K. Nowicki i S. Peszkowski postrzegają kary administracyjne jako przejaw „transpozycji międzygałęziowej funkcji penalnej”, która jednakże dokonywana jest w sposób bezrefleksyjny, bez uwzględnienia specyfiki prawa karnego i prawa administracyjnego (*Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych* (w:) M. Blachucki (red.),

podkreślić, iż jednym z głównych wyznaczników powyższych zmian jest, z jednej strony, poszerzanie zakresu czynów, których popełnienie stanowi podstawę do przypisania odpowiedzialności administracyjnej, zaś z drugiej przekształcanie zachowań zabronionych jako wykroczenia w zachowania stanowiące podstawę do przypisania odpowiedzialności administracyjnej<sup>80</sup>. Ta swoista depenalizacja pociąga za sobą najczęściej brak jakichkolwiek modyfikacji w zakresie ustawowego opisu danego zachowania i jego przedmiotowych elementów, zarazem prowadząc do zasadniczych zmian co do zasad postępowania i związanych z nim gwarancji procesowych<sup>81</sup>.

Refleksje powyższe uwidaczniają dwie zasadnicze kwestie związane z systemowymi uwarunkowaniami prawa wykroczeń. Po pierwsze, niezależnie od dominującej tendencji do ujmowania tej dziedziny prawa i związanej z nią problematyki przez pryzmat prawa karnego, jego dogmatyki, pojęć i metod, **wpływy prawa administracyjnego stanowią element, który coraz trudniej bagatelizować, traktując jako zagadnienie o charakterze jedynie drugorzędym**. Oddziaływanie to uwidacznia się bowiem także i w takich obszarach refleksji nad prawem wykroczeń, które posiadają dla tej dziedziny prawa fundamentalne znaczenie, a więc w odniesieniu do dyskusji nad istotą wykroczenia, charakterem przewidzianej za jego popełnienie odpowiedzialności oraz realizowanych w ten sposób funkcji<sup>82</sup>. Tym samym

---

*Administracyjne...*, s. 11-12. Por. także krytyczną analizę M. Kasińskiego, *Sankcje administracyjne a patologia w działaniu administracji* (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje...*, s. 149-161. W piśmiennictwie dostrzega się także brak ogólnych reguł związanych ze stosowaniem tego rodzaju sankcji, co znacząco utrudnia proces ich praktycznej aplikacji (por. m.in.: M. Blachucki, *Wstęp* (w:) M. Blachucki (red.), *Administracyjne...*, s. 5), zaś dobrego przykładu dostarcza brak instytucji przedawnienia w przypadku kar pieniężnych (R. Lewicka, M. Lewicki, J. Wyporska-Frankiewicz, *Kilka uwag na temat przedawnienia sankcji administracyjnych* (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje...*, s. 556-564).

<sup>80</sup> Warto przytoczyć w tym miejscu znamieny przykład podany przez W. Radeckiego. W art. 50 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1162) opisano 3 zachowania stanowiące wykroczenia. Ustawą nowelizującą z 2010 r. (ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw [Dz. U. z 2010 r., nr 28, poz. 145]) przepis ten został uchylony, zaś jednocześnie wprowadzono art. 53a, który w swym ust. 1 opisuje dokładnie takie same zachowania, jak uchylony art. 50, przy czym kwalifikowane już jednakże jako delikty administracyjne. Skutkowało to podniesieniem sankcji, w jej dolnym progu 200-krotnie, zaś w górnym 60-krotnie w stosunku do wcześniejszych kar groźących za popełnienie wykroczenia, nie wspominając już o przekształceniu zakresu gwarancji przysługujących poddanej tej odpowiedzialności jednostce (por. *Materialna treść czynów zabronionych pod groźbą kary pieniężnej (na przykładach z dziedziny ochrony środowiska)* (w:) P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla. Tom 2*, Warszawa 2012, s. 467-468).

<sup>81</sup> Por. W. Sawczyn, *Sąd administracyjny...* (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje...*, s. 647-657. Trafnie w tym kontekście stwierdza L. Staniszevska, iż: „Ustawodawca dokonując wyboru metody regulacji karnoprawnej bądź administracyjnoprawnej nie posługuje się jednolitymi i klarownymi regulacjami wyznaczającymi linię demarkacyjną pomiędzy tymi dwoma sposobami regulacji. Jest to zjawisko bardzo negatywne, bowiem wybór metody regulacji determinuje sposób postępowania w sprawach zmierzających do ustalenia i nałożenia sankcji, a także ilość gwarancji materialnych i procesowych dla sprawy naruszenia” (*Materialne i proceduralne...* (w:) M. Blachucki (red.), *Administracyjne...*, s. 30). Por. także A. Michór, *Status administrowanego w procesie nakładania sankcji administracyjnych* (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje...*, s. 574-583, który zauważa (s. 583), iż: „(...) z analizy statusu administrowanych w procesie nakładania sankcji administracyjnych wyłania się dość niepokojący obraz zmniejszania tak gwarancji materialnoprawnych, jak i proceduralnych dla stron postępowania, związanych z poszerzaniem zakresu odpowiedzialności administracyjnej, z jednoczesnym brakiem zapewnienia sądowej kontroli celowości stosowania sankcji administracyjnych. Większe prawa przysługują bowiem stronom w przypadkach oskarżeń o popełnienie błahych wykroczeń niż w sytuacji podejrzenia dopuszczenia się przez administrowanych deliktów administracyjnych zagrożonych niebotycznymi sankcjami, w tym często sięgającymi wielu milionów złotych karami pieniężnymi”. Zob. także uzasadnienie powoływanego już powyżej wyroku TK z 14 października 2009 r., Kp 4/09. Sprawa będąca przedmiotem rozstrzygnięcia w tym orzeczeniu dotyczyła kontroli prewencyjnej zgodności z Konstytucją m.in. przepisów kwalifikujących zachowanie polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości w ruchu drogowym jako delikt administracyjny zagrożony karą pieniężną. Jednym z mankamentów dostrzeżonej zmiany był brak efektywnych gwarancji procesowych dla jednostki. Jak zauważono: „Dopuszczalność dekryminalizacji przekroczeń prędkości nie zwalnia z obowiązku zachowania gwarancji proceduralnych”.

<sup>82</sup> W literaturze karnistycznej coraz częściej posługiwanie się przez ustawodawcę kategorią deliktów administracyjnych w miejsce wykroczeń jest co do zasady oceniane jako zjawisko negatywne – por. m.in. A. Marek, *Niedokończona reforma prawa wykroczeń* (w:) A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger, *Teoretyczne...*, s. 672-673, W. Radecki, *Zastępowanie odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną na przykładzie prawnej ochrony środowiska* (w:) A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger, *Teoretyczne...*, s. 546-547; M. Królikowski, R. Zawłocki, *Prawo...*, s. 39; W. Radecki, *Dezintegracja...*, s. 25-28 oraz W. Radecki (w:) M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks...*, s. 27.



jako aktualna wyłania się potrzeba poszukiwania takiej formuły rozważań, która, w ramach dominującego paradygmatu dyskursu o wykroczeniach, na wskroś prześlągniętego myślą karnistyczną, pozwoliłaby w efektywny sposób wykorzystać ustalenia i dorobek nauki prawa administracyjnego, gdzie coraz częściej przedmiotem dogmatycznych i teoretycznych analiz czyni się pojęcie odpowiedzialności administracyjnej w jej różnorodnych przejawach<sup>83</sup>. Dotychczasowa historia rozwoju prawa wykroczeń uwidacznia, iż podstawowe zagadnienia dotyczące istoty i charakterystyki prawa wykroczeń wymykają się prostym i jednoznacznym klasyfikacjom, tym samym skłaniając do baczniejszego przyjrzenia się rozwiązaniom o charakterze mieszanym, uwzględniającym konwergencję i synergię elementów karnych i administracyjnych<sup>84</sup>.

Druga z wyłaniających się w tym kontekście kwestii wiąże się ze szczególnym statusem, jaki zdaje się posiadać w przypadku prawa wykroczeń zagadnienie jego ugruntowania w ramach systemu prawa, a więc uzasadnienie odmienności jego dziedziny przedmiotowej, wyodrębnienia jej w oparciu o określone kryteria oraz ustalenie jej relacji w stosunku do innych dziedzin prawa. Jakkolwiek tak ujęte problemy są przedmiotem rozważań na gruncie niemalże każdej z dziedzin refleksji prawniczej, tym niemniej dla prawa wykroczeń zdają się one posiadać szczególne znaczenie. **Stawiając bowiem pytanie o charakter związków prawa wykroczeń z prawem karnym i administracyjnym, formułuje się zarazem pytanie o istotę prawa wykroczeń, a więc o to, co stanowi jego *genus proximum* oraz *differentia specifica*.** W szerszej perspektywie jest to nie tylko kwestia prostej demarkacji jednej dziedziny prawa pod względem jej przedmiotu, metody regulacji i celu przynależnej do niej grupy norm, ale przede wszystkim pytanie o celowość i sens tego wyodrębnienia.

Mając na uwadze powyższe spostrzeżenia, wydaje się, że bez ryzyka większego błędu zagadnienie przenikania się odpowiedzialności wykroczeniowej i administracyjnej w aspekcie podwójnego karania można ująć w formie pytania o zasadność i celowość posługiwania się przez ustawodawcę tymi dwoma reżimami odpowiedzialności. Innymi słowy, **czy funkcjonowanie obok siebie odpowiedzialności wykroczeniowej oraz administracyjnej w tych jej przejawach i formach, w których dubluje lub zastępuje ona odpowiedzialność za wykroczenia, jest uzasadnione?**

<sup>83</sup> Por. m.in.: A. Wróbel, *Odpowiedzialność administracyjna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych)*, Europejski Przegląd Sądowy 2014, nr 9, s. 33 i n.; E. Kruk, *Sankcja...*, s. 108-122; P. Korzeniowski, *Sankcyjna decyzja zobowiązująca jako instrument odpowiedzialności administracyjnej w prawie ochrony środowiska*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2015, nr 2, s. 11-16; P. Wojciechowski, *Model...*, s. 218-266 oraz M. Wincenciak, *Sankcje...*, s. 88-93, wraz z powołaną w tych opracowaniach literaturą i orzecznictwem.

<sup>84</sup> Warto podkreślić, że przedstawiciele nauki prawa administracyjnego, jakkolwiek co do zasady zajmujący krytyczne stanowisko wobec koncepcji traktujących administracyjne kary pieniężne jako część szeroko pojętego prawa karnego, zarazem dostrzegają niejednokrotnie potrzebę wykorzystywania dorobku nauki prawnego w tym zakresie – por. stanowcze stwierdzenie D. K. Nowickiego i S. Peszkowskiego: „W naszym przekonaniu nieuprawnionym działaniem ze strony doktryny prawa, w tym przede wszystkim prawa karnego, jest zatem zrównywanie administracyjnych kar pieniężnych z karami kryminalnymi. Czym innym jest bowiem wykorzystywanie *per analogiam* pewnych elementów dorobku prawa karnego na gruncie procesu wymierzania kar administracyjnych, przy uwzględnianiu ich specyfiki jako instrumentu prawnego, który ma swe źródła w prawie administracyjnym, czym innym zaś aprioryczne założenie, iż między karami administracyjnymi a karami kryminalnymi nie ma jakichkolwiek różnic” (*Kilka uwag...* (w:) M. Błachucki (red.), *Administracyjne...*, s. 13). W. Kisiel podkreśla zaś, iż można „mówić o narastającym przekonaniu wielu składów orzekających sądów administracyjnych, że sankcjonowanie prawa administracyjnego przez kary administracyjne nie powinno być poddane wyłącznie regułom typowym dla reglamentacji administracyjnej; wręcz przeciwnie, z ich represyjnego aspektu należy wyprowadzać ważne konsekwencje, bliskie, o ile nie tożsame ze standardami nauk i ustaw penalnych” (*Kary administracyjne i sankcje karne w ustawach „drogowych”* (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje...*, s. 306).



Tym samym problem podwójnego karania na styku prawa wykroczeń i prawa administracyjnego nabiera w tej perspektywie o wiele większego znaczenia niż gdyby tylko rozpatrywać konkretne przypadki multiplikowania się poszczególnych sankcji. Postawione powyżej pytanie to w istocie pytanie o „być albo nie być” prawa wykroczeń.

## II. Metodologiczne aspekty zagadnienia podwójnego karania

Przedstawione powyżej uwagi zdają się w dostateczny sposób uwidaczniać problematyczny charakter tytułowego tematu, jakim jest zjawisko przenikania się odpowiedzialności wykroczeniowej i administracyjnej w aspekcie podwójnego karania. Spośród wyłaniających się na tej kanwie wątpliwości warto w tym miejscu zwrócić uwagę przede wszystkim na kwestie natury metodologicznej. Próba doprecyzowania tytułowego zagadnienia poprzez jego dookreślenie i rozwinięcie, nie należy do zadań łatwych, bowiem pojęcia użyte do jego sformułowania posiadają problematyczny charakter. Na trudności, jakie niesie ze sobą pytanie o charakter odpowiedzialności wykroczeniowej, w wystarczający sposób wskazują już dotychczas poczynione uwagi w pkt. I tego opracowania<sup>85</sup>. Podobne trudności wyłaniają się w kontekście pojęcia odpowiedzialności administracyjnej. Zagadnienie to stanowi aktualnie przedmiot ożywionej dyskusji w nauce prawa administracyjnego, a także bywa poruszane w orzecznictwie (zarówno sądów administracyjnych, jak i Trybunału Konstytucyjnego) przy okazji analizy problemów związanych z praktyczną aplikacją tych instytucji prawnych, które stanowią wyraz realizacji tej odpowiedzialności. Jeśli zarazem wziąć pod uwagę obszerność regulacji administracyjnoprawnych oraz ich wewnętrzną różnorodność, związaną nie tylko z faktem normowania różnorodnych dziedzin życia społecznego, ale także i z szeroką gamą wykorzystywanych środków prawnych, dookreślenie czym jest odpowiedzialność administracyjna, jaka jest jej charakterystyka i zasady stosowania, a także czy w ogóle możliwe jest wyodrębnienie jej jednolitego modelu, staje się zagadnieniem niezwykle trudnym

<sup>85</sup> Warto w tym miejscu wspomnieć, że już na poziomie sposobu językowego ujęcia kategorii odpowiedzialności w przypadku prawa wykroczeń pojawiają się wątpliwości. Ustawodawca w art. 1 § 1 k.w. posłużył się bowiem sformułowaniem „odpowiedzialność za wykroczenie”, w przeciwieństwie do pojęcia „odpowiedzialność karnej”, które występuje w treści art. 1 § 1 oraz 116 k.k. W rezultacie, na poziomie regulacji ustawowych odpowiedzialność za wykroczenie stanowi odrębną kategorię odpowiedzialności niż odpowiedzialność karna (por. także uwagi J. Majewskiego, *O wybranych...* (w:) P. Kardas, T. Stroka, W. Wróbel, *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla. Tom 2...*, s. 315). Kwestia ta przedstawia się odmiennie z perspektywy unormowań konstytucyjnych. Zgodnie z utrwalonym poglądem Trybunału Konstytucyjnego, treść użytego w art. 42 ust. 1 Konstytucji pojęcia odpowiedzialności karnej jest szersza niż jej odpowiednik z art. 1 § 1 k.k., bowiem: „(...) obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialność za przestępstwa, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki”, zaś do tych zalicza się m.in. odpowiedzialność z tytułu wykroczenia (tak w wyroku z 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK 2003, seria A, nr 6, poz. 62). Z zagadnieniem tym koresponduje kwestia określenia systemowego umiejscowienia prawa wykroczeń. Jakkolwiek bowiem nauka prawa karnego traktuje wykroczenia jako jeden ze swych obszarów badawczych, tym niemniej próba bliższego doprecyzowania, w jakim stosunku i relacjach pozostaje prawo wykroczeń, rozumiane jako wyodrębniona część systemu prawa, do prawa karnego, daleka jest od jednolitości. Część autorów wprost zalicza prawo wykroczeń do prawa karnego (por. m.in. J. Warylewski, *Prawo karne...*, s. 32-34; T. Bojarski, *Polskie prawo...*, s. 25; M. Cieślak, *Polskie prawo...*, s. 15 czy też W. Cieślak, *Prawo karne...*, s. 18, który posługuje się określeniem „prawo karne wykroczeń”. Inni autorzy, opierając się na rozróżnieniu prawa karnego *sensu stricto* i prawa karnego *sensu largo*, sytuują wykroczenia w obrębie tej drugiej kategorii (por. m.in. O. Sitarz, *Materiałne...*, s. 21, A. Marek, *Prawo wykroczeń...*, s. 1-2 oraz A. Marek (w:) A. Marek (red.), *System prawa karnego...*, s. 3). Spotkać można wreszcie także i poglądy wskazujące jedynie na bliskie pokrewieństwo obu tych dziedzin prawa – por.: L. Gardocki, *Prawo karne...*, s. 2 oraz P. Kozłowska-Kalisz (w:) M. Mozgawa (red.), *Prawo karne...*, s. 23.



i skomplikowanym<sup>86</sup>. Wątpliwości dotyczące istoty i charakterystyki odpowiedzialności wykroczeniowej i administracyjnej przekładają się także na pytanie o to, jak rozumieć pojęcie kary na gruncie każdego z tych reżimów odpowiedzialności. Pytanie o to, co jest karą, choć z pozoru wydawać się może trywialne, w rzeczywistości zmusza do głębszych teoretycznoprawnych i systemowych analiz. Z jednej strony mamy bowiem do czynienia z konkretnymi sformułowaniami używanymi przez ustawodawcę, który w ramach poszczególnych przepisów jedno ze środków wprost określa mianem kar (niekiedy dodając odpowiednie dookreślenia, jak „administracyjne” itp.), zaś w innych wypadkach stosuje odmienną nomenklaturę (np. opłaty sankcyjne, opłaty, opłaty dodatkowe itp.). Przyjmowanie tego rodzaju techniki legislacyjnej powoduje, iż poprzestawanie na samym tylko poziomie językowym staje się w tym wypadku niewystarczające<sup>87</sup>. Wreszcie, samo wskazanie na problem „podwójnej karalności” wprost eksponuje zarówno kwestię konieczności dokonywania porównań instrumentarium wykorzystywanego przez oba interesujące nas tutaj reżimy odpowiedzialności, jak i sugeruje potrzebę poszukiwania takiej płaszczyzny dyskursu, z perspektywy której owa multiplikacja konsekwencji prawnych może być postawiona jako istotne zagadnienie o charakterze teoretycznym i dogmatycznym. Odmiennie niż w przypadku zbiegu z odpowiedzialnością karną, kumulacja odpowiedzialności wykroczeniowej i administracyjnej nie została rozstrzygnięta poprzez wprowadzenie do treści ustawy ogólnych zasad rozwiązywania takich przypadków<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> Por. literaturę powoływaną w przypisie 83. W tym miejscu wypada jedynie wskazać, iż jedną z zasadniczych trudności w analizie pojęcia odpowiedzialności administracyjnej wydaje się znaczna rozległość dziedziny przedmiotowej, której odpowiedzialność ta dotyczy. Prawo administracyjne posługuje się bowiem szerokim repertuarem różnorodnych instrumentów prawnych, spośród których kary pieniężne stanowią jedynie część. Dobre przykłady rozległości materii i różnorodności stosowanych instytucji prawnych służących sankcjonowaniu dostarczają m.in. następujące opracowania: A. Jaworowicz-Rudolf, *Funkcje sankcji administracyjnych w ochronie środowiska* (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje...*, s. 218 i n.; M. Górski, J. Kierzkowska, *Sankcje administracyjne w przepisach o odpadach* (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje...*, s. 260 i n. oraz J. Sługocki, A. Kalinowska-Sługocka, *Uwagi na temat sankcji administracyjnych w ustawie – Prawo farmaceutyczne* (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje...*, s. 282 i n. Jak się wydaje problematyka odpowiedzialności administracyjnej pociąga za sobą zarazem szereg zagadnień również wymagających stosownego opracowania i wyjaśnienia, jak choćby pojęcie sankcji administracyjnej, zasadności posługiwania się koncepcją kary administracyjnej oraz problemu realizacji poszczególnych funkcji przez szeroko pojęte organy administracyjne (por. M. Stahl, *Wprowadzenie...* (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje...*, s. 17-27 oraz L. Klat-Wertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna* (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje...*, s. 65-67).

<sup>87</sup> W przywoływanym już poprzednio wyroku TK z 29 kwietnia 1998 r., K 17/97 zwrócono uwagę, iż: „(...) nie można każdej kary pieniężnej utożsamiać z grzywną, a więc instytucją prawa karnego. Także prawo administracyjne przewiduje kary pieniężne, nie mające charakteru grzywny. (...) Nie sposób podzielić więc poglądu (...), że każda kara pieniężna jest synonimem grzywny i może być wymierzana tylko w postępowaniu karnym”, co zarazem wskazuje na konieczność poszukiwania istoty i funkcji danego środka prawnego (zob. także uzasadnienie wyroku TK z 4 lipca 2002 r., P 12/01, OTK 2002, seria A, nr 4, poz. 50). Podobne stanowisko zajmuje także D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo...*, s. 20-22 oraz W. Radecki, który konstatuje, iż: „(...) charakter środka prawnego nie zależy od tego, jak go nazwie ustawodawca, lecz od tego, jaka jest jego istota” (*Materiałna...* (w:) P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla. Tom 2...*, s. 464). Por. także J. Raglewski, *Model nadzwyczajnego złagodzenia kary w polskim systemie prawa karnego (analiza dogmatyczna w ujęciu materialnoprawnym)*, Kraków 2008, s. 18-24; L. Wilk, *Kary pieniężne w ustawie o grach hazardowych*, Prok. i Pr. 2011, nr 1, s. 149-150 oraz E. Hryniewicz-Lach, *Kara kryminalna w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2015, s. 221-237. Trudności z jednoznaczną klasyfikacją i charakterystyką różnorodnych instrumentów sankcjonujących rozszaniętych na systemie prawa są związane z zagadnieniem natury konstytucyjnej, a mianowicie z wykładnią pojęcia odpowiedzialności karnej, o którym mowa w art. 42 ust. 1 Konstytucji – por. szerzej na ten temat: W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Warszawa 2003, s. 389-391; M. Grzybowski, *Konstytucyjne ujęcie odpowiedzialności karnej (uwagi na marginesie wykładni art. 42 ust. 1 Konstytucji RP)* (w:) P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla. Tom II...*, s. 129 i n.; J. Majewski, *O wybranych...* (w:) P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla. Tom II...*, s. 323-333 oraz M. Sławiński, *Konstytucyjne uwarunkowania zasady nullum crimen sine lege – uwagi na marginesie wykładni art. 42 ust. 1 Konstytucji RP* (w:) I. Sepiolo (red.), *Nullum crimen sine lege*, Warszawa 2013, s. 25-40.

<sup>88</sup> P. Nowak, *Zbieg sankcji penalnej z sankcją administracyjną – de lege lata i postulaty de lege ferenda*, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* 2012, nr 3, formułuje postulat wprowadzenia do treści przepisów k.p.a. odpowiednika art. 11 k.k., a więc konstrukcji kumulacyjnego zbiegu przepisów ustawy.

Brak bowiem regulacji ustawowych, które spełniałyby funkcję swoistego *iunctim* pomiędzy tymi dwoma reżimami odpowiedzialności, a których wykładnia (jak to ma miejsce w przypadku art. 10 k.w.)<sup>89</sup> mogłaby stanowić przedmiot dalszych analiz. Rodzi to zatem konieczność odwoływania się do standardów konwencyjnych oraz konstytucyjnych jako źródła normatywnych gwarancji, wyznaczających dopuszczalne ramy dla regulacji ustawowych i podustawowych, zwłaszcza w tym aspekcie, w jakim ingerują one w prawa i wolności jednostki<sup>90</sup>.

W konsekwencji, podejmując temat przenikania się odpowiedzialności wykroczeniowej i administracyjnej w aspekcie podwójnego karania, stajemy nie tylko przed problemem wyboru stosownej metody i płaszczyzny jego analizy, ale także przed wątpliwościami dotyczącymi sensu i znaczenia kategorii pojęciowych, używanych do prowadzenia tego dyskursu, a co za tym idzie i z problemem jasnego i w miarę jednoznacznego uchwycenia istoty zjawisk, które stanowią przedmiot tej analizy. Ta wstępna ekspozycja problemów wyłania zatem trudność o znaczeniu metodologicznym, a mianowicie, w jaki sposób analizować i prowadzić dyskurs dotyczący podwójnego karania w aspekcie wzajemnych powiązań pomiędzy prawem wykroczeń a prawem administracyjnym? Można oczywiście skupić się na poszczególnych przypadkach regulacji prawnych, przewidujących zastosowanie wobec tego samego podmiotu za to samo zdarzenie konsekwencji przewidzianych w prawie wykroczeń i prawie administracyjnym. Niemniej jednak owo wąskie i kazuistyczne podejście nie wydaje się szczególnie pomocne w sytuacji, kiedy szerszym kontekstem analizy ma być zagadnienie modelu odpowiedzialności wykroczeniowej. Takie ujęcie tematu zakłada bowiem konieczność rozważenia i rozstrzygnięcia zagadnień, które odpowiedzialności tej pozwolą w sprawny i efektywny sposób funkcjonować, także w kontekście relacji do innych reżimów odpowiedzialności i środków prawnych wykorzystywanych w systemie prawa. W rezultacie skłania to do poszukiwania możliwie ogólnych i szerokich perspektyw dla prób uchwycenia kwestii przenikania się odpowiedzialności wykroczeniowej i administracyjnej. Spośród różnych teoretycznych możliwości podejścia do tytułowego tematu, zdecydowano się w tym opracowaniu obrać ten, który stawia pojęcie odpowiedzialności prawnej w centrum prowadzonych rozważań. Tym samym, **zagadnienie przenikania się prawa wykroczeń i prawa administracyjnego w aspekcie podwójnej karalności zostanie ujęte w perspektywie szerszej kategorii, jaką jest odpowiedzialność prawna**. Wydaje się bowiem, iż pojęcie to posiada znaczny teoretyczny potencjał, który – przy odpowiednim wykorzystaniu – stanowić może interesującą podstawę do uporządkowania

<sup>89</sup> Odnośnie do przewidzianej w tym przepisie instytucji tzw. idealnego zbiegu przepisów ustawy por.: P. Kardas, *Zbieg przepisów ustawy w prawie karnym. Analiza teoretyczna*, Warszawa 2011 wraz z powołanym tam orzecznictwem i literaturą; M. Kolendowska-Matejczuk, *Problematyka zgodności z zasadą ne bis in idem rozwiązania przyjętego w art. 10 § 1 kodeksu wykroczeń*, *Palestra* 2015, nr 9-10, s. 69-76, gdzie autorka wskazuje wątpliwości związane z konstytucyjnością powyższej regulacji, oraz K. Witkowska, *Idealny zbieg czynów karalnych w Kodeksie wykroczeń a zasada ne bis in idem*, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* 2012, z. 2, s. 109 i n.

<sup>90</sup> Por. m.in.: A. Wróbel, *Odpowiedzialność administracyjna...*, *Europejski Przegląd Sądowy* 2014, nr 9, s. 33 i n.; A. Błachnio-Parzych, *Sankcja...* (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje...*, s. 657 i n.; B. Nita, *Zakaz podwójnego karania w ujęciu konstytucyjnym*, *Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego* 2011, nr 2, s. 7 i n.; E. Kruk, *Zbieg odpowiedzialności administracyjnej i karnej*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2011, nr 4, s. 53-61 oraz P. Wojciechowski, *Zbieg odpowiedzialności administracyjnej opartej na sankcjach w postaci administracyjnych kar pieniężnych* (w:) M. Błachucki, *Administracyjne...*, s. 85-88.





dotychczasowej dyskusji, przede wszystkim poprzez skoncentrowanie debaty wokół kwestii związanych z odpowiedzialnością, ale także i ukierunkować jej dalszy rozwój. Pojęcie odpowiedzialności prawnej zostanie zatem wykorzystane jako swoiste teoretyczne narzędzie analizy, które posłużyć ma przede wszystkim do zbudowania odpowiedniej perspektywy dla rozważań tytułowego problemu. Wydaje się bowiem, iż taki sposób ujęcia pozwoli na ekspozycję pewnych elementów tytułowego zagadnienia, które zdają się być szczególnie istotne w perspektywie kary i karania, a także umożliwi ufundowanie i uzasadnienie płaszczyzny pozwalającej na ich konfrontację i porównanie. Należy mieć jednakże świadomość, iż przedstawiony tutaj sposób podejścia do tytułowego zagadnienia stanowi jedną z wielu propozycji i metod dyskursu w tym przedmiocie, nie aspirując zarazem do wyczerpującego i całościowego ujęcia wszystkich wyłaniających się na tym polu problemów. W tym kontekście rozważania te należy postrzegać jedynie jako próbę zarysowania pewnego sposobu analizy zjawiska podwójnej karalności na styku prawa wykroczeń i prawa administracyjnego, która jako taka sama wymaga jeszcze wielu uzupełnień i dalszego rozwinięcia.

### III. Pojęcie odpowiedzialności prawnej – próba sproblematyzowania

W pierwszej kolejności niezbędne jest nakreślenie kilku uwag, które pozwolą na bliższą charakterystykę pojęcia odpowiedzialności prawnej. Ze względu na ograniczone ramy tego opracowania, nie sposób tutaj zaprezentować i podjąć dyskusję z różnymi poglądami na temat odpowiedzialności prawnej, formułowanymi czy to na gruncie filozofii i teorii prawa, czy też w ramach rozważań prowadzonych w ramach szczegółowych dziedzin dogmatycznych. Z tego też powodu, poszukując stosownego punktu oparcia dla sproblematyzowania zagadnienia odpowiedzialności prawnej zdecydowano się na nawiązanie do uwag poczynionych przez W. Langa bez mała ponad 50 lat temu, nadal jednak cieszących się zainteresowaniem wśród przedstawicieli dyskursu teoretycznego i dogmatycznego<sup>91</sup>. W swoim opracowaniu: *Struktura odpowiedzialności prawnej. (Studium analityczne z dziedziny teorii prawa)*<sup>92</sup> W. Lang charakteryzuje kategorię odpowiedzialności prawnej jako „(...) zasadę ponoszenia przez podmiot przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej i przypisywalne prawnie określonemu podmiotowi w danym porządku prawnym”<sup>93</sup>. Tak ujęta odpowiedzialność stanowi „złożony zespół normatywnych konstrukcji pojęciowych”<sup>94</sup>, której podstawowym zadaniem jest dokonywanie przypisywania konsekwencji prawnych

<sup>91</sup> Por. m.in. następujące prace, w których można znaleźć nawiązania do tej koncepcji: M. Grzybowski, *Konstytucyjne...* (w:) P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla. Tom 2...*, s. 138; E. Kruk, *Sankcja...*, s. 101 oraz P. Wojciechowski, *Model...*, s. 127-128 wraz z powoływaną tam literaturą.

<sup>92</sup> *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Nauki Humanistyczno-Społeczne, Prawo VIII*, z. 31, s. 3 i n. Zob. także W. Lang, *Spór o pojęcie odpowiedzialności prawnej*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Nauki Humanistyczno-Społeczne, Prawo IX*, z. 37, s. 68.

<sup>93</sup> W. Lang, *Struktura...*, s. 12.

<sup>94</sup> *Ibidem*, s. 3.

danego zdarzenia określonego podmiotowi<sup>95</sup>. Odpowiedzialność prawna, będąca rezultatem historycznego rozwoju prawa<sup>96</sup>, stanowi strukturę, która jest na tyle elastyczna, iż pozwala się modyfikować w zależności od potrzeb danej dziedziny prawa i regulowanych przezeń stosunków społecznych<sup>97</sup>.

Opierając się na przytoczonej powyżej formule, nie wdając się szerzej w kwestie o charakterze szczegółowym, wypada po pierwsze zaznaczyć, że zaproponowane przez W. Langa ujęcie odpowiedzialności prawnej jako „zasady ponoszenia przez podmiot przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji” współgra z potocznymi intuicjami językowymi dotyczącymi tego pojęcia, na gruncie których postrzega się odpowiedzialność jako obowiązek ponoszenia konsekwencji za coś lub z powodu kogoś<sup>98</sup>. Co więcej, podobne podejście do tego zagadnienia można odnaleźć także na gruncie refleksji filozoficznej<sup>99</sup>. Tym samym, postulowana przez W. Langa koncepcja **oparcia istoty odpowiedzialności na aspekcie przypisywalności określonego podmiotowi konsekwencji prawnych pewnego zdarzenia** znajduje swoje wsparcie także poza obszarem dyskursu prawnego. Po drugie, tak rozumiane **pojęcie odpowiedzialności prawnej jest pojęciem ogólnym**, które ze swej istoty zdolne jest objąć całokształt zagadnień, które chcemy tutaj rozważyć. Kategoria odpowiedzialności, cechująca się zdaniem W. Langa stosowną elastycznością<sup>100</sup>, pozwala powiązać w jedną całość kwestie podmiotu ponoszącego tę odpowiedzialność, okoliczności, od spełnienia których zależy zastosowanie tej odpowiedzialności, sposobu jej stosowania oraz konsekwencji stanowiących rezultat jej przypisania. Tym samym już *prima facie* ujawnia się tutaj **złożony i wieloaspektowy charakter odpowiedzialności**, w przypadku którego zagadnienie kary jawi się jako jego organiczna część. Pozwala to, po trzecie już, na **wyznaczenie elementów konstrukcyjnych odpowiedzialności prawnej**:

<sup>95</sup> *Ibidem*, s. 14.

<sup>96</sup> Odnośnie do prawniczych konotacji terminu odpowiedzialność zob. uwagę H. Borowskiego, *Etyczne i polityczne aspekty odpowiedzialności* (w:) J. Pawlica (red.), *O odpowiedzialności. Moralny wymiar odpowiedzialności w życiu publicznym. Materiały III Jagiellońskiego Sympozjum Etycznego*, Kraków 4-5 czerwca 1990, Kraków 1993, s. 57.

<sup>97</sup> W. Lang, *Struktura...*, s. 39-40. Jak bowiem zauważa ten autor w *Spór o pojęcie...*, s. 68: „Być prawnie odpowiedzialnym” to tyle, co być prawnie kwalifikowanym do ponoszenia przewidzianych prawem ujemnych następstw za zdarzenia podlegające ujemnej kwalifikacji prawnej. Odpowiedzialność prawna, jako specyficzna więź instytucjonalna, może realizować się zarówno w postaci konstrukcji normatywnych odpowiedzialności podmiotowej, jak i odpowiedzialności przedmiotowej. Zakres pojęcia odpowiedzialności kształtuje się różnie”.

<sup>98</sup> Por. przykładowo: B. Dunaj (red.), *Współczesny słownik języka polskiego*. O=Ż, Warszawa 2007, s. 1079 oraz S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*. Tom 2. K-O, Warszawa 2003, s. 1165.

<sup>99</sup> Por. R. Ingarden, *O odpowiedzialności i jej podstawach ontycznych*, tłum. A. Węgrzecki (w:) R. Ingarden, *Książeczka o człowieku*, Kraków 1987, s. 73-74, który wyróżnia 4 sytuacje, w których pojawia się fenomen odpowiedzialności: (1) ponoszenie odpowiedzialności/bycie odpowiedzialnym za coś; (2) podejmowanie odpowiedzialności; (3) bycie pociągającym do odpowiedzialności oraz (4) działanie w sposób odpowiedzialny. Pierwsze trzy z nich już *prima facie* koncentrują się wokół swego przedmiotu, w każdym z tych wypadków mamy bowiem do czynienia z odniesieniem odpowiedzialności do „czegoś” – za co się ponosi tę odpowiedzialność, względem czego się ją podejmuje lub też z powodu czego jest się pociągającym do niej. Sytuacja wymieniona w pkt. 4 wyraźnie odróżnia się od trzech pierwszych już choćby z tego powodu, iż jest to odpowiedzialność, która „dopiero wyrasta w działanie” (s. 94) i jest ukierunkowana na przyszłe rezultaty (por. s. 94-97). Do koncepcji tej nawiązuje w swych pracach J. Filek, określając wyróżnione przez R. Ingardena sytuacje odpowiedzialności mianem aktów ukierunkowanych na odpowiedzialność, które umożliwiają nabycie przez podmiot stosownej kwalifikacji. Celem rozważań tego autora jest jednakże uzyskanie odpowiedzi na to, w jaki sposób ta kwalifikacja jest możliwa, co prowadzi do tzw. pierwotnej odpowiedzialności, stanowiącej relację zachodzącą w bycie (por. zwłaszcza najnowsza praca J. Filka, *Etyka. Reinterpretacja*, Kraków 2014, s. 233-239). Por. także H. Jonas, *Zasada odpowiedzialności*, tłum. M. Klimowicz, Kraków 1996, s. 167-180; G. Picht, *Pojęcie odpowiedzialności*, (w:) G. Picht, *Odwaga utopii*, tłum. K. Michalski, Warszawa 1981, s. 231 i n. oraz M. Rodzyńkiewicz, *Fenomen odpowiedzialności w refleksji filozoficznej a prawnokarne zasady odpowiedzialności*, *Problemy Prawa Karnego* 1997, nr 16, s. 5 i n.

<sup>100</sup> Por. W. Lang, *Struktura...*, s. 39.



- (1) **podmiotu odpowiedzialności**, a więc osoby lub jednostki organizacyjnej, wobec której odpowiedzialność jest stosowana;
- (2) **podstawy odpowiedzialności/przedmiotu odpowiedzialności**, a więc określenia tych okoliczności, które uzasadniają zastosowanie odpowiedzialności (innymi słowy, tego za co jesteśmy odpowiedzialni);
- (3) **zasad odpowiedzialności**, a więc sposobu, w jaki dokonuje się przypisywanie odpowiedzialności jej podmiotowi;
- (4) **konsekwencji nałożenia odpowiedzialności**, a więc charakterystyki negatywnych konsekwencji, będących rezultatem przypisania odpowiedzialności.

Propozycja wyróżnienia tych czterech elementów, inspirowana przede wszystkim rozważaniami J. Filka<sup>101</sup>, pozwala na sprobematyzowanie zagadnienia odpowiedzialności prawnej poprzez dookreślenie jego ram treściowych. Wyliczenie to nie aspiruje do miana wyczerpującego wskazania na konstytutywne elementy dla odpowiedzialności prawnej, lecz jedynie stanowi rezultat dookreślenia ogólnej formuły podanej przez W. Langa. Nawiązując do rozważań tego autora, wyróżnione tu elementy stanowiłyby właśnie ów „złożony zespół normatywnych konstrukcji pojęciowych”<sup>102</sup>, które – w zależności od specyfiki danego działu prawa, stawianych przed nim celów oraz regulowanych przezeń stosunków społecznych – mogłyby być w sposób cechujący się znaczną swobodą wypełniane treścią nabierając przez to odmiennego charakteru i pozwalając na typologiczne rozróżnienie poszczególnych kategorii odpowiedzialności.

Dyskurs oparty o pojęcie odpowiedzialności, po czwarte, zdaje się także wychodzić naprzeciw zarysowanym już powyżej problemom metodologicznym. O ile bowiem w miarę precyzyjne określanie tego, co kryje się pod pojęciem odpowiedzialności wykroczeniowej lub administracyjnej – zwłaszcza w kontekście konkretnych rozwiązań normatywnych, do których pojęcia te należałoby w konsekwencji odnosić, jawi się jako zadanie trudne, o tyle zaproponowana powyżej ogólna formuła kategorii odpowiedzialności pozwala nam pozostać wyłącznie na płaszczyźnie teoretycznej, bez wikłania się w spory dotyczące rozwiązań o charakterze szczegółowym. Już z tej racji zatem wydaje się narzędziem zdatnym do prowadzenia analizy dotyczącej zagadnień takich, jak pytanie o model odpowiedzialności wykroczeniowej i jego relacje do odpowiedzialności administracyjnej. Po piąte, kategoria odpowiedzialności zdaje się odgrywać szczególną rolę w przypadku prawa karnego. Niezależnie od tego, jak zechcemy zdefiniować, czym jest prawo karne, określić jego cele oraz wypełnić je konkretną treścią normatywną w postaci poszczególnych instytucji prawnokarnych, nie wydaje się, aby można było pominąć centralne usytuowanie kategorii odpowiedzialności – w tym wypadku odpowiedzialności karnej. Skoro bowiem prawo karne – w najbardziej ogólnym swym ujęciu – służyć ma zastosowaniu właściwej reakcji w odpowiedzi na negatywnie oceniane zachowanie sprawcy, to tym samym już na gruncie tej charakterystyki mamy do czynienia z odpowiedzialnością. Mając zaś na

<sup>101</sup> Por. J. Filek, *Ontologizacja odpowiedzialności. Analityczne i historyczne wprowadzenie w problematykę*, Kraków 1996, s. 21-43.

<sup>102</sup> W. Lang, *Struktura...*, s. 3.

względnie aktualny paradygmat ujmowania prawa wykroczeń jako części prawa karnego lub dziedziny prawa blisko z nim spokrewnionej, uwagi powyższe pozostają aktualne także w kontekście tytułowego tematu i związków prawa wykroczeń z prawem administracyjnym. Dochodzimy w tym miejscu do szóstego elementu, jakim jest związek odpowiedzialności z konsekwencjami jej zastosowania lub nałożenia. W tym przypadku kwestia podwójnego karania wyłania się w kontekście możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności i stosownego jej przypisania. Problem podwójnej karalności jawi się zatem jako przejaw szerszej ujętego problemu, jakim jest problem dublowania się reżimów odpowiedzialności.

#### IV. Zagadnienie podwójnego karania w kontekście pojęcia odpowiedzialności – zarys analizy

Dokonawszy charakterystyki odpowiedzialności prawnej w zakresie pozwalającym nie tylko na stosowną konceptualizację ale także i na jej operacjonalizację jako narzędzia analizy, przystąpić w tym miejscu wypada do próby konfrontacji poczynionych ustaleń z problematyką przenikania się odpowiedzialności wykroczeniowej i administracyjnej w aspekcie podwójnego karania. Zarysowana w poprzednim punkcie ogólna formuła odpowiedzialności prawnej pozwala na dokonanie rozróżnienia na te elementy, które są właściwe każdemu reżimowi odpowiedzialności występującemu w prawie ze względu na to, iż jest to przejaw odpowiedzialności prawnej, od tych, które są swoiste i właściwe dla poszczególnych jej typów. Jeżeli zatem postrzegamy odpowiedzialność jako „zasadę ponoszenia przez podmiot przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji”, to tym samym zarówno odpowiedzialność wykroczeniową, jak i odpowiedzialność administracyjną będą stanowiły tego rodzaju mechanizmy atrybucji negatywnie postrzeganych i wartościowanych przez prawo konsekwencji. Trudno zatem uznać tę ich cechę i wynikające z niej konsekwencje – a więc ukierunkowanie odpowiedzialności na zdarzeniu przeszłym, które z punktu widzenia systemu prawa jest postrzegane jako negatywne – za element, który wyróżniałby tylko jedną z nich (np. odpowiedzialność wykroczeniową), zaś byłby całkowicie obcy lub jedynie akcydentalny w przypadku drugiej. Jeżeli zatem chcemy dokonywać zróżnicowania poszczególnych rodzajów odpowiedzialności, niezbędne będzie rozważenie różnic w sposobie ukształtowania poszczególnych elementów składających się na ogólny schemat konstrukcyjny odpowiedzialności prawnej, a więc podmiotu odpowiedzialności, jej przedmiotu, zasad oraz stosowanych sankcji. Warto zatem pokrótce zwrócić uwagę na występujące pomiędzy odpowiedzialnością wykroczeniową i administracyjną w kontekście wyróżnionych w pkt III rozważań czterech elementów fundujących pojęcie odpowiedzialności prawnej.

Nie wdając się w szczegółową analizę konkretnych rozwiązań, lecz pozostając na gruncie rozważań o charakterze ogólnym, wypada w pierwszej kolejności wskazać, iż pomiędzy odpowiedzialnością wykroczeniową a administracyjną zachodzi różnica we wskazaniu podmiotów, które mogą być pociągane do odpowiedzialności.



W przypadku wykroczeń są to wyłącznie osoby fizyczne, zaś, co wynika z charakteru stosunków administracyjnoprawnych, w tym drugim przypadku możliwe jest przypisywanie odpowiedzialności także podmiotom konwencjonalnym, a więc osobom prawnym oraz jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. Kwestią dyskusyjną pozostaje pytanie, na ile różnica ta stanowi o fundamentalnej odmienności tych dwóch reżimów odpowiedzialności. Nie przesądzając w tym miejscu tego zagadnienia, warto wskazać, iż zarówno Kodeks karny, jak i Kodeks wykroczeń hołdują w tym względzie zasadzie *societas delinquere non potest*, stosownie do której podmiot konwencjonalny nie jest zdolny do bycia podmiotem odpowiedzialności karnej lub wykroczeniowej. Należy jednakże podkreślić, iż historyczny rozwój prawa uwidacznia, że zasada ta nie zawsze wchodziła w skład zasad stanowiących kanon prawa karnego<sup>103</sup>. Wskazuje się, iż także współcześnie dochodzi do ponownej ewaluacji posługiwania się tą zasadą, bowiem intensywność przemian rozwoju gospodarczego, w ramach którego częstymi aktorami są podmioty konwencjonalne, wymusza poszukiwanie stosownych rozwiązań normatywnych, które byłyby w stanie sprostać ewentualnym nieprawidłowościom i zagrożeniom. Stąd też podnoszony renesans koncepcji odpowiedzialności karnej lub *quasi*-karnej podmiotów zbiorowych<sup>104</sup>. Przejawem tego rodzaju odpowiedzialności jest w polskim systemie prawa ustawa z dnia 28 października 2008 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary<sup>105</sup>.

Tym samym, oparcie prawa karnego na koncepcji wyłącznej odpowiedzialności osób fizycznych wydaje się zasadą, która posiada uzasadnienie warunkowane społecznie i kulturowo, zależne poniekąd od aktualnego stanu stosunków społeczno-politycznych i przyjmowanego systemu wartości. W rezultacie wypada przychylić się do stanowiska B. Nity, która stwierdza, że: „(...) sama specyfika podmiotu, który ponosi tego rodzaju odpowiedzialność nie wyklucza jej karnoprawnego charakteru”<sup>106</sup>. Tym samym występujące w przypadku odpowiedzialności wykroczeniowej i administracyjnej różnice co do podmiotu zdolnego do ponoszenia odpowiedzialności wydają się stanowić kwestię drugorzędą, jedynie w pewnym stopniu wpływającą na występujące w tym wypadku odmienności. Innymi słowy, nie widać fundamentalnych przeszkód, dla których ustawodawca nie mógłby ukształtować odpowiedzialności wykroczeniowej jako takiej, którą mogą ponosić także podmioty konwencjonalne.

Analogiczny wniosek daje się wyprowadzić także w odniesieniu do drugiego z wyróżnionych elementów odpowiedzialności prawnej, a więc jej przedmiotu. Dotychczasowa praktyka ustawodawcy, polegająca na systematycznym zwiększaniu ilości deliktów administracyjnych, w tym poprzez przekształcanie czynów stanowiących wykroczenia, wskazuje, iż granica pomiędzy tymi dwoma rodzajami czynów, stanowiącymi podstawę do zastosowania skorelowanych z nimi mechanizmów

<sup>103</sup> Por. M. Filar (w:) A. Marek (red.), *System...*, s. 416.

<sup>104</sup> Por. *Ibidem* oraz B. Nita, *Postępowanie karne przeciwko podmiotom zbiorowym*, Sopot 2008, s. 11 oraz 50-116, gdzie zamieszczono obszernie uwagi prawnoporównawcze wraz z obszernym odesłaniem do literatury obcojęzycznej.

<sup>105</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1417 ze zm. Co do wątpliwości związanych z charakterem odpowiedzialności przewidzianym przez tę ustawę por. zwłaszcza M. Filar (w:) A. Marek (red.), *System...*, s. 427-428.

<sup>106</sup> B. Nita, *Postępowanie...*, s. 14.

odpowiedzialności, może być określona co najmniej jako płynna. Przywoływane już w pkt. I i II tego opracowania poglądy nauki prawa administracyjnego, które co do zasady w przychylny sposób odnoszą się do instytucji różnorodnych kar administracyjnych, poszukując dla nich stosownej formuły konstrukcyjnej i wsparcia teoretycznego, które pozwoliłoby na ich ugruntowanie, zarówno pod względem materialnoprawnym, jak i procesowym, w ramach systemu prawa administracyjnego, powodują, iż nie sposób nie stawiać pytania, jakie czynniki przesądzają, że właśnie to konkretne zachowanie stanowi podstawę dla czynu zabronionego jako wykroczenie, zaś inne podpada pod reżim odpowiedzialności administracyjnej. Oczywiście w tym kontekście należy odróżnić tzw. wykroczenia o charakterze kryminalnym, stanowiące najczęściej rezultat tzw. przepełnienia odpowiadających im przestępstw oraz wykroczenia dotyczące naruszania obowiązków o charakterze porządkowym<sup>107</sup>. Jak się wydaje, zjawisko to, a także jego przychylna recepcja w nauce prawa administracyjnego, stanowią dobitne potwierdzenie wynikających z historycznych doświadczeń związków prawa wykroczeń z prawem administracyjnym, których w szerszej perspektywie nie osłabiło ani uchwalenie kodyfikacji wzorowanej na Kodeksie karnym, ani też „usądowienie” procedury wykroczeniowej. W ten sposób dochodzimy do trzeciego z elementów mechanizmu odpowiedzialności, jaki stanowią zasady związane z jej realizacją. Występujące w tym aspekcie różnice wydają się łatwo uchwytnie. Z jednej bowiem strony mamy do czynienia z regulacją Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, która jest w zasadniczej mierze wzorowana na postępowaniu karnym i w wielu miejscach do tej procedury nawiązuje, co pociąga za sobą stosowanie odpowiedniego standardu gwarancyjnego. Z drugiej zaś strony realizacja odpowiedzialności z tytułu deliktów administracyjnych odbywa się w ramach postępowania administracyjnego, które jest następnie poddane kontroli sądowno-administracyjnej. Jakkolwiek z perspektywy praw i wolności jednostki poddanej tym reżimom odpowiedzialności kwestia ta posiada niezwykle istotne znaczenie (a także – co już wskazywano powyżej – stanowi jeden z ważniejszych mankamentów regulacji dotyczącej kar administracyjnych, na które zwraca się uwagę w piśmiennictwie), tym niemniej dla prowadzonych tutaj rozważań, a więc związanych z poszukiwaniem istotnych elementów pozwalających na zróżnicowanie odpowiedzialności wykroczeniowej i administracyjnej, nie wydaje się posiadać pierwszoplanowego znaczenia. Regulacje proceduralne jawią się bowiem jako swego rodzaju wtórne w stosunku do unormowań o charakterze materialnoprawnym. To charakter unormowań materialnoprawnych w istotnym, o ile nie decydującym stopniu, przesądza o właściwościach regulacji proceduralnych określających zasady i tryb pociągania do danego typu odpowiedzialności.

Pozostaje już zatem ostatni element, czwarty z kolei, jakim są konsekwencje nakładane w wyniku zastosowania odpowiedzialności. *Prima facie*, na co już wskazywano, administracyjne kary pieniężne przypominają możliwą do orzeczenia za popełnienie wykroczenia karę grzywny. Co więcej, niejednokrotnie wysokość kary

<sup>107</sup> T. Grzegorzczak (w): T. Grzegorzczak (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 25-26.





pieniężnej przewyższa najwyższe możliwe do orzeczenia grzywny, co z perspektywy jednostki może być postrzegane jako bardziej dolegliwe. Podkreślić jednakże wypada, iż analiza porównawcza konstrukcji obu rodzajów sankcji, realizowanych przezeń celów oraz ich oceny z perspektywy konstytucyjnej i konwencyjnej, stanowi odrębne, niezwykle obszerne zagadnienie. Z tego też powodu, w tym miejscu wypada zaznaczyć jedynie dwie interesujące z perspektywy tytułowego tematu kwestie. Po pierwsze, kara wymierzana za wykroczenie nie niesie ze sobą takiego ładunku dezaprobaty, jak kara nakładana w wyniku zastosowania odpowiedzialności karnej za popełnienie przestępstwa. Z zastosowaniem odpowiedzialności wykroczeniowej nie wiąże się bowiem tego typu społeczne potępienie, które towarzyszy odpowiedzialności karnej. Jak się zauważa w piśmiennictwie: „Uregulowanie kwestii porządkowych jako zasadnicze zadanie prawa wykroczeń sprawia, że kara za wykroczenie, stosunkowo łagodna w porównaniu z karami grożącymi za przestępstwa, ma służyć raczej zniechęcaniu sprawcy do ponownego naruszania reguł porządkowych, względnie powstrzymaniu go od kolejnych naruszeń niż przywracaniu poczucia sprawiedliwości. (...) Stąd w literaturze karze za wykroczenie przypisuje się przede wszystkim cel prewencyjno-wychowawczy, podkreślając, że ma ona oddziaływać na obywateli, którzy nie wykazują postaw antyspołecznych, a jedynie brak im niezbędnej społecznej samodyscypliny”<sup>108</sup>. Po drugie, o czym była już mowa we wcześniejszych częściach tego opracowania, coraz częściej w nauce prawa administracyjnego przyjmuje się stanowisko, iż kary administracyjne spełniają również funkcję represyjną. Tytułem przykładu warto tutaj przywołać stanowisko P. Wojciechowskiego, który w ramach prowadzonych przez siebie rozważań nad odpowiedzialnością administracyjną w prawie żywnościowym wyróżnia także sankcje administracyjne o charakterze represyjnym<sup>109</sup>. Uwzględniając te dwie uwagi można dostrzec występującą zbieżność także w obszarze funkcji realizowanych przez odpowiedzialność wykroczeniową i niektóre przejawy odpowiedzialności administracyjnej.

## V. Podsumowanie

Powyżej zaprezentowane zestawienie cech odpowiedzialności wykroczeniowej i administracyjnej dokonane przez pryzmat ogólnego pojęcia odpowiedzialności prawnej, wykorzystywanego tutaj jako swoiste pojęcie – narzędzie, uwidacznia znaczną zbieżność obu tych reżimów odpowiedzialności. Oczywiście, co należy w tym miejscu podkreślić, rozważania te stanowią jedynie zarys możliwej do przeprowadzenia w tym kontekście analizy. Tym samym, należy je traktować raczej jako wstęp do ewentualnej dyskusji niż stanowcze przesądzenie jakichkolwiek wniosków. Uwagi te uwidaczniają przede wszystkim niezwykle interesujący obszar dla teoretycznoprawnych i dogmatycznych analiz, zarówno ze strony nauki prawa karnego, jak i prawa administracyjnego, którym jest styk tych dwóch dziedzin prawa. W konsekwencji, odpowiedzialność wykroczeniowa, biorąc pod uwagę jej założenia konstrukcyjne,

<sup>108</sup> E. Hryniewicz-Lach, *Kara...*, s. 224.

<sup>109</sup> Por. P. Wojciechowski, *Model...*, s. 239-240.

nie wydaje się bowiem wcale tak odległa od odpowiedzialności administracyjnej z tytułu administracyjnych kar pieniężnych. Stwarza to zatem możliwość poszukiwania kompleksowych rozwiązań, które doprowadziłyby do zapewnienia spójności systemu prawa w tym obszarze poprzez wyeliminowanie wskazywanych już od pewnego czasu niedociągnięć, do których zaliczyć należy przede wszystkim zjawisko dublowania się reżimów odpowiedzialności oraz posługiwania się dwoma odmiennymi standardami gwarancyjnymi – właściwym prawu karnemu i prawu administracyjnemu. Zapewnienie systemowej spójności w omawianym zakresie związane jest z szeregiem aspektów, wśród których istotną rolę spełniać mogą właściwie ukształtowane reguły kolizyjne, zapobiegające w konkretnych wypadkach nieuzasadnionej kumulacji odpowiedzialności administracyjnej i wykroczeniowej. W tym kontekście prezentowane powyżej ujęcie stanowić może wsparcie dla tych poglądów i postulatów prezentowanych w piśmiennictwie, które wskazują na potrzebę poszukiwania pozaustawowych reguł umożliwiających redukcję konsekwencji wynikających ze stosunkowo częstego zjawiska przenikania się odpowiedzialności wykroczeniowej i administracyjnej, w razie zaś braku satysfakcjonujących rezultatów tego typu poszukiwań sygnalizują potrzebę rozważenia wprowadzenia do regulacji ustawowych właściwie ukształtowanych reguł kolizyjnych, służących do rozstrzygania przypadków dublowania się podstaw odpowiedzialności wykroczeniowej i administracyjnej<sup>110</sup>.

Konkludując, warto dowołać się do – jak się wydaje – trafnej konstatacji W. Langa, wskazującego przed laty, iż: „Skuteczność działań instytucjonalnych nie zależy od skonstruowania doskonałej definicji odpowiedzialności, lecz od odpowiedniego manipulowania historycznie ukształtowanymi w danej kulturze różnymi normatywnymi konstrukcjami odpowiedzialności. Znajomość analityczna struktury normatywnej owych konstrukcji oraz zbadanie ich funkcji społecznych w danym układzie instytucjonalnym i w danej kulturze prawnej, stanowią niezbędne warunki skutecznego działania”<sup>111</sup>.

<sup>110</sup> Poglądy wskazujące potrzebę poszukiwania tego rodzaju rozwiązań dają się odnaleźć także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W przywoływanym już poprzednio wyroku z 18 listopada 2010 r., P 29/09 stwierdzono, iż: „(...) obok oficjalnego trybu pociągania do odpowiedzialności za czyny bezprawne wyczerpujące znamiona przestępstwa lub wykroczenia, zawinione przez sprawcę, opartego na kodeksach karnych, rozwija się poboczny nurt represjonowania przy pomocy sankcji ekonomicznych, często bardziej dolegliwych niż grzywny przewidziane przez prawo karne lub prawo wykroczeń, stosowanych bez zachowywania standardów ochronnych obowiązujących w postępowaniu karnym, w szczególności winy jako przesłanki odpowiedzialności, prawa do obrony i zasady *ne bis in idem*. Trybunał Konstytucyjny uznaje za zasadne skrupulatne ocenianie tych *sui generis* karnych mechanizmów prawnych ze względu na wzorce konstytucyjne dotyczące szeroko pojętej odpowiedzialności o charakterze represyjnym”. Por. także J. Unterschütz, *Glosa do wyroku TK z dnia 18 listopada 2010 r., P 29/09*, Gdańskie Studia Prawnicze-Przegląd Orzecznictwa 2012, nr 1, s. 55 i n.

<sup>111</sup> W. Lang, *Spór...*, s. 69.





Prof. dr hab. Małgorzata Król-Bogomińska<sup>112</sup>

# Współczesne oblicze penalizacji deliktów administracyjnych. Czy warto przekształcać wykroczenia w delikty administracyjne?<sup>113</sup>

## Wprowadzenie

W tradycji polskiego prawa wykształcił się dwupodział czynów zabronionych pod groźbą kary na przestępstwa i wykroczenia. Oznaczało to równoległość kształtowania się dwóch wyodrębnionych dziedzin prawa: prawa karnego i prawa wykroczeń. W obrębie tych dwóch dziedzin zdarzały się niekiedy „przesunięcia”. Przykładem może być ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego<sup>114</sup> czy w nowszych już czasach – np. przesunięcie przestępstwa z art. 178a § 2 k.k., typizującego prowadzenie pojazdu innego niż mechaniczny na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub w strefie ruchu do wykroczeń (zob. art. 87 § 1a k.w.)<sup>115</sup>.

Z biegiem lat (w zasadzie od lat siedemdziesiątych) coraz wyraźniej zaczęły pojawiać się w polskim systemie prawa jeszcze inne uregulowania stwarzające możliwość penalizacji określonych naruszeń w trybie administracyjnym. Naruszenia te zwykle się określać mianem deliktów administracyjnych.

Ukształtowanie się tej triady penalizowanych naruszeń sprawia, że istniejący od lat dylemat dotyczący zasadności zaliczania rozmaitych naruszeń do przestępstw albo wykroczeń pogłębia współcześnie coraz częściej pojawiające się pytanie o to, czy dokonując „przesunięć” warto ramy tego wyboru poszerzać o jeszcze inny rodzaj naruszenia nazywany mianem deliktu administracyjnego.

<sup>112</sup> Katedra Prawa Karnego w IPK WPiA UW oraz Zakład Prawa Konkurencji w INP PAN.

<sup>113</sup> Stan na dzień 1 maja 2016 r.

<sup>114</sup> Dz.U. 1966 nr 23 poz. 149.

<sup>115</sup> Zob. art. 12 pkt 3 ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247).

Temat konferencji zorganizowanej w ramach Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 11 kwietnia 2016 r. wyraźnie oscylował wokół pytania o granice między wykroczeniami i deliktami administracyjnymi i wokół specyfiki zasad odpowiedzialności, a zwłaszcza penalizacji opartej o uregulowania należące do tych dwóch dziedzin prawa. Warto oczywiście mieć świadomość, że tematyka „przesunięć” z jednej dziedziny prawa do innej – jest szczególnie żywa, gdy chodzi o prawo administracyjne i prawo karne *sensu stricto*.

## I. Wzrost znaczenia i zakresu penalizacji deliktów administracyjnych

### 1.

Współcześnie w polskim systemie prawa wyraźnie zaznacza się kontynuowanie trwającej – jak wspomniano – od lat tendencji do operowania karami pieniężnymi stosowanymi także w trybie administracyjnym. Administracyjne kary pieniężne cechuje znaczący nieraz stopień dolegliwości, przewyższający nawet wielokrotnie dolegliwość kar wymierzanych za przestępstwa. Organami właściwymi w zakresie wydawania decyzji administracyjnych o nakładaniu pieniężnych z tytułu deliktów administracyjnych są organy administracji. Od decyzji tych organów istnieje możliwość wnoszenia środków odwoławczych do sądów. Zależnie od rodzaju postępowań, oznacza to możliwość wnoszenia odwołań do sądów powszechnych albo administracyjnych. Tym samym postępowania tego rodzaju zaliczane są do grupy tzw. postępowań o charakterze administracyjno-sądowym.

Przykładem dziedziny prawa zawierającej uregulowania dające podstawę do nakładania szczególnie wysokich kar pieniężnych przez organ administracji są uregulowania zaliczane do szeroko rozumianego prawa regulacyjnego, takiego jak prawo antymonopolowe, prawo energetyczne, czy prawo telekomunikacyjne, a także prawa obejmującego uregulowania dotyczące rynków finansowych. Uregulowania tego rodzaju dostarczają przy tym przykładów możliwego nakładania kar pieniężnych, nieraz bardzo wysokich nie tylko na podmioty zbiorowe (głównie przedsiębiorców), ale także na osoby fizyczne (zarówno będące przedsiębiorcami indywidualnymi, jak i na osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami, aczkolwiek biorące w różnych formach udział w prowadzeniu działalności gospodarczej przedsiębiorców).

### 2.

Na przykład w prawie antymonopolowym kary pieniężne mogą być nakładane przez organ administracji, tj. Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK)<sup>116</sup>, na przedsiębiorców w wysokości do 10 % obrotu osiągniętego w roku poprzedzającym wydanie decyzji z tytułu praktyk ograniczających konkurencję (np. zmywy kartelowe), dokonanie koncentracji bez zgody Prezesa UOKiK. Ponadto kary pieniężne – i to wysokie – mogą być nakładane także z tytułu naruszeń

<sup>116</sup> Zob. ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów z 2007 r. (tekst jedn. Dz. U. 2015, poz. 184 ze zm.).



proceduralnych (np. za udaremnianie lub utrudnianie kontroli czy nieudzielenie informacji żądanych przez organ). Kary te, niegdyś dużo niższe, zostały z dniem wejścia Polski do UE znacznie podwyższone. Górną granicę podwyższono wówczas do 10.000 razy wyższej wysokości. Od tamtej pory kary pieniężne nakładane na przedsiębiorców z tytułu naruszeń proceduralnych mogą być mianowicie nakładane do wysokości stanowiącej równowartość 50.000.000 euro. Osobnym rodzajem kar są te, które mogą być nakładane z tytułu opóźnienia w wykonaniu orzeczenia – w tych przypadkach do wysokości stanowiącej równowartość 10.000 euro za każdy dzień opóźnienia. Zdarza się, że kary nakładane na przedsiębiorcę w tym trybie osiągają znaczącą wysokość. W praktyce nie stroniono od wymierzania nawet bardzo wysokich kar. Tytułem przykładu można wskazać kary nałożone na grupę przedsiębiorców będących uczestnikami kartelu cementowego w łącznej wysokości – 4411.586.477 zł (decyzja z dnia 8.12. 2009 r. nr DOK-7/2009)<sup>117</sup>. Z kolei w sprawie kartelu na rynku telefonii ruchomej i usług telewizji mobilnej na Centertel, PTC, Polkomtel, P4 – zostały nałożone kary w łącznej wysokości 113.288.490 zł (decyzja z dnia 23.11.2011 r., DOK 8/2011)<sup>118</sup>.

Do najwyższych kar z tytułu naruszeń proceduralnych nałożonych przez Prezesa UOKiK można zaliczyć karę dla Polkomtela S.A. za brak współdziałania w toku kontroli – w wysokości 130.689.900 zł (decyzja z dnia 24.02.2011 r., nr DOK-1/2011)<sup>119</sup>. Z kolei na Polską Telefonię Cyfrową sp. z o.o. nałożona została kara w wysokości 123.246.000 zł za brak współdziałania w toku kontroli (decyzja z dnia 4.11.2010 r., DOK 9/2010)<sup>120</sup>.

Warto odnotować, że poza możliwością nakładania – jak wskazano – bardzo wysokich kar pieniężnych w trybie administracyjnym na przedsiębiorców – w prawie antymonopolowym w wyniku jednej z nowelizacji w ostatnim czasie<sup>121</sup> pojawiła się dodatkowo możliwość nakładania wysokich kar pieniężnych na osoby fizyczne nie będące przedsiębiorcami. Istotną zmianę w tym zakresie przyniosła nowelizacja ustawy oklik dokonana w drodze ustawy z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego<sup>122</sup>, która weszła w życie w dniu 18 stycznia 2015 r.

Przy okazji tej nowelizacji stworzono bowiem daleko idące podstawy penalizacji zachowań osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami – w trybie administracyjnym. Ustawą z dnia 10 czerwca 2014 r. wprowadzono mianowicie – zgodnie z art. 106a ustawy oklik – możliwość nakładania kar pieniężnych do wysokości 2 000 000 zł na osoby zarządzające za umyślne dopuszczenie do naruszenia przez

<sup>117</sup> Decyzja Prezesa UOKiK została w tej sprawie zmieniona wyrokiem SOKiK z dnia 13.12. 2013 r., XVII Ama 173-178/10 (obniżenie kar do 339 mln zł). Sprawa jest w toku.

<sup>118</sup> Decyzja ta została uchylona wyrokiem SOKiK z dnia 19.06 2015 r., XVII Ama 112/12, sprawa jest w toku.

<sup>119</sup> Decyzja ta została zmieniona wyrokiem SOKiK z dnia 18.06.2014 r., XVII Ama 145/11 (obniżenie kary do 3.960.300 zł). Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 20.10.2015 r., VI Aca 1478/14 uchylił wyrok SOKiK i zwrócił sprawę sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia. Tak więc również ta sprawa jest w toku.

<sup>120</sup> Decyzja ta została zmieniona wyrokiem SOKiK z dnia 23.04.2015 r., XVII Ama 136/11 (obniżona została kara dla T-Mobile Polska do 1.232.460 zł).

<sup>121</sup> Zob. ustawa z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. 2014 r., poz. 945). Ustawa ta weszła w życie w dniu 18 stycznia 2015 r.

<sup>122</sup> Dz. U. 2014 r., poz. 945.

przedsiębiorcę zakazów niektórych wymienionych w ustawie porozumień ograniczających konkurencję.

W prawie antymonopolowym stosowanie kar pieniężnych także wobec osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami ma długą tradycję<sup>123</sup>. Utrzymując dotychczasowe podstawy odpowiedzialności osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami – obecnie zakres odpowiedzialności osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami został jednak radykalnie poszerzony o nowe pola. Nowość polega tu głównie na odniesieniu tej odpowiedzialności do sfery materialnoprawnych naruszeń zakazu porozumień ograniczających konkurencję. Jedną z głównych zmian wprowadzonych w drodze ustawy nowelizującej jest mianowicie zamieszczenie w ustawie przepisów będących podstawą odpowiedzialności osób zarządzających w sprawach o porozumienia ograniczające konkurencję, które „umyślnie dopuściły przez swoje działanie lub zaniechanie do naruszenia przez tego przedsiębiorcę niektórych zakazów porozumień ograniczających konkurencję”<sup>124</sup>.

### 3.

Sięgając także do innych przykładów, można odnotować wiele ustaw, w których sukcesywnie dodawano administracyjne kary pieniężne, które mogą być nakładane na przedsiębiorców. Miało to miejsce czasem w przypadkach, gdy we wcześniejszych uregulowaniach możliwe było stosowanie sankcji wyłącznie czysto administracyjnych (bez środków penalnych). Przykładem takiego uregulowania może być ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe<sup>125</sup>, gdzie do art. 138 ustawą z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz o zmianie innych ustaw<sup>126</sup> z dniem 7 stycznia 2002 r. wprowadzono poprzez art. 138 ust. 3 pkt 3a tej ustawy możliwość nakładania kar finansowych do wysokości 1.000.000 zł na bank przez Komisję Nadzoru Bankowego (a od 19 września 2006 przez Komisję Nadzoru Finansowego<sup>127</sup>) w razie stwierdzenia, że bank nie realizuje udzielonych przez Komisję zaleceń lub działalność banku jest wykonywana z naruszeniem prawa lub statutu albo stwarza zagrożenie dla interesów posiadaczy rachunków bankowych. Obecnie od dnia 1 listopada 2015 r.<sup>128</sup> kara administracyjna może być wymierzona w wysokości do 10% przychodu wykazanego w ostatnim zbadanym sprawozdaniu finansowym, a w przypadku braku takiego sprawozdania – w wysokości do 10% prognozowanego przychodu określonego na podstawie sytuacji ekonomiczno-finansowej banku.

Od początku obowiązywania tej ustawy ww. Komisja może nakładać także – na podstawie art. 141 ustawy – Prawo bankowe na członków zarządu banku kary pieniężne do wysokości trzykrotnego miesięcznego wynagrodzenia brutto tej osoby,

<sup>123</sup> Dotąd jednak kary takie – jeśli chodzi o górny pułap wymiaru – nie były szczególnie wysokie. Od początku lat 90. po chwilę obecną możliwe jest nakładanie kar pieniężnych, w szczególności na osoby pełniące funkcję kierowniczą lub wchodzące w skład organu zarządzającego przedsiębiorcy za naruszenia proceduralne, za niezgłoszenie zamiaru koncentracji czy niewykonanie orzeczeń organu antymonopolowego lub sądów (w obecnym stanie prawnym zob. art. 108 ustawy okik).

<sup>124</sup> Zob. art. 6a w zw. z art. 4 pkt 3a ustawy okik.

<sup>125</sup> Dz.U.2015.128 j.t. ze zm.

<sup>126</sup> Dz. U. Nr III, poz. 1195.

<sup>127</sup> Zob. zmiana z ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. 2006, poz. 1119).

<sup>128</sup> Zob. zmiana z ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz.U. 2015, poz. 1513).



wyliczonego na podstawie wynagrodzenia za ostatnie 3 miesiące przed nałożeniem kary – w razie niewykonywania zaleceń dotyczących prowadzenia działalności z naruszeniem przepisów prawa, statutu, odmowy udzielenia wyjaśnień, czy określonych informacji. Obecnie od dnia 1 listopada 2015 r.<sup>129</sup> kary te mogą być nakładane do wysokości 20.000.000 zł.

#### 4.

W 2015 r. rozpoczęto prace nad projektem rządowym<sup>130</sup> zawierającym propozycje daleko idącego podwyższenia administracyjnych kar pieniężnych przewidzianych w drodze ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych<sup>131</sup>.

W projekcie tym zaproponowano zmianę art. 96 ust. 6 ww. ustawy, polegającą na podwyższeniu kary pieniężnej – w przypadku rażącego naruszenia wskazanych tu obowiązków – dla osoby pełniącej funkcję członka zarządu spółki publicznej lub towarzystwa funduszy inwestycyjnych będącego organem funduszu inwestycyjnego zamkniętego (z dotychczasowej wysokości do 100.000 zł do wysokości 8.000.000 zł).

W projekcie tym zaproponowano również dodanie nowego przepisu ust. 6a do art. 96 dającego podstawę do nakładania kary pieniężnej do wysokości 8.000.000 zł na członka rady nadzorczej lub członka innego organu nadzorującego spółki publicznej towarzystwa funduszy inwestycyjnych będącego organem funduszu inwestycyjnego zamkniętego – w przypadku rażącego naruszenia wskazanych w ustawie obowiązków, gdy naruszenie to nastąpiło w związku z niewykonywaniem lub nie należytych wykonywaniem zadań przez tę osobę.

Również w projektowanej zmianie art. 97 zaproponowano (przez dodanie ust. 1a) podwyższenie wysokości administracyjnych kar pieniężnych za niedokonanie w terminie wskazanego tu zawiadomienia dla osób fizycznych (z dotychczasowej wysokości do 100.000 zł do wysokości **8.000.000 zł** oraz dla innych podmiotów do wysokości 40.000.000 zł lub do kwoty stanowiącej równowartość 5% całkowitego obrotu wykazanego w ostatnim zbadanym sprawozdaniu finansowym za rok obrotowy, jeżeli przekracza ona 40.000.000 zł).

#### 5.

Można również dostrzec inne jeszcze drogi wiodące do poszerzenia zakresu stosowania administracyjnych kar pieniężnych. Bywa, że jest to proces towarzyszący dekryminalizacji. Przykładem tego rodzaju procesu jest ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi<sup>132</sup>, która zastępując poprzednio obowiązującą ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami

<sup>129</sup> Zob. zmiana z ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz.U. 2015, poz. 1513).

<sup>130</sup> Zob. <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/12/12268400/12272034/dokument180116.pdf>. Na ten temat D. Nowicki, S. Peszkowski, *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych* (w:) M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015, s. 11.

<sup>131</sup> Dz.U. 2013, poz. 1382 j.t. ze zm.

<sup>132</sup> Dz.U. 2014, poz. 94 j.t. ze zm.

wartościowymi weszła w życie w dniu 24 października 2005 r.<sup>133</sup>. W drodze ustawy o obrocie instrumentami finansowymi dokonano częściowej dekryminalizacji naruszenia polegającego na manipulacji instrumentem finansowym. Niektóre formy takiej manipulacji pozostały przestępstwami, niektóre zaś stały się deliktami administracyjnymi. Kryterium „przepełniającym” naruszenia tego rodzaju uczyniono sposób, w jaki dokonywana jest manipulacja.

W kategorii przestępstw (zgodnie z art. 183 ust. 1 w zw. z art. 39 ust. 2 pkt 1-3, pkt 4 lit. a lub pkt 5-7) pozostawiono mianowicie takie na przykład rodzaje manipulowania jak:

- składanie zleceń lub zawieranie transakcji wprowadzających lub mogących wprowadzić w błąd co do rzeczywistego popytu, podaży lub ceny instrumentu finansowego;
- składanie zleceń lub zawieranie transakcji powodujących nienaturalne lub sztuczne ustalenie się ceny jednego lub kilku instrumentów finansowych;
- składanie zleceń lub zawieranie transakcji, z zamiarem wywołania innych skutków prawnych niż te, dla osiągnięcia których faktycznie jest dokonywana dana czynność prawna;
- rozpowszechnianie za pomocą środków masowego przekazu, w tym Internetu, lub w inny sposób fałszywych lub nierzetelnych informacji albo pogłosek, które wprowadzają lub mogą wprowadzać w błąd w zakresie instrumentów finansowych – przez dziennikarza, jeżeli nie działał on z zachowaniem należytej staranności zawodowej albo jeżeli uzyskał z rozpowszechniania takich informacji bezpośrednią lub pośrednią korzyść majątkową lub osobistą dla siebie lub innej osoby, nawet działając z zachowaniem tej staranności.

Przestępstwa te podlegają grzywnie do 5.000.000 zł albo karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5, albo obu tym karom łącznie.

Zgodnie z art. 183 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi przestępstwem jest także wejście w porozumienie z inną osobą mające na celu ww. manipulację. Taki czyn zagrożony jest karą grzywny do 2.000.000 zł.

Natomiast do kategorii deliktów administracyjnych (zgodnie z art. 172 ust. 1 w zw. z art. 39 ust. 2 pkt 4 lit. b lub pkt 8 oraz art. 172 ust. 2) zaliczono takie rodzaje manipulowania jak:

- rozpowszechnianie za pomocą środków masowego przekazu, w tym Internetu, lub w inny sposób fałszywych lub nierzetelnych informacji albo pogłosek, które wprowadzają lub mogą wprowadzać w błąd w zakresie instrumentów finansowych – przez inną osobę, niż dziennikarz, jeżeli wiedziała lub przy dołożeniu należytej staranności mogła się dowiedzieć, że są to informacje nieprawdziwe lub wprowadzające w błąd;
- uzyskiwanie korzyści majątkowej z wpływu opinii dotyczących instrumentów finansowych lub ich emitentów wyrażanych w środkach masowego przekazu w sposób okazjonalny lub regularny, na cenę posiadanych instrumentów

<sup>133</sup> Dz.U. 2005, nr.III, poz. 937 j.t. ze zm.





finansowych, jeśli nie został publicznie ujawniony w sposób pełny i rzetelny występujący konflikt interesu;

- wejście w porozumienie z inną osobą mającą na celu ww. manipulację.

Jak pokazuje powyższe zestawienie naruszeń, „przepełnienie” w postaci rozdzielenia naruszeń na dwie kategorie: przestępstwa i delikty administracyjne, dotyczy nie tylko rozdzielenia różnych rodzajów manipulacji. W przypadku bowiem jednego z ich rodzajów, a mianowicie w przypadku rozpowszechniania za pomocą środków masowego przekazu, w tym Internetu, lub w inny sposób fałszywych lub nierzetelnych informacji albo pogłosek, które wprowadzają lub mogą wprowadzać w błąd w zakresie instrumentów finansowych, kryterium „przepełniającym” jest już nie rodzaj manipulowania, lecz podmiot naruszenia. Jeżeli manipulowania takiego dokonuje dziennikarz, czyn jest przestępstwem, jeżeli natomiast inna osoba – czyn jest deliktem administracyjnym.

Z tytułu takich deliktów administracyjnych Komisja Nadzoru Finansowego, będąca centralnym organem administracji państwowej sprawująca nadzór nad rynkiem finansowym w Polsce, może nałożyć karę pieniężną do wysokości 200.000 zł lub karę pieniężną do wysokości dziesięciokrotności uzyskanej korzyści majątkowej albo obie te kary łącznie.

## II. Penalizacja deliktów administracyjnych w świetle orzecznictwa strasburskiego i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości

Sukcesywny wzrost represyjności sankcji penalnych w prawie administracyjnym idący w parze z zaliczaniem nieraz zdecydowanie poważnych naruszeń do deliktów administracyjnych powoduje, że różnice między charakterem tych naruszeń i intensywnością sankcjonowania deliktów administracyjnych a przestępstwami czy wykroczeniami zacierają się. Niejednokrotnie zarówno ciężar naruszeń zaliczanych w formalnych klasyfikacjach do deliktów administracyjnych, jak i stopień dolegliwości sankcji stosowanych z ich tytułu są wielokrotnie wyższe niż w przypadku wykroczeń a nawet przestępstw.

W kwestii granic i ich zacierania się pomiędzy deliktami administracyjnymi a przestępstwami czy wykroczeniami, szczególnie interesujące jest orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz).

Po dzień dzisiejszy szczególne znaczenie przypisywane jest wyrokowi tego Trybunału z dnia 8 czerwca 1976 r. w sprawie *Engel*. W sprawie tej Trybunał określił trzy kryteria istotne dla uznania kryminalnego charakteru sprawy: 1) czy przepisy określające naruszenie należą zgodnie z prawnym systemem danego państwa do prawa karnego, dyscyplinarnego albo do obu gałęzi prawa jednocześnie, co jednakże stanowi jedynie punkt wyjściowy; 2) czynnik dużej wagi naruszenia; i 3) natura i poziom surowości kary, która grozi zainteresowanemu podmiotowi”. Drugie i trzecie kryterium wspomniane powyżej reprezentują czynnik oceny o większym znaczeniu. Ponadto, te dwa ostatnie kryteria są alternatywne i nie mają one charakteru kumulatywnego.

Zdaniem Trybunału dla charakteru karnoprawnego naruszenia z punktu widzenia albo sankcji, która powinna być zastosowana, ze względu na jej naturę i surowość wystarczy by w ogólności należała ona do sfery „kryminalnej”. Względny brak wagi kary może pozbawić naruszenie charakteru kryminalnoprawnego<sup>134</sup>.

Znaczącym wydarzeniem w orzecznictwie ETPCz było wydanie przez ten Trybunał wyroku z 27 września 2011 r. w sprawie *Menarini Diagnostics v. Republika Włoska*<sup>135</sup>. Sprawa ta dotyczyła naruszenia kartelowego. Wyrok, który zapadł w sprawie *Menarini Diagnostics*, wiązał się ze skargą wniesioną przez włoskie przedsiębiorstwo *Menarini Diagnostics*, przeciwko któremu zostało przeprowadzone postępowanie antymonopolowe przez włoski Urząd Ochrony Konkurencji i Rynku. Postępowanie tamto dotyczyło stosowania przez to przedsiębiorstwo (i przez cztery inne przedsiębiorstwa farmaceutyczne) praktyki ograniczającej konkurencję polegającej na zawarciu i wykonywaniu antykonkurencyjnego porozumienia na włoskim rynku testów do badania zawartości glukozy we krwi do użytku domowego dla diabetyków<sup>136</sup>.

Rozstrzygając sprawę, ETPCz odwołał się do kryteriów, jakie były brane pod uwagę w jego wcześniejszym orzecznictwie odnoszącym się do innego rodzaju naruszeń niż w sprawie *Menarini Diagnostics*. W sprawie *Menarini Diagnostics* ETPCz uznał, że sankcję nałożoną przez włoski Urząd Ochrony Konkurencji i Rynku „z uwagi na jej surowość należy zaliczyć do materii prawa karnego”. Trybunał uznał, że grzywna nałożona na spółkę, która wniosła skargę do Trybunału, ma charakter karny (*a un caractère pénal*) w rozumieniu art. 6 § 1 EKPCz. W toku oceny, czy naruszenie kartelowe, które było przedmiotem sprawy ze skargi wniesionej przez *Menarini Diagnostics*, jest „sprawą z oskarżenia karnego” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPCz, Trybunał – podobnie jak w innych sprawach – odwołał się do kryteriów zaczerpniętych ze swego wyroku z 8 czerwca 1976 r. w sprawie *Engel*.

Takiego radykalnego podejścia nie znajdujemy w orzecznictwie unijnym, aczkolwiek można znaleźć przykłady orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, w których Trybunał ten odwoływał się do niektórych tez przyjętych w orzecznictwie ETPCz. Miało to miejsce np. w sprawie C-199/92 P *Hüls AG*, w którym Trybunał Sprawiedliwości uznał, że grzywny w prawie antymonopolowym mogą być uznawane za karne. W wyroku tym Trybunał Sprawiedliwości powołał się na wspomniane wyroki ETPCz: z 21 lutego 1984 r. w sprawie *Öztürk* oraz z dnia 25 sierpnia 1987 r. w sprawie *Lutz*. W sprawie *Orkem* rzecznik generalny M. Darmon wskazał na kryminalny charakter spraw o praktyki ograniczające konkurencję<sup>137</sup>. Z kolei w sprawie *Wood Pulp*, rzecznik ten przyrównał grzywny stosowane przez Komisję do kar kryminalnych i wskazał, że „decyzja Komisji w sferze prawa konkurencji ma całkiem inny

<sup>134</sup> Na ten temat zob. T. K. Giannakopoulos, *Safeguarding Companies' Rights in Competition and Anti-dumping/ Antisubsidies Proceedings*, 2011, 2nd edition, s. 21-22.

<sup>135</sup> Wyrok ETPCz z 11 września 2011 r. *Menarini Diagnostics S.R.L. v. Republika Włoska*, nr skargi 43509/08 (<http://hudoc.echr.coe.int>).

<sup>136</sup> <http://www.agcm.it>.

<sup>137</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 października 1989 r. w sprawie *Orkem przeciwko Komisji*, 374/87, pkt 130 i nast.



charakter, w szczególności gdy nakazuje ona przedsiębiorcy zapłatę grzywny i ma wyraźny karnoprawny charakter<sup>138</sup>.

Do rozumienia pojęcia sprawy karnej w rozumieniu art. 6 EKPCz przyjętego przez ETPCz w wyroku w sprawie *Engel*, Trybunał Sprawiedliwości odwołał się np. w wyroku z dnia 5 czerwca 2012 r. w sprawie *Bondy*, C-489/10<sup>139</sup>, a także w wyroku z dnia 26 lutego 2013 r. *Åklagaren przeciwko Hans Åkerberg Fransson*, C-617/10<sup>140</sup>.

W wielu orzeczeniach sądów unijnych można znaleźć nawiązania do orzeczeń ETPCz i do praw gwarantowanych w EKPCz oraz w innych dokumentach, w tym np. do prawa do obrony<sup>141</sup>.

Po wyroku ETPCz w sprawie *Menarini Diagnostics* zrodziło się oczekiwanie, że wyrok ten nie pozostanie bez wpływu również na orzecznictwo unijne w sprawach konkurencji. Wyrażano oczekiwanie, że sądy unijne rozpatrując odwołania od orzeczeń Komisji dotyczących naruszeń prawa konkurencji będą – w większym stopniu, niż miało to miejsce we wcześniejszej praktyce – dokonywać pełnej kontroli orzeczeń tego organu. Wskazano, że powinno to oznaczać dalej idącą kontrolę orzeczeń Komisji zarówno pod względem badania kwestii prawnych jak i faktycznych (bez obecnie szeroko przyjętego marginesu uznaniowości<sup>142</sup>).

Wiele uwagi poświęcono administracyjnym karom pieniężnym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>143</sup>. Analizując te zagadnienia warto przywołać także wyrok polskiego Sądu Najwyższego z 14 kwietnia 2010 r.<sup>144</sup>, w którym Sąd ten odniósł się w sposób generalny do charakteru kar pieniężnych nakładanych na przedsiębiorców przez organy administracji. Sąd ten podkreślił w uzasadnieniu swego wyroku potrzebę zapewnienia wyższego poziomu sądowej ochrony praw przedsiębiorców, na których organ regulacji rynku nakłada dolegliwą sankcję finansową, do czego Rzeczpospolitą Polską zobowiązuje konieczność zapewnienia w krajowym porządku prawnym skuteczności postanowieniom EKPCz. Sąd Najwyższy podkreślił, że standard konwencyjny od dawna uwzględniany jest w jego orzecznictwie przy stosowaniu przepisów prawa polskiego – zgodnie z założeniem, że orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka od chwili wstąpienia Polski do Rady Europy może

<sup>138</sup> Zob. opinia rzecznika generalnego Darmona — sprawy C-89/85, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85 i C-125/85 TO C-129/85 (*Wood Pulp*).

<sup>139</sup> Zob. na ten temat J. Łacny, M. Szwarz, *Legal Nature of European Union Agricultural Penalties*, *The European Criminal Law Associations*, Forum 2012, nr 4, s. 170 i nast. oraz M. Król-Bogomilska, *Zwalczanie karteli w prawie antymonopolowym i karnym*, Warszawa 2013, s. 242-244.

<sup>140</sup> Na ten temat zob. M. Król-Bogomilska, *Zwalczanie karteli...*, s. 233-244.

<sup>141</sup> Na ten temat zob. K. Kowalik-Bañczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych. W kierunku unifikacji standardów proceduralnych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 80 i nast.

<sup>142</sup> M. Bronckers, A. Valery, *Fair and Effective Competition Policy in the EU: Which Role for Authorities and Which Role for the Courts after Menarini*, *European Competition Journal*, Vol. 8, No. 2, 2012, s. 283 i nast. Zob. także: M. Bronckers, A. Valery, *Business as usual after Menarini*, *MLex Magazine*, vol. 3, no 1, 2012, s. 45. Przywołano wyrok Sądu Pierwszej Instancji w sprawie *Microsoft* z 2007 r. (sprawa T-201/04, ECR II-3601, pkt 87). Wskazując na jawisko określane mianem „kompleksowości ocen” dokonywanych przez Komisję w jej decyzjach stwierdzających naruszenie przytoczono przykład ocen odnoszących się do określenia rynków produktowych i geograficznych, ze wskazaniem na wyrok Sądu Pierwszej Instancji w sprawie *Amann & Söhne* z 2010 r. (sprawa T-446/05, ECR II-1255, pkt 136). Wskazano również przykład przyjętych przez Komisję ocen w sprawie *Aalborg Cement* [2004], dotyczących wymiany informacji o cenach ze wskazaniem na wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawach C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P i C-219/00 P, *Aalborg Cement* [2004] ECR I-123, pkt 279 oraz przykład ocen w sprawach *Sprawa C-280/08 P, Deutsche Telekom*, wyrok z 14 października 2010 r., pkt. 143-148; sprawa C-202/07 P, *France Télécom* [2009] ECR I-2369, pkt. 7.

<sup>143</sup> Na ten temat zob. np. A. Wróbel, *Odpowiedzialność administracyjna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych*, EPS z 2014 /9, s. 33 i nast. oraz M. Król-Bogomilska, *Zwalczanie karteli...*, s. 405 i nast.

<sup>144</sup> Wyrok SN z 14 kwietnia 2010 r., III SK 1/10, OSNP 2011, nr 21–22, poz. 288.

i powinno służyć również polskiemu orzecznictwu sądowemu, jako istotne źródło interpretacji przepisów polskiego prawa wewnętrznego, gdyż taki zabieg pozwoli unikać wydawania rozstrzygnięć, które następnie byłyby przedmiotem skargi do tego Trybunału<sup>145</sup>.

Sąd Najwyższy podtrzymał wyrażone w dotychczasowym orzecznictwie stanowisko, zgodnie z którym kary pieniężne nakładane przez organy regulacji rynku nie mają charakteru sankcji karnych. Mając jednak na względzie stanowisko Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, podkreślił, że w zakresie, w jakim dochodzi do wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej, zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacji powinny odpowiadać wymogom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej.

### III. Standardy praw w sferze penalizacji deliktów administracyjnych

Nie ma najmniejszej wątpliwości, że w sytuacji tak wyraźnej tendencji do sukcesywnego podwyższania stopnia represyjności sankcji penalnych stosowanych w trybie administracyjnym i jednocześnie tak wyraźnej tendencji do poszerzania zakresu zastosowania penalnych sankcji administracyjnych – coraz większego znaczenia nabiera ustalenie katalogu zasad i standardów praw, które winny być przestrzegane w toku postępowań mogących doprowadzić do nałożenia kary pieniężnej z tytułu deliktu administracyjnego. Twierdzenie to odnosi się zarówno do sfery postępowań prowadzonych wobec podmiotów zbiorowych, jak i osób fizycznych, niezależnie od tego, czy są przedsiębiorcami, czy też nie. Do prawa administracyjnego operującego sankcjami penalnymi, zasady będące podstawą zagwarantowania należytych praw podmiotom, wobec których kierowany jest zarzut dopuszczenia się deliktu administracyjnego, przebijają się z dużym trudem. W przepisach prawa różnych ustaw stwarzających podstawę nakładania kar pieniężnych w trybie administracyjnym uregulowania zasad tego rodzaju są na ogół skąpe.

Można oczywiście odnotować przykłady wprowadzania nowych uregulowań w nieco szerszy sposób wskazujących zasady postępowań i zasady wymiaru kar pieniężnych, nadal jednak trudno je uznać za wystarczające.

Zakres, w jakim do zasad tych przywiązuje się wagę w orzecznictwie, choć stale się poszerza, także trudno uznać za satysfakcjonujący.

Z uwagi na pokrewieństwo tych kar z karami wymierzonymi za przestępstwo na podstawie uregulowań *stricte* karnych, o którym była mowa w płaszczyźnie orzecznictwa strasburskiego i także – choć w mniejszym stopniu – w orzecznictwie unijnym, za punkt odniesienia warto tu przyjmować katalog zasad i praw mających zastosowanie w odniesieniu do ustalania odpowiedzialności za przestępstwa.

<sup>145</sup> Sąd wskazał w szczególności uchwały: z 10 kwietnia 1992 r., I PZP 9/92; z 9 stycznia 2008 r., III SPZP 1/07.



Na uwagę zasługują tu zatem katalogi zasad i praw odnoszących się do kwestii zarówno procesowych, jak i materialnoprawnych. Kolejność, w jakiej powyżej je wymieniono jest bez znaczenia.

O przyjętej kolejności zdecydował wyłącznie fakt większego mimo wszystko przywiązywania wagi w dotychczasowym prawie i w orzecznictwie i piśmiennictwie do zasad i standardów praw o charakterze procesowym. Do takich należy zaliczyć tytułem przykładu takie prawa jak prawo do sądu, prawo do obrony, prawo do domniemania niewinności, prawo „równości broni”, prawo dostępu do akt, prawo do bycia wysłuchanym, zakaz zmuszania do przedstawienia dowodów przeciwko sobie, prawo do ochrony prywatności czy prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym zakresie.

Znacznie mniej do tej pory zwracano uwagę, zarówno w uregulowaniach prawnych, w orzecznictwie jak i w piśmiennictwie prawniczym do zasad i standardów praw o charakterze materialnoprawnym<sup>146</sup>. A tu przecież ze szczególnym podkreśleniem nacisk należy położyć na zasadę określoności naruszenia, które może być penalizowane i określoności kary, zakaz niestosowania prawa z mocą wsteczną i zakaz stosowania ustawy surowszej z mocą wsteczną, zasadę winy i zasadę, już może o charakterze bardziej mieszanym (materialnoprawnym i zarazem procesowym) – pod postacią zasady *ne bis in idem*.

## IV. Podsumowanie

Powyższe przedstawienie tendencji w zakresie wzrostu represyjności sankcji penalnych w prawie administracyjnym oraz stałe poszerzanie zakresu ich stosowania skłania – jak na to wskazują głosy prezentowane także podczas ww. konferencji – niektórych przedstawicieli nauki i administracji do zastanowienia się nad ewentualną perspektywą włączenia w ten nurt „przenoszenia” także niektórych wykroczeń do sfery naruszeń deliktów administracyjnych.

Nie wyartykułowano dotąd jednak choćby ogólnej rodzajowej listy takich wykroczeń i nie przesądzono, czy ostatecznie przedsięwzięcie to miałyby dotyczyć wyłącznie drobnych wykroczeń. Nie określono też zasad, jakie miałyby być przyjęte za podstawę stworzenia ewentualnego instrumentarium instytucjonalnego, a także materialnoprawnego i procesowego. Trudno zatem szczegółowo dyskutować z taką ledwie zaznaczoną koncepcją.

Na pewno jednak należy podkreślić, że wszelkie snucie planów idących w tym kierunku i tak należałoby poprzedzić opracowaniem szczegółowego raportu odzwierciedlającego stan prawa i zakres potrzeby uporządkowania w sferze penalizacji naruszeń prawa (w obrębie podziału na: przestępstwa – wykroczenia – delikty administracyjne).

<sup>146</sup> Na temat standardów materialnoprawnych zob. M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001, s. 206 i nast.; L. Staniszevska, *Materiałne i proceduralne zasady stosowane przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych* (w:) M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015, s. 28 i nast.; A. Doniec, *Stosowanie kar pieniężnych w unijnym i polskim prawie konkurencji w świetle wymogów ochrony prawa człowieka*, Warszawa 2016, s. 77 i nast.

Przypadkowość i brak spójności ocierający się wręcz o chaos, obserwowany dotąd w zakresie rozdzielania różnych naruszeń pomiędzy te trzy kategorie – należy uznać za fakt przemawiający zdecydowanie za wstrzymaniem się z pójściem drogą zmierzającą do kolejnych przetasowań.

Poza opracowaniem takiego raportu i na jego bazie systemu założeń ewentualnej reformy w zakresie rozdzielania czynów pomiędzy trzy grupy klasyfikacyjne: przestępstwa – wykroczenia – delikty administracyjne, należałoby postawić sobie zadanie rozwiązania najpilniejszych problemów istniejących w obecnym *status quo*. Do przykładów takich najpilniejszych problemów wymagających systemowego rozwiązania należy zaliczyć w szczególności uregulowanie prawnej problematyki związanej ze stosowaniem zasady *ne bis in idem* w płaszczyźnie zbiegu podstaw odpowiedzialności za przestępstwa i delikty administracyjne – z jednej strony i za wykroczenia i delikty administracyjne – z drugiej.

Do równie pilnych zagadnień należałoby zaliczyć systemowe rozwiązanie zastosowania w odniesieniu do penalizacji w sferze deliktów administracyjnych takich zasad prawa materialnego, jak zasada winy, zasada określoności naruszenia, które może być penalizowane, czy zasada określoności kary.

Z pewnością do przykładów takich zagadnień należy zaliczyć także wybrane zasady procesowe, takie jak w szczególności zakaz zmuszania do przedstawiania dowodów przeciwko sobie, prawo do ochrony prywatności.

W świetle powyższych uwag nasuwa się tylko jedna możliwa odpowiedź na pytanie główne: „czy czas na dekontrawencjonalizację i przekształcanie wykroczeń w delikty administracyjne”, które w mniej lub bardziej wyeksponowany sposób leżało u podłoża wielu wypowiedzi podczas konferencji.

Planowanie zmian idących w tę stronę, a więc takich, które prowadziłyby do dekontrawencjonalizacji na rzecz przeniesienia niektórych wykroczeń do deliktów administracyjnych, należy uznać za przedwczesne. Wszelkie rozważania w tym zakresie winny być bowiem poprzedzone wnikliwym rozpoznaniem istniejącego stanu rzeczy i skryształizowaniem koncepcji systemowej zapewniającej spójność całemu systemowi prawa w zakresie podziału naruszeń na różne kategorie.

Poza tym chodzi o to, żeby rozwiązać najpilniejsze problemy obecnej praktyki, wypracować przy tym rozwiązania o bardziej uniwersalnym zasięgu niż dotąd (tu przykład zasady *ne bis in idem*), a nie o to, by angażować się w kolejne radykalne reformy, które mogą jeszcze zmultiplikować istniejące problemy.





Katarzyna Łakoma<sup>147</sup>

## Charakterystyka sankcji administracyjnych

Na gruncie prawa administracyjnego obserwuje się tendencje do coraz częstszego wprowadzania przez ustawodawcę sankcji administracyjnych, w szczególności administracyjnych kar pieniężnych. Jest to stosunkowo łatwy instrument do stosowania przez organy publiczne, oparty na odpowiedzialności obiektywnej, której podlega ten, kto nie wykonał nakazu albo naruszył zakaz wynikający z przepisów prawa. Niejednokrotnie dotkliwość sankcji administracyjnych, które mają pełnić funkcję prewencyjną, jest dużo bardziej dolegliwa niż kar kryminalnych. Ogromny wpływ spraw do sądów i związana z tym przewlekłość postępowań powodują poszukiwanie sposobu na odciążenie sądów i przekazanie drobnych spraw do rozpoznania w trybie administracyjnym. Z punktu widzenia interesów państwa takie rozwiązanie jest korzystne, proste i niezwykle skuteczne, zwłaszcza jeżeli chodzi o egzekucję administracyjnych kar pieniężnych. Jest to rodzaj odpowiedzialności zobiektywizowanej, oderwanej od winy, którą cechuje automatyzm w obowiązku stosowania sankcji.

Za pomocą sankcji administracyjnych można rzeczywiście doprowadzić do zmniejszenia obciążenia sądów poprzez zastąpienie odpowiedzialności karnej – odpowiedzialnością obiektywną, administracyjną. Z punktu widzenia ochrony praw jednostki, zastąpienie odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną prowadzi do skutków niejednokrotnie bardziej odczuwalnych, przede wszystkim w aspekcie finansowym. Administracyjne kary pieniężne stosowane są natomiast w coraz to większym stopniu i coraz chętniej przez organy publiczne. Wiąże się to z licznymi, negatywnymi konsekwencjami dla osób podlegających ukaraniu, gdyż w przeciwieństwie do prawa karnego, nie ma w prawie administracyjnym regulacji ogólnej normującej instytucję sankcji administracyjnych i dyrektyw jej wymiaru. W rezultacie wiąże się to z brakiem możliwości miarkowania takiej sankcji i uwzględnieniem okoliczności egzoneracyjnych czy kontratypów. Prowadzi to wprost, przez ich „automatyczne” stosowanie, do wymierzenia kary bardzo często nieproporcjonalnej do wagi naruszonego dobra.

Odwołać należy się do przykładu związanego ze stosowaniem przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (w brzmieniu na dzień 3 czerwca

<sup>147</sup> Dyrektor Zespołu Prawa Administracyjnego i Gospodarczego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. Adwokat.

2013 r.<sup>148</sup>, tj. przed wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r. sygn. akt SK 6/12) w zakresie, w jakim jej przepisy przewidywały obligatoryjne wymierzenie przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta administracyjnej kary pieniężnej za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia (art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ww. ustawy). Jeżeli obywatel wyciął nawet stare i spróchniałe drzewo, które stanowiło zagrożenie dla zdrowia i życia innych osób, bez uzyskania zezwolenia, automatycznie wymierzana była mu administracyjna kara pieniężna, w sztywno określonej wysokości. Żadne nadzwyczajne okoliczności nie były brane pod uwagę, aby odstąpić od wymierzenia takiej kary. Wręcz odwrotnie, w judykaturze prezentowano stanowisko, iż wymierzenie kary za usunięcie drzew lub krzewów bez zezwolenia nie ma charakteru uznaniowego a wydanie stosownej decyzji jest obowiązkiem organu administracji publicznej (por. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 24 października 2014 r., sygn. II SA/Gl 360/14<sup>149</sup>).

## I.

W polskim prawie administracyjnym brakuje w chwili obecnej jednej, ustawowej definicji sankcji administracyjnej. W teorii prawa wskazuje się, że sankcją w znaczeniu ogólnym są prawem przewidziane ujemne następstwa, jakie powinny nastąpić, jeżeli adresat nie stosuje się do nakazu lub zakazu prawnego, polegającego na zastosowaniu represji w postaci przymusu państwowego<sup>150</sup>. Za sankcję w prawie administracyjnym uważa się zasadniczo wynikające z przepisów prawa powszechnie obowiązującego niekorzystne skutki naruszenia obowiązków prawnych przez ich adresatów, polegające na pogorszeniu ich sytuacji prawnej poprzez nałożenie obowiązku lub pozbawienie uprawnienia<sup>151</sup>. W praktyce sankcją administracyjną stanowią nie tylko administracyjne kary pieniężne, ale także sankcje egzekucyjne oraz sankcje pozbawienia lub ograniczenia przyznanego wcześniej uprawnienia. W piśmiennictwie podkreśla się, że takimi sankcjami są cofnięcie koncesji, zezwolenia czy też pozwolenia<sup>152</sup>. Bezsporne pozostaje jednak, że najczęściej stosowanymi sankcjami administracyjnymi są administracyjne kary pieniężne.

Administracyjna kara pieniężna jest niewątpliwie jedną z sankcji administracyjnych, rozumianych jako ujemne konsekwencje (dolegliwości), które powinien ponieść podmiot naruszający przepisy prawa administracyjnego<sup>153</sup>. Ustanowienie przez ustawodawcę tych kar, podobnie jak i pozostałych sankcji administracyjnych, ma na celu zapewnienie wykonywania przepisów prawa administracyjnego i decyzji administracyjnych. Charakterystyczne dla administracyjnych kar pieniężnych jest to, że przesłanką ich wymierzania jest, co do zasady, samo naruszenie zakazu bądź

<sup>148</sup> Dz. U. 2013 r. poz. 627, 628 i 842.

<sup>149</sup> Opublikowany – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3F24CDEB81>.

<sup>150</sup> J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1993, s. 290.

<sup>151</sup> M. Lewicki, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, PiP 2002, z. 8, s. 65 i n.

<sup>152</sup> M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 113.

<sup>153</sup> M. Stahl, *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe* (w: M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.) *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 17 i n.; tamże L. Klat-Wertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*, s. 65 i n. oraz A. Kaźmierska-Patrzyzna, A. Rabięga-Przyłęcka, *Sankcje administracyjne na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie bez zezwolenia lub niszczenie drzew i krzewów*, s. 433 i n.



nakazu, wynikającego bezpośrednio z przepisu prawa lub z decyzji administracyjnej, bez względu na zawinienie sprawcy naruszenia, czyli obiektywna bezprawność<sup>154</sup>. Wysokość administracyjnej kary pieniężnej bywa w ustawach określona bezwzględnie (sztywno), bez pozostawienia organowi jakiegokolwiek luzu decyzyjnego bądź w formie „widełkowej” – przez określenie dolnej i górnej granicy, w ramach których organ administracji określa tę wysokość za konkretny delikt (takie konstrukcje zawierają m.in. ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej<sup>155</sup>; ustawa z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki<sup>156</sup>; ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>157</sup>. Co istotne, kary pieniężne w obecnym stanie prawnym regulowane są przez szereg aktów normatywnych, które wymierzone są za popełnienie różnego rodzaju deliktów administracyjnych. Tytułem przykładu wskazać należy chociażby wspomnianą powyżej ustawę o odpadach, ustawę z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych<sup>158</sup>, ustawę z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>159</sup>, ustawę z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>160</sup>. To tylko niektóre z kilkudziesięciu aktów normatywnych, które w sposób kazuistyczny przewidują sankcje administracyjne w postaci kary pieniężnej.

## II.

Taki sposób konstrukcji i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych oraz wprowadzanie ich przez ustawodawcę do coraz to nowo uchwalanych ustaw powoduje, że stają się niezwykle skutecznym i represyjnym środkiem mającym na celu przymuszenie jednostki do stosowania i przestrzegania norm prawnych. Z tego powodu Komitet Ministrów Rady Europy w rekomendacji nr R (91) 1 z dnia 13 lutego 1991 roku zawarł swoiste dyrektywy kierunkowe dla państw członkowskich Rady Europy na temat charakteru sankcji administracyjnych oraz zakresu ich stosowania w ustawodawstwie krajowym<sup>161</sup>.

We wstępie do przedmiotowej rekomendacji Komitet stwierdził, że władze administracyjne korzystają ze znacznych kompetencji sankcyjnych, co wynika ze wzrostu roli państwa administracyjnego, a także widocznej tendencji w kierunku dekryminalizacji. W ocenie Komitetu, z punktu widzenia ochrony praw jednostki „za pożądane należy uznać zahamowanie rozprzestrzeniania się sankcji administracyjnych”. Komitet Ministrów zawarł w rekomendacji m.in. następujące zasady:

1. Oznaczoność sankcji oraz przesłanek jej wymierzania;

<sup>154</sup> J. Filipek, *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, PiP 1963, z. 12, s. 879; J. Jendroška, *Kary administracyjne* (w:) R. Mastalski (red.), *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza*, Wrocław 2001, s. 44.

<sup>155</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 934 ze zm.

<sup>156</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 434 ze zm.

<sup>157</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 21 ze zm.

<sup>158</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 157 ze zm.

<sup>159</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 460 ze zm.

<sup>160</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 250.

<sup>161</sup> Opublikowana w wersji polskojęzycznej (w:) T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 129-132.

2. Nakładania sankcji za czyn, który w trakcie popełnienia stanowił postępowanie sprzeczne z normami obowiązującymi (przeniesienie na grunt prawa administracyjnego zasady *nulla poena sine lege*);
3. Nikt nie może być dwukrotnie karany administracyjnie za ten sam czyn na podstawie tej samej normy prawnej albo norm chroniących ten sam interes społeczny;
4. Wszelkie działania w zakresie kar administracyjnych muszą być podejmowane w rozsądnym czasie;
5. Każda sprawa w przedmiocie nałożenia sankcji musi być zakończona rozstrzygnięciem zamykającym postępowanie – gwarancja dla jednostki na osądzenie sprawy i ustalenie, czy sposób jej zachowania podlega karze;
6. Do sankcji administracyjnych należy stosować normy urzeczywistniające następujące postulaty (wynikające z rezolucji Komitetu Ministrów nr (77) 31):
  - a. Każda osoba stająca w obliczu sankcji administracyjnej powinna być poinformowana o zarzutach przeciwko niej;
  - b. Osobie, w stosunku do której toczy się postępowanie, należy udzielić wystarczającego czasu do przygotowania jej sprawy, biorąc pod uwagę złożoność przedmiotu, jak również surowość sankcji, jakie mogą być na nią nałożone;
  - c. Osoba, w stosunku do której toczy się postępowanie bądź jej przedstawiciel, powinna być poinformowana o charakterze świadczących przeciwko niej dowodów;
  - d. Osobie, w stosunku do której toczy się postępowanie, należy zapewnić możliwość wysłuchania, zanim jakakolwiek decyzja zostanie podjęta;
  - e. Akt nakładający sankcje winien wskazywać motywy, na których się opiera;
  - f. Z zastrzeżeniem zgody osoby zainteresowanej oraz zgodnie z przepisami prawa, zasady wskazane w punkcie szóstym można uznać za zbędne w sprawach o mniejszym znaczeniu, w których mogą być wymierzone niewielkie sankcje pieniężne; jeśli jednak osoba, w stosunku do której ma być wymierzona sankcja, zgłasza zastrzeżenia do jej wielkości, to należy stosować wszelkie gwarancje wymienione w punkcie szóstym;
7. Ciężar dowodu spoczywa na organie administracji wymierzającym karę;
8. Akt nakładający sankcję administracyjną winien podlegać kontroli sądowej.

W związku z rekomendacją Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (91) 1 z dnia 13 lutego 1991 roku i postulatami w niej zawartymi, w doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się konieczność wprowadzenia zmian w prawie administracyjnym w celu stworzenia jednolitej konstrukcji sankcji administracyjnych<sup>162</sup>. W obowiązującym porządku prawnym brak jest bowiem aktu prawnego, który w sposób spójny i jednolity regulowałby instytucję sankcji administracyjnych oraz dyrektyw ich wymierzania.

<sup>162</sup> Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 132.



### III.

W przedmiocie charakteru i dopuszczalności stosowania sankcji administracyjnych w formie administracyjnych kar pieniężnych, jako reakcji na naruszenie ustawowych nakazów lub zakazów statuowanych przepisami prawa administracyjnego, wypowiadał się wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny. W jego orzecnictwie dotyczącym pieniężnych kar administracyjnych występuje zróżnicowane podejście do tej sankcji, co po części wynika z tego, że orzeczenia te dotyczą kar za różne delikty administracyjne. Pierwsze, zapoczątkowane orzeczeniem z 1 marca 1994 r. w sprawie o sygn. U 7/93<sup>163</sup>, opowiada się za powiązaniem nakładania tych kar z winą sprawcy naruszenia prawa (przez umożliwienie wykazania, że to naruszenie jest następstwem okoliczności, za które on nie jest odpowiedzialny) oraz za indywidualizacją wymiaru kary<sup>164</sup>.

Drugie stanowisko, które zaznaczył w orzecnictwie Trybunał Konstytucyjny niewiele później (sygn. K 17/97)<sup>165</sup>, akcentuje obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej, niezależnionej od winy i nieuwzględniającej indywidualnych okoliczności sprawy, uznając ją za istotną cechę tej odpowiedzialności, różniącą ją od odpowiedzialności karnej<sup>166</sup>.

Trybunał, orzekając w sprawie kar administracyjnych, niejednokrotnie stawał przed problemem, czy ustawodawca ma pełną swobodę kwalifikacji określonych kar pieniężnych jako administracyjnoprawnych, wymierzanych w postępowaniu administracyjnoprawnym, na zasadzie samej bezprawności czy też jako kar kryminalnych (w rozumieniu prawa karnego). W odniesieniu do podmiotów naruszenia prawa i ich czynów, jest to pytanie o to, czy ustawodawca może swobodnie decydować o kwalifikacji określonych czynów sprzecznych z prawem jako przestępstw bądź wykroczeń albo jako deliktów administracyjnych.

Przyznając, że co do zasady jest to kwestia wyboru ustawodawcy, zwłaszcza gdy chodzi o delikt administracyjny oraz wykroczenie, między którymi granica nie jest ostra, Trybunał podkreślał jednak, że swoboda ustawodawcy w tym zakresie nie jest nieograniczona, lecz granice jego ingerencji delimitują zasady demokratycznego państwa prawnego, ochrony praw i wolności jednostek, zasady równości oraz zasady proporcjonalności<sup>167</sup>.

<sup>163</sup> OTK 1986-1995/t4/1993/cz2/42.

<sup>164</sup> Zob. np. orzeczenia z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK z 1995 r., cz. I, poz. 12; 26 września 1995 r., sygn. U 4/95, OTK ZU nr 1/1995, poz. 4; 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 72; 4 września 2007 r., sygn. P 43/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 95; 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134; 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 104.

<sup>165</sup> OTK 1998/3/30.

<sup>166</sup> Zob. np. wyroki TK z: 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89; 23 kwietnia 2002 r., sygn. K 2/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 27; 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56; 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1A/2006, poz. 6; 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1A/2007, poz. 2; 31 marca 2008 r., sygn. SK 75/06, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 30; 5 maja 2009 r., sygn. P 64/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 64; 25 marca 2010 r., sygn. P 9/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 26; 9 lipca 2012 r., sygn. P 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 75.

<sup>167</sup> Zob. wyroki z: 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99; 29 czerwca 2004 r., sygn. P 20/02, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 61; 4 września 2007 r., sygn. P 43/06, OTK ZU nr 8A/2007, poz. 95; z 4 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9A/2009, poz. 134.

W najnowszym orzecznictwie Trybunału<sup>168</sup> dominuje jednak przekonanie, iż przesłanki stosowania kar pieniężnych oraz ich wysokość powinny być ukształtowane przez ustawodawcę w sposób odpowiadający zasadzie adekwatności ingerencji państwa w chronioną konstytucyjnie sferę jednostki (art. 2 Konstytucji). Ich surowość powinna być adekwatna do stopnia naruszenia dobra chronionego za pomocą kary. Ustawodawca, ustanawiając te sankcje, nie powinien również całkowicie abstrahować od sytuacji ekonomicznej osoby podlegającej ukaraniu, która ma istotne znaczenie dla rzeczywistego stopnia dolegliwości odczuwanej przez ukaranego; osobę o niskich dochodach wysoka kara może bowiem doprowadzić do degradacji finansowej. Uwzględnienie tej okoliczności należy jednak pozostawić ocenie organu podejmującego decyzję o ukaraniu oraz sądowi kontrolującemu tę decyzję, które powinny wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności konkretnego wypadku. Prawo materialne powinno stwarzać, w szczególnych okolicznościach, organowi właściwemu do nakładania kar pieniężnych, możliwość miarkowania wysokości kary, a nawet odstąpienia od jej wymierzenia. Konsekwencją takiej zmiany regulacji materialnoprawnej powinno być poddanie decyzji o ukaraniu kontroli sądu mającego odpowiednio ukształtowaną kognicję (zob. wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12<sup>169</sup>). W wyroku tym TK uznał, że obowiązkowe nałożenie administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu, jest niezgodne z Konstytucją. Trybunał podkreślił także, że „pieniężne kary administracyjne różnią się – mimo podobieństwa co do charakteru dolegliwości finansowej – od grzywien, czyli kar pieniężnych za przestępstwa i wykroczenia, rodzajem celu. Kara za przestępstwo i za wykroczenie ma na celu przede wszystkim represję – odwet za zawiniony czyn, zabroniony pod groźbą kary oraz prewencję szczególną i ogólną. Natomiast karom administracyjnym przypisuje się przede wszystkim cel prewencyjny, a także restytucyjny, chociaż nie neguje się też możliwości spełniania przez nie funkcji represyjnej, która jednak nie może dominować nad pozostałymi funkcjami, gdyż celem pierwszoplanowym kar administracyjnych jest funkcja ochronna w stosunku do porządku administracyjnego, następnie funkcja redystrybucyjna, a na końcu represyjna (...)”.

#### IV.

Kary pieniężne stały się także przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 21 kwietnia 2011 roku (sygn. akt III SK 45/10)<sup>170</sup>, Sąd podkreślił, iż w sprawach z odwołania od decyzji nakładającej karę pieniężną na przedsiębiorcę obowiązuje wyższy standard ochrony praw przedsiębiorcy ze względu na konieczność zapewnienia skuteczności w polskim porządku prawnym przepisom

<sup>168</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r. sygn. akt SK 6/12 w sprawie przepisów ustawy o ochronie przyrody, które automatycznie przewidywały obowiązek nałożenie kary pieniężnej za wycięcie drzewa w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu.

<sup>169</sup> OTK-A 2014/7/680.

<sup>170</sup> Publ. LEX Nr 901645.





Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Europejski Trybunał Praw Człowieka prezentuje pogląd, że gdy dochodzi do wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej, zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacji w tym zakresie, powinny odpowiadać wymogom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej (tak też Sąd Najwyższy w wyrokach: z 14 kwietnia 2010 r., sygn. akt III SK 1/2010, niepublikowane oraz z 1 czerwca 2010 r., sygn. akt III SK 5/2010, niepublikowane). W sprawach dotyczących wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, Sąd Najwyższy odwołał się do przepisów Europejskiej Konwencji i jej art. 6 ust. 1<sup>171</sup>. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka pojęcie „sprawa karna” jest rozumiane bowiem szeroko, autonomicznie. Oznacza to, że zastosowanie gwarancji przewidzianych we wspomnianym art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji dla spraw karnych nie jest więc ograniczone tylko do postępowań, które w świetle prawa krajowego są, jako takie, klasyfikowane. Postępowanie przed organem administracji, które może być zakończone nałożeniem surowej kary, powinno, co do zasady, spełniać wszystkie standardy procesowe przewidziane w świetle art. 6 dla postępowań, w których rozstrzygane są zarzuty karne.

## V.

Problemy, jakie wiążą się ze stosowaniem administracyjnych kar pieniężnych i ich skutków dla obywateli zostały dostrzeżone także przez konstytucyjny organ ochrony i kontroli prawa, czyli Rzecznika Praw Obywatelskich. Zagadnienia związane z coraz powszechniejszym stosowaniem kar pieniężnych przez organy administracji publicznej, stało się – w aspekcie ogólnym – przedmiotem wystąpienia Rzecznika z dnia 29 stycznia 2013 r., skierowanym do Ministra Administracji i Cyfryzacji. W wystąpieniu tym Rzecznik podkreślił m.in., iż w prawie administracyjnym brak jest regulacji ogólnej, normującej odpowiedzialność za delikty administracyjne oraz podkreślił potrzebę podjęcia w tym kierunku pilnych działań legislacyjnych<sup>172</sup>. Postulował nowelizację Kodeksu postępowania administracyjnego i wprowadzenia do systemu polskiego prawa jednolitych zasad ogólnych odnoszących się do wymierzania administracyjnych kar pieniężnych przez organy administracji publicznej. Wśród regulacji, które powinny zostać wprowadzone do porządku prawnego i znajdować zastosowanie do wszelkich kar administracyjnych wskazał na:

- legalną (ustawową definicję) sankcji administracyjnej oraz administracyjnej kary pieniężnej;
- zunifikowane zasady wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, tzn. okoliczności, które powinny być brane pod uwagę przez organ administracji przy dokonywaniu wymiaru kary (na przykład: wielkość wyrządzonej szkody, fakt

<sup>171</sup> Art. 6 ust. 1 zd. 1 Europejskiej Konwencji – „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”.

<sup>172</sup> Numer sprawy: RPO-722886, <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/index.php>.

uprzedniego ukarania za taki sam delikt, sytuacja materialna i rodzinna osoby podlegającej odpowiedzialności administracyjnej, czy działanie miało charakter zamierzony, jednorazowy, czy stały <powtarzalny>);

- wprowadzenie instytucji *ekskulpacji* w przypadku zaistnienia deliktu z przyczyn spowodowanych siłami wyższymi;
- bezwzględne prawo dla każdego ukaranego podmiotu do zaskarżenia ostatecznej decyzji wymierzającej karę pieniężną do sądu administracyjnego;
- wprowadzenie instytucji przedawnienia odpowiedzialności z tytułu deliktu administracyjnego oraz możliwości egzekucji nałożonej kary pieniężnej.

W odpowiedzi z dnia 11 marca 2013 r., Minister Administracji i Cyfryzacji zgodził się z Rzecznikiem, iż organy administracji publicznej zbyt często sięgają do administracyjnych kar pieniężnych. Stanął jednak na stanowisku, iż z uwagi na fakt, iż prawo administracyjne odnosi się do wszelkich sfer życia jednostki i działalności państwa, próby ujednoczenia przepisów dotyczących sankcji administracyjnych mogą napotkać znaczne trudności w wypracowaniu spójnych rozwiązań. Kompleksowe uregulowanie powyższej problematyki w Kodeksie postępowania administracyjnego wymagałoby przeprowadzenia analizy wielu ustaw prawa materialnego, jak też stworzenia, na dużym stopniu ogólności, katalogu zasad, które funkcjonują na gruncie doktryny bądź są wywodzone z Konstytucji. Z uwagi na skutki prawne wprowadzenia tej regulacji do Kodeksu postępowania administracyjnego, krytykę zbyt częstej w ostatnich latach nowelizacji tego Kodeksu oraz zgłaszane postulaty powołania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Administracyjnego, rozważenia wymaga tryb przygotowania nowelizacji w przedmiotowym zakresie. Niestety, pomimo upływu czasu, stan prawny nie uległ w tej materii zmianie. Nie podjęto także żadnych działań legislacyjnych, a szkoda. Propozycje ogólnych rozwiązań w zakresie sankcji administracyjnych zaproponowane zostały bowiem w przeszłości, przez zespół ekspertów powołanych przy Rzeczniku Praw Obywatelskich. Zawarto je w dokumencie „Przepisy ogólne prawa administracyjnego”, a przedstawiono je na seminarium zorganizowanym na ten temat w Warszawie w dniu 19 marca 2008 r.<sup>173</sup> Dokumentem tym zainteresowała się ówczesna Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP i przyjęła tę propozycję jako własną inicjatywę ustawodawczą. Stosowna ustawa nie została jednak uchwalona.

## VI.

Powyższa analiza i próba scharakteryzowania instytucji sankcji administracyjnych, a w szczególności jednej z ich form – kar pieniężnych, pokazuje skomplikowany charakter tej instytucji, tak chętnie wykorzystywanej przez aparat państwowy. Sankcja administracyjna oznacza bowiem odpowiedzialność administracyjną o charakterze obiektywnym, oderwaną od winy. Kara pieniężna zaś wymierzana jest

<sup>173</sup> <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12059280660.pdf>.



automatycznie w szybkim i prostym dowodowo postępowaniu administracyjnym. Obrazuje to istotne mankamenty obowiązujących rozwiązań prawnych.

Przede wszystkim podkreślić należy, iż brakuje jednej, powszechnie przyjętej definicji ustawowej sankcji administracyjnej. Tytułem przykładu wskazać można, iż dla określenia sankcji administracyjnej ustawodawca używa w różnych aktach prawnych różnorodnych sformułowań, które w języku potocznym są rozumiane jako dolegliwości. Przykłady tych określeń to: opłata sankcyjna, administracyjna kara pieniężna, kwota dodatkowa, opłata podwyższona, kara pieniężna, dodatkowe zobowiązanie podatkowe.

W przeciwieństwie do prawa karnego nie ma w prawie administracyjnym regulacji ogólnej, normującej oprócz definicji legalnej takie zagadnienia, jak: zasady odpowiedzialności za delikt administracyjny, ustanie karalności deliktu z uwagi na upływ czasu, wyłączenie odpowiedzialności administracyjnej za działanie wyczerpujące znamiona deliktu administracyjnego (okoliczności egzoneracyjne, kontratypy), sposób miarkowania sankcji administracyjnej i odstąpienia od wymierzenia takiej sankcji. Niewątpliwie jednolita regulacja odpowiedzialności za delikty administracyjne czyniłaby proces nakładania sankcji administracyjnych prostszym, bardziej przejrzystym i sprawiedliwym dla obywatela.

Zagrożenie karą pieniężną określane jest przez ustawę w sposób sztywny (np. określenie konkretnej stawki za określony rodzaj naruszenia) bądź – przy zastosowaniu względnej określoności sankcji – poprzez sprecyzowanie górnego i dolnego progu zagrożenia. Możliwe jest także uzależnienie wielkości sankcji od dochodu osiąganego przez odpowiedzialny administracyjnie podmiot w określonym przedziale czasu. Wpływy z orzekanych kar stanowią najczęściej dochód Skarbu Państwa.

Największy problem stanowi jednak brak dyrektyw wymiaru sankcji administracyjnej. Przysparza to ogromnych kłopotów organom administracji publicznej oraz sądom. Analiza orzecznictwa sądowego w zakresie oceny proporcjonalności i adekwatności wymierzanych administracyjnych kar pieniężnych wskazuje, że w przypadku braku przesłanek wymiaru kary i możliwości jej miarkowania w akcie prawnym ustanawiającym tę sankcję, sądy administracyjne mają niewielkie pole manewru co do zakwestionowania wysokości wymierzonej kary pieniężnej.

Z punktu widzenia interesów państwa instytucję sankcji administracyjnych w postaci administracyjnych kar pieniężnych uznać należy za bardzo skuteczny i w gruncie rzeczy dochodowy instrument o charakterze represyjno-prewencyjnym. Jak wskazuje praktyka, orzekanie o nałożeniu kary pieniężnej, co do zasady, jest procesem o wiele szybszym i prostszym, aniżeli ma to miejsce w przypadku podania tego rodzaju spraw orzecznictwu sądowemu (wówczas mamy już jednak do czynienia nie z karami administracyjnymi, tylko z karą grzywny). Przy czym za najbardziej „prymitywny” rodzaj kar uznać należy takie, które są wymierzone w ściśle określonych kwotach, gdzie funkcja organu administracji sprowadza się jedynie do oceny, czy stan faktyczny odpowiada hipotezie, a w przypadku uzyskania odpowiedzi pozytywnej na to pytanie, do zastosowania z góry określonej sankcji w postaci kary pieniężnej. Przy tego typu sprawach rola sądów administracyjnych sprowadzona



zostaje do pewnego rodzaju fikcji, ponieważ ocena prawidłowości decyzji ograniczona jest tylko do kryterium formalnej legalności.

W konkluzji podkreślić ponownie należy, iż wprowadzenie jednolitej regulacji, która określiłaby jasne i czytelne kryteria wymierzania sankcji administracyjnych, przyczyniłoby się niewątpliwie do poprawienia standardów ochrony praw jednostki w jej kontaktach z administracją publiczną i pozwoliłoby zapobiec sytuacji, w której obowiązujące prawo staje się swoistą pułapką zastawioną na obywatela.



Valeri Vachev<sup>174</sup>

## Racjonalizacja prawa wykroczeń – potrzebna jest reforma

Współczesne prawo wykroczeń powszechnie zaliczane jest do szeroko pojętego prawa karnego<sup>175</sup>. Jakkolwiek gałąź ta objęta jest odrębnymi i stosunkowo samodzielными regulacjami – zarówno w aspekcie materialnoprawnym, jak i proceduralnym – w polskiej literaturze prawniczej często dość bezkrytycznie wskazuje się na immanentny związek między prawem karnym a prawem wykroczeń. Stanowisko to, w swojej skrajnej postaci, odmawia prawu wykroczeń jakichkolwiek istotnych powiązań z innymi niż prawo karne gałęziami prawa, w szczególności z prawem administracyjnym. Tak jednostronne i szablonowe ujęcie tej problematyki zdaje się nigdy nie odpowiadało rzeczywistości kształtowi normatywnemu polskiego prawa wykroczeń. Poza samym sporem o abstrakcyjną istotę tej dziedziny, który obecny jest w polskiej literaturze prawniczej już od pierwszej połowy XX w., próby dokonania jednoznacznej kwalifikacji systemowej dodatkowo utrudnia występująca na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat dość chaotyczna działalność prawodawcza w tym zakresie. Niezauważalne dla ustawodawcy pozostają wieloletnie postulaty świata nauki, domagające się normatywnego uporządkowania i ujednoczenia tej wyjątkowo nieheterogenicznej dziedziny. Idzie tu o cele, funkcje i przedmiot ochrony prawa wykroczeń, słowem o jego istotę. Jej jednoznaczne określenie jest współcześnie na tyle utrudnione, że oparcie całej materii wykroczeniowej na jednej – wspólnej – platformie proceduralnej zdaje się być zabiegiem godzącym w funkcjonalność i skuteczność systemu prawnego. Nie chodzi jednak wyłącznie o harmonizację prawa materialnego z postępowaniem w sprawach o wykroczenia, lecz przede wszystkim o wewnętrzną uniformizację samego materialnego prawa wykroczeń. To ostatnie skupia w sobie bowiem elementy o charakterze niejednorodnym i zarazem zupełnie niekompatybilnym. W obliczu tak zróżnicowanej treści materialnej, podjęcie szeroki prac legislacyjnych zmierzających do jej ujednoczenia i racjonalizacji funkcjonowania tej dziedziny jest bezwzględnie konieczne.

<sup>174</sup> Referent prawny w Zespole Prawa Karnego BRPO. Doktorant w Katedrze Prawa Karnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

<sup>175</sup> Zob. A. Marek, *Prawo wykroczeń* (w:) A. Marek (red.), *System prawa karnego*, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2010, s. 34 i wskazana tam literatura.

Prawie sto lat po rozpoczęciu pierwszych prac kodyfikacyjnych w obszarze prawa wykroczeń, współczesny dyskurs prawniczy powinien zredefiniować podstawowe założenia tej dziedziny i jego miejsce w systemie prawa. U podstaw tak gruntownej rewizji powinna leżeć odpowiedź na dwa fundamentalne pytania – te same, z którymi nauka prawa musiała się zmierzyć już w pierwszej połowie XX w. Chodzi, rzecz jasna, o to, jaki organ powinien być właściwy do rozstrzygania spraw z zakresu prawa wykroczeń (aspekt formalny) oraz jaka winna być treść tego prawa (aspekt materialny). Oba te pytania są immanentnie ze sobą powiązane, a odpowiedź na każde z nich w różnych okresach rozwoju prawa wykroczeń stanowiła uzasadnienie dla wprowadzenia diametralnie różniących się od siebie modeli. Większość dziewiętnastowiecznych ustawodawstw europejskich, opartych na pomonteskiuszowskiej tradycji wyłączności sądów w zakresie wszelkich form odpowiedzialności, którym towarzyszy jakakolwiek dolegliwość o charakterze ściśle penalnym (*nulla poena sine iudicatio*), traktowało orzekanie w sprawach o wykroczenia jako wyłączną domenę organów o charakterze sądowym. Tak więc we wszystkich trzech klasycznych reżimach odpowiedzialności wykroczeniowej (francuskim, austriackim i niemieckim), mimo że oparte były na zupełnie odmiennych założeniach materialnoprawnych, w przedmiocie wykroczeń kryminalnych orzekać miały tylko sądy<sup>176</sup>. W tym sensie kryterium organu właściwego do rozstrzygania w przedmiocie odpowiedzialności wykroczeniowej miało istotny wpływ na kształtowanie się klasycznych reżimów odpowiedzialności za wykroczenia.

Centralna dla dyskusji nad kształtem polskiego prawa wykroczeń z kolei stała się relacja między dwoma podstawowymi figurami prawa wykroczeń i prawa karnego *sensu stricto*, tj. między pojęciami przestępstwa i wykroczenia. Już w owym okresie, wśród komentatorów istniały poważne rozbieżności w zakresie poglądów na istotę prawa wykroczeń. Referent projektu kodyfikacji tej dziedziny E. S. Rappaport zdecydowanie stał na stanowisku, że między przestępstwami a wykroczeniami nie występują istotne różnice jakościowe, które uzasadniałyby ujęcie prawa wykroczeń w kategorii odrębnej od przestępstw. W 1929 r. autor pisał, że „wszystkie te jednak prace teoretyczne doprowadziły raczej do negatywnego wyniku, a mianowicie do stwierdzenia niewątpliwego faktu, że między dziedziną przestępstw ogólnych a tzw. sferą wykroczeń nie można ujawnić żadnej istotnej różnicy, że jednym słowem, nie istnieje jakiegokolwiek jakościowe kryterium podziału w tym względzie na zbrodnie, występki i wykroczenia, że to kryterium podziału jest raczej natury ilościowej,

<sup>176</sup> Zastrzeżenie, że chodzi wyłącznie o wykroczenia kryminalne jest o tyle istotne, gdyż pierwotnie zarówno prawo austriackie, jak i niemieckie rozróżniały wykroczenia porządkowe/administracyjne (*Verwaltungsübertretungen* w Austrii, *Ordnungswidrigkeiten* w Niemczech) od wykroczeń o charakterze kryminalnym (*Übertretungen*). Pamiętać ponadto należy, że konsekwencje przyjęcia filozoficznych podstaw karnia towarzyszących koncepcji wyraźnego podziału władzy, w praktyce były urzeczywistniane z różnym skutkiem. Prawo niemieckie tylko częściowo realizowało zasadę wyłączności sądów w zakresie karania, gdyż przewidywało możliwość przekazania kompetencji do orzekania o wykroczenia organom administracji, które niejako w zastępstwie sądów miały orzekać kary za tego typu czyny (przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że przeciw obwinionego powodował skierowanie sprawy na drogę sądową). W połowie lat 70 w Niemczech i Austrii kategoria wykroczeń kryminalnych została ostatecznie usunięta z ustaw karnych (A. Marek, *Prawo wykroczeń* (w:) *System...*, s. 35). Na marginesie należy zaznaczyć, że rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.3.1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym (Dz.U. Nr 38, poz. 365 ze zm.) przyjęło system, który był najbardziej zbliżony do niemieckiego systemu orzecznictwa zastępczego. Przepis art. 34 tego rozporządzenia przewidywał bowiem, że osoba, której wymierzono karę w trybie administracyjno-karnym, może zwrócić się z żądaniem skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego.





zależnej od oportunistycznych wymogów danego czasu i miejsca<sup>177</sup>. E. S. Rappaport podobnie zapatrywał się także na wewnętrzną strukturę materialnego prawa wykroczeń, głosząc, że różnica między wykroczeniami kryminalnymi a tzw. wykroczeniami porządkowymi (administracyjnymi) również ogranicza się jedynie do pewnych odmienności o charakterze ilościowym, nie zaś jakościowym<sup>178</sup>. Istotną różnicę jakościową w zakresie materialnej treści wykroczeń i przestępstw dostrzegał natomiast J. Makarewicz, według którego wykroczenie stanowi jedynie naruszenie o charakterze porządkowym, przestępstwo natomiast prowadzi do naruszenia lub zagrożenia dobra chronionego prawem. Jeśli chodzi o aspekt formalny projektowanej wówczas ustawy o wykroczeniach autor stał na stanowisku, że pomysł przekazania sądom karnym – obok spraw o zbrodnie i występki – orzekanie w sprawach o błahe czyny będące wykroczeniami nie powinien zostać wprowadzony w życie, gdyż – pomijając wszelkie argumenty natury materialnoprawnej – znacznie utrudni funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w aspekcie proceduralnym<sup>179</sup>.

W przeważającej części międzywojenna nauka prawa karnego zajęła stanowisko zbliżone do poglądów prezentowanych przez J. Makarewicza, uznając, że na wykroczenia składają się przeważnie zachowania będące naruszeniami prawa o charakterze porządkowym i tym samym istotnie różnią się od przestępstw pod względem materialno-jakościowym<sup>180</sup>. Ostatecznie przyjęty w okresie międzywojnia kształt prawa wykroczeń, przewidujący odpowiednie stosowanie przepisów obowiązującego wówczas Kodeksu karnego z 1932 r., dość silnie uzależniał tę dziedzinę od prawa karnego *sensu stricto*<sup>181</sup>. Tak więc od samego początku swojego obowiązywania kodyfikacja prawa wykroczeń stanowiła wynik swoistego kompromisu dwóch skrajnych stanowisk, znajdujących swych zwolenników także we współczesnej nauce prawa<sup>182</sup>. Ów kompromis przejawiał się w tym, że z jednej strony ustanowienie aktu regulującego prawo wykroczeń w formie odrębnej ustawy – nie zaś w ramach Kodeksu karnego – poniekąd spełniało postulat J. Makarewicza, propagującego stworzenie odrębnego kodeksu policyjnego. Z drugiej zaś strony silny związek między ustawą wykroczeniową a Kodeksem karnym znajdował swoje uzasadnienie w poglądzie E. S. Rappaporta, który stanowczo odrzucał tezę o istnieniu jakichkolwiek różnic jakościowych między wykroczeniem a przestępstwem. Rozwiązania przyjęte w zakresie procedury wykroczeniowej również zdają się być wynikiem pewnych ustępstw ze strony różnych środowisk antagonistycznych wśród kodyfikatorów prawa wykroczenia. Zgodnie

<sup>177</sup> E.S. Rappaport, *Zagadnienie kodyfikacji wykroczeń w ustawodawstwie polskiem (autoreferat sprawozdawczy)*, Gazeta Sądowa Warszawska 1929, nr. 20, s. 307.

<sup>178</sup> *Ibidem*.

<sup>179</sup> J. Makarewicz odniósł się skrajnie krytycznie do pierwotnego projektu kodyfikacji prawa wykroczeń. Autor podniósł, że „unifikacja przepisów dotyczących wykroczeń policyjnych jest równie potrzebna, jak unifikacja przepisów sądowych. Tylko nie próbujemy uszczęśliwiać sędziów sprawami o typie naruszenia spoczynku nocnego lub posmarowania urzędowego ogłoszenia. Sądy już obecnie duszą się z nadmiaru zaufania ustawodawcy, takimi ustawami zadławimy sądownictwo z wielkim uszczerbkiem dla społeczeństwa i ważniejszych spraw. Za kodeks policyjny natomiast wdzięcznym będzie społeczeństwo” (J. Makarewicz, *Powrotna fala – projekt ustawy o wykroczeniach*, RPEiS 1930, nr 4, s. 501).

<sup>180</sup> A. Marek, *Prawo wykroczeń (w:) System...*, s. 37.

<sup>181</sup> Historia polskiego prawa wykroczeń jest przedmiotem wielu opracowań naukowych, w związku z czym zagadnienia o charakterze historycznym traktuję jedynie skrótowo i wybiorczo na potrzeby problematyki poruszonej w niniejszym opracowaniu. Z wyjątkowo bogatej literatury w tym zakresie zob. M. Bojarski, A. Płońska, Z. Świda, *Podstawy materialnego i procesowego prawa o wykroczeniach*, Wrocław 2012, s. 12 i n.; A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2012, s. 8 i n.; A. Marek, *Prawo wykroczeń (w:) System...*, s. 34 i n. i wskazaną tam literaturę.

<sup>182</sup> M. Bojarski, A. Płońska, Z. Świda, *Podstawy...*, s. 15.

z nowym modelem w sprawach o wykroczenie orzekać miały organy administracyjne, ale jedynie niejako – na wzór modelu niemieckiego – „w zastępstwie sądów”. Normatywną podstawę ku temu stwarzał art. 72 Konstytucji z 1921 r.<sup>183</sup>, który wprowadzał wyjątek od konstytucyjnej zasady, że kary mogły być orzekane wyłącznie przez sądy, przewidując, iż od orzeczeń karnych organów administracji stronom przysługuje prawo odwołania się do sądu<sup>184</sup>.

Początki kodyfikacji prawa wykroczeniowego w Polsce mają pierwszorzędne znaczenie dla zrozumienia zarówno teoretycznoprawnych, jak i czysto politycznych założeń, jakie przyświecały ustawodawcy podczas kilku późniejszych zmian modelu prawa wykroczeniowego. Labilne poglądy ustawodawcy na istotę tej gałęzi nie stanowiły wiernego odbicia warunków społeczno-gospodarczych popartego systemowo spójną wizją teoretycznoprawną całego prawa wykroczeń. Przeważnie oscylowały bowiem wokół rozwiązań fragmentarycznych łączących w ramach różnych kompromisów elementy zupełnie niekompatybilne. Temu towarzyszyły także pewne próby nieudanej recepcji gotowych rozwiązań obcych stanowiące często wypaczenie celów i funkcji, jakie owe modele miały realizować w swoim macierzystym środowisku normatywnym.

Zmiana ustroju państwowego nieuniknienie pociągała za sobą także konieczność zmiany prawa wykroczeń Polski Ludowej. Transformacji tej niestety nie towarzyszyły głębsze refleksje teoretycznoprawne, lecz materię i procedurę wykroczeniową poddawano kilkukrotnym próbom intuicyjnego przystosowania do politycznych założeń nowego ustroju. Trafnie A. Marek zwraca uwagę, że w świetle charakterystycznej dla ówczesnego reżimu koncepcji kolegialnego oddziaływania na obywateli, ustawodawca był zmuszony do zastąpienia dotychczasowego modelu jednoosobowego orzecznictwa w sprawach o wykroczenia poprzez powołanie kolegiów karno-administracyjnych<sup>185</sup>. Ta zmiana o podłożu ideologicznym z kolei pociągnęła za sobą konieczność dokonania wielu modyfikacji w prawie materialnym, polegających m.in. na usunięciu z katalogu kar za wykroczenia kary aresztu, niemogącej być stosowaną przez organ administracji bez kontroli sądowej oraz jednoczesnym dodaniu kary pracy poprawczej<sup>186</sup>. Dalsze eksperymenty ustawodawcze przeprowadzane na pierwotnie stosunkowo dobrze funkcjonującym podłożu normatywno-dogmatycznym sprawiły, że prawo wykroczeń zaczęło ulegać stopniowej erozji, którą nasilały kolejne nieudane próby uporządkowania materii należącej do tej dziedziny. Proces ten, szczególnie w zakresie prawa materialnego, zdaje się trwać do dzisiaj.

Współczesny obraz prawa wykroczeń zaburzany jest również przez brak klarownej i konsekwentnie realizowanej wizji państwa w zakresie tej dziedziny oraz towarzyszącą mu dość chaotyczną działalność ustawodawczą. Pomijając kwestie natury materialnej, o których będzie jeszcze mowa, podkreślić wypada, że sama redakcja przepisu wykroczeniowego, często uniemożliwia wręcz jednoznaczne rozpoznanie

<sup>183</sup> Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267.

<sup>184</sup> Szerzej zob. A. Marek, *Prawo wykroczeń (w:) System*, s. 37.

<sup>185</sup> *Ibidem*.

<sup>186</sup> *Ibidem*, s. 38.



i zidentyfikowanie jego treści jako normę z zakresu prawa wykroczeń. W piśmiennictwie sarkastycznie stawiana jest teza, że zapewne nawet sam ustawodawca nie zawsze jest w stanie przeprowadzić jednoznaczny dystynkcję między wykroczeniem a przestępstwem w wymiarze technicznym<sup>187</sup>. W obecnej rzeczywistości prawnej granice między, w szczególności, prawem karnym *sensu stricto* i prawem wykroczeń, ale także między prawem administracyjnym a prawem wykroczeń, istotnie zacierają się w zakresie przepisów prawa materialnego, do takiego stopnia, że nawet same organy stosujące prawo, poruszając się w gąszczu przepisów należących do tych dziedzin, napotykać istotne trudności<sup>188</sup>.

W kontekście wyżej poruszonych zagadnień zaryzykować można twierdzenie, że obecnie istniejący stan prawny w zakresie prawa wykroczeń jest wysoce niepożądany. Stawiając tak kategorię tezę, wypada jednocześnie zaproponować kierunek potencjalnych zmian, które mogłyby ujednoczyć i zharmonizować instytucje materialne i procedurę prawa wykroczeń. W ramach tak ograniczonego tematycznie i objętościowo opracowania można byłoby jedynie w zarysie wskazać orientacyjne i zarazem abstrakcyjne kierunki rewizji tej dziedziny prawa, nie wdając się w szczegółowe zagadnienia o charakterze techniczno-prawnym. Niniejszą uwagę czynię, będąc świadomym nie do końca udanych eksperymentów przeprowadzonych na prawie wykroczeń na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat oraz ujemnych skutków społeczno-prawnych, które im towarzyszyły.

Jeśli chodzi o potencjalne kierunki reformy prawa wykroczeń, w pierwszej kolejności ustawodawca powinien podjąć kroki mające na celu redukcję prawa materialnego wyłącznie do czynów o charakterze wykroczeń porządkowych. Temu zabiegowi winno towarzyszyć usunięcie z prawa wykroczeń całego instrumentarium, które właściwe jest wyłącznie prawu karnemu i w związku z tym nie byłoby przydatne dla realizacji celów odpowiedzialności za wykroczenia porządkowe. Inaczej rzecz ujmując, chodzi o nadanie tak rozumianemu prawu wykroczeniowemu charakteru typowo administracyjnego wraz z charakterystycznymi dla tej gałęzi mechanizmami oraz zasadami odpowiedzialności<sup>189</sup>. Drugim i zarazem immanentnie związanym z ww. „redukcją” krokiem, jest przesunięcie materii o charakterze kryminalnym do prawa karnego *sensu stricto*. Jakkolwiek część czynów obecnie stypizowanych jako wykroczenia mogłaby z powodzeniem zostać przeniesiona do kategorii występów

<sup>187</sup> W. Radecki, *Normatywne ujęcie wykroczenia*, Prok. i Pr. 2003, nr. 2, s. 61. Autor ten pisze wręcz o „szaleństwie ustawodawczym” w zakresie prawa wykroczeń, doprowadzającym do głębokich przemian klasycznych kategorii prawa karnego (*Ibidem*, s. 73).

<sup>188</sup> Zob. dobrze oddające istotę tego problemu postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2006 r. (I KZP 52/05, OSNKW 2006 nr 3, poz. 23, str. 10) w sprawie pytania prawnego „Czy czyn opisany w art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz.U. z 2004 r. Nr 92, poz. 881) stanowi wykroczenie w rozumieniu art. 1 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1808) – Kodeks wykroczeń?”. Wprawdzie SN odmówił podjęcia uchwały, podnosząc jednak, że „Jeżeli w ustawie wskazano, że orzekanie co do określonego czynu następuje na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, to czyn taki zawsze jest wykroczeniem, a więc także wówczas, gdy jest zagrożony karą grzywny wyższą niż 5000 zł”.

<sup>189</sup> W pierwszej kolejności należałoby rozważyć zasadność obiektywizacji odpowiedzialności za wykroczenia o charakterze porządkowym, a także konieczność przekształcenia obecnie funkcjonującego na gruncie prawa wykroczeń katalogu kar w odpowiedni system sankcji administracyjnych, w szczególności poprzez modyfikację grzywny jako sankcji administracyjnej, a także usunięcie z tego katalogu aresztu. W piśmiennictwie ciekawą propozycję w tym zakresie wysunęła M. Budyn-Kulik, przedstawiając kilka różnych potencjalnych kierunków rozwoju prawa wykroczeń (M. Budyn-Kulik, *Kierunki zmian zasad ponoszenia odpowiedzialności za popełnienie wykroczeń o charakterze administracyjno-porządkowym*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2013, s. 4 i n.).

(*vide* np. tzw. czyny przepołowione<sup>190</sup>), objęcie pozostałej części wykroczeń kryminalnych figurami obecnie znanymi prawu karnemu może nastroczać pewnych trudności. W tym kontekście konieczne może się okazać wyodrębnienie trzeciej, nowej kategorii przestępstw. Powyższa propozycja ma za punkt wyjścia założenie o wyjątkowo niejednorodnym charakterze materialnego prawa wykroczeń. Owa niejednorodność, przejawia się w tym, że prawo wykroczeń oprócz mechanizmów właściwych jemu samemu zawiera także wiele elementów właściwych innym dziedzinom prawa. Wobec powyższego każda próba opisowego przyporządkowania prawa wykroczeń do jednej określonej gałęzi jest wynikiem metodologicznie błędnego podejścia i stanowi pewne uproszczenie problematyki. Nie jest uprawnione twierdzenie, że materialne prawo wykroczeń należy w całości do prawa karnego *sensu largo*. Dogmatyczne spojrzenie na tę problematykę wskazuje, że prawo wykroczeń zawiera pewne elementy, które są obce prawu karnemu, a jednocześnie są bliższe innym gałęziom prawa. Już na szczeblu aksjologicznym, w zakresie podstawowych celów i funkcji, jakie prawo wykroczeń powinno realizować, dziedzina ta zdaje się wykazywać większe podobieństwo do prawa administracyjnego aniżeli do prawa karnego. Owe cele i funkcje często są bowiem zbieżne z podstawowymi założeniami prawa administracyjnego. W tym miejscu wypada uczynić jedno wszakże istotne zastrzeżenie, które często zdaje się wymykać komentatorom. Niekoherentność materialnego prawa wykroczeń czyni bezprzedmiotowe wszelkie próby stosowania jednego, wspólnego dla całej dziedziny kryterium, które miałoby niejako przesądzać o przynależności prawa wykroczeń do takiej czy innej gałęzi prawa. Tak więc generalne stwierdzenie, że prawo wykroczeń należy do szeroko pojętego prawa karnego ze względu na podobieństwo pod względem jakościowym wykroczeń do przestępstw, nie jest prawidłowe z czysto logicznego punktu widzenia. Zbiór norm zwany prawem wykroczeń bowiem zawiera w sobie wiele elementów, które pod względem materialno-strukturalnym istotnie różnią się od czynu przestępnego. W tym stanie rzeczy zasadne wydaje się postawienie pytania, czy stosowanie jakichkolwiek kryteriów wspólnych jest w stanie doprowadzić do rezultatu, wskazującego na konieczność utrzymania obecnego kształtu tej dziedziny, tj. spięcia całej treści materialnej wspólną klamrą normatywną zwaną prawem wykroczeń. Powyższy mankament jest szczególnie widoczny na tle kryterium, które legło u podstaw pierwotnego wyodrębnienia prawa wykroczeń w okresie pierwszej kodyfikacji, gdy znaczna część przedstawicieli nauki i praktyki stanęła na stanowisku, że w zakresie materialnej treści wykroczenia i przestępstwa występują na tyle istotne różnice, że konieczne jest jej uregulowanie w ramach odrębnego aktu normatywnego. Współcześnie ze względu na obszerne poszerzenie granic prawa wykroczeń, wysunięcie tego typu wniosków wyłącznie w oparciu o kryterium materialne nie jest możliwe. Kryterium materialne może natomiast być przydatne dla celów rozpoznania wewnątrz samego prawa wykroczeń materii, która powinna zostać przeniesiona na grunt prawa karnego. Inaczej rzecz ujmując, o ile dotychczas materialna treść

<sup>190</sup> Na temat tzw. czynów przepołowionych zob. J. Raglewski, *Konstrukcja tzw. przepołowionych czynów zabronionych* (w:) A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger (red.), *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego*, Lublin 2011, s. 287 i wskazaną tam literaturę.



wykroczenia i przestępstwa stanowiła swoisty papierek lakmusowy wykazujący różnice bądź podobieństwa między tymi dwoma kategoriami czynów, o tyle obecnie, na potrzeby przyszłej reformy, kryterium materialnej zawartości może być zastosowane wyłącznie w stosunku do czynów stypizowanych jako wykroczenia, co naświetli istotne różnice jakościowe wśród wyjątkowo bogatej palestry czynów objętych regulacją prawa wykroczeń.

Wracając do wykroczeń o charakterze kryminalnym, wspomnieć należy, że nie jest wykluczone, iż prace nad przyszłą reformą wykażą pewne różnice jakościowe między wykroczeniami o charakterze kryminalnym a kategoriami czynów obecnie stypizowanych jako przestępstwa, w szczególności między wykroczeniami kryminalnymi a występkami. W takim układzie przeniesienie wykroczeń o zabarwieniu kryminalnym do kategorii występków okazałoby się, jeśli nie niemożliwe, to przynajmniej wysoce niepożądane. Wobec powyższego, jak zostało już zaznaczone, na plan pierwszy wysunęłaby się wówczas konieczność wyodrębnienia trzeciej kategorii przestępstw w postaci wykroczeń. Takie rozwiązanie przyjęte w systemie austriackim, gdzie wyróżnia się *Übertretungen*, będące przestępstwami oraz *Verwaltungsübertretungen*, stanowiące wykroczenia o charakterze porządkowym. Przeniesienie wykroczeń kryminalnych do prawa karnego *sensu largo* – bez względu na to, czy mają stanowić osobną kategorię przestępstw czy też nie – spowoduje, że w pierwszej kolejności ustawodawca będzie musiał rozstrzygnąć pewną kwestię fundamentalną, jaką jest ustalenie zasad odpowiedzialności. W tym kierunku możliwe do zrealizowania byłyby dwa zasadnicze rozwiązania. Pierwsze z nich polegałoby na zachowaniu odrębności części ogólnej prawa wykroczeń<sup>191</sup>, drugie zaś na przystosowaniu części ogólnej prawa karnego do charakteru nowo dodanych wykroczeń kryminalnych. W ramach niniejszego opracowania nie sposób przeprowadzić szczegółowej analizy tej problematyki, mającej odpowiedzieć na pytanie, które z tych rozwiązań należałoby przyjąć, gdyż ostateczna decyzja winna zostać podjęta po przeprowadzeniu obszernych prac eksperckich w tym zakresie z uwzględnieniem wieloletniego i wyjątkowo cennego dorobku świata nauki w tym zakresie.

W aspekcie proceduralnym, postulowana reforma systemu odpowiedzialności wykroczeniowej mogłaby powierzyć właściwość do rozpoznawania spraw o wykroczenia porządkowe organowi administracji publicznej. Na pytanie, jakie to mogłyby być organy – już istniejące (np. Policja, straże, inspekcje i inne organy nadzorcze i porządkowe) czy też inne organy specjalnie powołane w celu realizacji założeń reformy – odpowiedzieć powinni przede wszystkim przedstawiciele świata nauki i praktyki prawa administracyjnego. Powyższa propozycja nie pozostaje w sprzeczności z możliwością utrzymania postępowania mandatowego, w którym wniosek o ukaranie, mógłby zostać zastąpiony – w przypadku nieprzyjęcia mandatu – wnioskiem uprawnionego organu do sądu administracyjnego<sup>192</sup>. Kontrola instancyjna

<sup>191</sup> Por. proponowane przez M. Budyn-Kulik rozwiązania w tym zakresie (M. Budyn-Kulik, *Kierunki...*, s. 9).

<sup>192</sup> Przykładowy katalog podmiotów obecnie uprawnionych do wymierzania grzywny mandatem zob. (w:) M. Błaszczyk, W.J. Jankowski, M. Zbrojewska, *Prawo i postępowanie w sprawach o wykroczenia*, Warszawa 2013, s. 311.

w zakresie wykroczeń porządkowych także zostałaaby powierzona sądownictwu administracyjnemu<sup>193</sup>.

Orzekanie w przedmiocie wykroczeń kryminalnych z kolei powinno zostać poddane właściwości sądów powszechnych. Podobnie jak w przypadku prawa materialnego, należałoby rozważyć problem techniczno-normatywnego ujęcia procedury wykroczeniowej – polegającego na zachowaniu odrębnego kodeksu w sprawach o wykroczenia czy też na przeniesieniu materii zawartej w tym akcie do Kodeksu postępowania karnego.

W kontekście transpozycji wykroczeń kryminalnych do wąsko rozumianego prawa karnego ustawodawca nie powinien tracić z pola widzenia istniejących w tym zakresie standardów ochrony praw i wolności jednostki. Reforma prawa wykroczeń w pierwszej kolejności powinna ustanowić odpowiednie gwarancje ich przestrzegania w stosunku do najbardziej dotkliwych sankcji obecnych na gruncie prawa i postępowania wykroczeniowego. Z pewnością jednym ze środków najdalej ingerujących w sferę wolności jednostki jest obecnie przewidziana w art. 18 pkt 1 k.w. kara aresztu – która bez względu na to w jakiej formie i pod jaką nazwą funkcjonowałaby w przyszłości – powinna pozostać w zgodzie z utrwalonymi standardami rzetelnego procesu. Chodzi nie tylko o utrzymanie obecnie istniejącego poziomu wrażliwości prawa krajowego na sferę praw i wolności jednostki w zakresie odpowiedzialności za wykroczenie, ale także o jego podniesienie po transpozycji owej materii do prawa karnego *sensu stricto*. Nie ulega wątpliwości, że standardy wynikające z art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności znajdują zastosowanie także w stosunku do odpowiedzialności wykroczeniowej w jej obecnym kształcie. Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim orzecznictwie kilkakrotnie wskazywał, że waga danego czynu nie może stanowić wyłącznego kryterium rozstrzygającego o charakterze danej sprawy<sup>194</sup>. W kilku orzeczeniach Trybunał przyjął, że nawet kontrawencjonalizacja – a więc zjawisko zmierzające w kierunku przeciwnym niż postulowane w niniejszym opracowaniu zmiany – nie może samodzielnie rozstrzygać o charakterze sprawy, który prowadziłby do obniżenia gwarancji ochrony praw jednostki wynikających z art. 6 Konwencji<sup>195</sup>. W tym kontekście kryterium charakteru sprawy – obok materialnej zawartości poszczególnych instytucji należących do obecnie obowiązującego prawa wykroczeń – może być pomocne dla rozpoznania materii, która musiałaby zostać transpozycjonowana do prawa karnego *sensu stricto* i tym samym poddana właściwości sądów powszechnych. Ze standardu wynikającego z art. 6 EKPCz wynika bowiem, że każde postępowanie będące „sprawą” w rozumieniu tego przepisu powinno znajdować się we właściwości organu sądowego. Doświadczenie polskiego prawa wykroczeń w okresie PRL dobitnie naświetla daleko idące nadużycia ze strony organów orzekających w sprawach o wykroczenia,

<sup>193</sup> W tym duchu M. Budyn-Kulik, *Kierunki...*, s. 7.

<sup>194</sup> Szerzej na temat znaczenia charakteru sprawy na gruncie art. 6 EKPCz zob. P. Hofmański, A. Wróbel, *Komentarz do art. 6 EKPCz* (w:) L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18. Tom I. Komentarz*. Warszawa 2010, publ. Legalis, Nb 73.

<sup>195</sup> Zob. *Ibidem* i wskazane tam orzecznictwo Trybunału. Zob. w szczególności wyr. ETPCz w sprawie *Lutz p. Niemcom* z 23.10.1995 r.





do których mogłoby dojść w przypadku braku ustanowienia odpowiednich gwarancji materialno-procesowych. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia z 1971 r. ograniczał sądową kontrolę jedynie do zasadniczych kar aresztu i ograniczenia wolności, a co za tym idzie wszelkie inne dotkliwe sankcje przewidziane przez ówczesne prawo wykroczeń (zastępcze kary aresztu, zakaz prowadzenia pojazdów) pozbawione były takiej kontroli<sup>196</sup>. W piśmiennictwie słusznie podkreśla się, że nasilająca się w owym okresie represyjność prawa wykroczeń była nie do pogodzenia z administracyjnym charakterem odpowiedzialności za wykroczenia<sup>197</sup>. Zjawisko polegające na ciągłej intensyfikacji represyjności prawa wykroczeń nie jest obce także współczesnemu prawu wykroczeń, co tylko podkreśla fundamentalne znaczenie utrzymania sądowego rozpoznawania wszystkich spraw, w których obecny jest element kryminalny i towarzysząca mu represja karna. Zasada wyłączności sądów w sprawach karnych znajduje swoje uzasadnienie także w Konstytucji Rzeczypospolitej, ściślej rzecz ujmując, w art. 175 ust. 1, w świetle którego wymiar sprawiedliwości w Polsce sprawują tylko sądy<sup>198</sup>.

Postulowana reforma prawa wykroczeniowego powinna doprowadzić nie tylko do ogólnosystemowej zmiany reżimu odpowiedzialności wykroczeniowej, ale także dokończyć rozpoczęte w przeszłości reformy tej dziedziny, które zasługują na uznanie, lecz z różnych powodów miały jedynie charakter fragmentaryczny i nigdy nie zostały w pełni urzeczywistnione. Tak więc, w pierwszej kolejności transpozycja materii obejmującej tzw. wykroczenia kryminalne winna doprowadzić do postulowanego od dłuższego czasu zniesienia tzw. eliminacyjnego zbiegu wykroczeń (art. 9 § 2 k.w.), a ponadto położyć musi kres istnieniu tzw. czynów przepołowionych<sup>199</sup>.

Rozważania zawarte w niniejszym opracowaniu prowadzą do wniosku, że to, co nazywane jest dzisiaj wykroczeniem kryminalnym powinno zostać objęte kategorią przestępstw, rzeczywistymi wykroczeniami natomiast w przyszłości powinny pozostać jedynie czyny o charakterze naruszeń porządkowych. Te ostatnie stanowią bowiem ciała obce dla prawa karnego, do którego zostały arbitralnie wrzucone, bez uwzględnienia ich materialnej niekompatybilności z materią prawnokarną. Wykroczenia porządkowe powinny pozostać poza polem zainteresowania nawet szeroko rozumianego prawa karnego.

Heterogeniczność zbioru norm obecnie funkcjonującego pod nazwą *prawo wykroczeń* prowadzi do wniosku, że konieczne jest podjęcie natychmiastowych prac legislacyjnych zmierzających w dwóch głównych kierunkach: transpozycji tzw. wykroczeń kryminalnych do wąsko rozumianego prawa karnego oraz poddania odpowiedzialności porządkowo-wykroczeniowej reżimowi administracyjnemu. Proces ten doprowadzi do uporządkowania i ujednolicenia zarówno prawa wykroczeń,

<sup>196</sup> Szerzej na ten temat zob. A. Marek, *Niedokończona reforma* (w:) A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger (red.), *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego*, Lublin 2011, s. 664.

<sup>197</sup> Wskazać należy, że po dziś dzień osobny problem stanowi wyraźna delimitacja niektórych pogranicznych obszarów represji karnej oraz administracyjnej (tzw. represja karno-administracyjna). Szerzej na ten temat zob. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 36 i n.

<sup>198</sup> Pamiętać należy ponadto o treści mającego już raczej znaczenie tylko historyczne przepisu przejściowego zawartego w art. 237 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym w okresie 4 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji w sprawach o wykroczenia orzekają kolegia do spraw wykroczeń przy sądach rejonowych, przy czym o karze aresztu orzeka sąd.

<sup>199</sup> Tak A. Marek, *Niedokończona...*, s. 671.





jak i prawa karnego *sensu stricto*. Materialne podobieństwo wykroczeń kryminalnych do przestępstw uzasadnia bowiem ich ulokowanie w ramach prawa karnego. Ponadto powierzenie wykroczeń porządkowych organom administracji zapewne przyczyni się do usprawnienia procesu rozstrzygania tego typu spraw, przy jednoczesnym odciążeniu sądów. Głównymi kryteriami służącymi rozpoznaniu materii wykroczeń kryminalnych, poprzedzającym ich transpozycji do prawa karnego, powinny być materialne podobieństwo do przestępstw oraz zagrożenie represją ściśle karną. Pomocne mogą być także kryteria wypracowane na gruncie art. 6 EKPCz, wyznaczające zakres przedmiotowy spraw podlegających wyłącznej właściwości sądów.

## Część II

### Standardy postępowania w sprawach o wykroczenia



Prof. WSPiA dr hab. Czesław P. Kłak<sup>200</sup>

# Model czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia a konstytucyjne i międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka

Wyrokiem z dnia 3 czerwca 2014 r., K 19/11<sup>201</sup> Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, ze zm.) w zakresie, w jakim pomija prawo osoby, wobec której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, do korzystania z obrońcy na etapie czynności wyjaśniających, o których mowa w art. 54 § 1 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał uznał również, że art. 38 § 1 powołanej ustawy w zakresie, w jakim nie przewiduje na etapie czynności wyjaśniających, o których mowa w art. 54 § 1 tej ustawy, prawa dostępu do akt dla osoby, wobec której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W wyniku wskazanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca znowelizował Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Ustawą z dnia 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>202</sup> wprowadzono rozwiązanie, iż prawo do obrony przysługuje również osobie określonej w art. 54 § 6 z chwilą przystąpienia do przesłuchania po powiadomieniu jej o treści zarzutów albo z chwilą jej wezwania do złożenia pisemnych wyjaśnień. Osobę tę należy pouczyć o przysługującym jej prawie. Przepisy art. 21-24 stosuje się odpowiednio (art. 4 § 2 k.p.s.w.). Pouczenie, o którym mowa powyżej, następuje przed przesłuchaniem albo wraz z wezwaniem do złożenia pisemnych wyjaśnień. Jeżeli pouczenie następuje wraz z wezwaniem do złożenia pisemnych wyjaśnień, wzmiankę o pouczeniu zamieszcza się w notatce urzędowej, o której mowa w art. 54

<sup>200</sup> Kierownik Zakładu Kryminalistyki i Kryminologii Wyższej Szkoły Prawa i Administracji Rzeszów-Przemysł.

<sup>201</sup> Publ. OTK A 2014, nr 6, poz. 60.

<sup>202</sup> Dz. U. 2015, poz. 841.



§ 7 (art. 4 § 3 k.p.s.w.). Wskazaną ustawą znowelizowano również art. 38 § 1 k.p.s.w., przyjmując, iż do czynności procesowych prowadzonych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia stosuje się art. 156 § 1-5 i 6 k.p.k. Do art. 38 k.p.s.w. dodano również § 1a w brzmieniu: „Na odmowę udostępnienia akt osobie, o której mowa w art. 4 § 2 przysługuje zażalenie do sądu”. Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. weszła w życie 1 sierpnia 2015 r., zgodnie z brzmieniem jej art. 2.

Z kolei z dniem 1 lipca 2015 r. weszła w życie nowelizacja art. 54 k.p.s.w., dokonana ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw<sup>203</sup> (art. 18 pkt 19).

Ustawa z dnia 27 września 2015 r. znowelizowała także art. 53 k.p.s.w., który od 1 lipca 2015 r. stanowi, że jeżeli miejsce pobytu osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia nie jest znane, sąd może zarządzić ustalenie miejsca jej pobytu przez Policję. Policja ustala też miejsce pobytu z własnej inicjatywy albo na wniosek organu dokonującego czynności wyjaśniających. Z przepisu tego usunięto dotychczasowe zdanie trzecie, z którego wynikało, że sąd może zarządzić przymusowe doprowadzenie obwinionego. Zmiana ta pozostaje w łączności z nowym art. 54 § 6a k.p.s.w., który dopuszcza możliwość zatrzymania i przymusowego doprowadzenia osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, co do 1 lipca 2015 r. nie było możliwe, na co słusznie zwrócono uwagę w piśmiennictwie<sup>204</sup>.

Ustawą z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw<sup>205</sup> do art. 25 dodano § 5 w brzmieniu: „Do pokrzywdzonego, który złożył zawiadomienie o popełnieniu wykroczenia, stosuje się odpowiednio art. 304b Kodeksu postępowania karnego. Zgodnie zaś z tym przepisem procedury karnej, na wniosek pokrzywdzonego składającego zawiadomienie o przestępstwie wydaje mu się potwierdzenie złożenia zawiadomienia, zawierające datę oraz miejsce jego przyjęcia, wskazanie organu przyjmującego wraz z danymi do kontaktu, sygnaturę sprawy, dane określające tożsamość pokrzywdzonego, czas i miejsce popełnienia czynu, którego dotyczy zawiadomienie oraz zwięzły opis czynu i wyrządzonej szkody. O prawie tym należy pokrzywdzonego pouczyć”. Oba przepisy obowiązują od 13 lutego 2016 r.

Kolejna nowelizacja Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia – dokonana ustawą z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw<sup>206</sup>, nie odnosi się do przepisów regulujących czynności wyjaśniające.

W oparciu o powyższe można sformułować wniosek, że obecny model czynności wyjaśniających ukształtowany został w oparciu o wskazany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2014 r., którego realizacja nastąpiła poprzez uchwalenie ustawy z dnia 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, jak

<sup>203</sup> Dz. U. 2013, poz. 1247.

<sup>204</sup> M.in. Cz. P. Klak, *Czynności wyjaśniające w sprawach o wykroczenia*, Prok. i Pr. 2008, nr 9, s. 99.

<sup>205</sup> Dz. U. 2015, poz. 1855.

<sup>206</sup> Dz. U. 2016, poz. 437.

również zmiany wprowadzone ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, w wyniku których przyznano pokrzywdzonemu określone prawa w toku czynności wyjaśniających (nowe brzmienie art. 54 § 2, § 6 oraz nowy § 9 k.p.s.w.) lub w związku z zawiadomieniem o popełnieniu wykroczenia (art. 304b k.p.k. w zw. z art. 25 § 5 k.p.s.w.), dopuszczono możliwość skierowania sprawy do mediacji (nowy art. 54 § 9 k.p.s.w.), jak również zatrzymania i przymusowego doprowadzenia osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie (nowy art. 54 § 6a k.p.w).

Wobec wskazanych zmian normatywnych zasadne jest przeprowadzenie rozważań dotyczących modelu czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia oraz udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy w wyniku nowelizacji zapewniono zgodność z konstytucyjnymi i międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka.

Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia z 2001 r.<sup>207</sup> posługuje się na określenie czynności podejmowanych w celu ustalenia, czy istnieją podstawy do wystąpienia z wnioskiem o ukaranie oraz zebrania danych niezbędnych do sporządzenia wniosku o ukaranie (art. 54 § 1 k.p.s.w.), jak również czynności przeprowadzanych w celu uzupełnienia lub sprawdzenia faktów podanych we wniosku o ukaranie w wypadku wskazanym w art. 60 § 1 pkt 6 (art. 55 § 1 k.p.s.w.), pojęciem czynności wyjaśniających. W tym pierwszym przypadku czynności podejmowane są przed złożeniem wniosku o ukaranie, a więc przed wszczęciem postępowania sądowego, zaś w tym drugim toczy się już postępowanie przed sądem (art. 57 § 1 k.p.s.w.), niezbędne jest natomiast uzupełnienie lub zweryfikowanie faktów podanych we wniosku o ukaranie, zaś sąd uzna, że celowe jest przeprowadzenie w tym celu takich czynności (arg. ex art. 55 § 2 k.p.s.w.).

W pierwszej kolejności należy udzielić odpowiedzi na pytanie, czy taki podział czynności wyjaśniających jest zasadny. W moim przekonaniu tak nie jest. Czynności podejmowane na podstawie art. 55 § 2 k.p.s.w. mają inne cele niż czynności podejmowane na podstawie art. 54 § 1 k.p.s.w. W tym pierwszym przypadku sprawa zawisła już przed sądem, występuje obwiniony w rozumieniu art. 20 § 1 k.p.s.w. ze wszystkimi skutkami wynikającymi z tego statusu, podczas gdy w tym drugim przypadku postępowanie służy ustaleniu, czy istnieją podstawy do złożenia wniosku o ukaranie, nie ma zatem jeszcze obwinionego, a czynności mają pozwolić na zweryfikowanie podejrzenia popełnienia wykroczenia. Czynności wyjaśniające, o których mowa w art. 55 § 1 k.p.s.w. przypominają więc czynności, o których mowa w art. 488 § 2 k.p.k., przy czym owe czynności dowodowe są czynnościami zleconymi przez sąd w ramach postępowania sądowego. W Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia w jednym dziale (w dziale VII) uregulowano zarówno czynności podejmowane na etapie przedsądowym, jak i czynności, które mają miejsce po wszczęciu postępowania sądowego, co jest rozwiązaniem oryginalnym, chociażby gdy uwzględni się regulację Kodeksu postępowania karnego. W moim przekonaniu rozwiązanie zawarte w art. 55 k.p.s.w. powinno być zawarte w Dziale VIII k.p.s.w.,

<sup>207</sup> Tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 395 z późn. zm.



który nosi tytuł „Postępowanie zwyczajne”, gdyż dotyczy czynności podejmowanych na polecenie sądu, w ramach wszczętego już postępowania sądowego. Czym innym są czynności zlecone przez sąd po złożeniu wniosku o ukaranie, a czym innym czynności zmierzające do ustalenia, czy istnieją podstawy do wystąpienia z wnioskiem o ukaranie, te mają bowiem charakter przygotowawczy, powiązane są z zasadą skargowości (art. 14 § 1 k.p.k. w zw. z art. 8 k.p.s.w.), przy czym to organ je prowadzący podejmuje decyzję w przedmiocie złożenia wniosku o ukaranie, podczas gdy czynności wyjaśniające realizowane po wniesieniu wniosku o ukaranie mają charakter pomocniczy, umożliwiający sądowi rozpoznanie sprawy, zaś rola ich wykonawcy nie jest decyzyjna, lecz realizacyjna.

Od 1 sierpnia 2015 r. obowiązuje nowe brzmienie art. 38 § 1 k.p.s.w., z którego wynika, że do czynności procesowych podejmowanych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia stosuje się odpowiednio art. 156 § 1-5 i § 6 k.p.k. Do 1 sierpnia 2015 r. przepis ten odwoływał się do art. 156 § 14 k.p.k., co oznaczało, że odesłanie nie odnosiło się do etapu przygotowawczego (art. 156 § 5 k.p.k.), a w konsekwencji udostępnienie akt sprawy możliwe było dopiero na etapie sądowym. Co istotniejsze, z brzmienia tego przepisu wynikało wyraźnie, że pojęcie „czynności procesowych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia” odnosiło się wyłącznie do czynności podejmowanych na etapie jurysdykcyjnym, bo odesłanie nie obejmowało swym zakresem etapu przedsądowego. Obecnie nie może już budzić wątpliwości, że czynności procesowe podejmowane w ramach czynności wyjaśniających są czynnościami realizowanymi „w postępowaniu w sprawach o wykroczenia”, a nie na jego przedpolu, w celu ustalenia, czy są podstawy do zainicjowania takiego postępowania. Nie można już zatem twierdzić, że postępowanie w sprawie o wykroczenie zostaje wszczęte dopiero w wyniku wydania przez prezesa sądu zarządzenia o wszczęciu postępowania o wykroczenie na podstawie art. 59 § 2 k.p.s.w. Taki pogląd wyraził m.in. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 marca 2012 r., II KK 39/12<sup>208</sup>. Uważam, że pogląd ten nie był zasadny również w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, ale obecnie treść art. 38 § 1 k.p.s.w. jednoznacznie kwestię tę rozstrzyga.

W wyroku z dnia 3 czerwca 2014 r., K 19/11 Trybunał Konstytucyjny trafnie wskazał, że gwarancje wynikające z art. 42 ust. 2 Konstytucji<sup>209</sup> obejmują osoby, przeciwko którym prowadzone jest postępowanie w sprawach o wykroczenia niezależnie od jego „stadium”. W ten sposób Trybunał przyznał, że etap czynności wyjaśniających jest „stadium” postępowania w sprawach o wykroczenia i jest to stanowisko słuszne. Przede wszystkim dlatego, że czynności wyjaśniające, o których mowa w art. 54 § 1 k.p.s.w. poprzedzają postępowanie sądowe, służąc ustaleniu, czy istnieją podstawy do wystąpienia z wnioskiem o ukaranie w odniesieniu do danej osoby oraz zebrania danych niezbędnych do sporządzenia takiego wniosku. Na etapie tym zbiera się materiał dowodowy, należy również przesłuchać osobę, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, przy czym przesłuchanie rozpoczyna się od powiadomienia tej osoby o treści zarzutu wpisanego

<sup>208</sup> Publ. OSNKW 2012, nr 6, poz. 67.

<sup>209</sup> Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

do protokołu przesłuchania (art. 54 § 6 k.p.s.w.). Od tego też momentu postępowanie w sprawie o wykroczenie skierowane jest formalnie przeciwko tej osobie, przy czym nie budzi żadnych wątpliwości, że jest to postępowanie o charakterze karnym (*sensu largo*), o którym mowa w art. 42 ust. 2 Konstytucji. Skoro postawiony został zarzut (art. 54 § 6 k.p.s.w.), należy zapewnić osobie, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, pełne gwarancje procesowe. Konstytucja RP gwarantuje każdemu, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania<sup>210</sup>. Taka osoba może w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z jego pomocy (art. 42 ust. 2 Konstytucji RP). Podkreślić należy, że postępowanie w sprawach o wykroczenia jest szczególnym rodzajem postępowania karnego, za czym przemawia przede wszystkim stosowanie w tym postępowaniu podstawowych zasad i konstrukcji procesu karnego, a przede wszystkim zaliczenie orzekania w sprawach o wykroczenia do wymiaru sprawiedliwości<sup>211</sup>. Nawet jednak gdyby przyjąć, iż postępowanie w sprawach o wykroczenia nie jest postępowaniem karnym, to w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie może budzić wątpliwości, iż nie tylko postępowanie karne, ale każde postępowanie o charakterze penalnym – represyjnym, a takim jest z całą pewnością postępowanie uregulowane w Kodeksie postępowania karnego, musi odpowiadać standardowi, który wynika z treści art. 42 Konstytucji, z tym, że gwarancje te dotyczą „całego” postępowania, a nie tylko etapu sądowego<sup>212</sup>. Warto podkreślić, że w piśmiennictwie przez etap (stadium) procesu rozumie się każdy odcinek, bez względu na jego wielkość i funkcję<sup>213</sup>. Zaznacza się również, że proces dzieli się na stadia procesowe, przy czym stadium przygotowawcze służy przygotowaniu materiału ułatwiającego wydanie decyzji<sup>214</sup>. Czynności wyjaśniające w sprawach o wykroczenia spełniają wskazany wymóg, co wynika z treści art. 54 § 1 k.p.w.<sup>215</sup>. Ustawa wprawdzie wprost nie nazywa ich stadium czy też etapem procesu, ale nie czyni też tego w odniesieniu do postępowania przygotowawczego uregulowanego w Kodeksie postępowania karnego, przy czym nie budzi wątpliwości, że jest to etap postępowania<sup>216</sup>. Nie ma przy tym znaczenia, że w przypadku czynności wyjaśniających ustawa nie posługuje się pojęciem postępowania przygotowawczego, ważny jest bowiem charakter tych czynności, ich zakres a także relacja względem postępowania sądowego, a nie sama nazwa. Jak twierdzi A. Taracha, czynności wyjaśniające w sprawach o wykroczenia stanowią „uproszczony odpowiednik” postępowania przygotowawczego w postępowaniu karnym. Wskazany Autor określił również czynności wyjaśniające mianem fazy (etapu)

<sup>210</sup> Wyrok SN z 15 listopada 2005 r., III KK 35/05, LEX nr 164348.

<sup>211</sup> M. Bojarski, Z. Świada, *Podstawy materialnego i procesowego prawa o wykroczeniach*, Wrocław 2001, s. 199; A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2004, s. 142; A. Lach (w:) A. Bulsiewicz, M. Jeż-Ludwichowska, D. Kala, D. Ossowska, A. Lach, *Przebieg procesu karnego*, Toruń 2003, s. 367.

<sup>212</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 232.

<sup>213</sup> S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2015, s. 483.

<sup>214</sup> *Ibidem*.

<sup>215</sup> Zob. M. Porwisz, *Postępowanie w sprawach o wykroczenia a postępowanie karne – analiza porównawcza* (w:) I. Nowicka, A. Sadło-Nowak (red.), *Współczesne problemy wykroczeń*, Szczytno 2013, s. 64-65.

<sup>216</sup> K. Dudka (w:) K. Dudka, H. Paluszkiwicz, *Postępowanie karne*, Warszawa 2015, s. 28; M. Nawacki, (w:) M. Nawacki, P. Starzyński, *Postępowanie karne z perspektyw nauki o bezpieczeństwie*, Warszawa 2015, s. 147.





„postępowania” w sprawach o wykroczenia, choć w odniesieniu do tego terminu posłużył się cudzysłowem<sup>217</sup>. Zgodzić należy się ze stanowiskiem, że stanowią one uproszczony odpowiednik postępowania przygotowawczego, co znajduje swe uzasadnienie w mniejszym ciężarze gatunkowym czynu – wykroczenia, którego dotyczą. Nie pozbawia ich to jednak charakteru etapu postępowania, ustawodawca może bowiem zróżnicować przebieg postpowania przedsądowego, w zależności od tego, jaki czyn jest jego przedmiotem, co przecież ma miejsce w Kodeksie postępowania karnego – formalizm dochodzenia różni się może od formalizmu śledztwa.

Powyższy pogląd znajduje też pełne uzasadnienie w świetle międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka. Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (art. 6 ust. 3 lit. c) gwarantuje każdemu oskarżonemu o popełnienie czynu zagrożonego karą prawo do bronięcia się osobiście lub przez ustanowionego przez siebie obrońcę. Europejski Trybunał Praw Człowieka wyraźnie stwierdził, że art. 6 ust. 3 Konwencji ma zastosowanie za każdym razem, gdy osoba jest „oskarżona” o „popełnienie czynu zagrożonego karą” w rozumieniu Konwencji<sup>218</sup>. Aby art. 6 Konwencji znalazł zastosowanie – poprzez sformułowanie „oskarżonego o popełnienie czynu zagrożonego karą” niezbędne, jest aby za zawinione naruszenie nakazu lub zakazu, wynikającego z dyspozycji danego przepisu, ustawodawstwo krajowe przewidywało sankcję w postaci kary lub powodowało odpowiedzialność w formie sankcji, która przez swą naturę i stopień zagrożenia (dolegliwości), przynależy do sfery „karnej”<sup>219</sup>. Tym samym, aby uznać dany czyn za spełniający wymogi, o których mowa w art. 6 Konwencji, musi on należeć do sfery „karnej”<sup>220</sup>. Jak stwierdził Europejski Trybunał Praw Człowieka, karę wymierza się dla odpłaty i odstraszenia samego sprawcy oraz innych – potencjalnych sprawców. Kara w rozumieniu art. 6 Konwencji musi mieć więc charakter zarówno represyjny, jak i prewencyjny<sup>221</sup>. Środek nieuznawany w danym ustawodawstwie za „karę” w rozumieniu prawa karnego, a spełniający wskazane kryteria będzie więc „karą” w rozumieniu Konwencji. Dlatego też uznano, iż istniejący we Francji środek, polegający na przyznawaniu punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego, który ma niewątpliwie charakter represyjny, jak i prewencyjny, wykazując podobieństwo do kar dodatkowych, wymierzanych w sprawach karnych, jest „kara” w rozumieniu art. 6 Konwencji<sup>222</sup>. Natomiast natychmiastowe odebranie prawa jazdy sprawcy przestępstwa drogowego nie wchodzi w zakres art. 6 ust. 1 Konwencji, gdyż nie ma charakteru punitynnego i nie jest związane z jakimkolwiek rozstrzygnięciem o winie

<sup>217</sup> A. Taracha, *Charakter prawny dowodowych czynności wyjaśniających Policji w sprawach o wykroczenia* (w: A. Przyborowska-Klimczak i A. Taracha (red.) *Iudicium et scientia. Księga jubileuszowa Profesora Romualda Kmiecika*, Warszawa 2011, s. 645.

<sup>218</sup> Wyrok ETPC z 26 marca 1982 r. w sprawie *Adolf v. Austria*, nr skargi 8269/78, LEX nr 80818.

<sup>219</sup> Wyrok ETPC z 24 września 1997 r. w sprawie *Garyfallou AEBE v. Grecja*, nr skargi 18996/91, LEX nr 79585; decyzja ETPC z 15 czerwca 1999 r. w sprawie *W.S. v. Polska*, nr skargi 37607/97, LEX nr 41102; wyrok ETPC z 25 sierpnia 1987 r. w sprawie *Lutz v. Niemcy*, nr skargi 9912/82, LEX nr 81036; wyrok ETPC z 9 grudnia 1994 r. w sprawie *Schouten i Mel-drum v. Holandia*, nr skargi 19005/91, LEX nr 80505; wyrok ETPC z 2 lipca 2002 r. w sprawie *Oktan v. Francja*, nr skargi 33402/96, LEX nr 82253.

<sup>220</sup> Decyzja ETPC z 9 października 2003 r. w sprawie *Szott-Medyńska*, nr skargi 47414/99, LEX nr 81427.

<sup>221</sup> M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej*, Zakamycze 2002, s. 174 i cytowane tam orzecznictwo; wyrok ETPC z 23 lipca 2002 r. w sprawie *Janosevic v. Szwecja*, nr skargi 34619/97, LEX nr 75486.

<sup>222</sup> *Ibidem*.

i karze<sup>223</sup>. Niewątpliwie powyższe rozumowanie Trybunału jest słuszne – w pierwszym z przytoczonych przykładów mamy do czynienia ze stwierdzeniem naruszenia przepisów prawa ruchu drogowego, które musi być skutkiem stwierdzenia „winy” (a więc zarzucalności) w tym zakresie, a wymierzany środek niewątpliwie ma charakter represyjny, jak i prewencyjny. Natomiast w tym drugim przypadku działanie uprawnionego organu nie następuje w wyniku stwierdzenia „winy”, lecz jest jedynie następstwem jej uprawdopodobnienia, a stosowany środek ma na celu wyłącznie prewencyjny (zapobiegawczy) charakter.

Jak wynika z powyższego, „kara” w rozumieniu Konwencji nie musi pokrywać się z pojęciem „kary” w systemie prawa wewnętrznego – nie musi to być kara w rozumieniu danego systemu prawa karnego. Pojęcia „oskarżenia w sprawie karnej” i „czynu zagrożonego karą”, o których mowa w art. 6 Konwencji, są autonomiczne<sup>224</sup>, niemniej jednak, jak podkreśla się w doktrynie i orzecznictwie, jeżeli według prawa krajowego występuje „oskarżenie karnoprawne” (czyn należy do sfery prawa karnego) Europejski Trybunał Praw Człowieka nie może uznać, iż nie jest to „oskarżenie w sprawie karnej” w rozumieniu art. 6 Konwencji<sup>225</sup>, jak też, że dany czyn nie jest „czynem zagrożonym karą”, o którym mowa w art. 6 ust. 2 Konwencji, oczywiście pod warunkiem, że „kara” będzie miała podwójny charakter, o którym była mowa powyżej<sup>226</sup>, a jej wymierzenie jest następstwem ustalenia „winy”. W innym przypadku, tj. gdy „kara” będzie miała wyłącznie charakter represyjny lub prewencyjny, zaliczenie danego środka w prawie wewnętrznym do „sfery prawa karnego”, tj. uznanie za karę kryminalną, nie będzie wiążące dla Trybunału. Trafnie zatem zauważa B. Gronowska<sup>227</sup>, iż fakt, że w konkretnym krajowym porządku prawnym dany środek traktowany jest jak kara kryminalna (a zatem należy do „sfery prawa karnego” – Cz. P. Kłak), nie może być sam przez się decydujący dla stwierdzenia na poziomie procedury Konwencji tego, że środek ten jest faktycznie karą kryminalną, a zatem podlegał ma standardowi art. 6 ust. 1 Konwencji. Niewątpliwie w przypadku wykroczenia występuje „czyn zagrożony karą” – ustawa przewiduje bowiem sankcję w postaci kary za naruszenie danego nakazu lub zakazu, która spełniać ma zarówno cele prewencyjne, jak i represyjne, a jej wymierzenie możliwe jest jedynie, w sytuacji udowodnienia danej osoby winy.

Nie powinno również budzić wątpliwości, że powiadomienie o treści zarzutu, wpisane do protokołu przesłuchania danej osoby (art. 54 § 6 k.p.s.w.), jest „oskarżeniem” w rozumieniu art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, albowiem dochodzi do oficjalnego (urzędowego) poinformowania o treści zarzutu (sprecyzowania faktycznych i prawnych podstaw odpowiedzialności) i co do tego nie może być żadnych wątpliwości. Skoro „oskarżenie

<sup>223</sup> M. Balcerzak (w): B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Libiszewski, R. Mizerski, *Ochrona praw człowieka*, Toruń 2005, s. 277 i cytowane tam orzecznictwo ETPC.

<sup>224</sup> Wyrok ETPC z 10 listopada 2004 r. w sprawie *Achour v. Francja*, nr skargi 67335/01, LEX nr 142218; wyrok ETPC z 11 lutego 2003 r. w sprawie *Hammern v. Norwegia*, nr skargi 30287/96, LEX nr 78070; wyrok ETPC z 28 października 1999 r. w sprawie *Escoubet v. Belgia*, nr skargi 26780/95, LEX nr 76937.

<sup>225</sup> P. Hofmański, *Konwencja Europejska a prawo karne*, Toruń 1995, s. 222 i cytowane tam orzecznictwo.

<sup>226</sup> B. Gronowska, *Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Maaouia przeciwko Francji*, Prok. i Pr. 2001, nr 2, s. 174-175.

<sup>227</sup> *Ibidem*, s. 174.



o popełnienie czynu zagrożonego karą” w rozumieniu art. 6 Konwencji to oficjalne poinformowanie (urzędowa notyfikacja) danej osoby o zarzucanym jej czynie o charakterze „karnym”, tj. o czynie należącym do sfery prawa karnego lub innym zabronionym, za który grozi „kara” w rozumieniu Konwencji<sup>228</sup>, a wykroczenie należy do szeroko rozumianego prawa karnego (za jego popełnienie grozi kara kryminalna), to sformułowanie zarzutu na etapie wyjaśniającym i wpisanie go do protokołu czynności procesowej – przesłuchania, spełnia wskazany wymóg międzynarodowy i rodzi określone obowiązki po stronie państwa, związane z zapewnieniem danej osobie odpowiedniego statusu prawnego.

W obecnym modelu czynności wyjaśniających osoba, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, może korzystać z pomocy obrońcy (art. 4 § 2 k.p.s.w.). Jak wynika z przywołanego przepisu prawo to przysługuje z chwilą przystąpienia do przesłuchania po powiadomieniu jej o treści zarzutów albo z chwilą wezwania jej do złożenia pisemnych wyjaśnień. Osobę tę należy pouczyć o przysługującym jej prawie. Od momentu zatem oficjalnego powiadomienia o treści zarzutu osoba, o której mowa w art. 54 § 6 k.p.s.w. może korzystać z pomocy obrońcy. Od tego też momentu zyskuje ona możliwość złożenia wniosku o udostępnienie akt sprawy (art. 156 § 5 k.p.k. w zw. z art. 38 § 1 k.p.s.w.), korzysta z prawa do odmowy złożenia wyjaśnień oraz może złożyć wnioski dowodowe (art. 54 § 6 k.p.s.w.). Stworzono więc możliwość prowadzenia obrony już na etapie czynności wyjaśniających, ale dopiero od momentu, gdy dana osoba zostanie powiadomiona o treści zarzutu wpisanego do protokołu przesłuchania. Zanim taka czynność nastąpi osoba podejrzana o popełnienie wykroczenia może jedynie składać wnioski o „przeprowadzenie odpowiedniego dowodu” (art. 54 § 4 k.p.s.w.). Nie korzysta też z prawa do milczenia, co wyraźnie wynika z art. 54 § 6 k.p.s.w., dopiero bowiem powiadomienie o treści zarzutu wpisanego do protokołu aktualizuje prawo do milczenia.

Niewątpliwie Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia odróżnia osobę podejrzaną o popełnienie wykroczenia (art. 54 § 5 k.p.s.w.) od osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie (art. 54 § 6 k.p.s.w.). Wyraźnie wskazuje na to treść art. 54 § 4 zdanie pierwsze k.p.s.w. Należy więc przyjąć, że inny jest status osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia, a inny tej, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, co zresztą znajduje swoje pełne umocowanie w treści ustawy. Kryterium rozróżnienia jest tutaj formalnie przedstawienie zarzutu popełnienia wykroczenia, na co wskazuje treść art. 54 § 6 k.p.s.w. Osoba podejrzana o popełnienie wykroczenia, mimo że w odniesieniu do niej kieruje się ściganie, nie dysponuje w zasadzie żadnymi prawami, poza inicjatywą w zakresie przeprowadzenia „odpowiedniego dowodu”. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym takie wyraźne rozróżnienie nie występowało. Treść art. 54 § 4 i 6 k.p.s.w. w pierwotnym brzmieniu wskazywała, że osobą podejrzaną o popełnienie wykroczenia była osoba,

<sup>228</sup> Wyrok ETPC z 6 września 2005 r. w sprawie *Salov v. Ukraina*, nr skargi 65518/01, LEX nr 156619; wyrok ETPC z 20 października 1997 r. w sprawie *Serves v. Francja*, nr skargi 20225/92, LEX nr 79567.

przeciwko której skierowano ściganie (art. 54 § 4 k.p.s.w.), natomiast § 6 tego przepisu przesądzał jedynie, że możliwe jest przesłuchanie osoby, co do której istniała uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie oraz określał prawa takiej osoby. Art. 54 § 6 k.p.s.w. określał więc, jaka czynność procesowa (o charakterze dowodowym) możliwa jest w odniesieniu do osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia i w jakich granicach oraz jakie czynności może ona podjąć. Późniejsze nowelizacje Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (obowiązujące od 1 lipca 2003 r. oraz od 1 lipca 2012 r.) nie zmieniły tego rozwiązania. Słusznie więc w piśmiennictwie osobę przeciwko której skierowano ściganie w sprawie o wykroczenie określano osobą podejrzaną<sup>229</sup>. Również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 czerwca 2014 r., K 19/11, wyraźnie wskazał, że w toku czynności wyjaśniających wystąpić może osoba podejrzana o popełnienia wykroczenia, którą należy odróżnić od świadka oraz obwinionego. Dopiero od 1 lipca 2015 r. przyjęto odmienny sposób określenia podmiotu, przeciwko któremu kierowane jest ściganie w sprawie o wykroczenie. Art. 54 § 6 k.p.s.w. w powiązaniu z § 4 tego przepisu jednoznacznie inaczej statuuje pozycję procesową osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, przy czym § 6 nie dotyczy już tego, jaka czynność procesowa może i ma być wykonana z udziałem osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia, ale normuje status podmiotu, który do tej pory formalnie nie miał przedstawionych zarzutów.

Zadać należy w tym miejscu pytanie, czy faktyczne skierowanie ścigania przeciwko danej osobie powoduje – w świetle standardów międzynarodowych – że należy ją traktować jak „oskarżoną”, a więc już od tego momentu zapewnić jej niezbędne gwarancje procesowe. W moim przekonaniu już od tego momentu osobie takiej należy umożliwić prowadzenie obrony, w tym prawo do inicjatywy dowodowej, jak również prawo do milczenia. Już od tego momentu powinna mieć także prawo do korzystania z pomocy prawnika – profesjonalisty, jakim jest adwokat lub radca prawny. W obecnym stanie prawnym z takiej pomocy skorzystać może jedynie zatrzymany (art. 46 § 3 k.p.s.w.), a więc nie każda osoba podejrzana o popełnienie wykroczenia. W przypadku osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia ściganie koncentruje się w odniesieniu do niej i zbierany jest materiał dowodowy, który może posłużyć do formalnego przedstawienia zarzutów w trybie art. 54 § 6 k.p.s.w. Z Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia wynika wyraźnie, że celem czynności wyjaśniających od momentu, gdy pojawi się osoba podejrzana o popełnienie wykroczenia, jest zebranie materiału, który może być podstawą do przedstawienia jej zarzutów, a następnie sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie. Jak wskazano, „oskarżenie w sprawie karnej” dla celów art. 6 Konwencji Europejskiej należy zdefiniować, jako oficjalne powiadomienie przez właściwy organ o zarzucie, ale jednocześnie podkreślić trzeba, że w niektórych przypadkach należy wnioskować z innych faktów, wpływających w poważnym stopniu na sytuację podejrzanego<sup>230</sup>. W orzecznictwie strasburskim podkreślono, że waga prawa do rzetelnego procesu

<sup>229</sup> Zob. np. A. Sadło-Nowak, *Czynności wyjaśniające w sprawach o wykroczenia*, Szczytno 2014, s. 138.

<sup>230</sup> M.A. Nowicki, *Wokół...*, s. 176.



sądowego sprzyja bardziej „materialnej” niż „formalnej” koncepcji „oskarżenia”, o którym mowa w art. 6 Konwencji, jak również, że należy w każdym przypadku ocenić sytuację, w jakiej znalazła się dana osoba<sup>231</sup>. Skierowanie ścigania przeciwko danej osobie, w tym zbieranie dowodów jej winy jest taką okolicznością. Zwrócił na to uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 czerwca 2014 r., K 19/11, podkreślając że zawarte w art. 42 ust. 2 Konstytucji sformułowanie „we wszystkich stadiach postępowania” należy odnieść także do tego stadium postępowania, które poprzedza postawienie zarzutów, a więc do stadium, w którym występuje uzasadnione przypuszczenie, że dana osoba mogła dopuścić się czynu zabronionego. Ta osoba wprost została przez ustawodawcę określona mianem „osoby podejranej” (art. 54 § 5 k.p.s.w.), jak również wyraźnie stworzono możliwość podjęcia wobec niej czynności przymusowych, w celu poczynienia ustaleń faktycznych w sprawie, poprzez odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 74 § 3 k.p.k. i art. 308 § 1 k.p.k. Warto tu również przywołać trafny pogląd, że w sytuacji, w której z okoliczności sprawy wynika, że dana osoba może uzyskać w toczącym się postępowaniu status podejrzanego (oskarżonego), a więc formalny status procesowy, uznać należy, że powinna ona korzystać z gwarancji wynikających z art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>232</sup>. Jak podkreślono w piśmiennictwie, pogląd ten jest o tyle zrozumiały, że w przeciwnym przypadku zachodziłaby po stronie organów ścigania pokusa do manipulowania przez odsuwanie w czasie postawienia danej osoby w stan podejrzenia, choćby w celu wykorzystania jej wiedzy procesowej, którą musi dzielić się, jako świadek, ale już nie jako podejrzany, który korzysta z prawa do odmowy składania jakichkolwiek wyjaśnień<sup>233</sup>. Stanowisko to należy również odnieść do realizowania odpowiedzialności za popełnienie wykroczenia. W sytuacji, w której ściganie koncentruje się wokół konkretnej osoby i może doprowadzić do sformułowania w sposób formalny zarzutów – w trybie art. 54 § 6 k.p.s.w. – istnieje podstawa do przyjęcia, że dana osoba może uzyskać status procesowy „oskarżonego” w rozumieniu konwencyjnym, a to winno determinować gwarancje przysługujące takiej osobie. W przeciwnym przypadku organ prowadzący czynności wyjaśniające będzie miał w zasadzie nieograniczone możliwości zbierania dowodów przeciwko danej osobie, a dodatkowo będzie ona zobowiązana do współdziałania w tym zakresie, przysługujące jej zatem na późniejszym etapie prawa, w tym prawo do odmowy składania wyjaśnień, będą w istocie fikcyjne, bo zanim będzie ona mogła z tych praw skorzystać, zebrany zostanie przeciwko niej materiał dowodowy. I co najważniejsze, notatka urzędowa z „rozpytania” osoby podejranej o popełnienie wykroczenia, sporządzona w toku czynności wyjaśniających na podstawie art. 54 § 3 k.p.s.w., może być odczytana na rozprawie (art. 76 § 2 k.p.s.w.), dostarczając informacji, które mogą być wykorzystane w toku postępowania sądowego, a niekorzystnych dla obwinionego.

<sup>231</sup> M.A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1998, s. 135 i cytowane tam orzecznictwo.

<sup>232</sup> Wyrok ETPC z 20 października 1997 r. w sprawie *Serves v. Francja*, nr skargi 20225/92, LEX nr 79567.

<sup>233</sup> P. Hofmański, A. Wróbel (w:) L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. I, s. 278.

Wprawdzie Konwencja *expressis verbis* nie statuuje zasady *nemo se ipsum accusare tenetur*, niemniej jednak trafnie przyjmuje się, że trudno jest uznać proces, w którym istnieje obowiązek dostarczenia dowodów na swą niekorzyść, za rzetelny w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji<sup>234</sup>. Europejski Trybunał Praw Człowieka wyraził zdecydowany pogląd, że art. 6 ust. 1 Konwencji zawiera prawo każdego „oskarżonego” w rozumieniu Konwencji do zachowania milczenia i niedostarczania dowodów przeciwko sobie<sup>235</sup>. Jak już wskazano, „oskarżonym” zaś w rozumieniu Konwencji nie jest wyłącznie osoba, której formalnie przedstawiono zarzuty, lecz także osoba wobec której formalnie „nie wytoczono” oskarżenia, lecz zaczyna odczuwać pewne dolegliwości, związane z prowadzoną sprawą karną<sup>236</sup>. W orzecznictwie Trybunału uznano w związku z tym, że czynnościami rozpoczynającymi postępowanie, pozwalającymi na uznanie, że doszło do „oskarżenia w sprawie karnej” w rozumieniu Konwencji Europejskiej jest zatrzymanie danej osoby<sup>237</sup>, jej przeszukanie lub przeszukanie jej domu, pierwsze przesłuchanie w charakterze podejrzanego czy też zajęcie konta bankowego danej osoby<sup>238</sup>. Warto również wskazać na wyrok ETPC z 8 kwietnia 2004 r. w sprawie *Weh v. Austria*, nr skargi 38544/97<sup>239</sup>, w którym zwrócono uwagę, że prawo do milczenia i przywilej niedostarczania dowodów na swoją niekorzyść zakazuje stosowania przymusu w celu uzyskania informacji, które mogą obciążyć daną osobę podczas toczącego się lub przewidywanego postępowania karnego przeciwko tejże osobie. Nie powinno więc budzić wątpliwości, że nie tylko formalnie „oskarżony” korzysta z prawa do milczenia, ale również osoba, która taki status uzyskać może (choć nie musi ostatecznie), a w danym momencie znajduje się w kręgu podejrzeń. Podzielić należy pogląd prezentowany przez R. Kmiecika, iż zasada *nemo se ipsum accusare tenetur* dotyczy nie tylko formalnie podejrzanego, ale również osoby podejrzanego lub podejrzanego<sup>240</sup>. Stanowisko to zyskało akceptację w piśmiennictwie i odnosi się także do czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia<sup>241</sup>.

Należy zwrócić uwagę na to, że do osoby podejrzanego o popełnienie wykroczenia w rozumieniu art. 54 § 5 k.p.s.w. zastosowanie znajduje art. 74 § 3 k.p.k. i art. 308 § 1 k.p.k., które w postępowaniu karnym uregulowanym w Kodeksie postępowania karnego odnoszą się do osoby podejrzanego. W odniesieniu do osoby, o której mowa w art. 54 § 6 k.p.s.w., brak jest odesłania do przepisów kodeksu postępowania karnego. Tym samym należy przyjąć, że ustawodawca nie przewidział możliwości poddania tej osoby tzw. badaniom i czynnościom w celach dowodowych, ustawa Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia nie zawiera bowiem w tej materii żadnej autonomicznej regulacji, a brak odesłania do przepisów Kodeksu postępowania karnego wyklucza możliwość ich zastosowania, co wyraźnie wynika z treści art. 1 § 2

<sup>234</sup> A. Lach, *Granice badań oskarżonego w celach dowodowych. Studium w świetle reguły nemo se ipsum accusare tenetur i prawo do prywatności*, Toruń 2010, s. 60-61.

<sup>235</sup> Wyrok ETPC z 25 lutego 1993 r. w sprawie *Funke v. Francja*, nr skargi 10828/84, A 256.

<sup>236</sup> A. Redelbach, *Natura praw człowieka. Strasburskie standardy ich ochrony*, Toruń 2001, s. 309.

<sup>237</sup> Wyrok ETPC z 10 lutego 1995 r. w sprawie *Allenet de Ribemont v. Francja*, nr skargi 15175/89, LEX nr 80430.

<sup>238</sup> P. Hofmański, A. Wróbel (w:) *Konwencja...* s. 276.

<sup>239</sup> Publ. LEX nr 125873.

<sup>240</sup> R. Kmiecik, *Prawo do milczenia zatrzymanego osoby podejrzanego (w świetle reguły nemo tenetur)*, Prok. i Pr. 2000, nr 7-8, s. 17.

<sup>241</sup> I. Bień-Węglowska, *Status obwinionego sensu largo w postępowaniu w sprawach o wykroczenia*, Lublin 2012, s. 85.





k.p.s.w. Dopiero w momencie uzyskania przez osobę, o której mowa w art. 54 § 6 k.p.s.w. statusu obwinionego zastosowanie może znaleźć art. 74 § 1 i 2 k.p.k. (art. 20 § 3 k.p.s.w.). To niedopatrznie ustawodawcy. Skoro zdecydował się na rozróżnienie osób występujących na etapie czynności wyjaśniających, należało konsekwentnie określić w sposób całościowy ich sytuację prawną, a tego nie uczyniono. Trudno uznać, że zamierzeniem ustawodawcy było, aby osoba co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, nie mogła być poddana tzw. badaniom i czynnościom w celach dowodowych, jest to bowiem nieracjonalne. W obecnym stanie prawnym osoba ta nie może być bowiem np. okazana czy fotografowana, co jest konsekwencją braku możliwości zastosowania art. 74 § 2 pkt 1 k.p.k., a przecież na tym etapie czynności wyjaśniających może właśnie pojawić się potrzeba wykonania takich czynności, zwłaszcza okazania. Nie można przy tym uznać, że skoro w odniesieniu do osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia zastosowanie znajduje art. 74 § 3 k.p.k. (który dopuszcza możliwość przeprowadzenia w odniesieniu do osoby podejrzanej badań i czynności, o których mowa w art. 74 § 2 pkt 1 k.p.k.), to tym bardziej może on znaleźć zastosowanie w odniesieniu do osoby, wobec której sformułowano formalnie zarzut popełnienia wykroczenia, o której mowa w art. 54 § 6 k.p.s.w., skoro *expressis verbis* nie zostało to wyrażone. Badania i czynności w celach dowodowych ingerują bowiem w sferę wolności i praw jednostki, muszą mieć więc wyraźną podstawę prawną, a jakiegokolwiek wnioskowania w tej materii nie są możliwe. Brak takiej podstawy prawnej eliminuje możliwość przeprowadzenia tych badań i czynności, zwłaszcza że ustawodawca wyraźnie odróżnia osobę podejrzaną o popełnienie wykroczenia od osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie (art. 54 § 4 k.p.s.w.). To rozróżnienie jest niezrozumiałe, bo w lepszej sytuacji jest osoba, której formalnie zarzuty zostały przedstawione, a w gorszej osoba, która jeszcze takich zarzutów formalnie nie poznała, nie może się ona bowiem sprzeciwić badaniom i czynnościom, o których mowa w art. 74 § 3 k.p.k., a powinno być zupełnie odwrotnie – dopóki dana osoba nie uzyska formalnego statusu procesowego „oskarżonego” ingerencja w sferę jej wolności i praw powinna być ograniczona, a dopiero po formalnym przedstawieniu zarzutów mogą zwiększyć się jej obowiązki procesowe.

W moim przekonaniu obecny model czynności wyjaśniających w nieprawidłowy sposób statuuje pozycję procesową osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia, o której mowa w art. 54 § 5 k.p.s.w. Przyznano jej jedynie prawo do inicjatywy dowodowej, nie korzysta natomiast z innych gwarancji przysługujących osobie przeciwko której skierowane jest ściganie. Z jednej strony ustawodawca dostrzegł, że osoba ta różni się od świadka, otrzymała bowiem prawo wnioskowania „o przeprowadzenie odpowiedniego dowodu” (art. 54 § 4 k.p.s.w.), ale z drugiej strony na tym poprzestano. Nie korzysta ona również z prawa dostępu do akt sprawy, zgodnie bowiem z treścią art. 38 § 1a k.p.s.w. w zw. z § 1 tego artykułu, prawo to przyznano dopiero od momentu powiadomienia danej osoby o treści zarzutu wpisanego do protokołu przesłuchania, na wcześniejszym więc etapie taka możliwość nie została stworzona. Zbierany jest więc materiał dowodowy, w tym także materiał przeciwko niej, ale



nie ma ona możliwości wglądu do akt sprawy. Do pewnego stopnia fikcyjne jest zatem także prawo osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia do złożenia wniosku o „przeprowadzenie odpowiedniego dowodu”. Skoro bowiem nie dysponuje ona wiedzą na temat już zgromadzonego materiału dowodowego trudno uznać, że może z pełnym rozeznaniem sięgnąć po inicjatywę dowodową. Aktywność w tej materii ma bowiem sens w sytuacji, w której możliwe jest podjęcie polemiki z ustaleniami poczynionymi przez organ procesowy, a do tego niezbędna jest wiedza na temat zebranego w sprawie materiału dowodowego.

Nowelizacja Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia niewątpliwie zwiększyła gwarancje procesowe w odniesieniu do osoby, o której mowa w art. 54 § 6 k.p.s.w. Może ona bowiem korzystać z pomocy obrońcy oraz ma prawo dostępu do akt sprawy. Nadal nie ma ona jednak prawa do złożenia wniosku o końcowe zapoznanie z materiałami postępowania, bo Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia takiej możliwości nie przewiduje, ani też nie odsyła do odpowiedniego stosowania art. 321 k.p.k. W moim przekonaniu samo stworzenie możliwości dostępu do akt sprawy nie jest wystarczające do przyjęcia, że osobie o której mowa w art. 54 § 6 k.p.s.w. zapewniono odpowiednie gwarancje prawa do obrony. Powinna mieć ona zagwarantowane prawo do końcowego zapoznania się z materiałami postępowania. Tego wymaga wzgląd na stworzenie jej optymalnych możliwości realizacji prawa do obrony<sup>242</sup>. Nie podzielam przy tym wywodów zawartych w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2014 r., K 19/11, iż nie można przyjąć, że status prawny podejrzanego o popełnienie przestępstwa oraz podejrzanego o popełnienie wykroczenia w aspekcie ich prawa do obrony powoduje, że mają być one uregulowane w sposób analogiczny. W lakonicznym uzasadnieniu tego stanowiska podkreślono, że wyodrębnienie w systemie prawnym przestępstw i wykroczeń jako czynów charakteryzujących się różnym stopniem społecznej szkodliwości i innym zagrożeniem karnym, ma swoje konsekwencje w postaci osobnego uregulowania procedury w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w dwóch różnych kodeksach. Zaznaczono również, że choć oba postępowania mają charakter zmierzający do ustalenia, a następnie w oparciu o zgromadzone dowody ukarania sprawcy czynu zabronionego i wkraczają w konstytucyjne prawa obywateli, to fakt ten nie stanowi istotnej cechy, mającej znaczenie dla analogicznego ukształtowania ich statusu prawnego. Prezentuję pogląd, iż represyjny charakter postępowania karnego i postępowania w sprawach o wykroczenia oraz zagrożenie karą kryminalną w obu przypadkach przesądzają, że na etapie przedsądowym gwarancje przysługujące osobom, przeciwko którym skierowane jest ściganie karne powinny być analogiczne. W obu przypadkach występuje bowiem „oskarżenie w sprawie karnej” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, jak również prowadzone jest „postępowanie karne” w rozumieniu art. 43 ust. 2 Konstytucji RP, zakres praw przysługujących „oskarżonemu” winien być więc tożsamy. Okoliczność, że przepisy dotyczące postępowań uregulowane są

<sup>242</sup> Zob. Cz. P. Klak, *Postępowania nakazowe w polskim procesie karnym a ochrona praw człowieka*, Warszawa 2008, s. 447-448.



w osobnych aktach prawnych, jak również fakt, że ustawodawca wyodrębnił przestępstwa i wykroczenia, kierując się kryterium społecznej szkodliwości czynów, nie przesądza o tym, że możliwe i dopuszczalne jest odrębne uregulowanie statusu procesowego „podejrzanego”. I przestępstwo i wykroczenie to czyn zabroniony pod groźbą kary, w obu przypadkach ustawodawca przewidział karę kryminalną, a różny stopień społecznej szkodliwości przestępstw i wykroczeń wynika z charakteru odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia, nie naruszając jej represyjnego charakteru w obu przypadkach. Z punktu widzenia konstytucyjnego odpowiedzialność za przestępstwa i wykroczenia mieści się w pojęciu „odpowiedzialności karnej”, co nie budzi wątpliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>243</sup>. Sam fakt różnej społecznej szkodliwości przestępstw i wykroczeń nie może przesądzić o odmiennym ukształtowaniu pozycji procesowej „podejrzanych”, prowadziłyby to bowiem do konieczności przyjęcia takiego samego założenia w ramach samych przestępstw, które dzielą się – w oparciu o kryterium wagi wynikającej ze stopnia społecznej szkodliwości – na zbrodnie i występki (art. 7 § 1 k.k.), a przecież podejrzany o zbrodnie i podejrzany o występki w jednakowy sposób korzystają z prawa do obrony oraz dostępu do akt sprawy, jak również mają prawo złożenia wniosku o końcowe zapoznanie z materiałami postępowania i nikt nie postuluje, że ich pozycja procesowa we wskazanym zakresie powinna być zróżnicowana, bo zarzuca im się czyny o różnym stopniu społecznej szkodliwości.

W obecnym stanie prawnym, ani osoba podejrzana o popełnienie wykroczenia, ani też osoba, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, nie dysponuje prawem udziału w czynnościach procesowych, podejmowanych w ramach czynności wyjaśniających, nawet w przypadku, w którym dana czynność zostanie przeprowadzona w wyniku uwzględnienia jej wniosku. Nie może ulegać wątpliwości, że na prawo do obrony składa się m.in. prawo do udziału w czynnościach procesowych<sup>244</sup>. Z art. 54 § 4 i 6 k.p.s.w. wynika jedynie, że wskazane w tych przepisach osoby mogą złożyć wnioski o przeprowadzenie dowodu, ale nie ma już żadnej gwarancji odnoszącej się do udziału w przeprowadzanych czynnościach. Nie odesłano także do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego. Zamknięto zatem „podejrzanemu” o popełnienie wykroczenia możliwość udziału np. w przesłuchaniu świadka, w tym dotyczy to także sytuacji, w której powiadomiono go już o treści zarzutu przed przystąpieniem do przesłuchania. Nawet gdy podejrzany złoży wniosek o dopuszczenie do udziału w czynności procesowej, nie będzie to skutkowało koniecznością jego merytorycznego rozpoznania, bo skoro ustawa udziału w czynnościach procesowych podejmowanych w ramach czynności wyjaśniających nie przewiduje, to złożenie wniosku o dopuszczenie do udziału w takiej czynności nie może być skuteczne. Trzeba również podkreślić, że brak odesłania do treści art. 318 k.p.k. powoduje, że „podejrzany”

<sup>243</sup> Zob. m.in. wyrok TK z 29 czerwca 2010 r., P 28/09, OTK A 2010, nr 5, poz. 52; wyrok TK z 25 czerwca 2010 r., K 9/10, OTK A 2012, nr 6, poz. 66; wyrok TK z 18 lipca 2012 r., K 14/12, OTK A 2012, nr 7, poz. 82; wyrok TK z 6 listopada 2012 r., K 21/11, OTK A 2012, nr 10, poz. 119.

<sup>244</sup> Zob. m.in. E. Żywucka-Kozłowska, *Prawo do obrony jako instrument ochrony jednostki* (w:) J. Karaźniewicz, T. Kuczur (red.), *Karnomaterialne i procesowe instrumenty ochrony jednostki przed nadużyciami władzy państwowej*, Toruń 2015, s. 163.

o popełnienie wykroczenia nie ma możliwości wzięcia udziału w przesłuchaniu biegłego, mimo że dowód ten może mieć kluczowe znaczenie dla poczynienia ustaleń faktycznych w sprawie. Skoro czynności wyjaśniające mają na celu ustalenie, czy istnieją podstawy do wystąpienia do sądu z wnioskiem o ukaranie (art. 54 § 1 k.p.s.w.), to nie mogą być traktowanie w sposób formalny, a „podejrzany” winien mieć stworzone optymalne możliwości obrony już na tym etapie, mogące uchronić go od uzyskania statusu obwinionego i kolejnego etapu postępowania – procesu sądowego. W obecnym stanie prawnym odpowiednich gwarancji w tej materii brak.

Niezgodne ze standardami ochrony praw człowieka jest również i to, że „podejrzany” o popełnienie wykroczenia nie ma zagwarantowanego prawa do korzystania z pomocy tłumacza (zarówno ten, o który mowa w art. 54 § 5 i 6 k.p.s.w.). Jak wynika z art. 20 § 2 k.p.s.w., jeżeli obwiniony nie zna języka polskiego, wniosek o ukaranie oraz rozstrzygnięcia podlegające zaskarżeniu lub kończące postępowanie ogłasza się lub doręcza obwinionemu wraz z tłumaczeniem. Taka sama gwarancja powinna przysługiwać osobie, o której mowa w art. 54 § 6 k.p.s.w., tj. treść zarzutu wpisanego do protokołu przesłuchania powinna być ogłoszona wraz z tłumaczeniem. Praktyka organów prowadzących czynności wyjaśniającego nie jest w tej materii prawidłowa. Piszącemu te słowa znany jest przypadek, gdy osoba niewładająca językiem polskim została przesłuchana w trybie art. 54 § 6 k.p.s.w., przy czym treść zarzutu nie została jej ogłoszona wraz z tłumaczeniem. W ten sposób naruszono nie tylko jej prawo do obrony, ale również prawo do poznania treści zarzutów. Jak wynika z art. 6 ust. 3 lit. a. Konwencji Europejskiej, każdy oskarżony o popełnienie czynu zagrożonego karą ma prawo do niezwłocznego otrzymania szczegółowej informacji w języku dla niego zrozumiałym o istocie i przyczynie skierowanego przeciwko niemu oskarżenia. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie budzi wątpliwości, że prawo to przysługuje już od etapu przygotowawczego<sup>245</sup>. Istotne jest również i to, że zagwarantowanie prawa do tłumacza na późniejszym etapie (na etapie postępowania przed sądem) nie może prowadzić do pozbawienia tej możliwości na wcześniejszym etapie i fakt, że w późniejszym postępowaniu prawo to jest zapewnione nie naprawia uchybienia, które zaistniało w stadium przygotowawczym. Powyższe uwagi dotyczą również samego przesłuchania, pomoc tłumacza winna być bowiem zapewniona w toku całej tej czynności. Jak wskazał Trybunał, osoba „oskarżona o popełnienie czynu zagrożonego karą” może korzystać z przysługujących jej praw jedynie w sytuacji, w której ma możliwość uzyskania tłumaczenia zadawanych jej pytań i przekazywanych informacji<sup>246</sup>. „Oskarżony” ma prawo do uzyskania informacji o postępowaniu w jego sprawie, czemu służyć ma tłumaczenie, bez względu na jego formę (pisemną, ustną)<sup>247</sup>. W swym orzecznictwie Trybunał wskazał również, że należy zważyć na to, iż etap prowadzenia postępowania przygotowawczego ma zasadnicze znaczenie dla przygotowania postępowania karnego, jako że materiał

<sup>245</sup> M.in. wyrok ETPC z 14 października 2014 r. w sprawie *Baytar v. Turcja*, nr skargi 45440/04, LEX nr 1521326.

<sup>246</sup> *Ibidem*.

<sup>247</sup> C. Nowak (w.): A. Błachnio-Parzych, J. Kosonoga, H. Kuczyńska, C. Nowak, P. Wiliński (red.) *Rzeczny proces karny*, Warszawa 2009, s. 133 i cytowane tam orzecznictwo.



dowodowy uzyskiwany na tym etapie determinuje ramy, w jakich oskarżenie o czyn zagrożony karą zostanie rozpatrzone na rozprawie<sup>248</sup>. Z tych też względów pozbawienie „podejrzanego” o popełnienie wykroczenia możliwości poznania treści zarzutów oraz zrozumienia przekazywanych mu informacji (w tym pouczeń o przysługujących mu prawach) w istocie pozbawia go możliwości obrony w toku procesu.

W świetle powyższych uwag zasadny jest wniosek, że ustawodawca powinien pochylić się nad modelem czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia celem zapewnienia „podejrzanemu” o popełnienie wykroczenia odpowiedniego statusu procesowego, wynikającego z konstytucyjnych i międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka. Obecne rozwiązania jedynie w części standardy te realizują.

<sup>248</sup> Decyzja ETPC z 5 stycznia 2010 r. w sprawie *Diallo v. Szwecja*, nr skargi 13205/07, LEX nr 551326.

Prof. UW dr hab. Antoni Bojańczyk<sup>249</sup>

# Kasacja w postępowaniu w sprawach o wykroczenia – element regulacji procesowej ustawy zwykłej czy problem konstytucyjny?

## I.

Treść wiodącego przepisu Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (art. 1 k.p.s.w.) zdaje się sugerować nie tylko znaczną normatywną autonomię tego aktu prawnego, ale także wyraźną odrębność procesową i prawną separację procedury w sprawach z zakresu powszechnego procesu karnego i postępowania w sprawach o wykroczenia: „Postępowanie w sprawach o wykroczenia toczy się według przepisów niniejszego kodeksu”. Odrębność procedury karnej w sprawach dotyczących przestępstw na tle ustawy procesowej normującej postępowanie w sprawach o wykroczenia zdaje się dodatkowo potwierdzać § 2 art. 1 k.p.s.w. W postępowaniu w sprawach o wykroczenia „przepisy kodeksu postępowania karnego stosuje się jedynie, gdy niniejszy kodeks tak stanowi”. Już teraz powiedzmy – do myśli tej wypadnie powrócić i rozwinąć ją szerzej w dalszych partiach tekstu – że technika licznych odesłań, której zapowiedzią normatywną jest ogólny przepis art. 1 § 2 k.p.s.w. wynika z niezwykle bliskiego genetycznego związku normatywnego łączącego odpowiedzialność za wykroczenia i odpowiedzialność karną. Ten związek powoduje, że nie jest wcale ani niezbędne, ani konieczne tworzenie nowych regulacji procesowych dla postępowania w sprawach o wykroczenia wszędzie tam, gdzie przepisy wypracowane w toku długoletniej praktyki postępowania karnego w sprawach o przestępstwa mogą w satysfakcjonujący sposób spełnić swoją rolę dla pokrewnej odmiany odpowiedzialności o charakterze penalnym.

Pytanie tylko, ile razy – i jak szeroko – w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia odsyła się do przepisów Kodeksu postępowania karnego, nakazując

<sup>249</sup> Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej Uniwersytetu Warszawskiego. Adwokat w Izbie Adwokackiej w Warszawie.



ich odpowiednie stosowanie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. To właśnie bowiem stopień ekstensywności odesłań zawartych w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia – z jednej strony – decyduje o tym, jak intensywnie w postępowaniu wykroczeniowym stosuje się przepisy procedury karnej, z drugiej zaś – ilustruje pokrewieństwo pomiędzy postępowaniem w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenia i w przedmiocie odpowiedzialności karnej. Już tylko pobieżny przegląd liczby i charakteru odesłań do regulacji Kodeksu postępowania karnego w pierwszych trzydziestu paru przepisach Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>250</sup> przekonuje dobitnie, że nie jest Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia aktem procesowym odznaczającym się szczególną autonomią normatywną. Ustawodawca intensywnie i bardzo często odsyła do regulacji powszechnej procedury karnej. Świadczy to o tym, że różnica pomiędzy odpowiedzialnością za wykroczenia i odpowiedzialnością karną nie jest chyba aż tak znacząca, żeby było konieczne tworzenie zupełnie odrębnego systemu (kodeksu) prawa procesowego. Znamienne jest zresztą technika legislacyjna, którą operuje Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia w zakresie odesłań do przepisów Kodeksu postępowania karnego: w ustawie postępowania w sprawach o wykroczenia z reguły pojawia się zrębowa, bardzo lakoniczna regulacja odnosząca się do danej instytucji procesowej (inaczej normująca pewne zagadnienie dla potrzeb postępowania w sprawach o wykroczenia) – resztę (z reguły – większość) kwestii zazwyczaj załatwia się poprzez obszerne odesłania do przepisów Kodeksu postępowania karnego. Nie inaczej jest w przypadku kasacji. Również tutaj mamy do czynienia z metodą „dopowiedzenia normatywnego”, tj. wskazania (w przepisie art. 112 k.p.s.w.), które przepisy ustawy postępowania karnego mają być przeniesione na grunt postępowania w sprawach o wykroczenia (na zasadzie odpowiedniego stosowania zastosowanie ma większość przepisów normujących kasację na gruncie Kodeksu postępowania karnego). Regulacja autonomiczna kasacji „wykroczeniowej” została unormowana bardzo lakonicznie, bo tylko w dwóch przepisach Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia – art. 110-111 k.p.s.w. (także te przepisy w dużej mierze stanowią powtórzenie regulacji przewidzianej w Kodeksie postępowania karnego). Wyjdźmy więc od scharakteryzowania różnic pomiędzy odpowiedzialnością za wykroczenia i odpowiedzialnością karną, której celem jest zweryfikowanie zasadności wprowadzenia przez ustawodawcę odrębności pomiędzy kasacją w postępowaniu karnym i kasacją w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Przyjmijmy obecnie – na razie tylko prowizorycznie, do momentu przeprowadzenia dalszych rozważań i sformułowania ewentualnych bardziej stanowczych wniosków – że skoro mamy tu do czynienia z pokrewnymi systemami odpowiedzialności karnej, to także kształt nadzwyczajnego środka zaskarżenia (kasacji) powinien być identyczny (albo bardzo zbliżony do siebie) zarówno w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, jak i w sprawach z zakresu postępowania karnego.

<sup>250</sup> Por. m.in. art. 8, art. 11 § 1, art. 16 § 1, art. 19 § 1, art. 20 § 3, art. 26 § 5 i art. 30 § 2 k.p.s.w.

## II.

Wcześniej należy jednak zarysować odrębności normatywne kasacji w postępowaniu w sprawach o wykroczenia na tle odpowiednika tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia w kodeksie postępowania karnego. Kasację w postępowaniu w sprawach o wykroczenia charakteryzuje właściwie tylko jedna – ale za to dość istotna – odrębność. Chodzi oczywiście o sposób ukształtowania kręgu podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania w przedmiocie tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia w postępowaniu sądowym w sprawach o wykroczenia.

Krąg podmiotów, które ustawodawca wyposażył w legitymację do wnoszenia kasacji w postępowaniu karnym jest szeroki. Obejmuje nie tylko same strony (art. 520 § 1 k.p.k. z pewnymi ograniczeniami wynikającymi z przedmiotowego zawężenia kręgu orzeczeń, których zaskarżenie kasacją przez strony jest w ogóle niedopuszczalne, por. w tym zakresie dyspozycje przepisów art. 520 § 2 k.p.k. i art. 523 § 2 i 3 k.p.k.), ale też – w zasadzie bez poważniejszych ograniczeń natury przedmiotowej – tzw. podmioty specjalne (Minister Sprawiedliwości-Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich – art. 521 § 1 k.p.k.; Rzecznik Praw Dziecka może wnieść kasację „od każdego prawomocnego orzeczenia sądu kończącego postępowanie, jeżeli przez wydanie orzeczenia doszło do naruszenia praw dziecka”<sup>251</sup> – art. 521 § 2 k.p.k.). Na gruncie kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia krąg ten został w zasadniczy w sposób zmodyfikowany – i to na niekorzyść stron postępowania w sprawach o wykroczenia. Stronom tego postępowania nie została bowiem przyznana legitymacja do wnoszenia kasacji. Legitymacja w zakresie inicjowania postępowania kasacyjnego została przyznana – *verba legis*: wyłącznie – podmiotom kwalifikowanym: Prokuratorowi Generalnemu lub Rzecznikowi Praw Obywatelskich, a w sprawach podlegających orzecznictwu sądów wojskowych – Zastępcy Prokuratora Generalnego do Spraw Wojskowych, zaś „w sprawach naruszenia praw dziecka” – także Rzecznikowi Praw Dziecka (art. 110 § 1 k.p.s.w.).

Gdy chodzi o sprawę podstaw kasacyjnych, to tu różnic pomiędzy prawnym ukształtowaniem kasacji w postępowaniu karnym i w postępowaniu w sprawach o wykroczenia w zasadzie nie ma. „Autonomiczność” regulacji w zakresie podstaw kasacyjnych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia (art. 111 k.p.s.w.) wynika w gruncie rzeczy wyłącznie z odmiennego uregulowania katalogu tzw. bezwzględnych przyczyn odwoławczych w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia. Dyspozycja przepisu art. 111 k.p.s.w. odwołuje się do art. 104 § 1 k.p.s.w., w którym ustawodawca ujął katalog bezwzględnych przyczyn odwoławczych dla postępowania w sprawach o wykroczenia. Posłużenie się w tym zakresie techniką odesłania do

<sup>251</sup> To nowe określenie legitymacji procesowej do wnoszenia kasacji w postępowaniu karnym jest interpretowane – chyba zbyt ekstensywnie, zważywszy na wyjątkowy charakter nadzwyczajnego środka zaskarżenia i zasadę trwałości prawomocnych orzeczeń sądowych – przez niektórych przedstawicieli doktryny jako otwierające drogę do wstąpienia przez Rzecznika Praw Dziecka na drogę postępowania kasacyjnego również w przypadku, gdy „sytuacja dziecka w ogóle nie wykazuje bezpośredniego związku z postępowaniem, w którym zapadło to orzeczenie, np. gdy doszło do skazania, z istotnym naruszeniem prawa mającym istotny wpływ na treść orzeczenia, rodzica lub opiekuna dziecka, gdyż może to godzić w prawo dziecka do wychowania w rodzinie lub w prawo opieki nad nim” (P. Hofmański (red.), E. Sadzik, K. Zgrzyzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. III, Warszawa 2012, s. 223).





Kodeksu postępowania karnego nie byłoby po prostu w tej sytuacji możliwe (nieracjonalne systemowo byłoby bowiem odesłanie ustawowe do odmiennego przecież katalogu bezwzględnych przyczyn odwoławczych zawartego w przepisie art. 439 § 1 k.p.k.). W pozostałym zakresie podstawa kasacyjna przewidziana dla kasacji w postępowaniu w sprawach o wykroczenia (kasacja może być wniesiona także z powodu „innego rażącego naruszenia prawa, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na treść orzeczenia; kasacja nie może być wniesiona wyłącznie z powodu niewspółmierności kary”) stanowi wierne odzwierciedlenie podstawy kasacyjnej z Kodeksu postępowania karnego.

### III.

Pogląd o ścisłym, genetycznym związku odpowiedzialności karnej i odpowiedzialności za wykroczenia (jeżeli wręcz nie identyczności obu tych rodzajów odpowiedzialności prawnej) – mimo rytualnego w pewnym sensie akcentowania formalnej odrębności prawa karnego i prawa wykroczeń<sup>252</sup> i dających się czasem zauważyć wahaniach co do stanowczości formułowanych stanowisk – w literaturze przedmiotu nie budzi większych kontrowersji. Pisze się więc o „swoiście usytuowanym prawie wykroczeń, regulującym odpowiedzialność za wykroczenia”<sup>253</sup> i o tym, że w „dogmatycznej strukturze (wykroczeń) trudno byłoby dostrzec jakąś wyraźną różnicę jakościową (w stosunku do przestępstw)”<sup>254</sup>. Inni autorzy – zastrzegając, że „nie ma co do tego pełnej zgodności” – przyjmują słusznie, że „nie będzie (...) błędem zaliczenie do prawa karnego powszechnego także prawa wykroczeń, które opiera się na zupełnie bliskich prawu karnemu sądowemu zasadach odpowiedzialności”<sup>255</sup>. „W aktualnym polskim stanie prawnym usytuowania wykroczeń i przyjętych form karania ich sprawców należy przyjąć, że odpowiedzialność za wykroczenia stanowi odpowiedzialność karną w znaczeniu szerokim”<sup>256</sup>, „nie należy negować, że odpowiedzialność za wykroczenie mieści się w ogólnym pojęciu odpowiedzialności karnej”<sup>257</sup>. „Kary przewidziane w systemie prawa wykroczeń nie różnią się istotnie od kar znanych prawu karnemu”<sup>258</sup>, „prawo wykroczeń i prawo karne łączy to (...) że wiele instytucji – dotyczących zwłaszcza zasad odpowiedzialności i wymiaru kary – ujętych jest w sposób analogiczny lub znacznie zbliżony do siebie, (...) nie pomniejszając bynajmniej istniejących odrębności określanych głównie przez różną wagę czynów i różne organy sprawujące orzecznictwo, trzeba powiedzieć, że obie te gałęzie prawa łączy wspólna klamra. Samoistność i odrębność prawa wykroczeń nie oznacza bowiem odstępstw od podstawowych zasad odpowiedzialności karnej”<sup>259</sup>. Odpowiedzialność

<sup>252</sup> „Rozgraniczenie obszarów prawa wykroczeń i prawa karnego jest wyraźne od strony formalnej” – A. Gubiński (w:) A. Gubiński, T. Grzegorzczak, *Prawo wykroczeń*, Warszawa 1996, s. 32.

<sup>253</sup> M. Bojarski (w:) M. Bojarski, J. Giezek, Z. Sienkiewicz (red.), *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, Warszawa 2004, s. 29.

<sup>254</sup> *Ibidem*

<sup>255</sup> T. Bojarski, *Polskie prawo karne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2003, s. 25.

<sup>256</sup> *Tenże*, *Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 42.

<sup>257</sup> *Ibidem*

<sup>258</sup> A. Gubiński, *iw.*, s. 31.

<sup>259</sup> *Ibidem*, s. 31-32.

karna (*sensu largo*) to „jakakolwiek sankcja prawa karnego jako odpowiedź na popełnienie czynu zabronionego stanowiącego przestępstwo lub wykroczenie”<sup>260</sup>. Marian Cieślak<sup>261</sup> – jeszcze na gruncie obowiązującej dawniej dwutorowości form postępowania w sprawach o przestępstwa i o wykroczenia – prawo wykroczeń zaliczał do państwowego prawa karnego (które dzielił, co zresztą było wówczas powszechnym sposobem różnicowania w związku z inną regulacją procesową przewidzianą przez prawo dla obu tych odmian odpowiedzialności, podług kryterium procesowego na prawo karne sądowe i prawo karne pozasądowe). Kodeks wykroczeń nie nazywa odpowiedzialności za wykroczenie odpowiedzialnością karną, „niemniej istota tych dwóch rodzajów odpowiedzialności jest taka sama, skoro chodzi o wymierzanie kar za czyny zabronione przez ustawę”<sup>262</sup>. Przytaczamy tutaj te wszystkie poglądy jedynie w tym celu, by pokazać, że przedstawiciele doktryny z reguły wzdragają się przed finalnym postawieniem kropki na „i” oraz nazwaniem rzeczy po imieniu. To znaczy przed formalnym przyznaniem wprost i bez żadnych ogródek, że odpowiedzialność za wykroczenia i odpowiedzialność karna to w gruncie rzeczy jednak *ten sam* rodzaj odpowiedzialności prawnej. Miast tego w literaturze – jak widać na podstawie przytoczonych przykładów – z reguły opatruje się wywody dotyczące pokrewieństwa odpowiedzialności karnej i odpowiedzialności za wykroczenia licznymi zmiękczejacymi i „ostrożnościowymi” zastrzeżeniami. Wydaje się jednak, że nawet powyższy przegląd literatury uzasadnia pogląd, że odpowiedzialność karna *sensu stricto* i odpowiedzialność za wykroczenia należą do tego samego gatunku odpowiedzialności prawnej (odpowiedzialności karnej *sensu largo*), stanowiąc tylko odrębne odmiany czy podgatunki tego gatunku odpowiedzialności prawnej. Ale jeżeli w istocie mamy do czynienia jedynie z odmianami tego samego gatunku odpowiedzialności karnej to – z tego punktu widzenia – odmienna regulacja w zakresie kasacji dla postępowania karnego (dla przestępstw) i dla postępowania w sprawach o wykroczenia (dla wykroczeń) nie tylko może, ale wręcz musi jawić się jako dość dyskusyjna z systemowego punktu widzenia. Dlaczego bowiem dla dwóch odmian odpowiedzialności prawnej tego samego gatunku ustawodawca przewidział aż dwa odmiennie reżimy procesowe dla nadzwyczajnego środka zaskarżenia?

Odpowiedź na tak sformułowane pytanie jawi się jako w miarę prosta wyłącznie wówczas, gdy przyjmie się – choćby za M. Cieślakiem – że „rozgraniczenie pomiędzy czynami zabronionymi podlegającymi jurysdykcji sądowej a wykroczeniami zasadza się na rodzajowej różnicy w zakresie stopnia ciężkości czynów (stopnia ich społecznego niebezpieczeństwa) i przewidzianych za nie sankcji”<sup>263</sup>. Te czyny, które odznaczają się „typowo (rodzajowo) wysokim stopniem społecznego niebezpieczeństwa” i są „zabronione przez prawo karne pod groźbą co najmniej kary grzywny powyżej 5 milionów złotych, kary ograniczenia lub pozbawienia wolności powyżej 3 miesięcy albo kary surowszej” jako przestępstwa podlegają jurysdykcji sądowej,

<sup>260</sup> K. Buchała, A. Zoll, *Polskie prawo karne*, Warszawa 1997, s. 105.

<sup>261</sup> M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994, s. 16.

<sup>262</sup> L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2004, s. 2.

<sup>263</sup> M. Cieślak, *Polskie prawo...*, s. 16.



a te czyny, które odznaczają się „rodzajowo niższym stopniem społecznego niebezpieczeństwa, zagrożone karą aresztu do 3 miesięcy, karą ograniczenia wolności do 3 miesięcy, karą grzywny do 5 milionów złotych lub karą nagany” są wykroczeniami i jako takie podlegają jurysdykcji pozasądowej<sup>264</sup>. Trzymając się tej linii argumentacyjnej (a przecież materialne prawo karne i prawo wykroczeń nie zostało poddane aż tak wielkim przeobrażeniom od roku 1994<sup>265</sup>, kiedy to prof. M. Cieślak sformułował powyższe tezy, co uzasadnia przyjęcie tego kryterium podziału za punkt odniesienia dla niniejszych rozważań) można także próbować tłumaczyć mutacje występujące w zakresie kasacji karnej i kasacji wykroczeniowej. Kasacja karna dotyczy czynów o rodzajowo wyższym stopniu społecznego niebezpieczeństwa (dziś – społecznej szkodliwości) i generalnie wyższych sankcjach – dlatego została, co do zasady (poza pewnymi, wyjątkowymi układami procesowymi) w dość szeroki sposób otwarta dla stron. Z kolei kasacja w sprawach o wykroczenia dotyczy czynów o rodzajowo niższym stopniu społecznego niebezpieczeństwa (dziś – społecznej szkodliwości) i generalnie niższych sankcjach. I dlatego w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia została ujęta w bardzo wąski sposób, a same strony nie zostały przez ustawodawcę wyposażone w legitymację procesową do składania kasacji w sprawach o wykroczenia.

Szkopuł w tym tylko, że podział przyjęty przez M. Cieślaka i uzasadniający jurysdykcję sądową dla przestępstw oraz brak jurysdykcji sądowej dla wykroczeń nie był nawet w dacie jego formułowania (i do dziś zresztą nie jest) nazbyt przekonywujący. Nie sposób oprzeć się wrażeniu, że dychotomia ta jest – mimo wszystko – zbyt podreźnikowa. Pomija przecież zasadnicze pytania odnoszące się do powodów normatywnego zróżnicowania pomiędzy czynami zabronionymi zagrożonymi pod groźbą kary i traktowanymi jako wykroczenia i jako przestępstwa. Zagadnienia te wykraczają – oczywiście – znacznie poza ramy niniejszego opracowania i wymagałyby dokonania pogłębionej analizy genezy i przyczyn wyodrębnienia prawa wykroczeń w polskim systemie prawnym. Ale jeżeli poza ciężarem gatunkowym danego czynu zabronionego przez ustawę pod groźbą kary (mierzonym zarówno społeczną szkodliwością, jak i rodzajem oraz wysokością zagrożenia karą) nie miałoby być żadnej większej różnicy gatunkowej pomiędzy wykroczeniami i przestępstwami, to z trudnością przychodzi bronić stanowiska, że dopuszczalne jest pozasądowe rozstrzygnięcie co do wykroczeń. Bo przecież dychotomia M. Cieślaka ignoruje przede wszystkim zasadniczy problem natury systemowej i logicznej – dlaczego to sam fakt, tj. że pewien czyn jest zagrożony „tylko” karą nie przekraczającą 3 miesięcy pozbawienia wolności miałby pozwalać na rezygnację w danym przypadku z licznych gwarancji związanych z przeprowadzeniem w danej sprawie sądowego trybu postępowania? Czy tylko z tego – dość przecież przypadkowego powodu – że dany czyn zabroniony przez ustawę pod groźbą kary znalazł się po jednej stronie magicznej linii kary 3 miesięcy pozbawienia wolności (czy innego progu liczbowego dla pozostałych

<sup>264</sup> *Ibidem*.

<sup>265</sup> Kodeks karny z 1997 r. to w istocie rzeczy tylko wariacja normatywna na temat Kodeksu karnego z 1969 r., Kodeks wykroczeń obchodzi w tym roku swoje czterdziestopięcioletie.

kar), a inny już po drugiej stronie tej linii, można rezygnować z reżimu postępowania sądowego, ze wszystkimi jego gwarancjami ustrojowymi w danej sprawie? Doprawdy, bardzo to arbitralne założenie, co stawia pod znakiem zapytania dopuszczalność czynienia różnicowań co do trybu postępowania tylko w oparciu o to właśnie kryterium. Podobnie ma się także sprawa z oceną kształtu kasacji w postępowaniu karnym i kasacji w postępowaniu w sprawach o wykroczeniach. Przyjęte przez ustawodawcę kryterium ciężaru gatunkowego wyznaczonego przez stopień społecznej szkodliwości i karę grożącą za dany czyn zabroniony przez ustawę pod groźbą kary (z jednej strony przestępstwa, z drugiej – wykroczenia), które pozwala ustawodawcy na zmutowanie normatywnego kształtu kasacji na normatywnie szeroko zaprojektowaną kasację karną i normatywnie wąsko zaprojektowaną kasację w postępowaniu w sprawach o wykroczenia – choć jest z punktu widzenia techniki legislacyjnej czytelne i niewątpliwie łatwo je zastosować w praktyce – nie jest jednak specjalnie przekonywujące od strony spójności systemu postępowania w sprawach dotyczących szeroko pojmowanej odpowiedzialności karnej. Dlaczego dla rozstrzygnięcia w przedmiocie gatunkowo tożsamej odpowiedzialności i orzekania w związku z przypisaniem tej odpowiedzialności gatunkowo tej samej kary (kara aresztu jest przecież odpowiednikiem kary pozbawienia wolności – co do tego nie ma wątpliwości nawet sam ustawodawca<sup>266</sup>) prawo wprowadza dwa odrębne reżimy w zakresie postępowania co do nadzwyczajnego środka zaskarżenia? Trudno znaleźć dobrą odpowiedź na tak sformułowane pytanie. Odpowiedź, która pozwoliłaby w sposób racjonalny wyjaśnić przeprowadzony przez ustawodawcę zabieg różnicowania kształtów obu nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

#### IV.

Usądowienie postępowania w sprawach o wykroczenia, które – w myśl zasady *nulla poena sine iudicio* – zostało wymuszone na ustawodawcy przez przepis przejściowy ustawy zasadniczej z 1997 r. (art. 237 ust. 1 Konstytucji RP<sup>267</sup>), doprowadziło w efekcie do zerwania z dość osobliwym i niedającym się obronić z systemowego punktu widzenia podziałem na orzekanie w przedmiocie odpowiedzialności karnej w pewnej kategorii przypadków w trybie pozasądowym (orzekanie co do wykroczeń), w pewnej zaś kategorii przypadków w trybie sądowym (orzekanie co do przestępstw). Jak wiemy, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia zniósł tryb pozasądowego (administracyjnego) orzekania w sprawach o wykroczenia, likwidując system kolegiów do spraw wykroczeń i przekazał orzekanie co do wykroczeń do właściwości sądów. Było to podyktowane względami o charakterze konstytucyjnym. Jak się wskazuje w literaturze, kodyfikacja postępowania w sprawach o wykroczenia miała „realizować konstytucyjną zasadę sprawowania wymiaru sprawiedliwości tylko przez

<sup>266</sup> Czego potwierdzeniem jest brzmienie przepisu art. 10 § 3 k.w.: „karę aresztu orzeczoną za wykroczenie uważa się za karę tego samego rodzaju co kara pozbawienia wolności orzeczonej za przestępstwo”.

<sup>267</sup> Przepis ten pojawił się za sprawą interwencji Zespołu ds. ujednoczenia prawa wykroczeń przy Ministrze Sprawiedliwości – T. Grzegorzczak, *Komentarz. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia*, Warszawa 2002, s. 11.



sądy<sup>268</sup>. Rzecz jednak w tym, że unifikacja trybów postępowania (rozumiana jako usądowienie prawa wykroczeń) w przedmiocie szeroko pojętej odpowiedzialności karnej (odpowiedzialności karnej *sensu stricto* i odpowiedzialności za wykroczenia) została przeprowadzona mało konsekwentnie w sferze kasacji. Niezbyt zrozumiała jest – zarysowana już na wstępie niniejszego tekstu – odrębność procesowa kształtu kasacji w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Na gruncie postępowania karnego ustawodawca postanowił przyznać stronom legitymację do wnoszenia kasacji opartej na zarzucie rażącego naruszenia prawa, które mogło mieć istotny wpływ na treść orzeczenia – opierając ją na kryterium surowości wymierzonej kary (wniesienie kasacji na korzyść jest możliwe tylko wtedy, gdy doszło do skazania na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania) lub na kryterium orzeczenia maksymalnie niekorzystnego dla przeciwnika procesowego oskarżonego działającego w postępowaniu karnym (kasację na niekorzyść można wnieść wyłącznie w razie uniewinnienia oskarżonego albo umorzenia postępowania z przyczyn wskazanych w art. 17 § 1 pkt 3 i 4 k.p.k. oraz z powodu niepoczytalności sprawcy). Nie może być żadnych wątpliwości co do tego, że wszystkie spośród wymienionych powyżej kategorii rozstrzygnięć mają swoje ekwiwalenty procesowe również w postępowaniu w sprawach o wykroczenia (skazanie na karę aresztu bez warunkowego zawieszenia wykonania kary aresztu, uniewinnienie, umorzenie postępowania z przyczyny określonej w przepisie art. 5 § 1 pkt 3 k.p.k., umorzenie z powodu niepoczytalności sprawcy). A jednak strony z woli ustawodawcy nie mają prawa do wnoszenia kasacji w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Trudno tę normatywną różnicę wytłumaczyć tym, że „waga wykroczeń spowodowała, że również procedura w tych sprawach musi być bardziej uproszczona niż postępowanie karne i nowy kodeks [tj. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia z 2001 r. – AB] to założenie uproszczenia i przyspieszenia toku spraw stara się realizować<sup>269</sup>. Wszak nieprzekraczalną granicą dążenia do „uproszczenia i przyspieszenia toku” w danym typie postępowania są adekwatne i niezbędne dla rodzaju i przedmiotu postępowania gwarancje procesowe. Tych gwarancji procesowych nie powinno się lekką ręką eliminować. Skoro ustawodawca postanowił wprowadzić określony poziom ochrony procesowej na gruncie postępowania w sprawach o przestępstwa, to nie ma, jak się wydaje, żadnego powodu, dla którego gwarancje te nie miałyby być respektowane na gruncie analogicznego przecież postępowania w sprawach o wykroczenia w tych samych układach procesowych. Mało przekonujące są przy tym inne uzasadnienia podawane w piśmiennictwie dla odrębności kasacji w postępowaniu karnym i w postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz ograniczeń w tym ostatnim postępowaniu, nawiązujące do względów czysto pragmatycznych, tj. do „wielkiej liczby orzeczeń wydawanych w tych sprawach<sup>270</sup>. Przecież nikt nie twierdzi, że kasacja powinna obejmować wszystkie sprawy zakończone prawomocnymi orzeczeniami

<sup>268</sup> *Ibidem*, s. 12.

<sup>269</sup> *Ibidem*.

<sup>270</sup> A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2004, s. 235; por. także szerzej analogiczne w swej wymowie uwagi T. Grzegorzczaka, *op. cit.*, s. 371.

sądów odwoławczych (do tej sprawy wrócimy jeszcze poniżej). Z pewnością takie rozwiązanie nie byłoby racjonalne. Kasacja w postępowaniu w sprawach o wykroczenia – jeżeli to również strony miałyby być legitymowane do wnoszenia kasacji – powinna być zawężona wyłącznie do spraw najpoważniejszych z punktu widzenia statusu prawnomaterialnego stron, tak jak to jest dziś w postępowaniu karnym.

## V.

Spróbujmy obecnie usytuować zagadnienie specyfiki regulacji kasacji w postępowaniu w sprawach o wykroczenia w perspektywie konstytucyjnoprawnej. Jako naturalny punkt wyjścia dla dalszych rozważań nasuwają się przepisy ustawy zasadniczej określające zakres prawa do sądu (drogi sądowej) i instancyjność postępowania w sprawach, w których obywatelowi przysługuje droga sądowa. Jeżeli chodzi o konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), to obecny ustrój postępowania w sprawach o wykroczenia oczywiście czyni zadość temu wymogowi. Każdy, komu zarzucono popełnienie wykroczenia ma prawo do rozpatrzenia sprawy przez sąd. Usądowienie postępowania w sprawach o wykroczenia załatwiło tę kwestię. Odrębną kwestią jest jednak zagadnienie instancyjności tego postępowania i „obudowania” go ewentualnymi środkami zaskarżenia. Prawo do sądu to przecież jedna rzecz, prawo do zaskarżenia orzeczenia sądowego – to już zupełnie inna kwestia. W tym zakresie Konstytucja nie pozostawia jednak żadnych wątpliwości: postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne (art. 176 ust. 1 Konstytucji). Również temu kryterium konstytucyjnemu Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia czyni więc zadość. Kasacji (czy to ujętej jako szeroka „rewizyjna” kontrola odwoławcza dokonywana przez sąd trzeciej instancji, czy to ujętej jako kontrola formalnoprawna prawomocnego wyroku sądu odwoławczego) ustawa zasadnicza nie wymaga. W tym sensie pewną aktualność zachowuje pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy jeszcze na gruncie Konstytucji (z 1935 r.)<sup>271</sup>. Odnosząc się do przepisu art. 68 ust. 1 Konstytucji z 1935 r.<sup>272</sup> – nawiasem mówiąc należy mieć świadomość, że inaczej niż dziś, Sąd Najwyższy dość rzadko odwoływał się w swym przedwojennym orzecznictwie do norm konstytucyjnych – uznała najwyższa instancja sądowa, że przepis ten „nie ustala (...) większej ilości instancji sądowych do rozstrzygania danej kwestii w postępowaniu sądowym, niż to przewidują właściwe ustawy postępowania sądowego”<sup>273</sup>. Stanowisko to jest aktualne i dziś w tym sensie, że postępowanie sądowe musi być dwuinstancyjne (wyrażna dyspozycja przepisu art. 176 ust. 1 Konstytucji) i to do ustawodawcy należy decyzja, czy wprowadzać – i ewentualnie w jakiej liczbie i w oparciu o jak ukształtowane podstawy zaskarżenia – dalsze środki zaskarżenia, stanowiące procesowy naddatek wobec zasady instancyjnej kontroli orzeczenia wydanego w pierwszej instancji. Co do większej liczby instancji ustawa zasadnicza jednak milczy, a zatem – jak to ujął Sąd Najwyższy w postanowieniu 2 K. 1608/38 – „właściwe

<sup>271</sup> Dz. U. Nr 30, poz. 227.

<sup>272</sup> „Żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi drogi sądowej dla dochodzenia krzywdy lub szkody”.

<sup>273</sup> Postanowienie z 30 września 1938 r., sygn. 2 K. 1608/38, ZO SN IK, z. V/1939, poz. 115.





ustawy postępowania sądowego” (Kodeks postępowania karnego, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia) mogą w tym zakresie wprowadzać autonomiczne rozwiązania. Z kolei stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie jest jednoznaczne: „przepis (art. 176 ust. 1 Konstytucji) zakłada, iż kontrolę orzeczenia wydanego w pierwszej instancji w wystarczającym stopniu gwarantuje postępowanie przewidujące jedną tylko instancję kontrolną”<sup>274</sup>. Nie można także upatrywać wzorca kontroli konstytucyjnej Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w zakresie przyjętego przezeń modelu kasacji w przepisie art. 42 ust. 2 Konstytucji RP. I w tym wypadku stanowisko sądu konstytucyjnego jest nie tylko zupełnie jednoznaczne, ale także trafne. Oddajmy więc głos sądowi konstytucyjnemu. Przepis art. 42 ust. 2 Konstytucji „nie gwarantuje (...) prawa do zaskarżenia orzeczenia ani za pomocą apelacji, ani – tym bardziej – w drodze kasacji, użyte w tym przepisie sformułowanie „we wszystkich stadiach postępowania” nie obliuguje ustawodawcy do ustanowienia procedur kontrolnych (...) Art. 176 ust. 1 Konstytucji przewiduje, iż postępowanie sądowe ma być co najmniej dwuinstancyjne, co (...) obliuguje ustawodawcę do ustanowienia co najmniej jednej instancji kontrolnej. Wyjście ustawodawcy ponad tę minimalną gwarancję konstytucyjną i ustanowienie większej liczby instancji kontrolnych (...) powoduje oczywiście, że gwarancje zawarte w art. 42 ust. 2 Konstytucji obejmują także i to stadium postępowania. Zasada prawa do obrony gwarantuje zatem możliwość podjęcia obrony także w stadium kasacyjnym, jednak z tej zasady nie sposób jest wyprowadzić obowiązku ustanowienia tego stadium”<sup>275</sup>. Zacytowane powyżej przepisy konstytucyjne (art. 42 ust. 2 i art. 176 ust. 1) nie mogą więc co do zasady stanowić punktu odniesienia dla ewentualnego formułowania tezy o niekompatybilności konstytucyjnej dzisiejszej regulacji kasacyjnej w postępowaniu w sprawach o wykroczenia w zakresie, w którym Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia nie przyznaje stronom legitymacji do samodzielnego wnoszenia kasacji w pewnych kategoriach spraw o wykroczenia.

Zagadnienia zgodności obecnej regulacji kasacji w postępowaniu w sprawach o wykroczenia z wzorcami konstytucyjnymi nie da się jednak zamknąć na tej konstatacji. Na dyskryminację stron w zakresie normatywnego określenia legitymacji do wnoszenia kasacji w postępowaniu w sprawach o wykroczenia należy bowiem spojrzeć także z punktu widzenia zasady równości (art. 32 ust. 1 zd. 1 Konstytucji). Nie jest bowiem tak, że decyzja prawodawcy o uzupełnieniu minimalnego standardu konstytucyjnego w zakresie postępowania sądowego (tj. wymogu zapewnienia dwuinstancyjnego postępowania sądowego) i wprowadzenie przezeń dodatkowego szczebla kontroli instancyjnej wymyka się w ogóle ocenie z punktu widzenia zgodności tego środka prawnego z Konstytucją. W judykaturze sądu konstytucyjnego przyjmuje się bowiem, że wprowadzenie dodatkowego szczebla kontroli instancyjnej w postępowaniu sądowym musi również respektować inne zasady konstytucyjne i podlega ocenie poprzez pryzmat innych, relewantnych przepisów ustawy zasadniczej. Wprowadzając

<sup>274</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2004 r., sygn. SK 32/03, OTK-A, z. 5/2004, poz. 44.

<sup>275</sup> *Ibidem*. Podobnie A. Świątłowski w głosie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2004 r., sygn. SK 32/03, Prok. i Pr. 2005, z. 5, s. 123.





do systemu prawnego kasację ustawodawca nie może zatem „działać na zasadzie pełnej dowolności, i to niezależnie od tego, czy kasacja ukształtowana zostaje jako środek zaskarżenia wszczynający postępowanie przed kolejną instancją sądową, czy też – jak w postępowaniu karnym – jako nadzwyczajny środek zaskarżenia inicjujący nadzwyczajne postępowanie kontrolne. W tym zakresie skrępowany jest bowiem innymi przepisami konstytucyjnymi. Wobec swobody ustawodawcy co do kształtowania modelu kasacji karnej, ocena kryterium, ograniczającego prawo dostępu do tej kasacji przebiegać powinna z punktu widzenia jego zgodności z porządkiem konstytucyjnym, a w szczególności z zasadą równości”<sup>276</sup>. Powstaje więc pytanie, czy odmienne uregulowanie dostępu stron do instancji kasacyjnej i możliwości zainicjowania przez strony kontroli w trybie nadzwyczajnego środka zaskarżenia w postępowaniu karnym i w postępowaniu w sprawach o wykroczenia nie prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania statusu prawnego podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji.

Kluczowe w tym kontekście są dwie sprawy. Po pierwsze, problem tożsameru albo prawie identycznego charakteru odpowiedzialności za wykroczenia i za przestępstwa. Uregulowanie obu typów odpowiedzialności w dwóch odrębnych aktach prawnych nie ma tu większego znaczenia – decydujące znaczenie ma bowiem materialny charakter odpowiedzialności wykroczeniowej i kryminalnej (odpowiedzialności za przestępstwa), a nie inne nazwanie wykroczeń i przestępstw i ich uregulowanie w dwóch różnych kodeksach. Rzecz w tym jednak, że – i tu rzeczywiście może pojawić się pewna trudność interpretacyjna – nierówna jest waga tak społecznej szkodliwości, jak i zagrożenia karą za p o s z c z e g ó l n e przestępstwa i za p o s z c z e g ó l n e wykroczenia (do tego zagadnienia przyjdzie jeszcze powrócić w dalszych wywodach). Niełatwy problem odmiennego ciężaru gatunkowego wykroczeń i przestępstw (jeśliby za wyznacznik ciężaru gatunkowego wykroczeń przestępstw przyjęć abstrakcyjnie ujmowaną społeczną szkodliwość obu tych kategorii czynów zabronionych przez ustawę pod groźbą kary) nie wymaga jednak na razie – jak się zdaje – ani analizy, ani tym bardziej rozwiązania przy rozważaniach dotyczących zgodności normatywnego kształtu kasacji w postępowaniu w sprawach o wykroczenia z konstytucyjną zasadą równości. Jak wiadomo, prawo do wnoszenia kasacji na korzyść oskarżonego (poza przypadkami oparcia kasacji na jednej z tzw. bezwzględnych przyczyn odwoławczych) w postępowaniu karnym zostało przyznane wyłącznie w sytuacji orzeczenia kary pozbawienia wolności bez jej warunkowego zawieszenia. Punktem odniesienia dla stwierdzenia zgodności kształtu kasacji w postępowaniu w sprawach o wykroczenia nie jest więc sytuacja skazania za przestępstwo w o g ó l e , lecz tylko skazania z wymierzeniem określonej kary godzącej realnie w doniosłe dobro o charakterze konstytucyjnym (wolność). A przecież to właśnie w wymierzeniu kary godzącej w wolność człowieka (kary bezwzględnie pozbawienia wolności) widzi Trybunał Konstytucyjny kryterium uzasadniające „wewnętrzne” zróżnicowanie kasacji i wprowadzenie wyłomu w konstrukcji

<sup>276</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 maja 2004 r.



kasacji opartej na jednym z naruszeń określonych w przepisie art. 439 § 1 k.p.k., która przysługuje stronom od każdego prawomocnego wyroku sądu odwoławczego. „Wymierzenie oskarżonemu bezwzględnej kary pozbawienia wolności – czytamy w motywach wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17 maja 2004 r. – stanowi bezpośrednią ingerencję w dobro o szczególnym dla niego charakterze – jego wolność”. Implikacją tego stanowiska jest przyjęcie, że „w przypadku kasacji zwyczajnej szerszy wyłom od zasady stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych uzasadniony jest tym, że skoro kasacja ma umożliwić stronom zaskarżenie niekorzystnego dla nich orzeczenia dotkniętego najpoważniejszymi wadami, to w sytuacji, gdy oskarżonemu wymierzono bezwzględną karę pozbawienia wolności, niekorzystne następstwa wadliwego orzeczenia są przezeń odczuwalne znacznie dotkliwiej”. Dlatego też w orzeczeniu z 17 maja 2014 r. przyjął sąd konstytucyjny, że „ryzyko skazania oskarżonego i wymierzenia mu bezwzględnej kary pozbawienia wolności wyrokiem dotkniętym rażącym uchybieniem lub utrzymanie takiego wyroku w mocy przez sąd orzekający w II instancji usprawiedliwia przewidziane w kwestionowanym przepisie zagwarantowanie tej kategorii podmiotów dostępu do kasacji” (tj. zagwarantowanie dostępu do kasacji opartej na zarzucie rażącego naruszenia prawa, które mogło mieć istotny wpływ na treść zaskarżonego orzeczenia).

Przekładając powyższe ustalenia na grunt kasacji w postępowaniu w sprawach o wykroczenia należy powiedzieć, co następuje. Poza argumentem natury czysto arytmetycznej (długość kary pozbawienia wolności i długość kary aresztu, gdzie cezurą czasową jest próg 30 dni) i formalnej (inna nazwa jakościowo tej samej kary w Kodeksie karnym i Kodeksie wykroczeń) nie ma żadnych racjonalnych przesłanek przemawiających dostatecznie silnie za uznaniem, że skazany za wykroczenie na karę aresztu bez warunkowego zawieszenia jej wykonania znajduje się w innej sytuacji od skazanego za przestępstwo na karę pozbawienia wolności bez warunkowego jej zawieszenia<sup>277</sup> i że dopuszczalne jest różnicowanie statusu procesowego tych dwóch podmiotów w zależności od tego, czy znaleźli się oni akurat w orbicie postępowania w sprawach o wykroczenia, albo w orbicie postępowania karnego (czego dobrym przykładem może być przypadek skazania za tzw. czyn zabroniony przepołowiony). Oczywiście – wymierzenie kary dożywotniego pozbawienia wolności czy kary 25 lat pozbawienia wolności nie może i nie powinno być zrównywane z wymierzeniem kary 15, 20 czy 30 dni aresztu. Ale przecież nie wolno zapominać, że kasacja na korzyść oskarżonego w postępowaniu karnym może być wniesiona zarówno wówczas, gdy orzeczono karę w górnym rejestrze przewidzianym przez Kodeks postępowania karnego (kara dożywotniego pozbawienia wolności, kara 25 lat pozbawienia wolności), jak i wtedy, gdy jest to kara z najniższych poziomów tego rejestru, oscylująca wokół trzech, dwóch czy – nawet – jednego miesiąca pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia kary. Kryterium dopuszczalności uruchomienia przez

<sup>277</sup> Por. w tym zakresie identyczne stanowisko A. Światłowskiego, którego zdaniem nie jest możliwe „przekonujące uzasadnienie tezy o jakościowej odmienności kary aresztu i kary pozbawienia wolności, [owszem], nieco odmiennie się je wykonuje, różnią się długością [...], niemniej istotą obu jest pozbawienie wolności, a więc ingerencja ma ten sam charakter” (*Glosa*, s. 125).

stronę nadzwyczajnego środka zaskarżenia wnoszonego na korzyść oskarżonego jest więc w o g ó l e ingerencja w dobro konstytucyjne (wolność), a nie ingerencja w to dobro odznaczająca się jakimś określonym stopniem intensywności mierzonym surowością kary polegającej na pozbawieniu wolności. Analiza zagadnienia z punktu widzenia wypracowanego i utrwalonego w judykaturze sądu konstytucyjnego standardu, w myśl którego konstytucyjna zasada równości wobec prawa nakazuje identyczne traktowanie wszystkich adresatów określonej normy prawnej, znajdujących się w takiej samej lub w podobnej sytuacji prawnie relewantnej<sup>278</sup>, prowadzi zatem do wniosku, że zarówno obwiniony w postępowaniu w sprawach o wykroczenia (skazany na karę bezwzględną aresztu), jak i oskarżony w postępowaniu karnym (skazany na bezwzględną karę pozbawienia wolności) znajdują się w takiej samej sytuacji prawnie relewantnej: obaj są bowiem poddani karze godzącej bezpośrednio w prawo do wolności. Dlatego też winni być przez prawo traktowani w ten sam sposób z punktu widzenia wyposażenia w legitymację procesową do wnoszenia kasacji opartej na zarzucie rażącego naruszenia prawa, które mogło mieć istotny wpływ na treść orzeczenia.

## VI.

Kwestia analizy odrębności regulacji procesowych ustawy postępowania w sprawach o wykroczenia w perspektywie zasady równości była już przedmiotem analizy w judykaturze Trybunału Konstytucyjnego<sup>279</sup> w związku z kontrolą zgodności Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia z Konstytucją (zainicjowaną zresztą przez Rzecznika Praw Obywatelskich). Inicjujący kontrolę zgodności z Konstytucją jako jeden z wzorców badania Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia z ustawą zasadniczą wymienił zasadę równości wobec prawa. Wprawdzie w tym zakresie sąd konstytucyjny umorzył postępowanie (uznając, że wnioskodawca nie spełnił wymogu postawienia zarzutu niekonstytucyjności i należytego jego uzasadnienia), nie poddając ostatecznie braków Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia kontroli z tego punktu widzenia. Jednak mimo wydania rozstrzygnięcia o charakterze formalnym, w uzasadnieniu orzeczenia Trybunał Konstytucyjny odniósł się merytorycznie – dość lakonicznie wprawdzie – do zarzutu sprzeczności pewnych pominięć w zakresie normatywnego ukształtowania prawa do obrony w postępowaniu w sprawach o wykroczenia z zasadą równości wobec prawa.

W motywach wyroku K 19/11 stwierdził mianowicie Trybunał Konstytucyjny, że „choć oba postępowania [w sprawach o przestępstwa i w sprawach o wykroczenia] mają charakter zmierzający do ustalenia, a następnie w oparciu o zgromadzone dowody ukarania sprawcy czynu zabronionego i wkraczają w konstytucyjne prawa obywateli, to fakt ten nie stanowi istotnej cechy, ze względu na którą status prawny podejrzanego o popełnienie przestępstwa oraz podejrzanego o popełnienie wykroczenia – w aspekcie ich prawa do obrony – mają być uregulowane

<sup>278</sup> Wyrok TK z 17 maja 2004 r., sygn. K 32/03.

<sup>279</sup> Wyrok TK z 3 czerwca 2014 r., sygn. K 19/11, OTK A, z. 6/2014, poz. 60.



w sposób analogiczny”. Trudno zgodzić się z rozumowaniem sądu konstytucyjnego, które dotknięte jest co najmniej jednym, zasadniczym mankamentem prawnym. Nie bardzo bowiem wiadomo, dlaczego prawo do obrony przysługujące w postępowaniu (w którym chodzi przecież o orzekanie w przedmiocie dwóch a n a l o g i c z n y c h rodzajów odpowiedzialności prawnej niecharakteryzujących się poważniejszymi odrębnościami modelowymi) nie miałyby być uregulowane – właśnie z uwagi na daleko idące analogie pomiędzy odpowiedzialnością karną i odpowiedzialnością za wykroczenia – w tożsamy sposób. Jeżeli należyce wyeksponuje się moment podobieństwa normatywnego pomiędzy tymi dwoma odmianami odpowiedzialności prawnej (odpowiedzialnością karną i odpowiedzialnością za wykroczenia), to w zakresie zgodności badanego rozwiązania z zasadą równości wobec prawa należy dojść do całkowicie innych wniosków niż uczynił to Trybunał. I jeszcze jedna istotna sprawa. Nawet jeżeli już pominąć zasygnalizowane powyżej istotne wady rozumowania Trybunału Konstytucyjnego, to pozostaje kwestia poważnej sprzeczności wewnętrznej, w którą popada sąd konstytucyjny w motywach orzeczenia z 3 czerwca 2014 r. Z jednej bowiem strony – trafnie – powtarza za istniejącym orzecznictwem konstytucyjnym<sup>280</sup> (afirmując je), że „prawo wykroczeń, mimo iż objęte odrębną kodyfikacją, jest gałęzią prawa ściśle powiązaną z prawem karnym, jest jego przedłużeniem i dopełnieniem”, że „w polskim porządku prawnym różnica pomiędzy przestępstwami i wykroczeniami jest w dużym stopniu płynna, o czym świadczy w szczególności istnienie tzw. typów przepołowionych”, że – wreszcie – „odpowiedzialność za wykroczenie ma charakter odpowiedzialności karnej *sensu largo*, w związku z czym mają do niej zastosowanie gwarancje określone w art. 42 ust. 2 Konstytucji”, by w zupełnie nieoczekiwany sposób po tych trafnych wywodach eksponujących – z jednej strony – daleko posunięte podobieństwo odpowiedzialności karnej i odpowiedzialności za wykroczenia i – z drugiej strony – brak występowania istotniejszych różnic pomiędzy tymi odmianami odpowiedzialności prawnej dokonać zupełnie zasadniczej wolty argumentacyjnej i uznać, że nie da się przyjąć, że „status prawny podejrzanego o popełnienie przestępstwa oraz podejrzanego o popełnienie wykroczenia [należałoby] w aspekcie ich prawa do obrony [...] uregulować w sposób analogiczny”. Tymczasem to właśnie odwrotne stanowisko jest trafne – status prawny podejrzanego o popełnienie przestępstwa (w dalszym, ewentualnym biegu postępowania – oskarżonego) i status prawny podejrzanego o popełnienie wykroczenia (w dalszym, ewentualnym biegu postępowania – obwinionego) co do zasady – nie tylko ze względu na genetyczny związek odpowiedzialności karnej i odpowiedzialności za wykroczenia, ale przede wszystkim z powodu daleko idących podobieństw zachodzących pomiędzy tymi dwiema odmianami odpowiedzialności prawnej – uzasadnia dostatecznie potrzebę równego traktowania podmiotów, które stoją pod zarzutem popełnienia przestępstwa i wykroczenia. Wyjątkowo tylko – jeżeli istnieją istotne różnice w zakresie odpowiedzialności za poszczególne wykroczenia (związane np. z ciężarem gatunkowym kar grożących za konkretne wykroczenie czy

<sup>280</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 czerwca 2014 r., sygn. K 19/11, uzasadnienie w pkt 5.1.1.

wykroczenia, w sposób oczywisty jako cecha różnicująca nasuwa się tutaj zagrożenie niektórych wykroczeń karą aresztu) – należałoby te podmioty traktować odmiennie.

Niemniej jednak z punktu widzenia naszych rozważań inna sprawa jest znacznie bardziej doniosła. Otóż o ile sąd konstytucyjny dokonał porównania sytuacji podejrzanego w sprawach o wykroczenia i podejrzanego w sprawach o przestępstwa i doszedł do – nietrafnego, jak starano się wykazać powyżej – wniosku, że sytuacje te nie są na tyle podobne, aby móc potraktować obie te kategorie podmiotów w identyczny sposób, o tyle nie może być żadnych wątpliwości co do tego, że sytuacja prawna oskarżonego prawomocnie skazanego za popełnienie przestępstwa na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania i sytuacja prawna obwinionego skazanego za popełnienie wykroczenia na karę aresztu bez warunkowego zawieszenia wykonania tej kary jest w istocie rzeczy identyczna. Akcentowanie – tak jak to czyni Trybunał Konstytucyjny w pkt. 10.1 motywów orzeczenia z 3 czerwca 2014 r. – że „wyodrębnienie w systemie prawnym przestępstw i wykroczeń, jako czynów charakteryzujących się różnym stopniem społecznej szkodliwości i innym zagrożeniem karnym, ma swoje konsekwencje w postaci osobnego uregulowania procedury w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w dwóch różnych kodeksach” jest zresztą w ogóle wątpliwe. Była o tym mowa obszernie powyżej. Ale takie ujęcie tego zagadnienia przestaje mieć jakikolwiek sens w odniesieniu do prawomocnego skazania za przestępstwo i prawomocnego skazania za wykroczenie na kary izolacyjne (pozbawienie wolności, areszt) bez warunkowego zawieszenia ich wykonania. Nie da się tutaj w sposób racjonalny zidentyfikować jakiejkolwiek cechy różnicującej, poza cechami natury formalnej, tj. wskazaniem na to, że tok postępowania w sprawach o wykroczenia i tok postępowania w sprawach o przestępstwa regulują odrębne akty normatywne i że – przedmiotowo taka sama kara – została inaczej nazwana na gruncie materialnego prawa karnego i materialnego prawa wykroczeń. Oczywiście tak rozumiane zróżnicowanie formalne nie może być brane pod uwagę przy dokonywaniu analizy z punktu widzenia wzorca konstytucyjnego wywodzonego z przepisu art. 32 ust. 1 zd. 1 Konstytucji (zasada równości wobec prawa). Oznaczałoby to bowiem – na co skądinąd trafnie zwraca się uwagę w kontekście wykładni przepisu art. 42 ust. 1 Konstytucji w innym miejscu motywów orzeczenia K 19/11 – że dzięki zastosowaniu swoistych legislacyjnych trików w zakresie nomenklatury pewnych instytucji prawnych ustawodawca mógłby (rzecz jasna tylko pozornie) zagwarantować „równość” traktowania przez zadbanie o stosowną, odrębną terminologię prawną. Miarodajne z punktu widzenia oceny danej regulacji w perspektywie równości traktowania podmiotów znajdujących się w określonym położeniu prawnym nie są jednak określenia, których używa ustawodawca na nazwanie tej czy innej instytucji prawnej, lecz porównanie danej sytuacji prawnej z perspektywy materialnoprawnej. W przypadku sytuacji prawnej, w której znajduje się osoba skazana prawomocnym orzeczeniem sądu odwoławczego za przestępstwo na karę pozbawienia wolności bez jej warunkowego zawieszenia i osoba skazana za wykroczenie na karę aresztu bez jej warunkowego zawieszenia nie ma takiej różnicy (za wyjątkiem odmienności o charakterze formalnym i dość arbitralnie przeprowadzonego przez ustawodawcę



podziału pomiędzy karą aresztu i karą pozbawienia wolności), która pozwoliłaby na ustalenie istnienia w tym przypadku prawnie relewantnej cechy różnicującej, uzasadniającej także ustawową dyferencjację w zakresie legitymacji do wnoszenia kasacji w obu tych układach procesowych. Konstytucyjna zasada równości wobec prawa wymaga zatem, żeby osoba skazana prawomocnym wyrokiem sądu odwoławczego na karę aresztu bez warunkowego zawieszenia jej wykonania – jako znajdująca się w identycznej sytuacji, jak skazany prawomocnie w postępowaniu karnym na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania – była wyposażona w taką samą legitymację procesową do wnoszenia kasacji<sup>281</sup>.

Nie da się jednak zamknąć powyższych rozważań na takiej konkluzji bez narażenia się na zarzut niekompletności analizy konstytucyjnoprawnej. Prowadzenie analizy wyłącznie z punktu widzenia „kasacyjnych” interesów procesowych obwinionego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia i jego dolegliwości jest bowiem w perspektywie analizy konstytucyjnoprawnej zdecydowanie zbyt wąskie. Takie naświetlenie sprawy pomija wszak przeciwników procesowych obwinionego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia: oskarżyciela publicznego i oskarżyciela posiłkowego, a więc podmioty również zainteresowane zaskarżeniem kasacyjnym, ale zaskarżeniem kasacyjnym w zgoła innym kierunku, bo zaskarżeniem prawomocnego orzeczenia sądu wydanego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia na niekorzyść oskarżonego. Kwestia dopuszczalności wnoszenia przez strony kasacji na korzyść oskarżonego to przecież tylko jeden z aspektów legitymacji kasacyjnej stron. Pozostaje zatem do rozważenia sprawa zgodności z konstytucyjną zasadą równości także uprawnienia do wnoszenia kasacji na niekorzyść. Jak wiadomo, uprawnienie do wniesienia kasacji na niekorzyść oskarżonego przysługuje stronie co do zasady (por. art. 523 § 4 pkt 1 k.p.k.) tylko wtedy, gdy zapadło orzeczenie uniewinniające oskarżonego, postępowanie zostało umorzone z przyczyn wskazanych w art. 17 § 1 pkt 3 i 4 k.p.k. albo z powodu niepoczytalności sprawcy (art. 523 § 3 k.p.k.). Analizując całe zagadnienie poprzez pryzmat zasady równości trzeba powiedzieć, że nie do obrony z punktu widzenia zasady równości jest wprowadzone przez ustawodawcę zróżnicowanie w zakresie dopuszczalności skarżenia kasacją rozstrzygnięć uniewinniających (niektórych rozstrzygnięć umarzających postępowanie) w postępowaniu w sprawach o wykroczenia i w sprawach karnych.

Za cechą różnicującą nie mogą zostać uznane pewne odmienności w zakresie społecznej szkodliwości i zagrożenia karnego pomiędzy wykroczeniami i przestępstwami. Logika, którą kierował się prawodawca, określając zakres legitymacji

<sup>281</sup> Tak również – na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2004 r. – A. Światłowski (*Glosa...*, s. 125): „za niezgodne z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa zostałyby zapewne uznane aktualnie obowiązujące przepisy regulujące kasację w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Art. 110 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia przewiduje przecież wyłącznie kasację podmiotów specjalnych, odpowiadającą kasacji w Kodeksie postępowania karnego. Tymczasem w postępowaniu takim może zostać orzeczona kara aresztu w wymiarze od 5 do 30 dni, która – tak samo jak kara pozbawienia wolności przewidziana w powszechnym prawie karnym – wiąże się z faktyczną ingerencją w wolność skazanego”. Odrębną kwestią jest zagadnienie przyznania stronom szerokiego prawa do wnoszenia nadzwyczajnego środka zaskarżenia w oparciu o zmaterializowanie się jednej z bezwzględnych przyczyn odwoławczych. Glosator zwraca uwagę, że zagadnienie to wprawdzie nie było przedmiotem analizy orzeczenia SK 32/03, ale jednocześnie trafnie wskazuje na to, że problem ten „z perspektywy zasady równości wobec prawa [może] nasuwać pewne wątpliwości konstytucyjne w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego”.



w zakresie dopuszczalności wznoszenia kasacji przez strony w postępowaniu karnym była *sui generis* logiką skrajności. Chciał mianowicie prawodawca poddać kontroli kasacyjnej rozstrzygnięcia najbardziej szkodliwe dla interesu procesowego stron, biegunowe (skazanie na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania z jednej strony, z drugiej strony rozstrzygnięcia najmniej korzystne dla oskarżycieli w postępowaniu), potencjalnie dotknięte poważnymi wadami prawnymi (rażącym naruszeniem prawa, które mogło mieć wpływ na treść orzeczenia). Sytuacja procesowa oskarżyciela, który bezskutecznie zaskarżył apelacją rozstrzygnięcie uniewinniające wydane w pierwszej instancji w postępowaniu karnym nie wykazuje żadnych istotnych odrębności w stosunku do sytuacji oskarżyciela (publicznego, posiłkowego), który znajduje się w tym samym położeniu w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Jedyna różnica polega tutaj na tym, że o ile pierwszy z tych podmiotów ma legitymację do wniesienia w takim układzie procesowym kasacji, o tyle drugiemu z nich – znajdującemu się w identycznej sytuacji prawnej – ustawodawca takiego prawa odmawia (określenie legitymacji procesowej do wnoszenia kasacji w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia). Także w tym przypadku wydaje się, że argument nawiązujący do zasadniczo odmiennej, abstrakcyjnie ujmowanej społecznej szkodliwości i odmiennego zagrożenia karami niektórych wykroczeń i niektórych przestępstw nie wytrzymuje próby. Trzeba bowiem pamiętać, że w ramach – szerokiej przecież – kategorii przestępstw abstrakcyjnie pojmowana społeczna szkodliwość i zagrożenie karą mogą być i bywają bardzo zróżnicowane (wystarczy w tym zakresie porównać najcięższe zbrodnie z najdrobniejszymi występami), co przecież nie zmienia faktu, że mamy tu do czynienia z tym samym rodzajem odpowiedzialności prawnej (odpowiedzialność karna *sensu stricto*). W ogóle trzeba powiedzieć, że wskazany przez Trybunał Konstytucyjny argument, mający dowodzić jakiejś zasadniczej odmienności przestępstw i wykroczeń (zróżnicowanie społecznej szkodliwości i zagrożeń karami), jest dotknięty ukrytym błędem metodologicznym. Błąd tego rozumowania tkwi bowiem w tym, że porównuje się dwa zbiory (przestępstwa i wykroczenia) nie za bardzo dające się porównać w planie ogólnym. Nie da się wszak porównać grupy w s z y s t k i c h przestępstw do grupy w s z y s t k i c h wykroczeń i powiedzieć, że te ostatnie cechuje zdecydowanie niższa społeczna szkodliwość i zdecydowanie niższe zagrożenie karą od przestępstw. Inaczej bowiem wypadnie odpowiedzieć na to pytanie wtedy, gdy zderzymy wykroczenia ze zbrodniami, inaczej wtedy, gdy porównamy wykroczenia z najdrobniejszymi występami. Ale wracając do kwestii zróżnicowania kształtu kasacji w postępowaniu w sprawach o wykroczenia i w sprawach o przestępstwa. Uniewinnienie otwiera drogę do wnoszenia kasacji we wszystkich sprawach w postępowaniu karnym, także w tych o najlżejszym ciężarze gatunkowym. Trudno więc dopatrzeć się w tym zakresie jakiejś istotnej cechy różnicującej, która pozwalałaby na odrębną regulację kasacji w postępowaniu w sprawach o wykroczenia i wyłączenie orzeczeń uniewinniających, zapadających w postępowaniu w sprawach o wykroczenia (i orzeczeń pokrewnych, tj. umorzeń o charakterze zbliżonym do uniewinnienia) spod kontroli kasacyjnej





inicjowanej przez same strony, jeżeli jej przedmiotem miałyby być zarzut rażącego naruszenia prawa, które mogło mieć istotny wpływ na treść orzeczenia.

## Konkluzja

Jeżeli zaakceptować słuszność sformułowanych w niniejszym tekście tez o niekonstytucyjności wąskiej kasacji „wykroczeniowej” przewidzianej w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia z punktu widzenia zasady równości wobec prawa i konstytucyjnie nieuzasadnionym zróżnicowaniu podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnej, to wówczas nie pozostaje nic innego, jak tylko rozważyć i zaproponować ewentualne dokonanie korekt ustawowych. Zmiany legislacyjne winny iść w kierunku przyznania legitymacji do wnoszenia kasacji stronom postępowania w sprawach o wykroczenia w takim samym zakresie, w jakim przewiduje to obecnie Kodeks postępowania karnego, tj. przyznania stronom prawa do wnoszenia w postępowaniu w sprawach o wykroczenia kasacji na korzyść opartej na zarzucie rażącego naruszenia prawa, które mogło mieć istotny wpływ na treść zaskarżonego orzeczenia w układach procesowych odpowiadającym konfiguracjom procesowym określonym w przepisie art. 523 § 2 k.p.k. (skazanie na karę aresztu bez warunkowego zawieszenia wykonania tej kary), jeżeli zaś idzie o kasację na niekorzyść obwinionego – w konfiguracjach odpowiadających tym wskazanym w art. 523 § 3 k.p.k. (uniewinnienie, umorzenie postępowania w sytuacji wskazanej w przepisie art. 5 § 1 pkt 3 k.p.k., umorzenie postępowania z powodu niepoczytalności sprawcy).

Trzeba wreszcie na sam koniec powiedzieć, że bezzasadne są ewentualne obawy, że wprowadzenie proponowanych zmian do Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia wywołałoby lawinę nadzwyczajnych środków zaskarżenia w tych sprawach i że Sąd Najwyższy zostałby zasypany kasacjami w sprawach wykroczeniowych, co doprowadziłoby do paraliżu rozpoznawania skarg kasacyjnych w sprawach o przestępstwa. Prawomocne skazania na kary aresztu i uniewinnienia w sprawach o wykroczenia stanowią bowiem statystyczny margines wszystkich prawomocnych rozstrzygnięć zapadających w postępowaniu w sprawach o wykroczenia: przykładowo w roku 2014 odsetek skazań na kary aresztu bez warunkowego zawieszenia wynosił 0,4%, a uniewinnień 2,8% wszystkich prawomocnych rozstrzygnięć w postępowaniu w sprawach o wykroczenia (w liczbach bezwzględnych odpowiednio 2.272 skazań na karę aresztu i 15.676 uniewinnień na ogólną liczbę ponad pół miliona – 553.212 – prawomocnych rozstrzygnięć<sup>282</sup>).

<sup>282</sup> Wszczęte postępowania i rozstrzygnięcia wobec osób za wykroczenia w latach 2007-2015, Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej, Departament Strategii i Funduszy Europejskich Ministerstwa Sprawiedliwości.

# Współpraca międzynarodowa w sprawach o wykroczenia

## I. Główne założenia współpracy międzynarodowej w sprawach wykroczeń

Współpraca międzynarodowa w sprawach wykroczeń opiera się na trzech głównych założeniach:

1. Po pierwsze, z perspektywy całej struktury współpracy międzynarodowej w sprawach karnych zakres (ale już nie znaczenie) współpracy w sprawach o wykroczenia jest znikomy.

W większości opracowań z zakresu europejskiego prawa karnego przyjmuje się milczące założenie o tym, że przedstawiana współpraca dotyczy postępowania karnego, a nie wykroczeniowego. Jednak należy pamiętać o tym, że w niektórych przypadkach akty prawa unijnego dosłownie przesądzą o tym, że współpraca nie tylko może, ale musi dotyczyć też postępowania w sprawach o wykroczenia.

Ten niewielki udział współpracy w sprawach wykroczeń i w ogóle współpracy w sprawach karnych wiąże się z założeniem, że występowanie o współpracę z zagranicą stanowi największy przejaw zaangażowania państwa w ściganie czynu zabronionego. W przypadku wykroczeń po prostu czyny te są zbyt mało poważne, by angażować tyle uwagi i wysiłku organów ścigania. Mimo, iż zasada legalizmu obowiązuje również w stosunku do wykroczeń, to prawo polskie – co do zasady – nie daje organowi wykroczeniowemu możliwości ścigania sprawców wykroczeń poza granicami państwa.

2. Drugim uwarunkowaniem, które musi być brane pod uwagę, jest fakt, że podział czynów zabronionych na przestępstwa i wykroczenia jest sprawą wewnętrzną każdego państwa.

Nie we wszystkich państwach zresztą przebiega on w taki sam sposób. W niektórych państwach czyny zabronione jako wykroczenia są karane na drodze administracyjnej, a nie karnej. Co więcej, nawet w odniesieniu do prawa polskiego warto pamiętać, że podział między wykroczeniami a przestępstwami jest to kwestia płynna, zależna od bieżącej polityki ustawodawcy (tak jak miało

<sup>283</sup> Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie.



to miejsce w przypadku czynów przepołowionych), a ponadto nie zawsze jest precyzyjny. Ponieważ zaś współpraca jest w oczywisty sposób dwustronna, to w rezultacie w wielu wypadkach trudno zakreślić granice między współpracą w sprawach wykroczeń a współpracą w sprawach o przestępstwa. Nawet jeśli jedna ze stron występuje z wnioskiem o zrealizowanie współpracy w sprawach karnych, która odnosi się do przestępstwa, to w państwie wykonującym zachowanie stanowiące podstawę do wystąpienia może być penalizowane jako wykroczenie. Warto tu wspomnieć o problemach w wykonywaniu polskich europejskich nakazów aresztowania w Wielkiej Brytanii i Holandii, które nawet określane były dowcipnie jako „sprawy złodzieja kur”. W związku z tym, że w tych państwach ścigane czyny były penalizowane jako wykroczenia, polskie ENA nie tylko nie były wykonywane, ale i uważano je za zagrożenie dla całej współpracy w sprawach karnych<sup>284</sup>. Wykorzystywanie narzędzi współpracy zagranicznej w sprawach karnych do ścigania wykroczeń uznawano za nadużycie tej współpracy i zbędne generowanie kosztów dla państwa wykonującego wnioski.

W konsekwencji, na marginesie niniejszych rozważań, pojawia się problem „nadkryminalizacji” niektórych zachowań i proporcjonalności polityki karania na obszarze wszystkich współpracujących ze sobą państw w ramach Unii Europejskiej. Zbyt surowa polityka karna, połączona z legalizmem ścigania w jednym z państw może doprowadzić do tego, że jedynie częściowo będą wykonywane jego wnioski o współpracę (warto też przy okazji zauważyć aspekt realizowania zasady legalizmu ścigania w wymiarze transgranicznym). Wniosek dotyczący w Polsce czynu zabronionego jako przestępstwo będzie odrzucany z powodu braku przesłanki podwójnej karalności (która, musimy pamiętać, dotyczy penalizacji w obu państwach tego samego zachowania jako przestępstwa, a nie wykroczenia) w innym państwie członkowskim, jako dotyczący wykroczenia.

3. Wreszcie trzecim uwarunkowaniem wynikającym z ogólnej struktury współpracy w sprawach karnych jest fakt, że jest ona uregulowana na wielu poziomach, w ramach porządku prawnego multicytrycznego.

Wymaga to, już na samym wstępie, jasnego zakreślenia pola badawczego. Współpraca międzynarodowa może być regulowana na dwóch szczeblach: pierwszeństwo zawsze ma umowa międzynarodowa, potem w grę wchodzi przepisy ustawy polskiej – jeśli umowa międzynarodowa nie reguluje danej kwestii inaczej. Przepisy krajowe regulują szczegółowo etapy wykonywania i wystosowywania wniosku o współpracę i kompetencje odpowiednich organów odpowiedzialnych za prowadzenie tej współpracy. W braku dwóch poprzednich podstaw współpracy można zawsze wykorzystać zasadę wzajemności i prowadzić współpracę doraźnie. W odniesieniu do przepisów ustawy polskiej należy też pamiętać, że przepisy ustawowe regulujące współpracę w sprawach karnych

<sup>284</sup> Zob. np. T. Ostropolski, *The principle of Proportionality under the European Arrest Warrant – with an Excursus on Poland*, *New Journal of European Criminal Law* 2014, nr 3(5), s. 177-178, który opisuje sprawę *MJLR v. Ostrowski*, rozstrzyganą przez High Court w Irlandii, 18 lutego 2012 r., a także: L. Marin, *Effective and Legitimate? Learning from the Lessons of 10 Years of Practice with the European Arrest Warrant*, *New Journal of European Criminal Law* 2014, nr 2(5), s. 170.

stanowią najczęściej rezultat implementacji przez polskiego ustawodawcę przepisów tworzonych na szczeblu Unii Europejskiej.

Przedstawienie całokształtu współpracy w sprawach wykroczeń byłoby w sposób oczywisty zadaniem wykraczającym poza ramy jednego opracowania. Wymagałoby nie tylko prześledzenia wszystkich aktów prawnych UE i Rady Europy, ale i umów dwustronnych zawieranych w zakresie współpracy w sprawach karnych, w celu zdekodowania, czy mogą one mieć zastosowanie do postępowania w sprawach o wykroczenia, a jeśli tak, to w jakim zakresie. Ten rodzaj współpracy możemy nazwać współpracą w sprawach wykroczeń w szerokim rozumieniu.

Za współpracę w wąskim rozumieniu możemy zaś uznać współpracę w sprawach wykroczeń odbywającą się na podstawie przepisów ustawy polskiej. Z punktu widzenia organów procesowych właśnie ona ma największe znaczenie. Współpraca w sprawach o wykroczenia odbywa się na podstawie Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia z dnia 24 sierpnia 2001 r.<sup>285</sup> i – pomocniczo – przepisów Kodeksu postępowania karnego. Dział 20a k.p.s.w. „Postępowanie w sprawach ze stosunków międzynarodowych” ogranicza zakres współpracy jedynie do dwóch rodzajów czynności: współpracy z państwami członkowskimi UE w sprawie zatrzymania dowodów i zabezpieczenia mienia oraz w zakresie wykonania tzw. kar o charakterze pieniężnym.

## II. Zakres współpracy w sprawach wykroczeń wyznaczony ramami k.p.s.w.

Co do zasady współpraca w sprawach karnych może dotyczyć albo pomocy w ramach prowadzonego postępowania (ścigania) i tu chodzi głównie o sprowadzanie dowodów i podejrzanych z zagranicy oraz stosowanie środków zapobiegawczych, albo wykonania prawomocnego już orzeczenia w innym państwie. W ramach współpracy państw członkowskich UE można mówić o wykonywaniu na zasadzie wzajemnego uznawania nieprawomocnych i prawomocnych orzeczeń w sprawach karnych.

Tak też główne potrzeby postępowania w sprawach o wykroczenia rozumie Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Po pierwsze, pozwala on na wystąpienie o dokonanie zabezpieczenia mienia i zatrzymanie dowodów. Jednak nie przewiduje – z powodu braku możliwości stosowania ich w postępowaniu wykroczeniowym – ubiegania się o wykonanie za granicą środków zapobiegawczych. Rozdział 20a k.p.s.w. zatytułowany „Wystąpienie do państwa członkowskiego Unii Europejskiej o wykonanie postanowienia o zatrzymaniu dowodów lub mającego na celu zabezpieczenie mienia oraz wykonanie orzeczenia sądu lub innego organu państwa członkowskiego Unii Europejskiej o zatrzymaniu dowodów lub mającego na celu zabezpieczenie mienia” składa się z jednego przepisu, art. 116a, który stanowi, że „Do wystąpienia do państwa członkowskiego Unii Europejskiej o wykonanie

<sup>285</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 106, poz. 1148. Przepisy działu XIII weszły w życie dnia 18 grudnia 2008 r. W poprzednim stanie prawnym art. 38 k.p.s.w. przewidywał odpowiednie stosowanie w postępowaniu o wykroczenia przepisów art. 589g-589u k.p.k.



postanowienia o zatrzymaniu dowodów lub mającego na celu zabezpieczenie mienia oraz do wykonania orzeczenia sądu lub innego organu państwa członkowskiego Unii Europejskiej o zatrzymaniu dowodów lub mającego na celu zabezpieczenie mienia stosuje się odpowiednio przepisy rozdziałów 62a i 62b Kodeksu postępowania karnego”.

Po drugie, na jego mocy mogą być przekazane do wykonania do innego państwa członkowskiego kary pieniężne orzeczone w Polsce w postępowaniu o wykroczenia lub przejmowane do wykonania w Polsce. W rozdziale 20b „Wystąpienie do państwa członkowskiego Unii Europejskiej o wykonanie grzywny, środków karnych w postaci nawiązki lub obowiązku naprawienia szkody lub też orzeczenia zasądającego koszty postępowania oraz wykonanie orzeczenia sądu lub innego organu państwa członkowskiego Unii Europejskiej o karach o charakterze pieniężnym”, art. 116b § 1 stanowi, że „Do wystąpienia do państwa członkowskiego Unii Europejskiej o wykonanie grzywny, środków karnych w postaci nawiązki lub obowiązku naprawienia szkody lub orzeczenia zasądającego koszty postępowania oraz do wykonania orzeczenia sądu lub innego organu państwa członkowskiego Unii Europejskiej o karach o charakterze pieniężnym stosuje się odpowiednio przepisy rozdziałów 66a i 66b Kodeksu postępowania karnego”.

Oba te rozdziały stanowią implementację stosownie: decyzji ramowej Rady 2003/577/WSiSW z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie wykonania w Unii Europejskiej postanowień o zabezpieczeniu mienia i środków dowodowych<sup>286</sup> oraz decyzji ramowej Rady 2005/214/WSiSW z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do kar o charakterze pieniężnym<sup>287</sup>. Te decyzje ramowe przewidują, że państwa mają zapewnić wykonywanie orzeczeń wydanych w jednym państwie członkowskim na zasadzie wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach karnych również w odniesieniu do wykroczeń. Wprowadzając do kodeksu te dwie procedury ustawodawca odgórnie zdecydował, które akty prawne UE będą miały zastosowanie do prawa wykroczeń. Patrząc na tę kwestię od drugiej strony można też zauważyć, że tylko w odniesieniu do tych dwóch procedur prawo UE narzuciło obowiązek implementacji także w postępowaniu wykroczeniowym.

Jak widać, ustawodawca nie dokonał implementacji procedury wykonywania tych orzeczeń w całości do k.p.s.w., a jedynie zdecydował się zastosować konstrukcję odpowiedniego stosowania. Komentując ten przepis, w zasadzie należy sięgnąć więc do przewidzianych w rozdziale 66a i 66b k.p.k. oraz 62a i 62b k.p.k. procedur postępowania, a następnie określić zakres regulacji k.p.s.w., poprzez zdefiniowanie, co oznacza „odpowiednie zastosowanie” tych przepisów do postępowania wykroczeniowego. Odpowiednie stosowanie zaś najogólniej rzecz ujmując oznacza, że należy to czynić z uwzględnieniem nie tylko odmiennego nazewnictwa i pojęć k.p.s.w., ale przede wszystkim specyfiki postępowania unormowanego w tym kodeksie<sup>288</sup>.

<sup>286</sup> Dz. Urz. UE L 196/45 z 2.08.2003.

<sup>287</sup> Dz. Urz. UE L 76/16 z 22.03.2005.

<sup>288</sup> A. Skowron, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 622.

### III. Współpraca w ramach gromadzenia dowodów i zabezpieczania mienia

#### 1. Wystąpienie o zatrzymanie dowodów i zabezpieczenie mienia do innego państwa członkowskiego

Przepisy rozdziału 62a k.p.k. znajdują odpowiednie zastosowanie w postępowaniu w sprawach wykroczeń w przypadku, gdy w czasie tego postępowania ustalono, iż na terytorium innego państwa UE znajdują się rzeczy, mogące stanowić dowody w sprawie albo mienie podlegające zajęciu w celu zabezpieczenia wykonania postanowienia o przepadku mienia.

Ponieważ przepisy k.p.k. znajdują zastosowanie nie wprost, tylko w zakresie „odpowiednim” dla prawa wykroczeń, to organ wykroczeniowy ma kompetencję do wydania tylko tego rodzaju decyzji, na które pozwala mu k.p.s.w. W konsekwencji organ sądowy właściwy do prowadzenia danej sprawy może wystąpić bezpośrednio do organu sądowego państwa członkowskiego jedynie o „zatrzymanie przedmiotów mogących stanowić dowód rzeczowy” (art. 44) lub „zabezpieczenie zagrożonych przypadkiem przedmiotów” (art. 48 § 3). Jeśli chodzi o zabezpieczenie, to może dotyczyć ono „przedmiotu zagrożonego przypadkiem” (rozdział 9 „Zabezpieczenie i zajęcie przedmiotów”) i może nastąpić na mocy postanowienia sądu po wszczęciu postępowania w sprawie o wykroczenie zagrożone przypadkiem przedmiotów, jeśli nie dokonano tymczasowego zajęcia (którego dokonuje Policja, art. 48 § 3 k.p.s.w.). Ponieważ też k.p.s.w. nie wprowadził normy analogicznej do art. 218 k.p.k., to organ procesowy stosujący procedurę wykroczeniową nie może wystąpić do organu sądowego państwa wykonania o wykonanie postanowienia o zabezpieczeniu stanowiącej dowód korespondencji, przesyłek oraz wykazów połączeń telekomunikacyjnych lub innych przekazów informacji, w tym korespondencji przesyłanej pocztą elektroniczną, ani takiego postanowienia wykonać. Nie można stosować „odpowiednio” przepisów k.p.k. dotyczących czynności zabezpieczenia czy zatrzymania, bowiem stanowiłoby to odpowiednie stosowanie nie przepisów rozdziału 62a k.p.k., ale przepisów rozdziału 25 – a tego rozdział 20a k.p.s.w. nie umożliwia.

Podstawę do wydania postanowienia o wykonaniu orzeczenia w innym państwie stanowi postanowienie o zatrzymaniu rzeczy. Zgodnie z obowiązującą w prawie polskim konstrukcją dualistyczną, wystąpienie o wykonanie orzeczenia w innym państwie jest możliwe dopiero po wydaniu odpowiedniego orzeczenia przewidzianego przepisami procedury polskiej<sup>289</sup>. Jednak – co zostało już zauważone przy okazji omawiania odpowiednich przepisów k.p.k. – przepisy k.p.k. nie przewidują wydania postanowienia „o zatrzymaniu rzeczy (dowodów)”, gdyż zatrzymanie rzeczy jest czynnością realną, która następuje na żądanie sądu lub prokuratora (art. 217 § 1 k.p.k.), a jeżeli ma miejsce w wypadkach niecierpiących zwłoki, podlega jedynie zatwierdzeniu postanowieniem sądu lub prokuratora (art. 217 § 5 k.p.k.). Również art. 44 k.p.s.w. stanowi, że zatrzymanie jest czynnością faktyczną i jedynie do

<sup>289</sup> Zob. S. Steinborn (w:) *Kodeks postępowania karnego. Komentarz. Tom II*, J. Grajewski, L.K. Paprzycki, S. Steinborn, Warszawa 2010, s. 604.



dokonania przeszukania konieczne jest wydanie postanowienia. Te wątpliwości rozstrzygnięte zostały przez S. Steinborna, a za nim, na gruncie postępowania wykroczeniowego, przez A. Skowrona, poprzez przyjęcie, że w sytuacji gdy rzeczy, które mają zostać zatrzymane, znajdują się za granicą, jest konieczne wydanie postanowienia o ich zatrzymaniu. Sam autor tego rozwiązania jednak przyznał, że trudno wprost wskazać podstawę do wydania takiego postanowienia. Można ją wywodzić jedynie z celu przepisów rozdziału 62a w powiązaniu z przepisami o zatrzymaniu rzeczy zawartymi w rozdziale 25 k.p.k.<sup>290</sup>.

Jeśli chodzi o organ właściwy do wydania postanowienia o wykonaniu za granicą postanowienia o zatrzymaniu lub zabezpieczeniu, to zgodnie z przepisami k.p.k. takim organem jest sąd właściwy do rozpoznania sprawy albo prokurator. Czy tak też właściwość organu powinna się przedstawić w przypadku postępowania w sprawach wykroczeń? Wydaje się, że istnieją co najmniej trzy możliwe rozwiązania. Pierwsze rozwiązanie przedstawia A. Skowron, którego zdaniem z faktu, iż czynności w sprawach o wykroczenia prowadzą rozmaite organy powinno wynikać, że z wnioskiem o zabezpieczenie dowodów lub zajęcie mienia teoretycznie może wystąpić także inny organ uprawniony do prowadzenia tych czynności<sup>291</sup>. Jednak z taką tezą nie można się zgodzić. Pomimo iż w postępowaniu karnym dochodzenie może prowadzić również Policja, nie wynika z tego, że może ona wydawać ww. postanowienie. Podobnie, na gruncie k.p.s.w. nie może dojść do rozszerzenia znaczenia „organu sądowego”, przyjętego na potrzeby implementacji decyzji ramowej. Można zaproponować rozwiązanie, zgodnie z którym do wszystkich czynności związanych ze współpracą międzynarodową byłyby właściwe organy wymienione w k.p.k. Najbardziej właściwa wydaje się jednak wersja pośrednia, mianowicie: biorąc pod uwagę omawianą powyżej konstrukcję dualistyczną postanowienia, można założyć, że o ile organ właściwy do prowadzenia postępowania w sprawach o wykroczenia może wydać postanowienie o zatrzymaniu przedmiotu (gdyż o zabezpieczeniu decyduje w k.p.s.w także sąd), to już postanowienie o przekazaniu tej decyzji do wykonania do innego państwa członkowskiego powinien wydać uprawniony do tego prokurator lub sąd.

Należy przy tym pamiętać o dwutorowości funkcjonowania tego narzędzia współpracy. Wprawdzie bowiem pozwala ono na dokonanie zatrzymania i zabezpieczenia przedmiotów w innym państwie członkowskim, jednak w celu przetransportowania go do państwa wydania postanowienia konieczne jest już skorzystanie z innych instrumentów współpracy w sprawach karnych<sup>292</sup>. Zabezpieczenie mienia i środków dowodowych odbywa się więc w sposób szybki i odformalizowany, natomiast sprowadzenie ich odbywa się na podstawie mało efektywnego systemu formalnego przekazywania i wykonywania wniosków. W przypadku postępowania karnego dostarczenie mienia i środków dowodowych odbywa się na podstawie przepisów rozdziałów 62 i 66 k.p.k. oraz umów międzynarodowych z zakresu pomocy prawnej

<sup>290</sup> Por. S. Steinborn (w:) *Kodeks...*, s. 604-605. Podobnie: T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego oraz ustawa o świadku koronnym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 1231.

<sup>291</sup> A. Skowron, *Kodeks...*, s. 622.

<sup>292</sup> H. Kuczyńska, *Zagadnienia dopuszczalności materiału dowodowego w sprawach karnych na obszarze Unii Europejskiej*, Przegląd Prawa Europejskiego i Międzynarodowego 2012, nr 1, s. 29.



w sprawach karnych wiążących Rzeczpospolitą Polską, jednak te rozdziały nie znajdują zastosowania w przypadku wykroczeń. Dlatego też w przypadku prowadzenia postępowania wykroczeniowego i skorzystania z tego instrumentu współpracy konieczne byłoby wystąpienie z wnioskiem o wydanie dowodów bezpośrednio na podstawie umów międzynarodowych z zakresu pomocy prawnej w sprawach karnych. W przypadku postępowania karnego instrument współpracy stanowi wówczas najczęściej Europejska Konwencja o pomocy prawnej w sprawach karnych<sup>293</sup>. Jednak ta konwencja przewiduje obowiązek współpracy tylko w stosunku do przestępstw, natomiast każda z umawiających się stron może, w chwili podpisywania niniejszej konwencji lub złożenia swego dokumentu ratyfikacyjnego bądź przystąpienia, zastrzec możliwość uzależnienia wykonywania wniosków rekwizycyjnych dotyczących przeszukania lub zajęcia przedmiotów od tego, czy przestępstwo stanowiące podstawę wniosku rekwizycyjnego jest karalne zarówno według prawa Strony wzywającej, jak i Strony wezwanej. Mówi o tym art. 589g § 2 k.p.k. – przekazując postanowienie do wykonania za granicę, właściwy sąd lub prokurator występuje jednocześnie z wnioskiem o wydanie zatrzymanych rzeczy do Polski. W rezultacie nie jest to narzędzie współpracy w sprawach o wykroczenia. Pozostaje jedynie współpraca na podstawie Konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej, sporządzona w Brukseli dnia 29 maja 2000 r.<sup>294</sup> – która przewiduje w art. 3, że „pomocy prawnej udziela się również w postępowaniach prowadzonych przez organy administracyjne w odniesieniu do czynów karalnych według prawa wewnętrznego państwa członkowskiego wzywającego lub wezwanego, lub obu tych państw, jako naruszających przepisy prawa, jeżeli od decyzji takich organów istnieje możliwość odwołania się do sądu, w szczególności sądu właściwego w sprawach karnych” – oraz na podstawie umów dwustronnych.

Do postępowania wykroczeniowego znajdują też zastosowanie inne przepisy natury ogólnej dotyczące techniki przekazywania takich postanowień, mówiące o tym, że do przekazywanych postanowień dołącza się zaświadczenia zawierające wszystkie istotne informacje umożliwiające ich wykonanie (wszystkie dokumenty powinny być przetłumaczone na język urzędowy danego kraju). Wydane dowody zwraca się po ich wykorzystaniu do państwa wykonania postanowienia, jeżeli przy ich przekazaniu zastrzeżono taki zwrot lub gdy podlegają one zwrotowi pokrzywdzonemu albo innemu uprawnionemu podmiotowi przebywającemu na terytorium tego państwa (odpowiednio art. 589h).

## 2. Wykonywanie wniosków państw członkowskich o zatrzymanie dowodów i zabezpieczenie przedmiotów

Przepisy rozdziału 62b (art. 589l do 589u k.p.k.) regulują wykonywanie przez polski sąd lub prokuratora orzeczeń właściwych organów sądowych innych państw członkowskich Unii Europejskiej o zatrzymaniu środków dowodowych (mogących stanowić dowód w sprawie rzeczy, korespondencji, przesyłek, wykazów połączeń

<sup>293</sup> Konwencja z dnia 20 kwietnia 1959 r., Dz. U. z 1999 Nr 76, poz. 854.

<sup>294</sup> Konwencja z dnia 29 maja 2000 r., Dz. U. z 2007 Nr 135, poz. 950.



telefonicznych lub innych przekazów informacji lub danych przechowywanych w systemie informatycznym lub na nośniku, w tym korespondencji przesyłanej pocztą elektroniczną) albo o zajęciu mienia w celu zabezpieczenia wykonania orzeczenia o przepadku.

Pierwszym problemem, który powstaje, jest ustalenie właściwego organu, odpowiedzialnego za wykonanie wniosku innego państwa członkowskiego. Zgodnie z odpowiednio stosowanym art. 589l § 1 k.p.k. zajęcia przedmiotów lub mienia dokonują właściwy miejscowo sąd rejonowy lub prokurator. Natomiast w postępowaniu wykroczeniowym – zarówno zatrzymania przedmiotów, jak i zabezpieczenia przedmiotu zagrożonego przypadkiem dokonuje Policja.

Zgodnie z oświadczeniem przedstawionym w Sekretariacie Generalnym (stan na dzień 14 maja 2014 r.) UE, dwa rodzaje organów są właściwe do „otrzymania” postanowienia: sąd rejonowy oraz prokuratura okręgowa<sup>295</sup>. Lista odpowiednich jednostek została przedstawiona do dyspozycji Eurojustu<sup>296</sup>. Właściwość organu uzależniono przy tym od etapu postępowania, na którym wykonane ma być to postanowienie. Jednak nawet na gruncie postępowania karnego nie wiadomo, kiedy wykonanie należy do sądu, a kiedy do prokuratora. Orzeczenie zagranicznego organu sądowego zostanie bowiem przesłane zwykle wtedy, gdy w Polsce nie będzie toczyć się żadne postępowanie dotyczące przedmiotu żądania. W związku z tym kryterium stadium postępowania należy uznać za nieprzydatne. S. Steinborn uznaje, że należy wobec tego uznać, że sąd rejonowy i prokurator są równorzędnie właściwe<sup>297</sup>. Można też przyjąć, że kryterium etapu postępowania możemy oceniać na podstawie właściwości organu w państwie wydania postanowienia: i tak prokurator wykonuje postanowienia wydane na etapie postępowania poprzedzającego wniesienie aktu oskarżenia w państwie wydania, zaś sąd – postanowienia wydane po wniesieniu aktu oskarżenia<sup>298</sup>. W tej sytuacji sąd, do którego skierowano wniosek, mógłby się uznać za niewłaściwy do jego wykonania tylko dlatego, że sprawa, w związku z którą nastąpiło wydanie orzeczenia o „zamrożeniu”, nie toczy się jeszcze przed sądem. Decyzja o procedurze wykonania i organie odpowiedzialnym zostanie podjęta przez organy polskie. W razie otrzymania postanowienia przez organ niewłaściwy powinno ono zostać przekazane do organu właściwego. Jednak w doktrynie przedstawiana jest też opinia, że decyzja, który organ wykona orzeczenie, należeć będzie *de facto* do organu sądowego, który wydał to orzeczenie i skierował je do wykonania w Polsce<sup>299</sup>.

Czy jednak można uznać, że w postępowaniu wykroczeniowym odpowiedzialne za wykonanie postanowienia mogą być organy prowadzące postępowanie w sprawach o wykroczenia? Wydaje się, że nie. Należałoby uprzednio przedstawić nowe oświadczenie organom UE przewidujące kompetencje do otrzymywania wniosków

<sup>295</sup> Implementation of the Framework Decision of the Council of the European Union of 22 July 2003 (2003/577/JHA) on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence – Information provided to the General Secretariat, COPEN 143, EUROJUST 94, EJN 53, Bruksela, 14 maja 2014.

<sup>296</sup> 7199/06 COPEN 23 EJN 5 EUROJUST 10.

<sup>297</sup> S. Steinborn (w:) *Kodeks...*, s. 629; A. Skowron, *Kodeks*, s. 626. Ale odmiennie: P. Hofmański (red.), E. Sadzik, K. Zgrzyzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do artykułów 468-682. Tom III*, Warszawa 2012, s. 634.

<sup>298</sup> P. Hofmański (red.), *Kodeks...*, s. 634.

<sup>299</sup> *Ibidem*, s. 635; S. Steinborn (w:) *Kodeks...*, s. 629; A. Skowron, *Kodeks...*, s. 627.

przez inne organy. Można jednak też przyjąć, że organ wskazany w oświadczeniu przekazuje odpowiednie czynności do wykonania organom właściwym w sprawach wykroczeń – i taka wersja wydaje się najwłaściwsza.

Jeśli chodzi o właściwość miejscową, to do wykonania wniosku o zatrzymanie środków dowodowych albo zabezpieczenie mienia właściwy jest organ właściwy dla miejsca, w którym znajdują się rzeczy lub mienie będące przedmiotem zajęcia lub zabezpieczenia, a nie polski organ miejscowo właściwy dla danej sprawy jako sprawy o wykroczenie (co S. Steinborn uznaje za zgodne z duchem i wykładnią decyzji ramowej, która właściwość miejscową państwa ustala w zależności od miejsca położenia mienia<sup>300</sup>). Po otrzymaniu wniosku sąd powinien niezwłocznie, w miarę możliwości w ciągu 24 godzin, wydać postanowienie w przedmiocie wykonania – czyli zabezpieczenia mienia lub środków dowodowych (tak art. 589n § 1 k.p.k.). Termin ten ma jedynie charakter instrukcyjny, a zatem jego przekroczenie nie pociąga żadnych, w szczególności ujemnych, konsekwencji. Postanowienie doręcza się wraz z pouczeniem o uprawnieniach wynikających z przepisów państwa wydania orzeczenia osobom uprawnionym do jego zaskarżenia. Taki obowiązek wynika z rozwiązania, zgodnie z którym orzeczenie o zatrzymaniu dowodu lub mające na celu zabezpieczenie mienia może być kwestionowane jedynie w państwie, w którym zostało wydane. W Polsce na postanowienie w przedmiocie wykonania służy zażalenie osobom, których prawa zostały naruszone; służy im też zażalenie na czynności faktyczne związane z zatrzymywaniem dowodów lub zabezpieczaniem mienia (art. 589n § 3 k.p.k.).

Drugim problemem, z którym musi się zmierzyć organ wykonujący takie postanowienie w trybie postępowania wykroczeniowego, jest odpowiednie zastosowanie podstaw odmowy wykonania postanowienia. Zanim dojdzie do wykonania postanowienia wydanego w innym państwie członkowskim, niezbędne jest uprzednie wydanie przez polski sąd lub prokuratora postanowienia w przedmiocie wykonania orzeczenia, które w istocie jest decyzją o dopuszczalności jego wykonania<sup>301</sup> (albo o odmowie jego wykonania). Odmówić wykonania organ sądowy może jedynie na podstawie listy przesłanek fakultatywnych zawartych w decyzji ramowej, a implementowanych do art. 589m § 1 k.p.k.

Na szczególną uwagę zasługuje jedna z podstaw odmowy, a mianowicie możliwość odmowy wykonania orzeczenia w sytuacji, gdy czyn, w związku z którym wydano orzeczenie, nie stanowi przestępstwa według prawa polskiego (art. 589m § 1 pkt 1 k.p.k.). Mogłoby się zatem wydawać, że omawiana podstawa odmowy wykonania orzeczenia ma miejsce również wtedy, gdy czyn ten jest wykroczeniem w myśl prawa polskiego. Jednak ponieważ przepisy Kodeksu postępowania karnego stosuje się odpowiednio w sprawach o wykroczenia, dlatego, zdaniem większości przedstawicieli doktryny, nie można odmówić wykonania orzeczenia wydanego w związku z czynem, który w myśl prawa polskiego stanowi wykroczenie, lecz należy zmienić tryb postępowania i w razie spełnienia pozostałych przesłanek wykonać orzeczenie,

<sup>300</sup> O rozbieżnościach w doktrynie w tej kwestii na gruncie k.p.k. – zob. S. Steinborn (w:) *Kodeks...*, s. 630.

<sup>301</sup> Zob. S. Steinborn (w:) *Kodeks...*, s. 639.



procedując w oparciu o przepisy k.p.s.w.<sup>302</sup>. W razie przyjęcia odmiennej interpretacji, wykonanie takiego postanowienia wydanego w innym państwie członkowskim na gruncie postępowania w sprawach o wykroczenia nie byłoby w ogóle możliwe. Skoro więc ustawodawca wprowadził taką możliwość do k.p.s.w., to należy przyjąć, że zakładał, iż wykonanie takich postanowień ma być możliwe.

Podobnie rzecz się ma z kolejną przesłanką odmowy – a mianowicie zakazem *ne bis in idem*, który w Kodeksie postępowania karnego dotyczy tego, że przekazane do wykonania orzeczenie dotyczy tego samego czynu tej samej osoby, co do którego postępowanie karne zostało prawomocnie zakończone. Wydaje się, że w przypadku postępowania w sprawach o wykroczenia należałoby odpowiednio stosować ten przepis jako dotyczący nie tylko postępowania karnego, ale i wykroczeniowego. Ale czy w celu „odpowiedniego” zastosowania należy tylko zamienić „postępowanie karne” na „postępowanie w sprawach o wykroczenia”? Czy też możliwe jest przyjęcie, że do zakazu *ne bis in idem* prowadzi zarówno prawomocne zakończenie postępowania karnego, jak i wykroczeniowego? Tutaj znowu odpowiedź nie jest łatwa, bowiem w świetle treści art. 10 k.w. może chodzić tylko o zakończenie innego postępowania w sprawach o wykroczenia, jednak już w świetle orzecznictwa sądów europejskich – także o inne postępowanie karne.

Trzeci problem dotyczy tego, że przy wykonywaniu orzeczeń o zatrzymaniu środków dowodowych i zabezpieczeniu mienia stosuje się przepisy prawa polskiego (zgodnie z art. 5891 § 3 k.p.k.). Oznacza to, że przy wykonywaniu orzeczenia o zatrzymaniu dowodów, jeżeli organ sądowy państwa członkowskiego wystąpi do sądu stosującego przepisy k.p.s.w., należy stosować art. 44 k.p.s.w., gdy zaś orzeczenie dotyczy zajęcia mienia w celu zabezpieczenia wykonania orzeczenia o przepadku – mają zastosowanie przepisy art. 48 § 3 k.p.s.w.<sup>303</sup>. Zgodnie z tym ostatnim przepisem zabezpieczenie przedmiotu zagrożonego przepadkiem może nastąpić wyłącznie na mocy postanowienia sądu, zaś postanowienie o zabezpieczeniu wykonuje Policja. Jakkolwiek realizacja orzeczenia państwa obcego odbywa się na podstawie prawa polskiego, to jednak należy uczynić zadość życzeniu organu, który wydał to orzeczenie, aby przy dokonaniu czynności zastosowano szczególny tryb postępowania lub szczególną formę, jednak pod warunkiem, że nie jest to sprzeczne z zasadami porządku prawnego w RP. Mając na uwadze, że na podstawie tych przepisów dokonuje się jedynie zatrzymania i zabezpieczenia, konieczne jest oczekiwanie na wnioski państwa wydania orzeczenia o przekazanie zajętych przedmiotów. Zatrzymanie środków dowodowych lub zajęcie mienia trwa więc w oczekiwaniu na ten formalny wniosek. Jego rozpoznanie kończy okres stosowania tego środka.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że przepisy omawianej decyzji ramowej o zabezpieczeniu mienia i zatrzymaniu dowodów zostały w pewnym zakresie zastąpione przepisami dyrektywy o europejskim nakazie dochodzeniowym<sup>304</sup>. Przepisy tej

<sup>302</sup> Odpowiednio *Ibidem*, s. 637 i A. Skowron, *Kodeks...*, s. 627.

<sup>303</sup> *Ibidem*.

<sup>304</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2014/41/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych, Dz. Urz. UE.L 130/1 z dnia 1.05.2014.

dyrektywy mają być implementowane do prawa krajowego poszczególnych państw członkowskich do dnia 22 maja 2017 r. (art. 36 dyrektywy). Ma ona zastąpić decyzję ramową 2003/577/WSiSW – ale tylko w zakresie zatrzymywania dowodów. Na razie nic nie wiadomo o planowanych pracach ustawodawczych, mających na celu wywiązanie się z obowiązku implementacji. Wraz z wejściem w życie przepisów implementujących tę dyrektywę nie tylko zostanie zastąpiona procedura zatrzymywania środków dowodowych, ale też europejski nakaz dochodzeniowy będzie stanowił narzędzie przekazywania zatrzymanych przedmiotów do państwa wydania orzeczenia. Oznaczać to będzie także zastąpienie, w odniesieniu do gromadzenia dowodów pomiędzy państwami członkowskimi UE, współpracy opartej na zasadzie wnioskowej, która wymaga stosowania dychotomicznej konstrukcji wniosków, modelem wykorzystującym wzajemne uznawanie orzeczeń<sup>305</sup>.

Z art. 4 dyrektywy wynika, że europejski nakaz dochodzeniowy może być wydany:

- a) w postępowaniu wszczętym przez organy administracji w związku z czynami zagrożonymi karą na mocy prawa krajowego państwa wydającego, gdyż stanowią naruszenie przepisów prawa oraz gdy decyzja może skutkować wszczęciem postępowania przed sądem właściwym w szczególności w sprawach karnych;
- b) w postępowaniu wszczętym przez organy wymiaru sprawiedliwości w związku z czynami, które są zagrożone karą na mocy prawa krajowego państwa wydającego, gdyż stanowią naruszenie przepisów prawa, w przypadku, gdy wydana decyzja może skutkować wszczęciem postępowania przed sądem właściwym w szczególności w sprawach karnych; c) w związku z postępowaniami, o których mowa w lit. a), b) oraz c), odnoszącymi się do czynów zabronionych lub naruszeń prawa, za które osoba prawna może zostać pociągnięta do odpowiedzialności lub ukarana w państwie wydającym. – czyli także w postępowaniu wykroczeniowym. W dalszej części dyrektywy używanie sformułowania „dla celów postępowania karnego” wydaje się mieć w związku z powyższym charakter umowny – powinno być rozumiane jako dotyczące wszystkich wymienionych w art. 4 rodzajów postępowań.

## IV. Współpraca w zakresie wykonywania kar o charakterze pieniężnym na gruncie k.p.s.w.

### 1. Zakres współpracy przewidziany w decyzji ramowej

Przepisy rozdziałów 66a i 66b k.p.k., które mają odpowiednie zastosowanie w postępowaniu w sprawach wykroczeń, implementują decyzję ramową 2005/214/WSiSW, a dotyczą ogólnie wykonywania kar o charakterze pieniężnym. Ustawodawca unijny nie przesądza, czy kary te mają być orzekane w postępowaniu karnym czy wykroczeniowym. Decyzja ramowa podjęła próbę znalezienia wspólnego mianownika dla wszystkich rodzajów kar pieniężnych, które mogą występować

<sup>305</sup> G. Krysztofiuk, *Europejski nakaz dochodzeniowy*, Prok. i Pr. 2015, nr 12, s. 74 i n.; H. Kuczyńska, *Zagadnienia*, s. 35.



w różnych państwach członkowskich. W rozumieniu decyzji ramowej jej przepisy będą miały odniesienie do przyjętego w niej katalogu sankcji, niezależnie od charakteru kary w państwie członkowskim.

„Orzeczenie” o karze pieniężnej może być wydane nie tylko przez sąd, ale i „organ państwa wydającego inny niż sąd w odniesieniu do przestępstwa lub wykroczenia zgodnie z prawem państwa wydającego” oraz „organ państwa wydającego inny niż sąd w odniesieniu do czynów podlegających karze zgodnie z prawem państwa wydającego jako naruszenie przepisów”. W tych dwóch ostatnich przypadkach warunkiem jest jednak, by „dana osoba miała możliwość skierowania sprawy do rozstrzygnięcia przez sąd właściwy także w sprawach karnych”<sup>306</sup>. Takie rozwiązanie ma zniwelować różnice między różnorodnymi podmiotami uprawnionymi do nakładania kar pieniężnych. Jest przede wszystkim konsekwencją orzekania ich, nie tylko w postępowaniu karnym i wykroczeniowym, ale i administracyjnym. Decyzja ramowa obejmuje orzeczenia wydane przez organ inny niż sąd za czyny podlegające karze, lecz niebędące przestępstwami lub wykroczeniami. Może tu chodzić o różne sankcje administracyjne, w tym – przewidziane w niektórych państwach UE (Francja, Włochy, Holandia, Wielka Brytania i Niemcy) – kary za przekroczenie prędkości w ruchu drogowym, zarejestrowane przez fotoradar, nakładane w postępowaniu nie sądowym, lecz administracyjnym<sup>307</sup>.

Decyzja ramowa nie znajdzie jednak zastosowania do sankcji administracyjnych, jeśli nie przysługuje od takiego orzeczenia możliwość odwołania się do organu sądowego właściwego w sprawach karnych<sup>308</sup>. Odwołanie może przy tym przysługiwać również do instytucji o charakterze administracyjnym, jeżeli spełnia określone wymagania. Zasadę tę potwierdził Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 14 listopada 2013 r., w którym zdefiniował wyrażenie użyte w decyzji ramowej „sąd właściwy także w sprawach karnych”, uznając, że w zakres tego pojęcia wchodzi wszelkie sądy, które stosują postępowanie posiadające zasadnicze cechy postępowania karnego<sup>309</sup>. Stwierdził, że odwołanie może przysługiwać nie tylko do sądu *stricte* karnego, pod warunkiem, że sąd taki spełnia określone warunki: że dana osoba miała możliwość skierowania sprawy do rozstrzygnięcia przez instytucję umocowaną ustawowo w systemie organów ochrony prawnej, mającą charakter stały w tym systemie, respektującą m.in. zasadę kontradiktoryjności, a także zapewniającą jawność postępowania oraz inne możliwości obrony oskarżonego, która w swoim postępowaniu zawiera również inne cechy charakterystyczne dla postępowania karnego<sup>310</sup>.

Z kolei pod pojęciem „kary o charakterze pieniężnym” kryją się wszystkie sankcje – nie tylko karne – nakładające na osobę fizyczną lub prawną określoną dolegliwość finansową, których kształt i rodzaj znacznie się różnią w zależności od systemu

<sup>306</sup> Art. 1 lit. a pkt iii), iii) decyzji ramowej.

<sup>307</sup> R. Kierzyńska, *Wzajemne uznawanie kar o charakterze pieniężnym*, Europejski Przegląd Sądowy 2009, nr 8, s. 15.

<sup>308</sup> H. Kuczyńska, *Wykonywanie kar o charakterze pieniężnym* (w:) A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz (red.), *Europejskie prawo karne*, Warszawa 2012, s. 469.

<sup>309</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 14 listopada 2013 r., C-60/12.

<sup>310</sup> Por. też P. Kobes, *Glosa do wyroku z dnia 18 lipca 2013 r., C-60/12, Lex/El. 2015.*



prawnego. Za kary o charakterze pieniężnym decyzja ramowa uznaje zobowiązanie do zapłaty:

- i) określonej w orzeczeniu kwoty pieniężnej w związku z popełnieniem przestępstwa lub wykroczenia;
- ii) zadośćuczynienia zasądzonego w tym samym orzeczeniu na rzecz pokrzywdzonych, jeżeli pokrzywdzony nie może w ramach tego postępowania zgłaszać roszczeń cywilnoprawnych, a sąd działa w ramach wykonywania swojej właściwości w sprawach karnych;
- iii) kwoty pieniężnej na poczet kosztów postępowania sądowego lub administracyjnego prowadzącego do wydania orzeczenia;
- iv) kwoty pieniężnej na rzecz funduszu publicznego lub organizacji pomocy ofiarom określonej w tym samym orzeczeniu.

Warto wspomnieć o pewnej luce w tłumaczeniu decyzji ramowej; w polskiej wersji językowej decyzja nie wymienia wprost sankcji finansowych nakładanych za czyny karalne niebędące przestępstwami lub wykroczeniami, jednak w innych wersjach językowych pojawia się wyraźne rozróżnienie między terminem „przestępstwo (wykroczenie)” w art. 1 lit. a pkt i a terminem „czyn karalny” w art. 1 lit b pkt i (ang. *criminal offence -offence*). W polskim tłumaczeniu więc nie ujęto tego istotnego rozróżnienia, posługując się jedynie słowami „przestępstwo” lub „wykroczenie”, co sprawia, że literalnie pojęcie „kara o charakterze pieniężnym” w polskiej wersji decyzji ramowej nie obejmuje sankcji wymierzonych za inne niż przestępstwa i wykroczenia czyny karalne<sup>311</sup>, chociaż zgodnie z zasadą interpretacji przepisów implementujących decyzję ramową zgodnie z jej duchem i wykładnią, interpretacja tych przepisów powinna odbywać się w świetle tekstu autentycznego decyzji ramowej.

Wprowadzające tę decyzję ramową przepisy rozdziału 66a k.p.k. (art. 611fa-611fe) musiały zdefiniować na potrzeby porządku prawa karnego polskiego, co będzie oznaczało pojęcie „kar finansowych”. Tak też przepisy k.p.k. odnoszą się do występowania przez polski sąd do właściwych organów innych państw członkowskich UE o bezpośrednie wykonanie prawomocnych orzeczeń nakładających karę grzywny, środki karne w postaci nawiązki lub świadczenia pieniężnego oraz zasądzone koszty procesu. Natomiast na gruncie postępowania wykroczeniowego przepisy rozdziału 66a i 66b k.p.k. mogą być wykorzystane do współpracy w zakresie wykonywania kary grzywny lub środka karnego w postaci nawiązki oraz obowiązku naprawienia szkody<sup>312</sup>, w razie zasądzenia od sprawcy kosztów procesu<sup>313</sup>, ale również w zakresie innych orzeczeń, np. zobowiązania obwinionego do uiszczenia zastępczej kary grzywny, orzeczonej w wyniku uchylania się od wykonania kary ograniczenia wolności<sup>314</sup> (art. 23 k.p.s.w., analogicznie do zasady, zgodnie z którą w postępowaniu

<sup>311</sup> Zwraca na to uwagę R. Kierzyńska, *Wzajemne uznawanie*, s. 15.

<sup>312</sup> *Ibidem*, s. 19.

<sup>313</sup> A. Skowron, *Kodeks...*, s. 631.

<sup>314</sup> R. Kierzyńska, *Wzajemne uznawanie*, s. 18.





karnym współpraca na podstawie tej decyzji ramowej dotyczy również sytuacji, gdy kara pieniężna orzekana jest jako grzywna zastępcza)<sup>315</sup>.

## 2. Zasady występowania o wykonanie kary o charakterze finansowym

Zgodnie z procedurą przewidzianą w k.p.k., na podstawie art. 611fa § 1 k.p.k. w razie prawomocnego orzeczenia przez sąd polski wobec obywatela polskiego lub cudzoziemca kary o charakterze pieniężnym, sąd może wystąpić o jego wykonanie bezpośrednio do właściwego sądu lub innego organu państwa członkowskiego Unii Europejskiej, w którym sprawca posiada mienie lub osiąga dochody albo ma stałe lub czasowe miejsce pobytu.

Przepisy kodeksu postępowania karnego wprowadzają trzy podstawowe reguły, zgodnie z którymi wykonuje się takie orzeczenia:

- po pierwsze, wystąpienie o wykonanie kieruje się do sądu kraju, w którym skazany obywatel polski lub cudzoziemiec ma mienie lub osiąga dochody albo ma tam miejsce swego pobytu (art. 611fa § 1 k.p.k.). W art. 611fa § 2 k.p.k. zawarto wskazanie, zgodnie z którym sąd polski występuje o wykonanie orzeczenia tylko do jednego państwa członkowskiego. Ma to zapobiec sytuacji, w której osoba skazana, posiadająca mienie w kilku krajach, zostaje *de facto* ukarana kilkakrotnie, gdyż organy wezwane różnych państw niezależnie od siebie będą wykonywać przekazane im orzeczenie. Nie jest też możliwe rozbitcie orzeczenia na części i przekazanie każdej z nich do różnych państw członkowskich, w których skazany posiada mienie lub uzyskuje dochody. Jeśli ma miejsce taka sytuacja, że majątek skazanego znajduje się w więcej niż w jednym państwie członkowskim, organ przekazujący orzeczenie do wykonania musi dokonać wyboru, które z nich zagwarantuje największą pewność wykonania tego orzeczenia. Może również występować kolejno do różnych państw członkowskich, jeśli się okaże, że w pierwszym wykonanie orzeczenia nie było możliwe<sup>316</sup>;
- po drugie, środki uzyskane z egzekucji za granicą przypadają państwu wykonania, a nie państwu wydania orzeczenia czy osobie uprawnionej do uzyskania od sprawcy określonej kwoty. Przepisy decyzji ramowej przewidują, że państwo wydające i wykonujące mogą postanowić inaczej – w szczególności w sprawach dotyczących zadośćuczynienia zasądzonego w tym samym orzeczeniu na rzecz pokrzywdzonych, jeżeli pokrzywdzony nie może w ramach tego postępowania zgłaszać roszczeń cywilnoprawnych, a sąd działa w ramach wykonywania swojej właściwości w sprawach karnych (art. 13 decyzji ramowej). Kodeks postępowania karnego korzysta z tego rozwiązania i również przewiduje, że możliwe jest porozumienie się Ministra Sprawiedliwości z odpowiednim organem państwa obcego co do podziału kwot uzyskanych z egzekucji (art. 611fb k.p.k.) – a więc

<sup>315</sup> Analogiczny katalog przedstawia też B. Nita-Światłowska, *Orzeczenia podlegające wykonaniu w trybie określonym w rozdziałach 66a i 66b k.p.k., implementujących decyzję ramową w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do kar o charakterze pieniężnym*, cz. I, Europejski Przegląd Sądowy 2014, nr 10, s. 28. Ten sam autor analizuje wszystkie te rodzaje orzeczeń po kolei w cz. II tekstu, Europejski Przegląd Sądowy 2014, nr 11, s. 20 i n.

<sup>316</sup> H. Kuczyńska, *Wykonywanie kar...*, s. 478.

- odpowiednio ta zasada znajdzie zastosowanie do kar o charakterze finansowym przekazywanych do wykonania na podstawie przepisów k.p.s.w.;
- po trzecie, zgodnie z treścią decyzji ramowej organ wykonujący może odmówić wykonania nakazu, jeśli kara o charakterze pieniężnym jest niższa niż 70 euro lub równowartość tej kwoty (art. 7 ust. 2 lit. h). Ta przesłanka odmowy została wprowadzona po to, aby eliminować z obrotu najniższe kary o charakterze pieniężnym, których wysokość nie przekracza kosztów zastosowania skomplikowanej procedury międzynarodowej i zaangażowania wielu organów wymiaru sprawiedliwości w co najmniej dwóch państwach członkowskich<sup>317</sup>. W polskim Kodeksie postępowania karnego możliwość przekazywania do wykonywania kar o charakterze pieniężnym nie została jednak ograniczona wprowadzonym w decyzji ramowej warunkiem wysokości takiej kary, która powinna być wyższa niż 70 euro<sup>318</sup>. Organ polski może wystąpić o współpracę w przypadku kary orzeczonej w kwocie niższej. Należy jednak pamiętać, że w przypadku przekazania do wykonania kary o wysokości niższej, organ wykonujący ma możliwość odmówienia wykonania takiego orzeczenia<sup>319</sup>. Nie jest to jednak przesłanka obligatoryjna odmowy, więc można liczyć także na to, że organ zdecyduje się karę wykonać.

W odniesieniu do postępowania w sprawach o wykroczenia warto też zwrócić uwagę na zasadniczą odmienną od postępowania karnego – mianowicie art. 116b § 2 k.p.s.w. zakłada, że w postępowaniu mandatowym o wykonanie grzywny nałożonej mandatem karnym kredytowanym do właściwego organu państwa członkowskiego występuje nie sąd, lecz wierzyciel uprawniony według przepisów o egzekucji w administracji. Dlatego też egzekucja grzywien nałożonych mandatem karnym następuje nie w trybie przepisów prawa karnego wykonawczego, lecz w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (od 1 stycznia 2016 r. art. 100 § 12 k.p.s.w.). Art. 1a § 12 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>320</sup> definiuje wierzyciela jako podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym. Natomiast stosownie do art. 100 § 1 k.p.s.w. uprawnionym do poboru należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, stanowiących dochód budżetu państwa, jest właściwy naczelnik urzędu skarbowego, zaś uprawnionym do poboru należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez organy Inspekcji Transportu Drogowego jest Główny Inspektor Transportu Drogowego. Te organy występują więc o wykonanie grzywny nałożonej mandatem do właściwego organu państwa członkowskiego. W tym przypadku nie znajdzie zastosowania zasada, zgodna z którą organem właściwym do wystąpienia jest sąd.

To rozwiązanie zresztą opiera się na postanowieniach samej decyzji ramowej, która przewiduje, że orzeczenie nakładające karę finansową może być wydane nie

<sup>317</sup> R. Kierzyńska, *Wzajemne uznawanie...*, s. 16.

<sup>318</sup> H. Kuczyńska, *Wykonywanie kar...*, s. 479.

<sup>319</sup> Por. G. Jaworski, A. Sołtysińska, *Postępowanie w sprawach karnych ze stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2010, s. 482.

<sup>320</sup> Dz. U. z 1966 Nr 24, poz. 151.



tylko przez sąd, ale i „organ państwa wydającego inny niż sąd w odniesieniu do czynów podlegających karze zgodnie z prawem państwa wydającego jako naruszenie przepisów”. W tym przypadku musi być spełniony warunek, by „dana osoba miała możliwość skierowania sprawy do rozstrzygnięcia przez sąd właściwy także w sprawach karnych”. Jednak należy pamiętać, że również w przypadku współpracy w ramach przekazywania do wykonania tych orzeczeń zgodnie z tabelą implementacyjną (stan na dzień 14 maja 2014 r.) samo orzeczenie o przekazaniu do wykonania orzeczenia może być wydane przez sąd rejonowy lub okręgowy<sup>321</sup> (lista sądów została przekazana do informacji Eurojustu)<sup>322</sup>. Czy w świetle treści przepisu art. 116 § 2 k.p.s.w. to oświadczenie nie powinno zostać zmienione? W chwili obecnej organy państwa obcego mogą odmówić wykonania takiego orzeczenia, powołując się na fakt, że nie zostało ono przekazane przez organ uprawniony. Ostateczna decyzja należy jednak do organu, do którego wystąpiono z takim orzeczeniem – może on także uznać, że orzeczenie wykona.

W przedmiocie wystąpienia sąd orzeka na posiedzeniu, które odbywa się według przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Wątpliwości budzi ustalenie, który sąd jest właściwy. Można tu przyjąć dwa rozwiązania: że jest to sąd, który wydał podlegające przekazaniu orzeczenie albo że jest to sąd, który orzeka w postępowaniu wykonawczym<sup>323</sup>. W odniesieniu do postępowania wykroczeniowego, właściwsze wydaje się to drugie rozwiązanie, zwłaszcza w świetle przyjęcia przez ustawodawcę kompetencji wierzyciela do wystąpienia do innego państwa członkowskiego. Do wystąpienia dołącza się, poza poświadczonym za zgodność z oryginałem odpisem orzeczenia o karze pieniężnej, także zaświadczenie zawierające wszystkie istotne informacje umożliwiające wykonanie (tzw. formularz, stanowiący typowy element współpracy na zasadzie wzajemnego uznawania). Skutkiem wystąpienia jest zawieszenie postępowania wykonawczego przez sąd polski. Postępowanie egzekucyjne toczące się za granicą, którego terminu zakończenia nie można w sposób pewny przewidzieć, stanowi niewątpliwie długotrwałą przyczynę uniemożliwiającą prowadzenie postępowania<sup>324</sup>. Ponadto, obowiązkowe zawieszenie postępowania jest gwarancją niepodejmowania czynności egzekucyjnych przez państwo wydania orzeczenia, co przewiduje decyzja ramowa. Na postanowienie sądu w przedmiocie wykonania służy zażalenie (art. 611fh § 2 k.p.k.). Postępowanie zostaje podjęte w razie niewykonania orzeczenia sądu polskiego w państwie wykonania orzeczenia. W razie uzyskania informacji o wykonaniu orzeczenia sąd powinien podjąć postępowanie i umorzyć je jako bezprzedmiotowe (art. 611fc § 2 zdanie pierwsze k.p.k.).

Powyżej przedstawiona procedura uregulowana jest dzięki odpowiedniemu zastosowaniu przepisów Kodeksu postępowania karnego. Jednak zamieszczenie w k.p.s.w. przepisu art. 116b jest kwestionowane. A. Skowron wskazuje, że zgodnie z treścią

<sup>321</sup> Implementation of the Framework Decision of the Council of the European Union of 24 February 2005 (2005/214/JHA) of the application of the principle of mutual recognition to financial penalties, COPEN 142, EUROJUST 93, EJM 52, Bruksela, 14 maja 2014 r.

<sup>322</sup> Annex III to doc 17227/10 COPEN 277 EJM 76 EUROJUST 145.

<sup>323</sup> P. Hofmański (red.), *Kodeks...*, s. 873.

<sup>324</sup> Por. Uzasadnienie do projektu z dnia 3 listopada 2006 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw. Tak: P. Hofmański (red.), *Kodeks...*, s. 870.

art. 1 k.k.w., wykonanie orzeczeń w postępowaniu w sprawach o wykroczenia odbywa się według przepisów kodeksu karnego wykonawczego, a w postępowaniu tym w kwestiach tam nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego. W konsekwencji, ponowne wspomnienie, że do wykonywania prawomocnych orzeczeń wydanych w postępowaniu wykroczeniowym stosuje się odpowiednio przepisy rozdziałów 66a, a także 66b k.p.k., „jest całkowicie bezprzedmiotowe”<sup>325</sup>. O ile należy przyznać rację autorowi, że słusznie wskazuje na istnienie ogólnej regulacji dotyczącej wykonywania orzeczeń w sprawach wykroczeń, to jednak jego wniosek wydaje się być zbyt radykalny. Niekiedy nawet tzw. *superfluum* ustawowe jest przydatne ze względów systemowych i organizacyjnych. W tym przypadku korzystne ze względów wykładni systemowej jest zamieszczenie wszystkich przepisów regulujących współpracę z państwami członkowskimi UE w jednym rozdziale. Z punktu widzenia organizacyjnego zaś ta metoda umożliwia przewidzenie, do jakiego rodzaju orzeczeń znajdzie zastosowanie współpraca w sprawach karnych w ramach UE. W przeciwnym razie organ wykonawczy musiałby sprawdzać, czy dany akt prawny UE przewiduje możliwość zastosowania danego rodzaju współpracy także do wykroczeń.

### 3. Zasady wykonania w Polsce kar o charakterze finansowym na gruncie k.p.s.w.

W razie wystąpienia państwa członkowskiego Unii Europejskiej do organu polskiego o wykonanie prawomocnego orzeczenia o karach o charakterze pieniężnym, orzeczenie to podlega wykonaniu przez sąd rejonowy, w okręgu którego sprawca posiada mienie lub osiąga dochody albo ma stałe lub czasowe miejsce pobytu. Również zgodnie z oświadczeniem zgłoszonym do Sekretariatu Generalnego jest to sąd rejonowy<sup>326</sup> (lista takich sądów została przekazana do informacji Euroju-  
stu)<sup>327</sup>. Do wykonania kar wyliczonych w art. 611ff § 1 k.p.k. stosuje się już wówczas prawo polskie.

Przepisy k.p.k. wprowadzają podstawy odmowy wykonania orzeczenia nakładającego karę o charakterze pieniężnym w przypadkach określonych przez decyzję ramową. Podobnie jak w decyzji ramowej wszystkie podstawy zostały określone jako fakultatywne. W przypadku zastosowania tych podstaw na gruncie prawa wykroczeń należy ponownie zwrócić uwagę na to, że muszą one być stosowane „odpowiednio”. Dlatego też, sąd może odmówić wykonania orzeczenia m.in. gdy czyn, co do którego kara pieniężna ma być wykonana, nie stanowi wykroczenia według prawa polskiego albo jest to zachowanie, które w razie popełnienia go za granicą nie podlega ściganiu w Polsce (zob. art. 3 § 2 k.w.) lub osoba, która go popełniła, z powodu wieku nie ponosi odpowiedzialności według prawa polskiego czy gdy nastąpiło już przedawnienie wykonania kary, a wykroczenia, których to dotyczy, podlegały jurysdykcji

<sup>325</sup> A. Skowron, *Kodeks...*, s. 631.

<sup>326</sup> Implementation of the Framework Decision of the Council of the European Union of 24 February 2005 (2005/214/JHA) of the application of the principle of mutual recognition to financial penalties, COPEN 142, EUROJUST 93, EJN 52, Bruksela, 14 maja 2014 r.

<sup>327</sup> Annex III to doc 17227/10 COPEN 277 EJN 76 EUROJUST 145.



sądów polskich (zob. art. 611fg k.p.k.). Nie znajdują tu jednak zastosowania wyjątki od zasady podwójnej karalności, określone w art. 607w oraz 611fg § 1 k.p.k., ponieważ dotyczą one tylko przestępstw zagrożonych karą powyżej 3 lat pozbawienia wolności. Podstawę niewykonania kary o charakterze pieniężnym stanowi również otrzymanie informacji od organu innego państwa członkowskiego o tym, że orzeczenie przekazane do wykonania nie podlega dalszemu wykonaniu. Dochodzi wówczas do obligatoryjnego umorzenia postępowania wykonawczego, bez możliwości badania przyczyn, które spowodowały taką decyzję innego państwa. Dotyczą one bowiem wyłącznie okoliczności występujących w państwie wydania orzeczenia. Art. 611fg pkt 12 k.p.k. stanowi również, że można odmówić wykonania orzeczenia, jeśli „dotyczy kary o charakterze pieniężnym niższej niż 70 euro lub niższej niż równowartość tej kwoty w innej walucie”. To ograniczenie obowiązuje też w przypadku orzeczeń wydanych w postępowaniu w sprawie o wykroczenia. Wskazuje się jednak, że to nie wysokość kary orzeczonej w innym państwie ma charakter decydujący, ale kwota, której żąda właściwy organ państwa wydania orzeczenia<sup>328</sup>, bowiem kara mogła już zostać częściowo wykonana w państwie wydania orzeczenia lub w innym państwie członkowskim.

## V. Współpraca w sprawach o wykroczenia w odniesieniu do wykroczeń drogowych

Przewidywano, że decyzja w sprawie wykonywania kar finansowych będzie szczególnie przydatna w egzekwowaniu grzywien wymierzanych za wykroczenia drogowe<sup>329</sup>. Unia Europejska od dłuższego czasu próbowała stworzyć system, dzięki któremu możliwe stałoby się ściąganie kar za wszystkie wykroczenia drogowe popełnione przez obywatela UE na terenie innego państwa członkowskiego. W celu wydania orzeczenia o nałożeniu kary o charakterze finansowym, konieczne było uprzednie ustalenie, kto popełnił dane wykroczenie drogowe. Dla fotoradarów kierowca zagraniczny był bowiem anonimowy. Należało więc wprowadzić instrument prawny pozwalający na uzyskanie informacji pozwalających na identyfikację osoby kierującej pojazdem.

Instrumentem zapewniającym bezproblemową wymianę informacji o kierowcach, umożliwiającym skierowanie ścigania przeciwko właściwej osobie, stała się dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/82/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie ułatwień w zakresie transgranicznej wymiany informacji dotyczących przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego<sup>330</sup>. Dyrektywa ta jednak została uznana za nieważną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>331</sup>. Trybunał uznał, że dyrektywa nie mogła być przyjęta zgodnie z prawem na podstawie art. 87 ust. 2 TFUE, bowiem środki mające na celu poprawę

<sup>328</sup> P. Hofmański (red.), *Kodeks...*, s. 889.

<sup>329</sup> R. Kierzyńska, *Wzajemne uznawanie...*, s. 15.

<sup>330</sup> Dz. Urz. UE L 288, s. 1.

<sup>331</sup> Wyrokiem z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie C43/12.

bezpieczeństwa drogowego należą do polityki transportowej, a zatem mogą być przyjmowane tylko na podstawie art. 91 ust. 1 lit. c) TFUE. Nie są to środki, których celem jest zapewnienie „wysokiego poziomu bezpieczeństwa za pomocą środków zapobiegających przestępczości, rasizmowi i ksenofobii oraz zwalczających te zjawiska, a także za pomocą środków służących koordynacji i współpracy organów policyjnych i sądowych oraz innych właściwych organów, a także za pomocą wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych w sprawach karnych i, w miarę potrzeby, przez zbliżanie przepisów karnych”, o których mowa w art. 87 Traktatu.

W związku z powyższym przyjęta została dnia 11 marca 2015 r. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/413 w sprawie ułatwień w zakresie transgranicznej wymiany informacji dotyczących przestępstw lub wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu ruchu drogowego<sup>332</sup> (tym razem już na podstawie art. 91 ust. 1 lit. c)<sup>333</sup>. Dzięki wdrożeniu w życie tych dyrektyw państwa członkowskie mogą obecnie udostępniać sobie wzajemnie dane rejestracyjne pojazdów w celu usprawnienia wymiany informacji i przyspieszenia obowiązujących procedur. Państwa członkowskie mogą skontaktować się z właścicielem lub posiadaczem pojazdu lub ze zidentyfikowaną w inny sposób osobą podejrzaną o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia związanego z bezpieczeństwem ruchu drogowego, by poinformować tę osobę o mających zastosowanie procedurach i konsekwencjach prawnych wynikających z przepisów państwa członkowskiego popełnienia przestępstwa lub wykroczenia oraz o ewentualnym wszczęciu postępowania. Państwo powinno podać wszystkie właściwe informacje, w szczególności rodzaj przestępstwa lub wykroczenia związanego z bezpieczeństwem ruchu drogowego, miejsce, datę i czas popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, tytuły aktów prawa krajowego, których przepisy naruszono oraz karę grożącą za takie naruszenie, a także, w stosownych przypadkach, dane dotyczące urzędnika, przy pomocy którego wykryto dane przestępstwo lub wykroczenie.

Obecnie „machina ruszyła i do naszego kraju napływają tysiące wniosków o udostępnienie danych polskich piratów grasujących w UE”<sup>334</sup>. Wymiana informacji odbywa się przez Krajowy Punkt Kontaktowy działający przy Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców, zarządzany przez Ministra Spraw Wewnętrznych, przez który spływają z UE do Polski zapytania o dane kierowców. Natomiast zapytania o niezbędne dane kierowców do innych państw członkowskich wysyłają za pośrednictwem tego punktu kontaktowego polskie służby uprawnione do przeprowadzania kontroli drogowych, czyli Policja, straż gminna, Inspekcja Transportu Drogowego, Służba Celna i Straż Graniczna. Co jednak dzieje się po przesłaniu takiego zawiadomienia? Zainteresowana osoba może wybrać, w jaki sposób zareagować na to zawiadomienie, w szczególności może wystąpić o dodatkowe informacje, zapłacić mandat (wtedy kwota jest zwykle niższa) lub skorzystać z uprawnień wynikających z prawa do obrony, w szczególności w przypadku błędu co do tożsamości.

<sup>332</sup> Dz. Urz. UE L 68/14 z 13.3.2015 r.

<sup>333</sup> Państwa członkowskie mają wprowadzić w życie najpóźniej do dnia 6 maja 2015 r. przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy, art. 12.

<sup>334</sup> <http://www.auto-swiat.pl/prawo/mandat-z-zagranicy-trzeba-placic-czy-mozna-odpuszczic/rb9x1n> (8.04.2016). Jednak zagraniczne punkty karne nie trafiają do polskiego systemu i na ich podstawie w Polsce nie traci się prawa jazdy.





W razie odmowy zapłaty, dalsze postępowanie jest uregulowane w aktach prawnych dotyczących wzajemnej pomocy i wzajemnego uznawania, w tym w decyzji ramowej Rady 2005/214/WSiSW o wykonywaniu kar o charakterze pieniężnym. Co istotne, o ile chodzi o Dyrektywę, to powinna mieć zastosowanie niezależnie od kwalifikacji tych czynów na mocy prawa krajowego. Jednak już decyzja ramowa znajdzie zastosowanie nie do wszystkich przypadków naruszenia przepisów drogowych, bowiem w niektórych państwach wydawane są one w postępowaniu czysto administracyjnym. Zgodnie z procedurą przedstawioną powyżej, dotyczącą wykonywania kar finansowych do płacenia mandatów, znajdują zastosowanie dwie podstawowe zasady: po pierwsze, zagraniczny mandat nabiera w Polsce mocy prawnej dopiero w chwili, gdy zostanie zatwierdzony przez polski sąd w postępowaniu wykonawczym (który po zatwierdzeniu kieruje go do egzekucji, czyli do komornika), a po drugie, barierę stanowi z reguły kwota 70 euro i kary poniżej tej granicy mogą (ale nie muszą) nie być przekazane do wykonania (choć np. z Austrii przychodzą też niższe mandaty<sup>335</sup>). W takiej sytuacji sąd polski ma jednak możliwość odmówić wykonania takiego orzeczenia<sup>336</sup>. Warto w tym miejscu wspomnieć, że w Kodeksie postępowania karnego przyjęto rozwiązanie przewidziane przez decyzję ramową, a polegające na tym, że sąd może postanowić o obniżeniu wysokości podlegającej egzekucji kary o charakterze pieniężnym do maksymalnej wysokości kary lub środka karnego, jakie mogłyby być orzeczone za takie same czyny według prawa polskiego, w razie gdyby orzeczenie przekazane do wykonania dotyczyło czynów, które nie zostały popełnione na terytorium państwa wydania orzeczenia i podlegały jurysdykcji sądów polskich (odpowiednio art. 611ff § 5 k.p.k.). Rozwiązanie to umożliwia sądowi zastosowanie w określonym zakresie procedury dostosowania orzeczonej w innym państwie członkowskim kary o charakterze pieniężnym do polskich warunków finansowych. Odwołanie się do tego rozwiązania, w razie spełnienia tych dwóch warunków, pozostawione zostało do każdorazowej decyzji sądu<sup>337</sup>.

## VI. Uwagi końcowe

Podstawowe pytanie, które pojawia się w związku z przedstawieniem tych dwóch grup orzeczeń w sprawach wykroczeniowych, co do których może odbywać się współpraca, dotyczy tego, jakie możliwości współpracy istnieją w zakresie wykonywania pozostałych rodzajów orzeczeń i z pozostałymi państwami, nienależącymi do Unii Europejskiej. Ustawa polska nie przewiduje żadnych innych rozwiązań w tym

<sup>335</sup> Właśnie z Austrii w 2014 r. pochodziło 85% wszystkich kar przekazanych do wykonania.

<sup>336</sup> Warto też zwrócić uwagę na fakt, że część państw członkowskich wprowadziła ograniczenia w nakładaniu mandatów kredytowanych na nierezydentów (tak jak częściowo uczyniła to Polska, zob. art. 98 § 2 i 3 k.p.s.w.) i dlatego w pewnych przypadkach mandat należy jednak zapłacić na miejscu zdarzenia. Jednak już zgodnie z prawem polskim, mandatem karnym gotówkowym wydawanym ukaranemu po uiszczeniu grzywny bezpośrednio funkcjonariuszowi, który ją nałożył, można nałożyć grzywnę jedynie wobec osoby czasowo przebywającej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub niemającej stałego miejsca zamieszkania albo pobytu. Mandat taki staje się prawomocny z chwilą uiszczenia grzywny funkcjonariuszowi, który ją nałożył. Natomiast mandatem karnym kredytowanym może być nałożona grzywna wobec osoby mającej miejsce stałego zamieszkania lub pobytu na terytorium innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

<sup>337</sup> H. Kuczyńska, *Wykonywanie kar...*, s. 481. Zob. uwagi na tle prawidłowej kwalifikacji prawnej takiego czynu w P. Hofmański (red.), *Kodeks...*, s. 879.



zakresie. Powstaje pytanie, czy wykonanie pozostałych kar i środków karnych może podlegać przekazaniu do innego państwa na podstawie konwencji międzynarodowych lub prawa Unii Europejskiej. Przecież art. 18 k.w. przewiduje, że obok grzywny karami są również areszt (do 30 dni); ograniczenie wolności; grzywna oraz nagana.

Jeśli chodzi o areszt, to ewentualnie mogłyby wchodzić w grę instrumenty prawne służące przekazywaniu kary pozbawienia wolności i środków zabezpieczających. Jednak zarówno konwencje Rady Europy, jak i prawo UE nie oferują odpowiedniego narzędzia współpracy. Konwencja o przekazywaniu osób skazanych, sporządzona w Strasburgu dnia 21 marca 1983 r.<sup>338</sup> wskazuje, że „skazanie” oznacza jakąkolwiek karę lub środek polegający na pozbawieniu wolności, orzeczone przez sąd na czas określony lub nieokreślony, za popełnienie przestępstwa (art. 1 Konwencji), natomiast w chwili otrzymania wniosku o przekazanie okres kary pozostałej skazanemu do odbycia powinien wynosić co najmniej 6 miesięcy lub być nieokreślony (art. 3 Konwencji). Natomiast decyzja ramowa Rady 2008/909/WSiSW z dnia 27 listopada 2008 r. o stosowaniu zasady wzajemnego uznawania do wyroków skazujących na karę pozbawienia wolności lub inny środek polegający na pozbawieniu wolności – w celu wykonania tych wyroków w Unii Europejskiej<sup>339</sup> przewiduje, że kara pozbawienia wolności podlega przekazaniu tylko, jeśli przestępstwo jest zagrożone karą co najmniej roku pozbawienia wolności. Co więcej, kara w rozumieniu decyzji ramowej oznacza karę pozbawienia wolności lub środek polegający na pozbawieniu wolności orzeczone za przestępstwo na czas określony lub nieokreślony na podstawie przeprowadzonego postępowania karnego (art. 1 decyzji ramowej). Z tych uregulowań płynnie wniosek, że kara aresztu nie może podlegać przekazaniu i przejęciu. Jest to też oczywistym następstwem faktu, że 30 dni trwania aresztu to niewystarczający czas, by przeprowadzić procedury konieczne w celu przekazania kary do wykonania w innym państwie.

Jeśli chodzi o inne kary i środki karne, to obowiązki wynikające z orzeczenia kary ograniczenia wolności (tzn. zakaz zmiany bez zgody sądu miejsca stałego pobytu; obowiązek wykonywania nieodpłatnej kontrolowanej pracy na cele społeczne oraz obowiązek udzielania wyjaśnień dotyczących przebiegu odbywania kary), a także zakaz prowadzenia pojazdów i podanie orzeczenia o ukaraniu do publicznej wiadomości w szczególnie sposób ewentualnie mogłyby podlegać decyzji ramowej Rady 2008/947/WSiSW z dnia 27 listopada 2008 r. o stosowaniu zasady wzajemnego uznawania do wyroków i decyzji w sprawie zawieszenia lub warunkowego zwolnienia w celu nadzorowania przestrzegania warunków zawieszenia i obowiązków wynikających z kar alternatywnych<sup>340</sup>, której zakresem regulacji są objęte właśnie kary alternatywne (czyli kary inne niż kara pozbawienia wolności, środek polegający na pozbawieniu wolności lub grzywna, nakładające nakaz lub polecenie), a więc, zgodnie z wykazem zawartym w decyzji ramowej: nakaz wykonania pracy społecznie użytecznej (art. 4 ust. 1 pkt i) czy nakaz współpracy z kuratorem sądowym lub

<sup>338</sup> Dz. U z 1995 r. Nr 51, poz. 279.

<sup>339</sup> Dz. Urz. UE L 327/27.

<sup>340</sup> Dz. Urz. UE L 337/102 z 16.12.2008.



z przedstawicielem służb socjalnych, którzy są odpowiedzialni za osoby skazane (art. 4 ust. 1 pkt j). Jednak i ta decyzja ramowa przewiduje, że ułatwienie stosowania odpowiednich warunków zawieszenia i obowiązków wynikających z kar alternatywnych dotyczy tylko „sprawców przestępstw”, a „wyrok” oznacza prawomocne orzeczenie lub nakaz sądu państwa wydania, ustalające, że osoba fizyczna popełniła przestępstwo.

Na gruncie decyzji ramowej o wykonywaniu kar o charakterze pieniężnym, spod kar o charakterze pieniężnym wyłączone zostały nakazy konfiskaty i przepadku przedmiotów służących popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia lub korzyści z nich uzyskane, ponieważ orzeczenia w tej kwestii regulowane pozostają w zakresie regulacji innej decyzji ramowej. Ta regulacja nie odnosi się jednak do wykroczeń. Decyzja ramowa Rady 2006/783/WSiSW z dnia 6 października 2006 r. w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do nakazów konfiskaty<sup>341</sup> w art. 2 lit. c) stanowi, że „nakaz konfiskaty” oznacza „skutkującą ostatecznym przypadkiem mienia karę lub środek karny prawomocnie orzeczony przez sąd po przeprowadzeniu postępowania w związku z popełnieniem przestępstwa lub przestępstw”.

Również współpraca w sprawach wykroczeniowych z państwami spoza UE nie została w ogóle w polskiej ustawie uregulowana. W przypadku postępowania karnego współpraca dotycząca wykonywania kar o charakterze pieniężnym z państwami spoza UE opierać się będzie na przepisach art. 608 i 609 k.p.k. Przepis art. 608 § 2 k.p.k. pozwala na wykonanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej kary grzywny orzeczonej przez sąd państwa obcego wobec obywatela polskiego, osoby mającej miejsce stałego pobytu, posiadającej mienie lub prowadzącej działalność zawodową na terytorium Polski. Przekazanie do wykonania następuje na wniosek Ministra Sprawiedliwości. Art. 609 § 2 k.p.k. reguluje postępowanie w razie otrzymania takiego wniosku z zagranicy. Jednak podobna procedura nie została przewidziana w k.p.s.w. Ewentualnie współpracę można podjąć na podstawie samej umowy międzynarodowej lub zasady wzajemności.

Z przedstawionego zakresu współpracy w zakresie postępowania w sprawach o wykroczenia wynika pewna niespójność – w przypadku postępowania karnego możliwe jest przekazywanie do wykonania w innych państwach członkowskich wszystkich kar i środków karnych, natomiast w przypadku postępowania w sprawach o wykroczenia – jedynie tych, których przekazanie za granicę jest finansowo opłacalne dla państwa wykonującego<sup>342</sup>. Z analizy zakresu uregulowania wynika też prosty fakt – ustawodawca uregulował współpracę w sprawach wykroczeń jedynie w zakresie wymaganym przez akty prawa Unii Europejskiej i to jedynie przez odwołanie do przepisów postępowania karnego.

<sup>341</sup> Dz. Urz. UE L 328/59 z 24.11.2006 r.

<sup>342</sup> W listopadzie 2013 r., jeszcze przed implementacją przepisów dyrektywy, nasz rząd liczył, że na mandatach od unijnych kierowców – tylko tych z fotoradarów obsługiwanych przez Inspekcję Transportu Drogowego – zarobi 7,7 mln zł rocznie, a w 2014-2016 – już 23 mln złotych, [http://wyborcza.pl/1,76842,14894797,1\\_ty\\_zaplacisz\\_mandat\\_z\\_zagranicy\\_\\_Panstwa\\_Unii\\_beda.html#ixzz46Yco3tMz](http://wyborcza.pl/1,76842,14894797,1_ty_zaplacisz_mandat_z_zagranicy__Panstwa_Unii_beda.html#ixzz46Yco3tMz) oraz <http://wyborcza.biz/biznes/1,147879,18324750,polski-kierowca-zagranica-za-co-dostajemy-mandaty.html?disableRedirects=true> (22.04.2016).



Z jednej strony jest to zjawisko o tyle dziwne, że – jak już była mowa na początku – czasem granica między wykroczeniem a przestępstwem jest umowna i jest w miarę płynna. Z drugiej strony nie sposób odmówić racjonalności temu rozwiązaniu – w tym przypadku współpraca w sprawach o wykroczenia została przez ustawodawcę unijnego uznana za zbędne obciążenie. W istocie też postępowanie w sprawach o wykroczenia nie daje realnych możliwości prowadzenia współpracy międzynarodowej – 30-dniowy termin prowadzenia czynności wyjaśniających ogranicza praktyczne możliwości organu do wystąpienia o zatrzymanie dowodu znajdującego się za granicą. Obecnie też organ zwykle będzie zmuszony do korzystania ze ścieżki tradycyjnej pomocy prawnej a w konsekwencji z pośrednictwa Ministerstwa Sprawiedliwości, co z pewnością wydłuży całą procedurę ponad dopuszczalne terminy. Co więcej, należy wziąć pod uwagę krótki okres przedawnienia wykroczeń<sup>343</sup>. Natomiast nie sposób odmówić skuteczności procedurze wykonywania kar o charakterze finansowym – zwłaszcza odkąd możliwe jest przekazywanie do wykonania mandatów za wykroczenia drogowe<sup>344</sup>. W istocie stanowią one przytłaczającą większość realizowanej współpracy w sprawach karnych. Odpowiadając zaś na pytanie zadane w tytule konferencji, która poprzedziła powstanie niniejszej pracy – nie ma obecnie potrzeby poszerzania zakresu współpracy w sprawach o wykroczenia (pamiętając jednocześnie o czekającej na implementację dyrektywie o europejskim nakazie dochodzeniowym). Jedyne, co byłoby wskazane, to poszerzenie wiedzy na temat tej współpracy, która już istnieje.

---

<sup>343</sup> Na obie te przesłanki zwraca uwagę A. Skowron, *Kodeks...*, s. 619.

<sup>344</sup> Praktyka pokazuje, że procedura ustalenia kierowcy i doręczenia mandatu przebiega bardzo sprawnie. Już w ciągu pierwszego półrocza obowiązywania dyrektywy do Polski trafiło ok. 25.000 zapytań od zagranicznych służb, dane za: <http://wyborcza.biz/biznes/1,147879,18324750,polski-kierowca-za-granica-za-co-dostajemy-mandaty.html#ixzz46Y-gVmEeW> (22.04.2016). Natomiast w samym roku 2014 do polskiego punktu kontaktowego wpłynęło ponad 235.000 zapytań o personalia właścicieli samochodów zarejestrowanych w naszym kraju. W tym też roku Inspekcja Transportu Drogowego zwracała się o udostępnienie danych 13.000 posiadaczy aut na zagranicznych numerach rejestracyjnych, którzy popełnili wykroczenia w Polsce.



Prof. WSPiA dr hab. Katarzyna Kaczmarczyk-Kłak<sup>345</sup>

## Prawo łaski a postępowanie w sprawach o wykroczenia

Zgodnie z treścią art. 139 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.<sup>346</sup>, „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej stosuje prawo łaski. Prawa łaski nie stosuje się do osób skazanych przez Trybunał Stanu”. Jednocześnie ustawa zasadnicza w art. 10 przyjmuje zasadę podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej oraz dualistycznej egzekutywy. Prezydent, będąc członem władzy wykonawczej (obok Rady Ministrów), uznany został za najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej i gwaranta ciągłości władzy państwowej (art. 126 ust. 1). Prezydent jest również strażnikiem przestrzegania Konstytucji, gwarantem suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (art. 126 ust. 2). W ten sposób wyznaczono ramy i zakres pełnienia przez Prezydenta RP jego konstytucyjnych ról ustrojowych i realizacji zadań<sup>347</sup>. W tym też kontekście należy rozważać prawo prezydenta do stosowania łaski (art. 139 Konstytucji), które słusznie uznawane jest za jego tradycyjne uprawnienie<sup>348</sup>. Podzielić należy pogląd, że stosując prawo łaski prezydent związany jest treścią art. 126 Konstytucji<sup>349</sup>. Oznacza to, że mimo braku wyraźnych rozwiązań (poza zd. drugim art. 139) ustawa zasadnicza limituje możliwość korzystania z prawa łaski, prezydent nie dysponuje zatem niczym nieograniczoną (całkowitą) swobodą w tym zakresie. Mimo braku szczegółowej regulacji odnoszącej się do ułaskawienia Konstytucja wyznacza jednak granice, w ramach których głowa państwa władna jest okazać łaskę. O granicach tych nie można zapominać podejmując próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie o granice prezydenckiego aktu łaski, a także jego charakter i cele.

Oczywiście na podstawie samej treści art. 139 Konstytucji jedynie w niewielkim zakresie możliwa jest rekonstrukcja prezydenckiego prawa łaski, ale mimo oszczędności ustrojodawcy istnieje podstawa, aby na jego podstawie – w powiązaniu z innymi przepisami ustawy zasadniczej – określić jego ramy.

<sup>345</sup> Katedra Prawa Karnego Wyższej Szkoły Prawa i Administracji Rzeszów-Przemysł.

<sup>346</sup> Zob. na temat trybu uchwalenia Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.: W. Osiatyński, *Kilka uwag na temat trybu uchwalenia Konstytucji III Rzeczypospolitej* (w:) M. Wyrzykowski (red.), *Tryby uchwalenia polskich konstytucji*, Warszawa 1998, s. 91-99.

<sup>347</sup> M. Grzybowski (w:) M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Polska w Unii Europejskiej. XLVI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Wierzbna, 3-5 czerwca 2004 r.*, Zakamycze 2005, s. 21.

<sup>348</sup> W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Zakamycze 2000, s. 178; R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej* (w:) W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne.*, Lublin 2008, s. 320.

<sup>349</sup> R. Piotrowski, *Stosowanie prawa łaski w świetle Konstytucji RP*, *Studia Iuridica* 2006, nr 45, s. 170.

Termin „prawo łaski”, którym posłużono się w ustawie zasadniczej, wobec braku zdefiniowania w samej Konstytucji, stanowi jedno z tzw. „pojęć zastanych”<sup>350</sup>, co oznacza, że treść i znaczenie prawa łaski mogą być ustalone w oparciu o tradycję, sposób rozumienia tego pojęcia w prawie dotychczas obowiązującym, praktykę<sup>351</sup>, a także poglądy doktryny i orzecznictwa<sup>352</sup>. Odwołanie się do koncepcji „pojęcia zastanego” możliwe jest nie tylko dlatego, że prawo ustrojowe posługuje się nim wystarczająco długo<sup>353</sup>, ale także dlatego, że jego istnieniu towarzyszyła refleksja doktrynalna. Uwzględnienie poglądów prezentowanych w piśmiennictwie z całą pewnością jest istotne dla ustalenia znaczenia tego pojęcia<sup>354</sup>, choć nie można uznać, że jest ono w doktrynie rozumiane w sposób jednolity, a przez to wolne od kontrowersji<sup>355</sup>. Warto także pamiętać o literalnym znaczeniu pojęcia „łaska”, które ma istotne znaczenie przy ustalaniu zakresu „pojęcia zastanego”<sup>356</sup>.

„Łaska” z językowego punktu widzenia oznacza „wspaniałomyślność”, „przychylność”<sup>357</sup>. Skoro Konstytucja nie definiuje legalnie pojęcia „prawo łaski”, to w pierwszej kolejności należy sięgnąć do wykładni językowej, jak bowiem słusznie podkreślił Trybunał Konstytucyjny, w państwie prawa interpretator musi zawsze w pierwszym rzędzie brać pod uwagę językowe znaczenie tekstu prawnego<sup>358</sup>. Pogląd ten jest również prezentowany w piśmiennictwie<sup>359</sup>. Uwzględniając kontekst językowy i wynikające z niego następstwa można uznać, że prawo łaski polega na okazaniu ułaskawionemu „wspaniałomyślności”, co czyni się poprzez uwzględnienie sytuacji, w jakiej się znalazł. Wyrazem tego jest treść aktu łaski. Konstytucja nie przesądza, jaki jest cel zastosowania prawa łaski, niemniej jednak wydaje się w świetle powyższego, że celem tym jest wyraźna i trwała poprawa sytuacji beneficjenta łaski, ze względu na humanitaryzm, sprawiedliwość i racjonalność karania. Wartości te wpisują się w istotę „wspaniałomyślności”, pokazując jej istotę, sens, a zarazem uzasadnienie. Zastosowanie prawa łaski jest więc zawsze korzystne dla jego beneficjenta, w istotny sposób zmieniając jego sytuację prawną i faktyczną, a zarazem jest aktem celowym, uwarunkowanym kierowaniem się przez decydenta określonymi wartościami. Akt łaski ma być odczuwalną ulgą dla ułaskawionego, przynosząc mu – obiektywnie rzecz ujmując – realną korzyść. Ułaskawienie nie może mieć charakteru doraźnej, chwilowej zmiany jego sytuacji. Z istoty „wspaniałomyślności” wynika bowiem, że jej efektem jest zmiana zasadnicza, a nie tymczasowa. „Wspaniałomyślność” nie jest na chwilę, na jakiś czas, lecz ma charakter finalny. W przeciwnym bowiem wypadku „łaskawość” byłaby fikcją, albowiem nie sposób uznać, że zmiana doraźna (tymczasowa)

<sup>350</sup> R. Piotrowski, *Stosowanie prawa...*, s. 166.

<sup>351</sup> Orzeczenie TK z 26 stycznia 1993 r., U 10/92, OTK 1993, nr 1, poz. 2.

<sup>352</sup> Zob. wyrok TK z 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK A 2003, nr 2, poz. 11; wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., K 3/98, OTK 1998, nr 4, poz. 52.

<sup>353</sup> Zob. wyrok TK z 14 grudnia 1999 r., K 10/99, OTK 1999, nr 7, poz. 162.

<sup>354</sup> Wyrok TK z 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK A 2003, nr 2, poz. 11.

<sup>355</sup> Zob. wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141.

<sup>356</sup> Wyrok NSA z 21 grudnia 2000 r., I SA/Ld 1397/99, LEX nr 687468.

<sup>357</sup> Słownik Języka Polskiego, t. I, M. Szymczak (red.), Warszawa 1984, s. 68.

<sup>358</sup> Wyrok TK z 8 czerwca 1999 r., SK 12/98, OTK 1999, nr 5, poz. 96.

<sup>359</sup> L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 115; L. Leszczyński (w:) A. Kalisz, L. Leszczyński, B. Liżewski, *Wykładnia prawa. Model ogólny a perspektywa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Unii Europejskiej*, Lublin 2011, s. 39.



może realizować wskazane powyżej zasady i wartości. Zaprezentowane rozumienie prawa łaski zgodne jest z polską tradycją. W praktyce ułaskawieniowej, począwszy od 1918 r., nie budzi wątpliwości, że ułaskawienie musi w sposób rzeczywisty i dostrzegalny zmieniać sytuację beneficjenta łaski<sup>360</sup>.

Mimo ogólnego brzmienia art. 139 Konstytucji należy przyjąć, że obejmuje ono wyłącznie indywidualne ułaskawienie<sup>361</sup>. W pojęciu „prawa łaski” nie mieści się więc ogłoszenie amnestii. Trybunał Konstytucyjny wyraźnie zaznaczył, że ogłoszenie amnestii należy do kompetencji parlamentu<sup>362</sup> i następuje wyłącznie w formie ustawy<sup>363</sup>. Także w orzecznictwie Sądu Najwyższego prezentowany jest jednoznaczny pogląd, że art. 139 Konstytucji dotyczy indywidualnego aktu łaski<sup>364</sup>. Zaznaczyć należy, że ustawa zasadnicza stanowi, że „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej stosuje prawo łaski” (art. 139 zd. pierwsze). Decyzja w przedmiocie ułaskawienia mieści się zatem w „stosowaniu” prawa, a nie polega na jego tworzeniu. To w indywidualnych przypadkach podejmowane są decyzje stosowania prawa, zaś ogłoszenie amnestii ma charakter generalno-abstrakcyjny. Wskazać należy tu również na argument natury historycznej – w polskiej tradycji ustrojowej począwszy od 1918 r. prawo łaski konsekwentnie odróżniano od amnestii, tak w aktach prawnych, jak również w praktyce ustrojowej.

Z perspektywy art. 139 Konstytucji możliwe jest również stwierdzenie, że zastosowanie prawa łaski nie może polegać na rehabilitacji ułaskawionego. Wyraźnie bowiem posłużono się pojęciem „prawo łaski”, nie wspominając o rehabilitacji beneficjenta łaski. W języku polskim „rehabilitacja” oznacza „uniewinnienie skazanej uprzednio osoby wskutek ujawnienia nieprawidłowości w procesie; przywrócenie komuś dobrej opinii; oczyszczenie z niesłusznych zarzutów”<sup>365</sup>. Tak też rehabilitacja rozumiana jest w obowiązującym ustawodawstwie. Wyrazem tego jest ustawa z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego<sup>366</sup>. W orzecznictwie ustawa ta określona została mianem „rehabilitacyjnej”<sup>367</sup>, zaś przedmiot postępowania z niej wynikający mianem „sprawy o rehabilitację”<sup>368</sup>. W doktrynie nie budzi wątpliwości, że ustawa ta reguluje „postępowanie rehabilitacyjne”<sup>369</sup>. Poglądy te należy podzielić, przede wszystkim ze względu na treść art. 2 ust. 1 zd. drugie ustawy, który stanowi, że „stwierdzenie nieważności jest równoznaczne z uniewinnieniem”. Zasadne jest więc stanowisko zaprezentowane przez Sąd Najwyższy, iż ustawa z 23 lutego 1991 r.

<sup>360</sup> Zob. K. Kaczmarczyk-Klak, *Prawo łaski w Polsce na tle porównawczym. Dawniej i współcześnie*, Rzeszów 2013, s. 137 i n.

<sup>361</sup> Zob. L. Wilk, *W sprawie uregulowania i stosowania łaski generalnej*, Palestra 2002, nr 5-6, s. 39; postanowienie SN z 9 maja 2012 r., III PZ 4/12, OSNP 2013, nr 9-10, poz. 111.

<sup>362</sup> Wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., K 8/99, OTK 1999, nr 3, poz. 41.

<sup>363</sup> Wyrok TK z 20 listopada 2002 r., K 41/02, OTK A 2002, nr 6, poz. 83.

<sup>364</sup> Uchwała SN z 15 września 1999 r., I KZP 27/99, OSNKW 1999, nr 11-12, poz. 72.

<sup>365</sup> Słownik Języka Polskiego, t. III, red. M. Szymczaka (red.), Warszawa 1984, s. 37.

<sup>366</sup> Dz. U. 1991, nr 34, poz. 149 z późn. zm.

<sup>367</sup> M.in. wyrok SA w Krakowie z 29 grudnia 2011 r., II AKa 209/11, KZS 2012, nr 1, poz. 31; postanowienie SA w Krakowie z 4 marca 1999 r., II AKz 50/99, KZS 1999, nr 3, poz. 30; postanowienie SA w Krakowie z 23 września 1993 r., II AKz 220/93, KZS 1993, nr 9, poz. 17.

<sup>368</sup> M.in. postanowienie SN z 11 października 1994 r., WZ 216/94, OSKW 1995, nr 1-2, poz. 12.

<sup>369</sup> Zob. m.in. R. Kmiecik, *Ułatwienie dowodowe w postępowaniu rehabilitacyjnym (w świetle ustawy z 23 lutego 1991 r.)*, Palestra 1995, nr 9-10, s. 43 i n.; P. Mierzejewski, *Tzw. ustawa rehabilitacyjna na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, *Studia Iuridica* 1996, nr 31, s. 117 i n.; K. Sychta, *Charakter prawny postępowania rehabilitacyjnego określonego ustawą z 23 lutego 1991 r.*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2001, nr 4, s. 121 i n.



ma na względzie „potrzebę rehabilitacji skazanego”<sup>370</sup>. W polskiej tradycji ustrojowej akt łaski nie ma na celu ani przywrócenia skazanemu dobrego imienia, ani też oczyszczenia go z zarzutów. Jego wydanie nie oznacza więc żadnej „rehabilitacji”, nie taki jest bowiem jego cel. Zwrócić należy uwagę, że dotychczasowa praktyka ułaskawieniowa nie znała przypadków „rehabilitacji” kogokolwiek w drodze zastosowania prawa łaski, nigdy bowiem w decyzji o zastosowaniu prawa łaski nie pojawiły się sformułowania świadczące o takiej jego treści. Stosowana w dawnej Polsce (do 1795 r.) „rehabilitacja” była odrębną instytucją prawną. Ten argument historyczny pokazuje, że instytucja rehabilitacji rozwijała się obok instytucji prawa łaski i nie były one utożsamiane ze sobą.

Zastosowania prawa łaski nie można też utożsamiać z wybaczeniem sprawcy czynu zabronionego jego popełnienia, na co słusznie zwrócił uwagę A. Murzynowski<sup>371</sup>. Akt łaski nie prowadzi bowiem do uznania popełnionego czynu za niebyły, co najwyżej skazanie danej osoby może być uznane za niebyłe, gdy przybierze on postać zatarcia skazania, ale to nie to samo. Z treści art. 139 Konstytucji wynika, że akt łaski skierowany jest do osoby, a nie do jej czynu. Prezydent, stosując prawo łaski koncentruje się na osobie, której okazuje „wspaniałomyślność” a nie na jej czynie, nie dokonuje ustaleń faktycznych w tej materii, nie analizuje stanu faktycznego w sprawie. Innymi słowy, akt łaski nie odnosi się do samego faktu popełnienia czynu zabronionego. W tym zakresie polska tradycja prawna jest jednoznaczna i jednolita. Konsekwentna jest również dotychczasowa praktyka ułaskawieniowa, w której nie zdarzył się żaden przypadek okazania łaski polegającej na „wybaczeniu” popełnionego czynu, nie było też takich wniosków. W piśmiennictwie także nie sposób wskazać na odmienny sposób rozumienia prawa łaski.

Posłużenie się przez ustawę zasadniczą terminem „skazanie” w zd. drugim art. 139 Konstytucji uprawnia do wniosku, że prawo łaski ma charakter publiczno-prawny, odnosząc się wyłącznie do przypadków pociągnięcia do odpowiedzialności na podstawie prawa represyjnego. Termin „skazanie” przynależy bowiem do prawa represyjnego, które z kolei zawsze ma charakter publiczno-prawny, gdyż współcześnie represja przynależy na zasadzie wyłączności państwu. Należy przy tym pamiętać, że Konstytucja posługuje się tym terminem nie w rozumieniu nadanym mu przez ustawodawstwo, lecz w znaczeniu autonomicznym. Sformułowania konstytucyjne nie mogą być rozumiane w sposób wynikający z obowiązującego ustawodawstwa zwykłego, prowadzić mogłoby to do nadania normom konstytucyjnym zbyt wąskiego znaczenia.

Należy podkreślić, że Konstytucja nie zastrzega, że prawo łaski może być stosowane jedynie w odniesieniu do odpowiedzialności karnej w rozumieniu prawa karnego, tak jak to *de facto* czyniła Konstytucja z 17 marca 1921 r. Uprawniony jest zatem wniosek, że nie było intencją ustrojodawcy, aby prezydent mógł wykonywać prawo łaski wyłącznie w takich przypadkach.

<sup>370</sup> Wyrok SN z 29 marca 1994 r., WO 37/94, OSNKW 1994, nr 7-8, poz. 51.

<sup>371</sup> A. Murzynowski, *Ułaskawienie w Polsce Ludowej*, Warszawa 1965, s. 52.





Konsekwencją powyższego jest to, że prawo łaski z całą pewnością nie może znaleźć zastosowania do odpowiedzialności cywilnej, prezydent nie może zatem aktem łaski darować zasądzonego powództwa cywilnego albo odszkodowania, czy też zadośćuczynienia<sup>372</sup>. Od 1918 r. nigdy prawo łaski nie było wykonywane w tych przypadkach, jak również nie przybierało postaci np. rozłożenia długu na raty, nie ingerowało też w postępowanie egzekucyjne. Konsekwentnie przyjmuje się, że łaska może być jedynie okazana w odniesieniu do odpowiedzialności represyjnej, tylko bowiem w takim przypadku państwo władne jest uwolnić od jej poniesienia, co jest konsekwencją jego monopolu na stosowanie represji. Nie może ono natomiast ingerować w zobowiązania o charakterze cywilnoprawnym i pozbawiać uprawnionego prawa do należnego mu świadczenia, nie jest ono bowiem jego dysponentem, a przez to nie jest uprawnione do rezygnacji z jego dochodzenia lub egzekucji<sup>373</sup>. Dla możliwości zastosowania prawa łaski decydujące znaczenie ma ocena charakteru danego środka i jeżeli wystąpią elementy publiczno-prawne, prawo łaski może znaleźć zastosowanie, nawet jeżeli wystąpią również i inne, np. cywilnoprawne. W takim bowiem przypadku represyjny charakter danej instytucji umożliwia państwu, reprezentowanemu przez głowę państwa, ingerencję, co oczywiście nie może pozbawiać uprawnionego jego praw. Należy w związku z tym zastrzec, że przewaga elementu cywilno-prawnego w zasadzie prowadzić będzie do wykluczenia możliwości ułaskawienia, mimo że w danym przypadku wystąpią także elementy represyjne.

Z Konstytucji nie wynika, że prawo łaski powinno się stosować jedynie w przypadku konieczności łagodzenia najcięższych kar. Taki pogląd jest jednak prezentowany w doktrynie<sup>374</sup>. Zaznacza się przy tym, że skorzystanie z tego prawa winno być motywowane szczególnymi przyczynami<sup>375</sup>. Niewątpliwie prawo łaski ma charakter szczególny, co wynika chociażby z faktu, że leży w kompetencji głowy państwa. Z ustawy zasadniczej nie wynika jednak, że podjęcie decyzji w przedmiocie zastosowania prawa łaski dotyczyć może wyłącznie przypadków orzeczenia najsurowszych kar, wręcz przeciwnie – brak ograniczeń w tym zakresie przemawia za przyjęciem, że rodzaj zastosowanej represji nie ma tutaj znaczenia. Analiza historyczno-prawna przekonuje, że takiego ograniczenie nigdy w żadnej ustawie zasadniczej nie zostało wprowadzone.

Prawo łaski winno być rozpatrywane w kontekście wyjątkowych okoliczności, które powinny przemawiać za okazaniem łaski. Innymi słowy powinno ograniczać się jedynie do tych przypadków, w których za sięgnięciem po tę instytucję w szczególny sposób przemawiają przede wszystkim względy humanitaryzmu i sprawiedliwości, co znajduje swoje odzwierciedlenie w samej ustawie zasadniczej (m.in. art. 30 i 40). Przyznanie kompetencji do stosowania prawa łaski prezydentowi – głowie państwa, będącej jego najwyższym przedstawicielem, zobowiązanej do stania na straży

<sup>372</sup> S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2009, s. 575; K. Sychta (w:) K. Marszał, S. Stachowiak, K. Sychta, J. Zagrodnik, K. Zgryzek, *Proces karny. Przebieg postępowania*, Katowice 2008, s. 273; M. Jeż-Ludwichowska (w:) A. Bulsiewicz, M. Jeż-Ludwichowska, D. Kala, D. Osowska, A. Lach, *Przebieg procesu karnego*, Toruń 2003, s. 263.

<sup>373</sup> R. Piotrowski, *Stosowanie prawa...*, s. 165; J. Grajewski, *Przebieg procesu karnego*, Warszawa 2004, s. 367.

<sup>374</sup> Zob. B. Banaszak, *Prezydenckie prawo łaski w Polsce*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji 2002, nr 50, s. 36.

<sup>375</sup> *Ibidem*.

Konstytucji oraz bezpieczeństwa państwa, przy jednoczesnym zastrzeżeniu wymiaru sprawiedliwości dla sądów, przemawia za tezą o wyjątkowym charakterze prawa łaski w tym rozumieniu, że decyzja w przedmiocie zastosowania prawa łaski może zapaść jedynie w sytuacji, gdy służyć będzie realizacji zasad i wartości konstytucyjnych, które w konkretnym przypadku przemawiać mogą za zastosowaniem środka nadzwyczajnego, jakim jest okazanie łaski.

Z art. 139 Konstytucji wynika, że prezydent „stosuje prawo łaski”, bez wskazania na czym może polegać akt łaski, kiedy może być wydany itp. Trafny jest tym samym pogląd prezentowany w doktrynie, że Konstytucja ani słowem nie wyjaśnia zakresu i treści prawa łaski<sup>376</sup>. Brak jest zatem bliższego sprecyzowania, na czym według konstytucji „stosowanie prawa łaski” polega<sup>377</sup>. Brak jest również szczegółowego uregulowania w ustawie zasadniczej przebiegu postępowania ulaskawieniowego<sup>378</sup>, czy chociażby najważniejszych kwestii w tym zakresie. Jest to już jednak tradycja historyczna, gdyż polskie konstytucje dość lakonicznie regulowały tę instytucję, z tym, że Konstytucja z 17 marca 1921 r. oraz Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. wyraźnie określały przynajmniej zakres prawa łaski, podczas gdy Konstytucja PRL z 1952 r., jej nowelizacja z 7 kwietnia 1989 r. oraz Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. posługiwały się pojęciem „prawa łaski” bez żadnego sprecyzowania jego zakresu i treści. Konsekwencją rozwiązania przyjętego w art. 139 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. jest pozostawienie prezydentowi swobody decyzji w zastosowaniu prawa łaski w odniesieniu do konkretnej osoby, przy braku wyraźnych ograniczeń normatywnych w tym zakresie<sup>379</sup>, z wyjątkiem, o którym mowa w art. 139 zd. drugie. To od decydenta zależy zatem, w jakim przypadku okaże łaskę i jaką przybierze ona formę.

Art. 139 Konstytucji, przyznając prezydentowi prawo do stosowania prawa łaski, stanowi samoistną podstawę prawną do wykonywania tej kompetencji przez głowę państwa<sup>380</sup>, nie przewidując określenia zakresu i treści prawa łaski w ustawie<sup>381</sup>. Słuszny jest zatem pogląd wyrażony przez A. Chorążewską, iż regulacja art. 139 Konstytucji stanowi podstawę prawną do bezpośredniego stosowania go przez prezydenta<sup>382</sup>, zwłaszcza że odnośnie do stosowania prawa łaski konstytucja nie odsyła do ustawy, tak jak ma to miejsce, np. odnośnie do kompetencji związanych ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi (art. 134 ust. 6). Wprawdzie zastrzeżono w Konstytucji, że prezydent wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach (art. 126 ust. 3), niemniej jednak lakoniczna regulacja konstytucyjna oznacza, że kompetencja prezydenta określona została bardzo szeroko i rozwiązania zawarte w ustawie nie mogą jej ograniczać, bo sama ustawa zasadnicza

<sup>376</sup> S. Waltoś, *Proces...*, s. 574; S. Stachowiak, *Ulaskawienie w przepisach k.p.k. z 1997 r.*, *Wojskowy Przegląd Prawniczy* 2000, nr 2, s. 3; R.A. Stefański, *Ulaskawienie w nowych uregulowaniach*, *Prok. i Pr.* 1997, nr 9, s. 20.

<sup>377</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja...*, s. 143.

<sup>378</sup> B. Baran, *Problem stosowania prawa łaski wobec „klamców lustracyjnych”*, *Wojskowy Przegląd Prawniczy* 2008, nr 1, s. 102.

<sup>379</sup> Postanowienie SN z 16 września 1997 r., WZP 1/97, OSNKW 1998, nr 3-4, poz. 13.

<sup>380</sup> Wyrok TK z 18 stycznia 2012 r., Kp 5/09, OTK A 2012, nr 1, poz. 5.

<sup>381</sup> S. Waltoś, *Proces...*, s. 574.

<sup>382</sup> Zob. szerzej: A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2009, s. 251.



ograniczeń – poza tym zawartym w zd. drugim art. 139 Konstytucji – nie zawiera. W przepisie tym sformułowano zakaz zastosowania prawa łaski w stosunku do osób skazanych przez Trybunał Stanu, ustawodawca wyraził zatem w samej Konstytucji wyraźne ograniczenie wiążące głowę państwa, co oznacza *a contrario*, że innych ograniczeń brak. Konstytucja w art. 139 zd. drugie określa zakres wyjątku od możliwości stosowania prawa łaski<sup>383</sup>, który nie może podlegać wykładni rozszerzającej zgodnie z regułą *exceptiones non sunt extendendae*<sup>384</sup>.

Zaprezentowana powyżej wykładnia nie prowadzi do sprzeczności z dyspozycją art. 126 ust. 3 Konstytucji, albowiem prezydent wykonuje swoje zadania przede wszystkim „w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji...”, co pozwala na wysnucie wniosku, iż brak sprecyzowania owego „zakresu” i „zasad” w samej ustawie zasadniczej pozwala na szerokie rozumienie jego kompetencji do stosowania prawa łaski, ustawa zaś może jedynie uregulować kwestie formalne i to w sposób, który nie będzie podważał istoty prezydenckiego uprawnienia w tym zakresie. Wprawdzie w doktrynie twierdzi się, iż w przypadku kompetencji wyraźnie określonych konstytucyjnie ustawa zasadnicza wprowadziła związanie prezydenta także „ustawowymi zasadami wykonywania jego kompetencji”<sup>385</sup>, niemniej jednak nie może oznaczać to, iż ustawa może w dowolny sposób ograniczyć zakres uprawnień głowy państwa, w sytuacji, gdy sama konstytucja jedynie ogólnie statuuje daną kompetencję. Prowadzić to mogłoby bowiem do możliwości ograniczenia wynikającej z konstytucji kompetencji prezydenta aktem niższego rzędu. Nie wyklucza to ustawowego wprowadzenia określonych procedur decyzyjnych, związanych z realizacją danej kompetencji, ale przyjęte uregulowania nie mogą prowadzić do sytuacji, w której wynikająca z konstytucji swoboda decyzyjna głowy państwa zostanie ograniczona, w tym inne organy niż prezydent zyskają umocowanie do oceny zasadności złożonej prośby o łaskę z możliwością pozostawienia jej bez dalszego biegu. W doktrynie trafnie dostrzeżono, iż Konstytucja, przyznając prezydentowi pewne uprawnienia, „nie może ich jednocześnie wyłączyć”, jak też ograniczyć w taki sposób, który będzie utrudniał ich realizację, gdyż to prowadziłyby do sprzeczności logicznej<sup>386</sup>. Tym bardziej konstytucyjnie szeroko ujęte uprawnienia prezydenta nie mogą być ograniczone ustawowo.

W doktrynie sformułowano wprawdzie pogląd, iż wobec skąpej regulacji konstytucyjnej szczegółowe unormowanie ulaskawienia spoczęło na ustawodawcy<sup>387</sup>. Nie można jednak uznać, że brak szczegółowej regulacji konstytucyjnej oznacza, iż ustawodawca zwykły władny jest „doprecyzować” Konstytucję. Można bronić poglądu, że ustawa zasadnicza celowo ogólnie określa kompetencję prezydenta do stosowania prawa łaski, tak aby zapewnić głowie państwa nieskrępowaną możliwość korzystania ze swego uprawnienia i jako metodę wybrano właśnie „skąpą” regulację. W ten

<sup>383</sup> R. Piotrowski, *Stosowanie prawa...*, s. 166.

<sup>384</sup> L. Morawski, *Wykładnia...*, s. 253.

<sup>385</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 646.

<sup>386</sup> W. Wilga, *Instytucja kontrasygnaty w Małej Konstytucji*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji 1996, nr XXXIV, s. 98.

<sup>387</sup> B. Banaszak, *Prezydenckie prawo...*, s. 31.

sposób, mimo postulatów podnoszonych w doktrynie, nie zdecydowano się na ograniczenie kompetencji prezydenta w zakresie ułaskawienia, dając tym samym wyraz przekonaniu, że głowa państwa winna dysponować pełnym prawem do okazania łaski. Za powyższym dodatkowo przemawia treść zdania drugiego art. 139 Konstytucji, który precyzuje podmiotowy zakres ułaskawienia. Konstytucyjna regulacja prawa łaski nie zawiera luki, którą usunąć ma ustawodawca zwykły. Nie jest więc możliwe ustawowe „doprecyzowanie” zakresu i treści prawa łaski. Możliwe jest natomiast ustawowe uregulowanie trybu postępowania ułaskawieniowego, celem stworzenia proceduralnych możliwości wykonywania prawa łaski, co nie może jednak oznaczać ograniczenia swobody głowy państwa w korzystaniu z tej kompetencji. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że głowa państwa nie może wkraczać w sferę praw jednostki w sposób arbitralny, zaś ochronę przed dowolnością zapewnić może tylko związanie prezydenta ustawą, przy czym dotyczy to kwestii proceduralnych<sup>388</sup>. Chodzi więc o zapewnienie optymalnych możliwości podjęcia trafnej decyzji w przedmiocie ułaskawienia.

Konstytucja nie określa wyraźnie, jaki jest zakres przedmiotowy prawa łaski. Pod tym pojęciem należy rozumieć te rodzaje odpowiedzialności, w odniesieniu do których możliwe jest jego zastosowanie. Wskazano już, że prawo łaski znajduje zastosowanie do odpowiedzialności represyjnej, nigdy zaś do odpowiedzialności o charakterze cywilno-prawnym. Za takim założeniem przemawia dotychczasowa historia tej instytucji, istota i cele prawa łaski, jako instytucji prawa publicznego, praktyka ułaskawieniowa, jak również wniosek taki można wysnuć ze zdania drugiego art. 139 Konstytucji. Ustawa zasadnicza nie posługuje się wprawdzie pojęciem odpowiedzialności represyjnej, ani innym konkretyzującym zakres przedmiotowy aktu łaski, ale skoro z katalogu wszystkich możliwych „skazań” wyłączono „skazanie” przez Trybunał Stanu, to zasadny wydaje się wniosek, że w zakresie przedmiotowym prawa łaski mieści się odpowiedzialność za zachowania zabronione pod groźbą „kary” (za które można zastosować „karę”), bez względu na jej charakter, rodzaj, czy też tryb orzekania, bo żadnego rozróżnienia tutaj nie wprowadzono. Wsparciem dla tego poglądu jest również i to, że Konstytucja posługuje się pojęciem „odpowiedzialności karnej”; pod którym to pojęciem rozumiana jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odpowiedzialność realizowana w postępowaniach represyjnych w ogólności, co jest pojęciem szerszym od postępowania uregulowanego w Kodeksie postępowania karnego<sup>389</sup>. Niewątpliwie takie rozumienie wskazanego pojęcia jest bardzo szerokie, niemniej jednak znajduje ono swe uzasadnienie konstytucyjne, co słusznie podkreślił M. Grzybowski, chociażby ze względu na konstytucyjny obowiązek ochrony wolności i praw człowieka<sup>390</sup>. Wynika z niego, że w pojęciu „odpowiedzialności karnej”, o którym mowa w art. 42 ust. 1 Konstytucji, mieści się nie tylko

<sup>388</sup> Wyrok TK z 5 czerwca 2012 r., K 18/99, OTK A 2012, nr 6, poz. 63.

<sup>389</sup> M.in. wyrok TK z 26 listopada 2003 r., SK 22/02, OTK A 2003, nr 9, poz. 27; wyrok TK z 3 listopada 2004 r., K 18/03, OTK A 2004, nr 19, poz. 103; wyrok TK z 28 listopada 2007 r., K 39/07, OTK A 2007, nr 10, poz. 129.

<sup>390</sup> M. Grzybowski, *Konstytucyjne ujęcie odpowiedzialności karnej (uwagi na marginesie wykładni art. 42 ust. 1 Konstytucji RP)* (w:) *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. II, P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 139-140.



odpowiedzialność karna za przestępstwa, ale również wszelkie inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem „kar” wobec jednostki, bez względu na ich charakter<sup>391</sup>. Uwzględniając ten aspekt zasadny wydaje się pogląd, że skoro prawo łaski motywowane jest względami humanitaryzmu, sprawiedliwości i racjonalności karania, a istotą każdej odpowiedzialności represyjnej jest wyrządzenie zamierzonej dolegliwości (czyli ukaranie), która ingeruje w prawa jednostki, zawierając określoną uciążliwość dla tego podmiotu, dotyczącą jego osoby lub majątku, będąc „odpłatą” za naruszenie prawa (nieposłuszeństwo wobec prawa)<sup>392</sup>, to w każdym takim przypadku zastosowanie winno mieć prawo łaski. Bez względu bowiem na rodzaj postępowania, w którym realizowana jest odpowiedzialność represyjna, należy chronić godność człowieka, zaś zastosowany środek represji („kara”) nie może być niehumanitarny. Nawet gdy przyjmiemy, że istota odpowiedzialności represyjnej sprowadza się wyłącznie do wyrządzenia ukaranemu określonej, zamierzonej dolegliwości ze względu na fakt naruszenia przez niego wymogów prawa, bez przesądzania tego, czy jest to „odpłata” czy też nie, to i tak nie podważa to sformułowanego poglądu, albowiem celowe wyrządzenie dolegliwości jednostce, jako reakcja na brak posłuchu normie prawnej, jest wystarczającą podstawą do uznania, że odpowiedzialność ma charakter represyjny. Takie rozumienie istoty tej odpowiedzialności dominuje w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>393</sup>. Nie ma więc uzasadnienia konstytucyjnego, aby prawo to odnosić wyłącznie do „odpowiedzialności karnej” w rozumieniu Kodeksu karnego, także bowiem w przypadku innego rodzaju odpowiedzialności opartej na stosowaniu środków represyjnych może pojawić się konieczność nadzwyczajnej ingerencji w proces wykonania „kary”, celem zapobieżenia jej przekształceniu się w środek nieludzki, nadmiernie represyjny w kontekście konkretnych okoliczności. Przedmiotowe zawężenie prawa łaski nie jest więc do pogodzenia z założeniami, które leżą u jego podstaw i celami, które ma do zrealizowania. Dla możliwości zastosowania prawa łaski decydujące znaczenie ma to, czy w danym reżimie odpowiedzialności istnieje możliwość zastosowania środka represyjnego – ukarania jednostki poprzez wyrządzenie jej dolegliwości za zachowanie naruszające prawo.

Uwzględniając powyższe uwagi, Prezydent RP może skorzystać z prawa łaski w każdej sprawie o przestępstwo, bez względu na charakter popełnionego czynu i orzeczoną karę<sup>394</sup>. Dotyczy to także przestępstw skarbowych. Pogląd ten nie budził i nie budzi żadnych wątpliwości. Prawo karne oparte jest bowiem na represji, zaś karę można określić mianem dolegliwości ponoszonej przez sprawcę, jako odpłatę za popełnione przestępstwo, wyrażającej potępienie popełnionego przez niego czynu (kara kryminalna)<sup>395</sup>. Nawet jeżeli przyjmiemy inną definicję kary, a mianowicie, że jest to osobista, celowa dolegliwość zadana sprawcy przestępstwa, będąca reakcją

<sup>391</sup> Uchwała SN z 23 marca 2011 r., I KZP 31/10, OSNKW 2011, nr 3, poz. 23; wyrok WSA we Wrocławiu z 16 listopada 2011 r., I SA/Wr 717/11, LEX nr 1101757.

<sup>392</sup> Zob. M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 259.

<sup>393</sup> Zob. np. wyrok TK z 7 lipca 2009 r., K 13/08, OTK A 2009, nr 7, poz. 105 i cytowane tam orzecznictwo.

<sup>394</sup> R. Baliński, *Uprawnienia prezydenta...*, s. 36; B. Banaszak, *Prezydenckie prawo...*, s. 35; M. Bojarski, *Ulaskawienie* (w:) *Encyklopedia prawa*, U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2000, s. 1069.

<sup>395</sup> L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2013, s. 163; J. Warylewski, *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2005, s. 357.

na popełnione przestępstwo, wyrażająca potępienie przestępstwa<sup>396</sup>, nie zmienia to sformułowanej tezy, albowiem zamierzone wyrządzenie dolegliwości przesądza o represyjnym charakterze danego środka i jest wystarczającą podstawą przyjęcia, że w takim przypadku występuje odpowiedzialność represyjna. Tradycyjnie również prawo to wykonywane jest w stosunku do osób pociągniętych do odpowiedzialności karnej w rozumieniu Kodeksu karnego.

Przedmiotowy zakres prawa łaski rozciąga się również w moim przekonaniu na wykroczenia. Taki pogląd prezentowany jest w doktrynie prawa konstytucyjnego<sup>397</sup>, procesu karnego<sup>398</sup> oraz prawa karnego<sup>399</sup>. Jego zasadność nie powinna budzić wątpliwości. Odpowiedzialność za popełnienie wykroczenia jest odpowiedzialnością represyjną, co podkreślono w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>400</sup>, zaś orzekane kary mają charakter kryminalny, różniąc się od kar przewidzianych w Kodeksie karnym jedynie rozmiarami<sup>401</sup>. Odpowiedzialność za wykroczenie przynależy do odpowiedzialności karnej *sensu largo*<sup>402</sup>. Jak dobitnie podkreślił Trybunał Konstytucyjny, odpowiedzialność za wykroczenie mieści się w pojęciu odpowiedzialności represyjnej w rozumieniu konstytucyjnym, a zatem jest to przejaw „odpowiedzialności karnej”<sup>403</sup>. Do odpowiedzialności za wykroczenia znajduje zastosowanie art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, w takim przypadku występuje bowiem „sprawa karna” w rozumieniu konwencyjnym<sup>404</sup>.

W świetle powyższego konstytucyjnego punktu widzenia brak jest podstaw, aby wykluczyć możliwość stosowania prawa łaski do wykroczeń, w takim przypadku występuje odpowiedzialność oparta na represji. Praktyka ułaskawieniowa jest jednak zgoła odmienna, Kancelaria Prezydenta stoi bowiem konsekwentnie na stanowisku, że prawo łaski nie znajduje zastosowania w odniesieniu do wykroczeń<sup>405</sup> i jest to praktyka jednolita, gdyż mimo wpływających wniosków o okazanie łaski w przypadku ukarania za popełnienie wykroczenia, głowa państwa takich decyzji nie podejmuje. Nie zmieniła się ona po objęciu urzędu przez prezydenta Andrzeja Dudę. Jest to tym bardziej zastanawiające, gdyż z ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym

<sup>396</sup> W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2010, s. 412; Z. Sienkiewicz (w:) M. Bojarski, J. Giezek, Z. Sienkiewicz, *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, Warszawa 2010, s. 287; V. Konarska-Wrzošek, *Dyrektywy wyboru kary w polskim ustawodawstwie karnym*, Toruń 2002, s. 30.

<sup>397</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 184; B. Banaszak, *Prezydenckie prawo...*, s. 35.

<sup>398</sup> A. Murzynowski, *Refleksje na temat instytucji ułaskawienia w świetle aktualnego stanu prawnego* (w:) A. Łopatka (red.), *Państwo. Społeczeństwo. Jednostka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Leszkowi Kubickiemu*, Warszawa 2003, s. 490; R.A. Stefański, *Ułaskawienie w nowych uregulowaniach...*, s. 23.

<sup>399</sup> J. Warylewski, *Prawo karne...*, s. 434; L. Wilk, *O instytucji ułaskawienia (Uwagi de lege ferenda)*, PiP 1997, nr 5, s. 61.

<sup>400</sup> Wyrok TK z 19 lutego 2008 r., P 48/06, OTK A 2008, nr 1, poz. 4; wyrok TK z 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK A 2003, nr 6, poz. 62.

<sup>401</sup> R.A. Stefański, *Ułaskawienie w nowych uregulowaniach...*, s. 24.

<sup>402</sup> T. Bojarski, *Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 55; tenże, *Niektóre szczególne formy odpowiedzialności a odpowiedzialność karna* (w:) Państwo. Prawo. Myśl Prawnicza. Zbiór prac poświęconych Profesorowi Grzegorzowi Leopoldowi Seidlerowi w dziewięćdziesiątą rocznicę urodzin, Lublin 2003, s. 50-51; W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 65 i n.; tenże, *Normatywne ujęcie wykroczenia*, Prok. i Pr. 2003, nr 2, s. 73.

<sup>403</sup> M.in. wyrok TK z 29 czerwca 2010 r., P 28/09, OTK A 2010, nr 5, poz. 52; wyrok TK z 25 czerwca 2012 r., K 9/10, OTK A 2012, nr 6, poz. 66; wyrok TK z 18 lipca 2012 r., K 14/12, OTK A 2012, nr 7, poz. 82; wyrok TK z 6 listopada 2012 r., K 21/11, OTK A 2012, nr 10, poz. 119.

<sup>404</sup> Zob. Cz. P. Klak, *Postępowanie nakazowe w polskim procesie karnym a ochrona praw człowieka*, Warszawa 2008, s. 459; wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., P 90/08, OTK A 2011, nr 3, poz. 21.

<sup>405</sup> Pismo Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – Biuro Obywatelstw i Prawa Łaski z 8 sierpnia 2013 r., znak BOŁ – 510 – 436(2) – 2013.





*Rejestrze Karnym*<sup>406</sup> wynika, że dane osoby skazanej za popełnienie wykroczenia na karę aresztu usuwa się z Rejestru, jeżeli doszło do zatarcia skazania w drodze ułaskawienia (art. 14 ust. 1 pkt 2). Ustawodawca przewidział zatem sytuację, w której głowa państwa okaże łaskę skazanemu za popełnienie wykroczenia na karę aresztu, przewidując że zatarcie aktem łaski skazania obliguje do usunięcia danych osobowych skazanego z Rejestru. Nadmienić należy, że przepis ten odnosi się również do prawomocnie skazanego za popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego, ustawodawca jednakowo uregulował zatem zatarcie aktem łaski skazania w przypadku wydania wyroku skazującego, bez względu na to, czy dotyczył on przestępstwa, czy też wykroczenia. W tym kontekście obecna praktyka ułaskawieniowa nie jest spójna z ustawowym postrzeganiem zakresu przedmiotowego prawa łaski, które znajduje pełne umocowanie konstytucyjne. Uzasadnienie stanowiska prezentowanego przez Kancelarię Prezydenta nie jest przekonujące, gdyż bazuje na założeniu, że nie istnieją przepisy proceduralne odnoszące się do ułaskawienia w sprawach o wykroczenia, stąd też wniosek, że w tym wypadku prawo łaski nie przysługuje. Przepisy proceduralne nie wyznaczają jednak granic prezydenckiej łaski, nie taka jest bowiem ich rola. Na tej podstawie nie można więc zasadnie twierdzić, że w sprawach o wykroczenia prawo łaski nie przysługuje. Warto przypomnieć, że brak przepisów proceduralnych nie przeszkadzał Radzie Państwa stosować prawa łaski w przypadku ukarania za popełnienie wykroczenia, a do opiniowania próśb o łaskę *per analogiam* wykorzystywano przepisy procedury karnej<sup>407</sup>.

Prawo łaski znajduje również zastosowanie do odpowiedzialności za wykroczenia skarbowe, przy czym pogląd ten nie jest akurat kwestionowany w praktyce, albowiem głowa państwa stosuje prawa łaski w tym przypadku<sup>408</sup>. Jest on również akceptowany w doktrynie<sup>409</sup>. Praktyka ta nie jest prawidłowa dlatego, że w tym przypadku ustawa przewiduje tryb postępowania ułaskawieniowego, ze względu na odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania karnego (art. 113 § 1 k.k.s.)<sup>410</sup>, ani też dlatego, że można zbiorczo mówić o odpowiedzialności karnej za przestępstwa i wykroczenia skarbowe<sup>411</sup>, lecz dlatego, że odpowiedzialność za wykroczenia skarbowe jest rodzajem odpowiedzialności represyjnej, a to przesądza o objęciu jej zakresem przedmiotowym prawa łaski. Odpowiedzialność za wykroczenia skarbowe mieści się w konstytucyjnym pojęciu „odpowiedzialności karnej”, dlatego też odmienne twierdzenie nie znajduje uzasadnienia. Przesądza o tym fakt, że prawo karne skarbowe operuje sankcją represyjną, jako środkiem reakcji na naruszenie nakazów i zakazów wynikających z tego prawa.

Odpowiedzialność za wykroczenia należy do odpowiedzialności karnej *sensu largo*, mieści się w pojęciu „odpowiedzialności karnej” w rozumieniu konstytucyjnym,

<sup>406</sup> Tekst jedn. Dz. U. 2012, poz. 654 z późn. zm.

<sup>407</sup> Zob. K. Kaczmarczyk-Kłak, *Prawo łaski...*, s. 265.

<sup>408</sup> Pismo Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – Biuro Obywatelstw i Prawa Łaski z 8 sierpnia 2013 r., znak BOŁ – 510 – 436(2) – 2013.

<sup>409</sup> P. Rogoziński, *Instytucja ułaskawienia w prawie polskim*, Warszawa 2009, s. 232; B. Baran, *Prawo łaski w polskim systemie prawnym na tle powszechnym*, Sosnowiec 2011, s. 112.

<sup>410</sup> B. Baran, *Prawo łaski...*, s. 112.

<sup>411</sup> P. Rogoziński, *Instytucja...*, s. 232.





a w przypadku pociągnięcia do takiej odpowiedzialności ustawa przewiduje karę o charakterze kryminalnym. Są to istotne argumenty, które przemawiają za zasadnością objęcia prawem łaski również odpowiedzialności za wykroczenia. Nie ma tu znaczenia okoliczność, że kary grożące za wykroczenia są w porównaniu do kar grożących za przestępstwa łagodniejsze. O możliwości zastosowania prawa łaski nie decyduje bowiem samo zagrożenie sankcją, lecz jej istota, charakter i cel. Oczywiście, stosując prawo łaski prezydent winien mieć na względzie uwarunkowania odnoszące się do charakteru jego kompetencji i nie powinien stosować prawa łaski w sposób, który prowadziłyby do obniżenia rangi aktu łaski, na co słusznie zwrócił uwagę B. Banaszak<sup>412</sup>, ale jest to postulat, który odnosi się do każdej decyzji głowy państwa. Ranga aktu łaski może być bowiem obniżona w sytuacji, w której decyzja jest pochopna, nieprzemyślana, jak również kłóci się z samą istotą tego nadzwyczajnego uprawnienia głowy państwa. Zastosowanie prawa łaski w odniesieniu do sprawy wykroczenia samo w sobie nie obniża rangi aktu łaski, w sytuacji, gdy decyzja ta znajduje uzasadnienie w zasadach i wartościach konstytucyjnych.

---

<sup>412</sup> B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 679.



dr Piotr Kładoczny<sup>413</sup>

# Problem odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego w sprawach o wykroczenia

Doktryna prawa karnego nie ma wątpliwości co do tego, że prawo wykroczeń wiąże się ściśle z prawem karnym. Bliskość obu dziedzin prawa określana jest przez badaczy w różny sposób. Niektórzy z nich uważają, że prawo wykroczeń jest przedłużeniem i dopełnieniem prawa karnego *sensu stricto*<sup>414</sup>. Inni, że jest dziedziną prawa blisko spokrewnioną z prawem karnym<sup>415</sup>, a nawet, że to gałąź szeroko rozumianego prawa karnego<sup>416</sup>. Niezależnie od indywidualnie wyrażonych przez badaczy zapatrywań na rodzaj i zakres związków między prawem karnym a prawem wykroczeń, nikt nie ma wątpliwości co do istnienia takich powiązań. Nie może być inaczej, gdyż ustawodawca zarówno w Kodeksie wykroczeń, jak i Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia, albo wprost, albo w wyraźnie dorozumiany sposób, odwołuje się do unormowań przewidzianych w Kodeksie karnym i Kodeksie postępowania karnego.

Kodeks wykroczeń nie odwołuje się wprost do przepisów Kodeksu karnego. Brak odniesień do „większego brata” ma na celu ułatwienie stosowania prawa wykroczeń w praktyce<sup>417</sup>. Jakkolwiek bowiem unormowania części ogólnej Kodeksu wykroczeń są wzorowane na Kodeksie karnym, zwłaszcza gdy chodzi o zasady odpowiedzialności, to jednak występują tu również istotne różnice w ujęciu tych zasad, spowodowane przede wszystkim dążeniem do uproszczenia i złagodzenia odpowiedzialności. Skodyfikowanie w jednym akcie prawnym (bez konieczności odwoływania się do innego aktu normatywnego) całości zasad odpowiedzialności pozwala praktykom na jednoznaczną ich interpretację, a także podkreśla odrębność i specyfikę prawa wykroczeń.

<sup>413</sup> Docent w Katedrze Prawa Karnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski. Helsińska Fundacja Praw Człowieka.

<sup>414</sup> A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2004, s. 2.

<sup>415</sup> L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2005, s. 2.

<sup>416</sup> M. Błaszczuk, W.J. Jankowski, M. Zbrojewska, *Prawo i postępowanie w sprawach o wykroczenia*, Warszawa 2013, s. 4.

<sup>417</sup> A. Marek, *op. cit.*, s. 23.

Tymczasem ustawodawca, uchwalając trzydzieści lat później Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, odstąpił od tego rodzaju regulacji całościowej i w sposób jawny wprowadził liczne nawiązania do Kodeksu postępowania karnego. Co prawda podkreśla się w doktrynie, że Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia ma charakter autonomicznej regulacji prawnej, o czym świadczy treść art. 1 § 1 k.p.s.w., zgodnie z którą postępowanie w sprawach o wykroczenia toczy się według przepisów niniejszego kodeksu<sup>418</sup>, to jednak wskazuje się również, że uzupełniająco stosuje się przepisy Kodeksu postępowania karnego.<sup>419</sup> Podstawową normą w tym zakresie jest § 2 art. 1 k.p.s.w., który informuje, że: „W postępowaniu, o którym mowa w § 1, przepisy Kodeksu postępowania karnego stosuje się jedynie, gdy niniejszy kodeks tak stanowi”.

Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia odwołuje się do Kodeksu postępowania karnego na dwa sposoby – stanowiąc o stosowaniu konkretnego przepisu Kodeksu postępowania karnego wprost<sup>420</sup> lub odpowiednio. Najczęściej Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia odwołuje się właśnie do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego<sup>421</sup>.

„Odpowiednie” stosowanie przepisów jest zagadnieniem nadzwyczaj złożonym. Może ono polegać, po pierwsze, na przeniesieniu konkretnych przepisów z jednego działu do działu innego, po drugie, na wyeliminowaniu przepisów innego działu oraz po trzecie, na samodzielnym dokonywaniu pewnych modyfikacji przepisów. To ostatnie rozwiązanie jest niewątpliwie najtrudniejsze, ale i najbardziej pociągające dla prawnika<sup>422</sup>. Przenosząc te koncepcje na grunt rozważań dotyczących „odpowiedniego” stosowania Kodeksu postępowania karnego w postępowaniu wykroczeniowym, wskazać trzeba, że „odpowiednie” stosowanie przepisów Kodeksu postępowania karnego oznaczać powinno przejście przez procedurę wykroczeniową zasad właściwych dla procedury karnej, z pewnymi modyfikacjami wynikającymi z różnic zachodzących pomiędzy tymi ustawami<sup>423</sup>, a także uwzględnić nie tylko odmienne nazewnictwo i pojęcia Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, ale przede wszystkim odrębność i specyfikę postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>424</sup>.

Już tylko z tych kilku wypowiedzi doktryny można wnioskować, że problem odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego w procedurze wykroczeniowej nie należy do spraw prostych, wymaga od organu stosującego prawo doświadczenia, zrozumienia przyczyn odrębnej regulacji Kodeksu wykroczeń,

<sup>418</sup> M. Błaszczuk, W. J. Jankowski, M. Zbrojewska, *op. cit.*, s. 210.

<sup>419</sup> *Ibidem*.

<sup>420</sup> Redakcja takiego przepisu nie uwzględni sformułowania „wprost”. Ustawodawca używa sformułowania, jak w art. 22 k.p.s.w. *in fine*: „Przepis art. 78 § 2 Kodeksu postępowania karnego stosuje się”.

<sup>421</sup> Art. 8, 16, 19, 20, 23, 24, 25, 26, 28, 30, 32, 37, 37b, 38, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 54, 66, 69, 70, 81, 82, 86, 92a, 94, 109, 112, 1123, 116, 116a, 116b, 119 k.p.s.w. przewidują odpowiednie stosowanie do postępowania w sprawach o wykroczenia ok. 300 artykułów Kodeksu postępowania karnego.

<sup>422</sup> W. Kozielewicz, *Postępowania dyscyplinarne w wolnych zawodach prawniczych w praktyce orzeczniczej SN* (w:) A. Bodnar, P. Kubaszewski (red.), *Postępowania dyscyplinarne w wolnych zawodach prawniczych. Model ustrojowy i praktyka*, Warszawa 2013, s. 43.

<sup>423</sup> W. Kotowski, B. Kurzępa, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 60.

<sup>424</sup> A. Kiełtyka, J. Pańkiewicz, M. Rogalski, A. Ważny, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, pod red. M. Rogalskiego, Warszawa 2009, s. 22.



a także woli potraktowania w sposób pogłębiony samego pojęcia „odpowiednie stosowanie” i oparcia się pokusie stosowania przepisów k.p.k. wprost. Wskazać także trzeba na niekorzystny efekt, jakim mogą być rozbieżne interpretacje tego samego przepisu przez podmioty dokonujące wykładni w kontekście konkretnych okoliczności sprawy.

Tak liczne i szerokie odniesienia do stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego w procedurze wykroczeniowej zdają się wskazywać na uchylanie się ustawodawcy od wzięcia na siebie odpowiedzialności za regulację niektórych instytucji Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia i przerzucanie tego ciężaru na sąd lub inny organ stosujący prawo. Z punktu widzenia przejrzystości i pewności prawa należałoby postulować kompletne uregulowanie procedury wykroczeniowej w jednym akcie normatywnym, bez konieczności odwoływania się do „odpowiedniego” stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego, tym bardziej, że można mieć wątpliwości co do kwalifikacji w tym zakresie pozasądowych podmiotów prowadzących postępowanie w sprawie o wykroczenia. Podkreślić trzeba także i tę okoliczność, że ustawodawca, zmieniając nieustannie przepisy Kodeksu postępowania karnego (które mają však być stosowane „odpowiednio”) najczęściej nie bierze pod uwagę konsekwencji tych zmian dla funkcjonalności procedury wykroczeniowej<sup>425</sup>. Czy i w jakim stopniu przeszkadza to organom stosującym jej przepisy, pozostaje poza materią rozważań autora niniejszego artykułu.

Warto także podnieść, że wszystkie wskazane powyżej argumenty nabierają jeszcze większej mocy, gdy decyją o „odpowiednim” stosowaniu obarczymy podmiot zupełnie niewykwalifikowany. Taki przypadek ma miejsce w art. 45 k.p.s.w., który stanowi:

„§ 1. Policja ma prawo zatrzymać osobę ujętą na gorącym uczynku popełnienia wykroczenia lub bezpośrednio potem, jeżeli:

- 1) zachodzą podstawy do zastosowania wobec niej postępowania przyspieszonego;
- 2) nie można ustalić jej tożsamości;

§ 2. Art. 243 Kodeksu postępowania karnego stosuje się odpowiednio”.

Jednocześnie art. 243 k.p.k. stanowi, że:

„§ 1. Każdy ma prawo ująć osobę na gorącym uczynku przestępstwa lub w pościgu podjętym bezpośrednio po popełnieniu przestępstwa, jeżeli zachodzi obawa ukrycia się tej osoby lub nie można ustalić jej tożsamości.

§ 2. Osobę ujętą należy niezwłocznie oddać w ręce Policji”.

Gdyby paragraf 2 art. 45 k.p.s.w. użył sformułowania „stosuje się” – bez zwrotu „odpowiednio” – nie byłoby wątpliwości, że z treści obu przepisów wynika, iż każdy jest uprawniony do ujęcia osoby na gorącym uczynku wykroczenia lub w pościgu podjętym bezpośrednio po popełnieniu wykroczenia, jeżeli zachodzi obawa ukrycia się tej osoby lub nie można ustalić jej tożsamości. Tymczasem ustawodawca użył sformułowania „stosuje się odpowiednio”. Być może sam miał wątpliwości, czy rzeczywiście dopuszczanie do zatrzymania sprawy każdego wykroczenia w przewidzianych

<sup>425</sup> Dotyczy to również innych postępowań, w których stosuje się posiłkowo Kodeks postępowania karnego, np. postępowania dyscyplinarnych.

w ustawie okolicznościach jest rozwiązaniem celowym i funkcjonalnym. Jednak pozostawienie decyzji o tym, czy zatrzymać sprawcę potencjalnego wykroczenia, osobie nieznającej się na prawie, a zatem nieposiadającej często wystarczających kompetencji do właściwego dokonania subsumpcji, wydaje się nader ryzykowne. Świadczyć mogą o tym, na przykład, szeroko komentowane w mediach zdarzenia, które miały miejsce w Zgorzelcu 2 lutego 2016 r. W tym dniu patrol firmy ochroniarskiej zatrzymał pod zarzutem nielegalnego przebywania na terytorium Polski obywatela Syrii. Podejrzenie wzbudziło nerwowe zachowanie się Syryjczyka, tzn. fakt, że na widok patrolu zaczął uciekać. Gdy grupa patrolowa oddała go w ręce Policji, a potem Straży Granicznej, funkcjonariusze stwierdzili, że jego pobyt na terenie Polski był legalny<sup>426</sup>. Tym samym nie popełnił wykroczenia określonego w art. 465 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach<sup>427</sup>.

W jakimś zakresie nazbyt częstym interwencjom w postaci zatrzymania obywatelskiego przeciwdziałała groźba odpowiedzialności za przestępstwo określone w art. 189 § 1 k.k.<sup>428</sup> Tym niemniej coraz częściej dające o sobie znać różnego rodzaju samowolne patrole społeczne powstają najczęściej właśnie dlatego, by – jak to określają ich członkowie – pilnować porządku. Jest rzeczą oczywistą, że od tego już tylko niewielki krok do podejmowania mniej lub bardziej udanych interwencji i zatrzymań obywatelskich.

Odrębny, choć nie mniej ważny, problem stanowi odpowiedź na pytanie, czy popełnienie jakiegokolwiek typu wykroczenia, w okolicznościach przewidzianych w przepisie, powinno skutkować możliwością zatrzymania sprawcy przez dowolną osobę. Dotyczy to przede wszystkim najdrobniejszych wykroczeń, np. zaśmiecania lub przekraczania przez pieszego jezdni na czerwonym świetle. Wydaje się, że taka reakcja byłaby często nieproporcjonalną dolegliwością wobec sprawcy, a ponadto mogłaby prowadzić do eskalacji nieszczęśliwych zdarzeń. Pamiętać bowiem trzeba, że o ile sprawcy wykroczeń zatrzymani na gorącym uczynku przez funkcjonariuszy Policji lub Straży Gminnej zazwyczaj poddają się czynnościom przez nich przeprowadzonym, to już czynność zatrzymywania podejmowana przez nieumundurowanego człowieka może spowodować skrajne reakcje, np. ucieczkę lub chęć przeciwstawienia się agresji przeciwnika. W dzisiejszych niebezpiecznych czasach fakt bycia ściganym raczej nie kojarzy się uciekającemu z legalną interwencją osoby chcącej go zatrzymać w celu przekazania funkcjonariuszom Policji za popełnienie wykroczenia, ale prędzej z zamachem potencjalnego przestępcy na jego dobra chronione prawem<sup>429</sup>. Z drugiej strony, chęć uchylecia niebezpieczeństwa grożącego własnemu mieniu,

<sup>426</sup> <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/pracownicy-ochrony-ujeli-w-polsce-syryjczyka-i-opublikowali-kontrowersyjny-komentarz/b92wb8>.

<sup>427</sup> Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 o cudzoziemcach, Dz. U. 2013, poz. 1650.

<sup>428</sup> Art. 189 § 1. Kto pozbawia człowieka wolności, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

<sup>429</sup> Taką sytuację opisuje Sąd Apelacyjny w Krakowie w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 czerwca 2006 r., (AKa 87/2006, Krakowskie Zeszyty Sądowe 2006, nr 10, poz. 13: „pokrzywdzony miał prawo ścigać i zatrzymać oskarżonego, skoro ten przebił oponę jego samochodu. Pościg podjął praktycznie natychmiast, utrzymując ze sprawcą kontakt wzrokowy, a skoro oskarżony uciekał, to zachodziła, obawa, że się ukryje i niemożliwe będzie nawet ustalenie jego tożsamości. Było to działanie legalne, znajdujące oparcie w art. 243 § 1 k.p.k. (bądź art. 45 § 2 k.p.s.w., gdyby wartość opony była niższa od granicy znamiennej dla przestępstwa). Opór oskarżonego przed zatrzymaniem, wyrwanie się i w końcu zadanie zatrzymującemu ciosu nożem, nie był obroną konieczną i nie zasługiwał na ochronę prawną”.



choćby jego wartość kwalifikowała działanie sprawcy jako wykroczenie, może stanowić wystarczający powód interwencji. Nie widać żadnej racji, by kradzież rzeczy o wartości 500 zł pozwalała na zatrzymanie sprawcy w trybie Kodeksu postępowania karnego, a kradzież przedmiotu o wartości 400 zł nie mogła powodować takiej reakcji. Jak widać z powyższych rozważań, to w dużej mierze różnorodność typów czynów określonych w materialnym prawie wykroczeń determinuje funkcjonalność rozwiązań procesowych.

Przechodząc do postulatów *de lege ferenda*, warto przede wszystkim rozważyć ponownie zawartość katalogu czynów zabronionych określonych szeroko rozumianym materialnym prawem wykroczeń i dostosować do niego przepisy prawa procesowego. Po drugie, byłoby dobrze nie zostawiać tak delikatnej materii, jaką jest samodzielna interpretacja pojęcia „odpowiedniego stosowania” osobom niemającym właściwej wiedzy prawniczej. Po trzecie, w odniesieniu do art. 45 k.p.s.w., być może warto by rozważyć zawężenie możliwości stosowania zatrzymania obywatelskiego tylko do niektórych typów wykroczeń lub też ograniczyć zakres podmiotowy tego uprawnienia do osób pokrzywdzonych danym wykroczeniem. Jest to rola ustawodawcy i nie powinien on jej przekazywać podmiotom stosującym prawo pod niezbyt jasno określonym terminem „odpowiedniego stosowania” art. 243 k.p.k.

Innym przykładem przepisu odsyłającego do „odpowiedniego stosowania” Kodeksu postępowania karnego jest art. 82 § 1 k.p.s.w., który stanowi, że:

„Po wysłuchaniu głosów stron sąd sporządza wyrok na piśmie. Przepisy art. 409–411, 413 § 1, art. 418 § 1 i 3, art. 418a, art. 419, 422–424 Kodeksu postępowania karnego stosuje się odpowiednio”.

Jak widać przepis ten bardzo szeroko zakreśla liczbę artykułów Kodeksu postępowania karnego, które sąd powinien „odpowiednio” zastosować. Między innymi wskazuje też na przepis § 2 art. 424, stanowiący, że:

„W uzasadnieniu wyroku należy ponadto przytoczyć okoliczności, które sąd miał na względzie przy wymiarze kary, a zwłaszcza przy zastosowaniu nadzwyczajnego złagodzenia kary, środków zabezpieczających, uwzględnieniu powództwa cywilnego oraz przy innych rozstrzygnięciach zawartych w wyroku”.

Wydaje się, że nie bez powodu ustawodawca postanowił nie wprowadzać w tym przypadku stosowania przepisu Kodeksu postępowania karnego wprost. Przypuszczalnie uznał, że uzasadnianie wymiaru niezbyt wysokiej kary grzywny nie wymaga nadmiernie szczegółowych wyjaśnień, zwłaszcza jeśli typ wykroczenia, za które została ona wymierzona, jest popełniany niezwykle często, a przez to orzeczenia co do wymiaru kary będą najczęściej standardowe. Co więcej, stosowanie przepisu art. 424 § 1 k.p.k. wprost mogłoby być uznane za niepoważne w przypadku bardzo drobnych wykroczeń. Przykładu takiego właśnie zastosowania ww. przepisu dostarcza sprawa o wykroczenie polegające na postoju pojazdu w miejscu niedozwolonym<sup>430</sup>. W wyroku sąd, uznając obwinionego winnym popełnienia wykroczenia,

<sup>430</sup> Art. 97 Kw w zw. z art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym.





wymierzył mu karę 300 zł (takiej wysokości mandat proponował uprzednio funkcjonariusz Straży Miejskiej) i przeprowadził następujące rozważania na jej temat:

„Przechodząc do wymiaru kary, jako okoliczność łagodzącą Sąd potraktował fakt, iż obwiniony prowadzi ustabilizowany tryb życia – ma żonę i dwojkę dzieci, ma stałą pracę, nie był dotąd karany za przestępstwa drogowe<sup>431</sup>.

Jako okoliczność obciążającą Sąd wziął pod uwagę zlekceważenie przez obwinionego szeregu obowiązujących go znaków drogowych, co stanowi dowód braku poszanowania obowiązującego nas wszystkich porządku prawnego, jak również brak skruchy obwinionego oraz dwukrotną karalność za wykroczenia drogowe.

Z przedstawionych wyżej względów Sąd wymierzył obwinionemu karę grzywny w kwocie 300 zł, uznając, iż kara ta będzie współmierna do stopnia winy i społecznej szkodliwości czynu oraz będzie czyniła zadość zasadom prewencji indywidualnej i generalnej. Podkreślić przy tym należy, iż wykroczenie z art. 97 k.w. zagrożone jest karą grzywny do 3000 zł. Ustalając wysokość grzywny Sąd miał na uwadze, iż obwiniony osiąga wysokie jak na polskie standardy zarobki, więc jej wymierzenie w takiej wysokości nie będzie dla niego żadnym obciążeniem”.

Wydaje się, że w wyżej zacytowanym przypadku, nieduża waga popełnionego wykroczenia, powinna zwolnić sąd od rozważania kwestii skruchy, ustabilizowanego trybu życia etc. Omawianie tych okoliczności w kontekście tak niewielkiego wykroczenia wprowadza bowiem swoisty dysonans i nie służy powadze wymiaru sprawiedliwości.

Podsumowując stwierdzić trzeba po raz kolejny, że „odpowiednie” stosowanie przepisów Kodeksu postępowania karnego w procedurze wykroczeniowej jest czynnością niełatwą. Wydaje się, że ustawodawca wprowadził tę konstrukcję prawną do Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia z jednej strony, by nie powtarzać rozwiązań przewidzianych już w Kodeksie postępowania karnego, a z drugiej, ponieważ sam nie bardzo potrafił precyzyjnie określić przypadki, w których stosowanie przepisów tego Kodeksu będzie miało sens i zachowa funkcjonalność. Wśród wykroczeń możemy bowiem znaleźć typy czynów o charakterze zbliżonym do przestępstw (tzw. wykroczenia kryminalne) – np. czyny przepołowione, ale także drobne wykroczenia porządkowe oraz wykroczenia administracyjne<sup>432</sup>. Grzechem pierwotnym trudności z „odpowiednim stosowaniem” przepisów procedury karnej zdaje się być niespójność katalogu wykroczeń. W pierwszej kolejności należałoby zatem postulować rekodyfikację prawa materialnego wykroczeń po uprzednim podjęciu kierunkowej decyzji o przesunięciu pewnych grup dzisiejszych wykroczeń do kategorii deliktów administracyjnych. Postępowanie w sprawach o te czyny mogłoby się toczyć w ramach, wzbogaconej nieco w zakresie funkcji gwarancyjnych, procedury administracyjnej. W postępowaniach o pozostałe wykroczenia, być może, nie byłoby potrzeby odwoływania się do „odpowiedniego” stosowania przepisów postępowania karnego, gdyż mogłyby być stosowane wprost.

<sup>431</sup> Wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie, sygn. akt. III W 1546/13.

<sup>432</sup> A. Marek, *op. cit.*, s. 30.



Warto też rozważyć propozycję takiej nowelizacji przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, która usunęłaby wszelkie odesłania do „odpowiedniego” stosowania przepisów procedury karnej. Ustawodawca musiałby wtedy, co prawda, wziąć na siebie decyzję o treści konkretnych przepisów proceduralnych, które miałyby zastosowanie do postępowania w sprawach o wykroczenia, ale stałoby się to z korzyścią dla jasności przepisów i spójności orzecznictwa. Taka operacja miałaby i ten plus, że uniezależniłaby prawo wykroczeń od nieustannych zmian Kodeksu postępowania karnego, przy opracowywaniu których interesy prawa wykroczeń praktycznie nie są brane pod uwagę. Bliżej idącym rozwiązaniem mogłoby być zweryfikowanie przepisów Kodeksu postępowania karnego pod kątem funkcjonalności „odpowiedniego” ich stosowania. Być może już dziś widać, że niektóre przepisy mogą być stosowane wprost (lub też są tak faktycznie stosowane), albo nie powinny być w ogóle wykorzystywane w procedurze wykroczeniowej. Z całą zaś pewnością nie można pozostawić decyzji o „odpowiednim” stosowaniu przepisów Kodeksu postępowania karnego niefachowcom, jak w przypadku art. 45 k.p.s.w. w związku z art. 243 k.p.k.. Nie są oni bowiem w stanie prawidłowo rozpoznać odrębności i specyfiki prawa wykroczeń i co za tym idzie – dokonać stosownych modyfikacji stosowania przepisów procedury karnej. Nieprzeprowadzenie żadnych zmian w kontekście „odpowiedniego” stosowania przepisów procedury karnej prowadzić będzie (już prowadzi) do zredukowania tej konstrukcji do najprostszej wersji posiłkowania się przepisami Kodeksu postępowania karnego, czyli do stosowania ich wprost. To z kolei może grozić nadmiernymi konsekwencjami dla ukaranego i naruszeniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności.



## Część III

### Nadmierna represyjność prawa wykroczeń



Krzysztof Olkowicz<sup>433</sup>

## Brak przesłanki znikomej społecznej szkodliwości czynu

Określenie, kto i w jakiej sytuacji ponosi odpowiedzialność za wykroczenie jest niezmiernie ważne. Elementem warunkującym odpowiedzialność za wykroczenie jest ustalenie, że popełniony czyn jest społecznie szkodliwy. Oznacza to, że aby dopuścić się wykroczenia nie tylko musimy popełnić czyn (polegający na działaniu lub zaniechaniu), ale także, iż ten czyn powinien być społecznie szkodliwy<sup>434</sup>. Przez samą szkodliwość społeczną rozumie się ujemną społecznie treść czynu. Chodzi więc o to, że popełnieniu czynu zabronionego jako wykroczeniu towarzyszy ujemny ładunek świadczący o negatywnym odczuciu w odbiorze tego czynu przez społeczeństwo.

Przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości bierze się pod rodzaj i charakter naruszonego dobra, rozmiary wyrządzonej szkody, okoliczności popełnienia czynu, a wreszcie zamiar i motywację.

Można powiedzieć, że na gruncie obowiązującego prawa sprawca wykroczenia może się uwolnić od odpowiedzialności karnej, jeżeli czyn nie był społecznie szkodliwy. Problem jednak w tym, że sądy nie chcą przyjąć do wiadomości, że dany czyn może formalnie wypełniać znamiona wykroczenia, ale może być nieszkodliwy społecznie. W sądach bardzo często uznaje się, że jeżeli zostały wypełnione kodeksowe znamiona wykroczenia – to automatycznie mamy do czynienia ze społeczną szkodliwością. Sądy niestety nie badają, czy dany czyn spotyka się ze społeczną dezaprobatą, czy ma on negatywny wydźwięk w społeczeństwie, czy przeciętny obywatel czuje, że jego popełnienie jest niezgodne z przyjętymi normami oraz stanowi zagrożenie dla jakiegoś dobra chronionego prawem. Czasami wręcz sądy uważają, że wyłącznie one mają monopol na ustalanie, co jest społecznie szkodliwe. W orzecznictwie sądów często powołuje się postanowienie z dnia 10 czerwca 2003 r. w sprawie II KK 87/03<sup>435</sup>, w którym Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że obowiązujący Kodeks wykroczeń z 1971 r. nie zawiera odpowiednika artykułu 1 par. 2 Kodeksu karnego, według którego nie stanowi przestępstwa czyn zabroniony odznaczający się znikomym stopniem społecznej szkodliwości. Oznacza to, zdaniem Sądu Najwyższego, że czyn wyczerpujący znamiona wykroczenia o subminimalnym stopniu społecznej szkodliwości nie traci

<sup>433</sup> Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich.

<sup>434</sup> Por. art. 1 Kodeksu wykroczeń.

<sup>435</sup> Publ. LEX nr 78371.



cech wykroczenia. Stopień społecznej szkodliwości takiego czynu natomiast rzutuje co najwyżej na rodzaj i rozmiar reakcji organu orzekającego w stosunku do obwionego. Stanowisko to Sąd Najwyższy zajął przy rozpoznaniu kasacji Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącej art. 119 par. 1 k.w., gdzie dobrem chronionym jest mienie, rozważając, czy dla bytu wykroczenia kwestia minimalnej wartości mienia stanowiącego przedmiot kradzieży ma znaczenie. Zdaniem Sądu Najwyższego nie ma powodów do zajmowania w tej sprawie stanowiska w zakresie oceny czynu – bo każda kradzież jest społecznie szkodliwa. Trudno nie zgodzić się z tym poglądem.

Co jednak, gdy w przypadku innego rodzaju wykroczeń nie możemy mówić nawet o subminimalnym stopniu społecznej szkodliwości?

Na gruncie prawa wykroczeń jedynie przy wykazaniu w ogóle braku społecznej szkodliwości danego zachowania się w określonych, konkretnych okolicznościach można mówić o niezaisnieniu samego wykroczenia. Tylko zatem zupełny brak (*in concreto*) szkodliwości społecznej czynu przekreśla charakter wykroczenia. Ustawodawca penalizuje w prawie wykroczeń zachowania mające ujemny ładunek społeczny, ale czyni to w sposób generalny, *in abstracto*. Jeżeli zatem uwzględni się *ratio legis* danej normy z zakresu prawa karnego i przedmiot ochrony danego przepisu, w konkretnym przypadku może się okazać, że określone zachowanie z uwagi na okoliczności, w jakich nastąpiło, albo nie godzi bynajmniej w ów chroniony przepisem przedmiot, a więc nie może być społecznie szkodliwe, albo wręcz godząc się na niego, jednak z uwagi na te okoliczności jest pozbawione owej szkodliwości.

Prokurator Generalny w piśmie z dnia 29 kwietnia 2015 r. skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego w związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności art. 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (sprawa ozn. sygn. K 13/14) – przywołał za T. Grzegorzczkiem przykład prowadzącego pojazd, który wracając w późnych godzinach nocnych do domu zatrzymuje się przy sklepie całodobowym, mimo, że umieszczono tam zakaz zatrzymywania się – poddając w wątpliwość to, czy naruszony zostaje przepis art. 92 par. 1 k.w.<sup>436</sup> Pytanie prokuratora brzmi, na czym ma polegać szkodliwość społeczna takiego zachowania? Przepis art. 92 k.w. umieszczony jest wśród przepisów przeciwko porządkowi i bezpieczeństwu komunikacji. Zatem to one są tu przedmiotem ochrony. Jednak okoliczności zatrzymania się pojazdu pomimo zakazu wskazują, że ani porządek, ani bezpieczeństwo w komunikacji z uwagi na porę, w jakiej nastąpiło zatrzymanie pojazdu, nie doznają tu żadnego uszczerbku. Nie można zaś szkodliwości społecznej czynu sprowadzić do samego faktu naruszenia przez daną osobę przepisu, skoro sens tej normy i dobra, które ma chronić, nie zostały naruszone. Naruszenie przepisu to bezprawność zachowania, zaś art. 1 par. 1 k.w. żąda jeszcze szkodliwości społecznej tego konkretnego zachowania. W konkluzji tego przykładu Prokurator Generalny podnosi, że nie jest wykluczone ustalenie, aby czyn będący formalnie bezprawnym – wypełniającym znamiona określonego wykroczenia – mógł być

<sup>436</sup> Stanowisko PG z dnia 29 kwietnia 2015 r., PG VIII TK 50/14, s. 16 i cyt. tam doktryna.

jednocześnie pozbawiony cech społecznej szkodliwości, a tym samym nie stanowić jednak wykroczenia<sup>437</sup>.

Przepis art. 92 k.w. stosowany jest również w przypadku niezastosowania się do sygnału świetlnego. Tu również dobrem chronionym jest bezpieczeństwo i porządek w ruchu drogowym. Co jednak, gdy okoliczności niezastosowania się do znaków świetlnych wskazują, że ani porządek, ani bezpieczeństwo w komunikacji, z uwagi na brak jakiegokolwiek ruchu pojazdów na drodze czy też z uwagi na porę nocną, wcześniej ustawioną sygnalizację zatrzymującą ruch – nie doznają żadnego uszczerbku? Abstrakcyjna norma prawna jest oczywista – „kto nie stosuje się do sygnału świetlnego...”. Ocenie pod kątem natężenia społecznej szkodliwości powinno podlegać konkretne, jednostkowe zachowanie i towarzyszące mu okoliczności. Prawa nie tworzy się w ten sposób, że abstrakcyjne normy obudowuje się opisem konkretnych stanów faktycznych, które mogą zdecydować o tym, czy dany czyn skutkuje popełnieniem wykroczenia.

Wracając do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanego do Trybunału w sprawie ozn. K 13/14, stanowisko zajął również Sejm pismem z dnia 11 marca 2015 r., uznając, że w prawie wykroczeń nie istnieje automatyzm odpowiedzialności, polegający na tym, iż sąd jest zmuszony do przyjęcia odpowiedzialności i karygodności za dane zachowanie, pomimo że brak jest elementu materialnego, gdyż na przykład rozmiary szkody, motywacja sprawcy powodują, że uznanie winnym przeczy regułom sprawiedliwości. Jeżeli – co przywołuje Sejm za orzeczeniem Sądu Najwyższego z 17 grudnia 2003 r. – szkodliwość społeczna jest zerowa, tj. w danym przypadku nie istnieje w ogóle, czyn nie stanowi wykroczenia i jako taki nie podlega karze<sup>438</sup>.

Kodeks wykroczeń nie określa jedynie wykroczenia w sposób formalny, lecz wprowadza do niego także jego cechę materialną – społeczną szkodliwość. Ujęcie zatem wykroczenia wynikające z treści art. 1 k.w. jest formalno-materialne, bowiem czyn musi być nie tylko formalnie zabroniony przez ustawę, ale również społecznie szkodliwy. W komentarzu do Kodeksu wykroczeń z 2007 r. pod redakcją Marka Mozgawy autor podnosi, że uznanie, iż konkretny czyn nie zawiera w ogóle ładunku społecznej szkodliwości pozwalał na wyłączenie odpowiedzialności za wykroczenie, mimo że ten czyn formalnie może wypełniać ustawowe jego znamiona<sup>439</sup>. Podobnie w komentarzu do Kodeksu wykroczeń prof. Marka Bojarskiego i prof. Wojciecha Radeckiego autorzy wskazują, że „jeżeli chodzi o materialną cechę czynu, to ograniczenie się wyłącznie do cechy formalnej nie byłoby trafne, bowiem pominięcie tego elementu nie pozwalałoby na stwierdzenie nieistnienia wykroczenia, jeżeli czyn wprawdzie wypełnia ustawowe znamiona przewidziane w przepisie, ale nie zawiera społecznie ujemnej treści”<sup>440</sup>. Autorzy też dostrzegają, że dokładny dobór znamion przestępstwa czy wykroczenia nie jest łatwy. Ustawa z uwagi na konieczność

<sup>437</sup> <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2013/14>.

<sup>438</sup> <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2013/14>.

<sup>439</sup> P. Kozłowska-Kalisz, *Komentarz do art. 1 k.w.* (w.): M. Mozgawa, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, publ. LEX, Nb 8.

<sup>440</sup> Stanowisko PG z dnia 29 kwietnia 2015 r., PG VIII TK 50/14, s. 18 i cyt. tam doktryna.





uogólnień obejmuje czasami czyny, które nie są społecznie szkodliwe, a czasami wręcz pożyteczne<sup>441</sup>.

Reasumując przytoczyć wypada słowa dr Marcia Warchoła, że „Musimy do orzekania wprowadzić jakiś element humanizmu, zdrowego rozsądku. Sąd nie może być automatem, do którego wkłada się pieniądz, a wyciąga bilet – tak nie powinno wyglądać stosowanie prawa”<sup>442</sup>.

---

<sup>441</sup> *Ibidem*.

<sup>442</sup> <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/805893,niska-szkodliwosc-spoleczna-czynu-to-fikcja-w-orzecznictwie-brakuje-humanitaryzmu.html>

dr Magdalena Błaszczyk<sup>443</sup>

# Problematyka czynów przepoławionych

## 1. Wprowadzenie

Przestępstwa i wykroczenia w systemie polskiego prawa stanowią osobne kategorie czynów karalnych. Wykroczenia, co do zasady, cechuje mniejszy stopień społecznej szkodliwości niż przestępstwa<sup>444</sup>. W systemie polskiego prawa wykroczenia mogą być naruszeniami nakazów lub zakazów administracyjnoprawnych, ale mogą też mieć charakter kryminalny.

Naruszenia o charakterze kryminalnym zaczęto uznawać za wykroczenia w okresie powojennym. Proces ten zapoczątkowała ustawa z 17 czerwca 1966 r. o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego<sup>445</sup>, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1967 r. „Ustawa była efektem politycznej idei rozwarstwiania (polaryzacji) przestępczości. Chodziło o to, aby sądy skoncentrowały swoją działalność na sprawach poważniejszych, natomiast sprawami drobniejszymi mogły zająć się kolegia karno-administracyjne”<sup>446</sup>. Konsekwencją wejścia w życie ustawy było wprowadzenie do systemu polskiego prawa nowej kategorii czynów karalnych tzw. czynów przepoławionych, powstałych przez wydzielenie z wybranych typów przestępstw części treści normatywnej i przesunięcie jej do wykroczeń. Formalnie rzecz biorąc przepoławianie następowało w drodze rozwarstwiania dotychczasowych przestępstw, tj. depenalizacji połączonej z kontrawencjonalizacją, skutkującej przenoszeniem części zachowań będących przestępstwami do kategorii wykroczeń. Na płaszczyźnie normatywnej mamy tu do czynienia z podziałem jednej normy, rdzennie prawnokarnej, na dwie części. Jedna z nich jest dedykowana drobniejszym naruszeniom i zostaje przeniesiona do prawa wykroczeń. Druga natomiast pozostaje w prawie karnym.

Przepoławienia występują w systemie polskiego prawa także obecnie. Czy stanowią dobre, racjonalne rozwiązanie? To pytanie będzie stanowiło punkt odniesienia dla dalszych rozważań na temat czynów przepoławionych.

<sup>443</sup> Adiunkt w Instytucie Prawa Karnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

<sup>444</sup> T. Bojarski, *Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 12.

<sup>445</sup> Dz. U. z 1966 r., Nr 23, poz. 149; dalej też – ustawa; ustawa z 1966 r.

<sup>446</sup> W. Radecki (w:) M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 12.



## 2. Historia

Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego spowodowała częściowe przeniesienie wybranych drobnych przestępstw przeciwko mieniu i gospodarczych do kategorii wykroczeń. Na jej mocy wykroczeniami zostały: kradzież lub przywłaszczenie mienia społecznego i innego niż społeczne o wartości do 300 zł (art. 1 § 1 i 2); kradzież leśna, jeśli wartość skradzionego drzewa nie przekraczała 150 zł (art. 2 § 1); paserstwo umyślne mienia o wartości do 300 zł oraz drzewa o wartości do 150 zł (art. 3 § 1); paserstwo nieumyślne mienia o wartości do 300 zł oraz drzewa o wartości do 150 zł (art. 3 § 2); umyślne uszkodzenie lub uczynienie niezdatnym do użytku cudzego mienia, jeżeli szkoda nie przekraczała 300 zł (art. 4 § 1); spekulacja towarami o wartości nieprzekraczającej 300 zł (art. 5); sprzedaż z zyskiem biletów na widowiska lub imprezy, jeżeli cena biletów nie przekraczała 300 zł (art. 6); oszukiwanie nabywców przy sprzedaży towarów, jeżeli szkoda wyrządzona nabywcy nie przekraczała 50 zł (art. 7); żądanie i pobieranie za usługi zapłaty wyższej od obowiązującej o kwotę nieprzekraczającą 300 zł (art. 8); usuwanie z towarów oznaczeń określających cenę, jakość lub pochodzenie, jeżeli wartość towarów nie przekraczała 300 zł (art. 9); prowadzenie w ramach gospodarki nieuspołecznionej zarobkowej działalności wytwórczej, przetwórczej, handlowej lub usługowej bez wymaganego zezwolenia, jeżeli czyn stanowił wypadek mniejszej wagi (art. 10 § 1).

Zarówno wykroczenia, jak i odpowiadające im przestępstwa zostały zbudowane w oparciu o identyczną siatkę znamion ustawowych. Podstawowym kryterium rozgraniczenia wykroczeń od przestępstw stanowiły wskaźniki kwotowe, dotyczące wartości przedmiotu czynu albo wysokości wyrządzonej nim szkody. Te kryteria miały charakter precyzyjny, rzeczowy. W jednym przypadku za wykroczenie uznano „wypadek mniejszej wagi”. To przepołowienie wyjątkowo zbudowano w oparciu o kryterium ocenne.

Operowanie przez ustawodawcę ocennym kryterium podziału normy karnej zasługuje na krytykę. Konsekwencją przepołowienia czynu karalnego jest bowiem stosowanie odrębnych reżimów odpowiedzialności – karnej lub za wykroczenia – zależnie od kwalifikacji prawnej zachowania sprawcy. Kryterium warunkujące tę kwalifikację musi być precyzyjne, nie może pozostawiać jakichkolwiek wątpliwości do rozstrzygnięcia organom stosującym prawo. Ocenna podstawa rozgraniczenia wykroczeń od przestępstw w obrębie typizacji przepołowionej rodzi niebezpieczeństwo zróżnicowania praktyki orzeczniczej, zaistnienia przypadków, w których jedne sądy będą kwalifikowały określone zachowanie jako wykroczenie, a inne – jako przestępstwo.

Przeniesienie przez ustawę z 1966 r. niektórych drobnych przestępstw do kategorii wykroczeń wiązało się z koniecznością wprowadzenia szczególnych reguł odpowiedzialności za te czyny, surowszych w stosunku do ogólnych zasad odpowiedzialności za wykroczenia. W pozostałym zakresie, nie normowanym przez ustawę, w sprawach

o te nowe, kryminalne wykroczenia, zastosowanie znajdowały przepisy części ogólnej prawa o wykroczeniach<sup>447</sup>.

W stosunku do wykroczeń określonych w przepisach art. 1-10 ustawy wprowadzono karalność usiłowania, podżegania i pomocnictwa<sup>448</sup>. Każda z tych form popełnienia wykroczenia była zagrożona karą w granicach przewidzianych dla danego wykroczenia. Za większość wykroczeń groził areszt do 3 miesięcy<sup>449</sup>, w alternatywie z karą grzywny do 4500 zł<sup>450</sup>. Jedynie nieumyślne paserstwo było zagrożone wyłącznie grzywną do 3000 zł.

Przepisy art. 1-10 ustawy nie znajdowały zastosowania wobec recydywistów oraz w przypadku, gdy przedmiotem czynu była broń lub amunicja (art. 16 § 1 ustawy). Przepisu art. 1 nie stosowano w odniesieniu do kradzieży z włamaniem (art. 16 § 2 ustawy). Przepisy dotyczące kradzieży i kradzieży leśnej zostały wyłączone, gdy sprawca używał przemocy lub groził użyciem natychmiastowego gwałtu na osobie albo doprowadził człowieka do stanu nieprzytomności lub bezbronności, aby zabrać innej osobie cudze mienie ruchome w celu przywłaszczenia lub aby utrzymać się w posiadaniu zabranego mienia (art. 16 § 3 ustawy). Wyłączono też możliwość uznania za wykroczenie chuligańskiego uszkodzenia lub uczynienia mienia niezdatnym do użytku, pomimo iż szkoda nie przekraczała 300 zł (art. 16 § 5 ustawy)<sup>451</sup>.

Do postępowań w sprawach o wykroczenia „przekazane” stosowano przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym<sup>452</sup> ze zmianami i uzupełnieniami wynikającymi z ustawy z 1966 r. Ustawa przewidywała możliwość prowadzenia dochodzenia w sprawach o wykroczenia określone w art. 1-10 (art. 20). Orzekały kolegia powiatowe, którym przyznano kompetencje orzekania zasadniczej kary aresztu (art. 18 pkt 1 i 2). Adwokaci uzyskali prawo do występowania w tych sprawach w charakterze obrońcy już w I instancji (art. 18 pkt 3). Przewidziano możliwość przekazania sprawy o wykroczenie określone w art. 1-10 ustawy sądowi powiatowemu, w razie trudności co do wykładni prawa albo w razie zawiłych okoliczności (art. 24 § 1). Wyłączono możliwość orzekania kolegiów w sprawach o wykroczenia „przekazane” popełnione przez nieletnich, którzy w chwili rozpoczęcia rozprawy nie ukończyli lat 17. Takie sprawy rozpatrywały sądy dla nieletnich, na zasadach ogólnych (art. 15 § 1).

W przepisach ustawy z 1966 r. zawarto też pewne zmiany ustawy o orzecznictwie karno-administracyjnym, znajdujące zastosowanie zarówno do wykroczeń „zwykłych”, jak i „przekazanych” (art. 28 ustawy). W wypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie przewidziano możliwość odstąpienia od wymierzenia

<sup>447</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – Prawo o wykroczeniach; Dz. U. z 1932 r., Nr 60, poz. 572, ze zm.

<sup>448</sup> Warto podkreślić, że prawo o wykroczeniach nie znało odpowiedzialności za usiłowanie i pomocnictwo.

<sup>449</sup> Na mocy art. 7 prawa o wykroczeniach z 1932 r. karę aresztu wymierzano w dniach, tygodniach i miesiącach; minimalny wymiar aresztu wynosił 1 dzień.

<sup>450</sup> Na mocy art. 8 prawa o wykroczeniach z 1932 r. minimalny wymiar grzywny wynosił 1 zł.

<sup>451</sup> W art. 16 § 4 ustawy wprowadzono też wyłączenie stosowania przepisów art. 1 i 2, jeżeli przedmiotem czynu było mienie społeczne, do osoby, która: 1) ukradła lub przywłaszczyła sobie mienie, nad którym sprawowała zarząd albo za którego ochronę, przechowanie lub zabezpieczenie była odpowiedzialna w związku z zajmowanym stanowiskiem albo sprawowaną funkcją; 2) działała w zorganizowanej grupie przestępczej.

<sup>452</sup> Dz. U. z 1959 r., Nr 15, poz. 79, ze zm.



kary, które mogło być połączone z zastosowaniem upomnienia lub innego środka oddziaływania społecznego. Można było również poprzestać na zastosowaniu wobec sprawcy środków oddziaływania wychowawczego. Złagodzone też reżim kary aresztu, poprzez wprowadzenie możliwości warunkowego zawieszenia jej wykonania. Sformułowano dyrektywę preferencji wyboru kary grzywny w odniesieniu do sankcji operujących alternatywnie karą aresztu i grzywny oraz dyrektywę dotyczącą stosowania aresztu zastępczego na wypadek niewykonania grzywny. Jeśli chodzi o rozwiązania natury *stricte* procesowej warto wspomnieć o rozbudowaniu regulacji dotyczącej postępowania dowodowego oraz wymogów właściwego uzasadnienia orzeczeń. Konsekwencją tych zmian było wyraźne zbliżenie zasad postępowania w sprawach o wykroczenia do zasad procesu karnego. Znalazło ono później wyraz w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia z 1971 r.<sup>453</sup> Kodeks utrzymał kompetencje kolegiów – organów o charakterze społecznym – do orzekania w sprawach o wykroczenia. Zmieniono ich nazwę na kolegia do spraw wykroczeń. Kolegia nadal były jednak lokowane przy organach administracji. Zwierzchni nadzór sprawował nad nimi Minister Spraw Wewnętrznych (art. 110-111 k.p.s.w. z 1971 r.). Za zmianą nazewnictwa i reżimu postępowania nie poszły więc zasadnicze zmiany instytucjonalne. Nastąpiły one dopiero w 1990 r.<sup>454</sup> Kolegia ulokowano wówczas przy sądach rejonowych, likwidując kolegia odwoławcze (II instancji) i wprowadzając od wszystkich rozstrzygnięć kolegiów środek zaskarżenia – żądanie skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. Nadzór nad działalnością kolegiów powierzono Ministrowi Sprawiedliwości, utrzymując nadzór Ministra Spraw Wewnętrznych jedynie nad postępowaniami mandatowymi.

Kolegia do spraw wykroczeń uległy likwidacji w 2001 r. Na mocy uchwalonego wówczas Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>455</sup> wyłączne kompetencje orzecznicze w sprawach o wykroczenia zostały przyznane sądom. Obecnie w sprawach o wykroczenia w pierwszej instancji orzekają, co do zasady, sądy rejonowe (art. 9 § 1 k.p.s.w.). Samo postępowanie w sprawach o wszystkie wykroczenia ma charakter stosunkowo zbliżony do postępowania karnego.

*Summa summarum* ustawa z 1966 r. stworzyła dla wykroczeń „przekazanych” drugi – obok istniejącego na gruncie prawa o wykroczeniach – reżim odpowiedzialności. Od 1 stycznia 1967 r. sprawcy wykroczeń „zwykłych” podlegali nadal odpowiedzialności na zasadach zwykłych, uregulowanych w części ogólnej prawa o wykroczeniach, natomiast sprawcy wykroczeń „przekazanych” odpowiadali na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach i uzupełnionych przez zasady wynikające z tej ustawy. Analogiczny, dualistyczny system ustawa stworzyła także w odniesieniu do postępowań w sprawach o wykroczenia<sup>456</sup>.

<sup>453</sup> Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz. U. z 1971 r., Nr 12, poz. 116, ze zm.; weszła w życie z dniem 1 stycznia 1972 r.; dalej – k.p.s.w. z 1971 r.

<sup>454</sup> Zostały wprowadzone przez ustawę z dnia 8 czerwca 1990 r. o zmianie ustaw: Kodeks postępowania karnego, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń i Kodeks pracy, Dz. U. z 1990 r., Nr 43, poz. 251, która weszła w życie z dniem ogłoszenia 3 lipca 1990 r.

<sup>455</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 395, ze zm.; weszła w życie z dniem 17 października 2001 r.; dalej – k.p.s.w.

<sup>456</sup> Por. J. Skupiński, *Przekazanie niektórych drobnych przestępstw do orzecznictwa karno-administracyjnego*, PiP 1967, nr 1, s. 105-106.

Szczególne zasady dotyczące odpowiedzialności i postępowań w sprawach o wykroczenia „przekazane” wskazują, że ustawodawca od początku miał oczywisty problem z „przeszczepieniem” tej kategorii czynów na grunt prawa wykroczeń. Z jednej strony utworzył bowiem nowe wykroczenia, z drugiej jednak miał pełną świadomość ich „przestępczej” proveniencji. W konsekwencji konieczny okazał się specjalny, surowszy reżim materialnoprawny i procesowy dotyczący tych czynów.

Zapoczątkowane przez ustawę z 1966 r. rozwarstwienie wykroczeń na „zwykłe” i „przekazane” zostało utrzymane w Kodeksie wykroczeń z 1971 r.<sup>457</sup>, który z dniem 1 stycznia 1972 r. zastąpił prawo o wykroczeniach i obowiązuje nadal. Kodeks wykroczeń przejął wszystkie wykroczenia z ustawy z 1966 r., w kilku przypadkach nawet rozszerzył ich zakres, przejmując na grunt prawa wykroczeń całe normy karne<sup>458</sup>. Do kategorii wykroczeń przeniesiono przy tym – w całości, bez przepoławień – kolejne typizacje, będące uprzednio występkami. Tak stało się m.in. z prowadzeniem pojazdu przez nietrzeźwego kierowcę (art. 87 k.w.)<sup>459</sup>.

Na przestrzeni ponad czterdziestu czterech lat obowiązywania k.w. utrzymał i utrwalił rozwarstwienie niektórych czynów karalnych na przestępstwa i wykroczenia, z czasem modyfikując i rozszerzając katalog przepoławionych typizacji<sup>460</sup>. Wybrane spośród obowiązujących w k.w. regulacji będą przedmiotem bardziej szczegółowej analizy w tej części niniejszego opracowania, która została poświęcona aktualnym problemom związanym z przepoławieniami<sup>461</sup>.

### 3. Racjonalizacja przepoławień

Przyczyny przekazania niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego w 1966 r. miały złożony charakter<sup>462</sup>. Na pewno ważne okazały się racje polityczno-ustrojowe, wyrażające się w istniejącej tendencji do uspoławniania wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Ustawa z 1966 r. znakomicie wpisała się w założenie o przekazywaniu drobniejszych czynów karalnych do orzecznictwa organów o charakterze społecznym i koncentrowaniu się sądów na sprawach cięższych, o poważniejszym charakterze. Jej przyjęcie było też

<sup>457</sup> Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1094, ze zm.; dalej – k.w.

<sup>458</sup> Tak w przypadku, przejętego do art. 60 k.w., prowadzenia w ramach gospodarki nieuspoławnionej zarobkowej działalności wytwórczej, przetwórczej, handlowej lub usługowej bez wymaganego zezwolenia – w stosunku do art. 10 ustawy pominięto warunek „wypadku mniejszej wagi” przyjmując, że zachowanie to jest wykroczeniem w każdym przypadku (art. 60 k.p.s.w. został uchylony z dniem 1 września 1998 r. przez art. 1 pkt 38 przywoływanej już ustawy z dnia 28 sierpnia 1998 r., nowelizującej prawo wykroczeń w zw. z wejściem w życie nowej kodyfikacji karnej). Tak też w przypadku, obowiązujących także obecnie: art. 133 k.w. (spekulacja biletami wstępu na imprezy, bez względu na ich wartość); art. 136 k.w. (usuwanie oznaczeń z towarów, bez względu na ich wartość); art. 138 (żądanie i pobieranie za świadczenie zapłaty wyższej od obowiązującej, bez względu na wartość nadwyżki).

<sup>459</sup> Poprzednio występkiem z art. 28 ustawy z dnia 10 grudnia 1959 r. o zwalczaniu alkoholizmu, Dz. U. z 1959 r., Nr 69, poz. 434 ze zm.

<sup>460</sup> Zob. T. Grzegorzczak (w:) T. Grzegorzczak (red.), W. Jankowski, M. Zbrojewska, *Kodeks wykroczeń. Komentarz LEX*, Warszawa 2013, s. 25.

<sup>461</sup> Poza zakresem rozważań pozostawiam problematykę kryminalizacji, dekryminalizacji i kontrawencjonalizacji w obszarze prawa pozakodeksowego. Szeroko na ten temat – zob. W. Radecki (w:) M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks...*, s. 18-32.

<sup>462</sup> Szeroko na ten temat racjonalizacji ustawy z 1966 r. zob. J. Skupiński, *Przekazanie niektórych drobnych przestępstw...*, s. 106-108; Autor przywołuje w swoich analizach głosy z dyskusji nad projektem ustawy z 1966 r. oraz uzasadnienie projektu. Przedstawioną poniżej prezentację przyczyn przeniesienia niektórych drobnych przestępstw do wykroczeń opieram na tej publikacji.



podyktowane względami polityczno-kryminalnymi. Na pewno wynikiem wprowadzenia przepoławień było złagodzenie sankcji za te zachowania, które uznano za wykroczenia. Paradoksalnie jednak ustawodawca miał na celu faktyczne zaostrzenie reżimu odpowiedzialności za czyny „przekazane”, w stosunku do tego, jaki istniał przed wejściem w życie nowej ustawy. Spodziewanymi przez ustawodawcę konsekwencjami miało być rozszerzenie ścigania i zaostrzenie realnej dolegliwości ponoszonej przez sprawcę. W stanie prawnym sprzed wejścia w życie ustawy z 1966 r. czyny, które objęto na gruncie tej ustawy „przekazaniem”, były postrzegane jako drobne, o nieznacznej wadze. W konsekwencji w takich sprawach często umarzano postępowanie. Jeśli natomiast dochodziło do skazania sprawcy, to najczęściej wymierzano mu kilkumiesięczną karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania oraz grzywnę nie przekraczającą kilkuset złotych<sup>463</sup>. Ustawodawca zasadnie założył, że po „przekazaniu” tych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego ich ranga ulegnie zasadniczej zmianie. Z najdrobniejszych przestępstw stawały się bowiem najpoważniejszymi wykroczeniami.

Za przepoławieniami przemawiały wreszcie racje *stricte* praktyczne. Przekazanie wybranych drobniejszych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa kolegów oznaczało odciążenie od tych spraw sądów. Uznano, że wpłynie to na zwiększenie dynamiki postępowań, co będzie sprzyjało lepszemu efektowi generalnoprewencyjnemu stosowanych środków. Wskazywano przy tym na mniejsze koszty związane z postępowaniami karno-administracyjnymi, w porównaniu do kosztów postępowań karnych. Na pewno nie bez znaczenia był też oczywisty efekt „przekazania” w postaci spadku liczby popełnianych przestępstw, a przez to korzystniejszego obrazu skali przestępczości w kraju.

Powierzenie orzekania w sprawach czynów „przekazanych” – byłych przestępstw – organom o charakterze społecznym, rodziło też jednak oczywiste zastrzeżenia. Znamienne, że były to w zasadzie wyłącznie zastrzeżenia natury praktycznej. Najwięcej wątpliwości budziły kompetencje kadr, jakimi dysponują kolegia. Pojawiały się pytania, czy składy orzekające zdołają należycie zapewnić praworządność prowadzonych w tych sprawach postępowań oraz rozeznac je merytorycznie i ustalić adekwatne rozstrzygnięcia. Obawiano się, jak skupienie kolegów na sprawach wykroczeń „przekazanych” wpłynie na poziom orzecznictwa w sprawach „zwykłych” wykroczeń. Nie było też pewności, czy duży napływ nowych spraw nie zdestabilizuje pracy kolegów. W pewnym stopniu naprzeciw problemom praktycznym kolegów z nowymi sprawami wyszła sama ustawa, wprowadzając liczne wyłączenia stosowania przepisów art. 1-10 tak ze względów przedmiotowych, z uwagi na ich specyficzny, bardziej obciążający sposób popełnienia<sup>464</sup>, jak i ze względów podmiotowych – jeśli czyn został popełniony przez nieletniego.

Współcześnie w dyskusji nad czynami przepoławionymi dominują głosy krytyki, skierowane jednak z reguły pod adresem konkretnych rozwiązań. Jeśli chodzi o zarzuty o charakterze ogólnym pod adresem typizacji przepoławionych wskazuje

<sup>463</sup> Podają za: J. Skupiński, *Przekazanie niektórych drobnych przestępstw...*, s. 107-108.

<sup>464</sup> Opisałam je w tej części niniejszego opracowania, która dotyczy historii przepoławień.



się przede wszystkim na kryminalny charakter objętych nimi czynów, nie przystający do wykroczeń. Zachowania, które od wieków były uznawane za przestępstwa, w związku z przesunięciem części z nich do wykroczeń, ulegają degradacji. Dochodzi przez to do umniejszenia ich rangi, osłabienia ujemnej oceny oraz wrażliwości społecznej na takie naruszenia prawa<sup>465</sup>. Warto też pokreślić, że wraz z likwidacją kolegów do spraw wykroczeń i przekazaniem sądom spraw wszystkich wykroczeń – „pełnych”, w całości będących wykroczeniami i tych przepołowionych z odpowiadającymi im przestępstwami – zdezaktualizował się jeden z wiodących argumentów na rzecz przepołowień, wskazujący na odciążenie sądów od drobnych spraw, przejętych przez organy o charakterze społecznym.

## 4. Aktualne problemy związane z czynami przepołowionymi

Jak już wspomniano ustawodawca nadal chętnie korzysta z formuły czynu zabronionego przepołowionego, pomimo zgłaszanych pod jej adresem zastrzeżeń. Z niektórymi typizacjami przepołowionymi wiążą się liczne kontrowersje, zarówno natury prawnej, jak i praktycznej. W tej części swoich rozważań szerzej zarysuję te problemy, które dotyczą przepołowienia kradzieży<sup>466</sup>. Część z nich wynika ze sztywnego, kwotowego kryterium podziału tego czynu na wykroczenie i przestępstwo. Na przestrzeni kilkunastu lat od wejścia w życie Kodeksu karnego z 1997 r. doktryna i orzecznictwo borykały się też z problemem, jak kwalifikować kradzież rzeczy wartości do ustawowego progu przepołowienia popełnioną z użyciem przemocy. Konkurowały ze sobą dwa stanowiska – jedno, że to zawsze przestępstwo rozboju, drugie, że taka kradzież jest wykroczeniem.

<sup>465</sup> T. Bojarski, *Polskie prawo...*, s. 25.

<sup>466</sup> Z uwagi na ramy niniejszego opracowania byłam zmuszona dokonać wyboru problemów do szerszej analizy. Dwa z wielu pominiętych, w moim odczuciu wyjątkowo poważne, czuję się jednak w obowiązku chociaż zasygnalizować: 1. Specyficzne, niezgodne z tradycyjnym schematem tożsamości znamion, przepołowienie wypadku komunikacyjnego o charakterze *de facto*, gdyż tzw. lekkie wypadki – wywołujące skutek w postaci uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia do 7 dni – są kwalifikowane jako wykroczenia z art. 86 k.w., a ze znamion tego wykroczenia przepołowienie wypadku nie wynika w sposób oczywisty. Wskazuje się, że art. 86 k.w. jest od góry ograniczony przez skutek niezachowania należytej nieostrożności wskazany w art. 177, 174 albo 173 k.k. W k.k. z 1997 r. ta granica została przesunięta wyżej (art. 145 § 1 k.k. z 1969 r. obejmował skutki w postaci każdego, także lekkiego, uszkodzenia ciała oraz poważnej szkody w mieniu) – zob. W. Radecki (w:) M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks...*, s. 618. W efekcie *de lege lata* w przypadku tzw. lekkiego wypadku komunikacyjnego mamy do czynienia ze swoistym kuriozum systemowym, gdyż zwykłe lekkie uszkodzenie ciała jest występkiem, a ewidentnie kwalifikowane – komunikacyjne – wykroczeniem. A. Marek opowiadał się za kwalifikowaniem takich czynów z art. 157 § 2 w zw. z § 3 k.k. oraz z art. 86 k.w. w zbiegu idealnym – zob. A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 357-358; R. A. Stefański uznaje za właściwą kwalifikację wyłącznie z art. 86 k.w., zgodnie z wolą ustawodawcy – zob. R. A. Stefański (w:) R. A. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 1046. SN w 1998 r. przyjął, że lekkie wypadki stanowią wykroczenia z art. 86 k.w. (uchwała SN z 18 listopada 1998 r., I KZP 16/98, OSP 1999, nr 2, poz. 37). W związku z tym specyficznym przepołowieniem wypadku komunikacyjnego powstaje wątpliwość, jak kwalifikować lekki wypadek komunikacyjny spowodowany przez nietrzeźwego kierowcę. Zdaniem W. Radeckiego w takim przypadku wystarczą art. 178a k.k. – zob. W. Radecki (w:) M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks...*, s. 618. W mojej opinii taka kwalifikacja nie oddaje jednak w pełni specyfiki czynu sprawy, pomijając w ogóle jego skutek o charakterze zdrowotnym. 2. Publiczne nawoływanie do popełnienia przestępstwa lub przestępstwa skarbowego jest przestępstwem (kwalifikowanym z: art. 255 § 1 k.k. – jeśli dotyczy występku lub przestępstwa skarbowego; art. 255 § 2 k.k. – jeśli dotyczy zbrodni; art. 126a k.k. – jeśli dotyczy wskazanych w tym przepisie czynów przeciwko pokojowi, ludzkości oraz wojennych), a także wykroczeniem z art. 52a pkt 1 k.w. W obecnym brzmieniu art. 52 a pkt 1 k.w. w ogóle nie zawiera kryterium odgraniczenia wykroczenia od przestępstwa. W. Jankowski wskazuje, że takim kryterium mogłaby być ogólnie oceniana społeczna szkodliwość czynu. W przypadku ustalenia znikomej społecznej szkodliwości czynu sprawcę o przestępstwo należałoby umorzyc i skierować do sądu wniosek o ukaranie za wykroczenie. – zob. W. Jankowski (w:) T. Grzegorzczak (red.), W. Jankowski, M. Zbrojewska, *Kodeks...*, s. 241-242. Jestem zdania, że obecny stan regulacji podstaw odpowiedzialności za nawoływanie do popełnienia przestępstwa rodzi poważne wątpliwości, co do zgodności z konstytucyjną zasadą określoności przestępstwa.



#### 4.1. Problemy wynikające ze sztywnego kryterium przepoławienia

Przesunięcie wybranych drobnych czynów kryminalnych do wykroczeń, przy utrzymaniu zakazu karnego dla poważniejszych czynów tego samego typu, z reguły miało i ma charakter „mechaniczny”, z powodu sztywnych kryteriów przepoławienia. Ze względu na obowiązującą zarówno w prawie karnym *sensu stricto* (prawie przestępstw), jak i w prawie wykroczeń, konstytucyjną zasadę *nullum crimen sine lege* (art. 42 ust. 1 Konstytucji RP) granice pomiędzy przestępstwem a dopełniającym je wykroczeniem muszą być precyzyjne. Zasada ustawowej określoności czynu karalnego gwarantuje bowiem adresatowi normy karnej pewność co do podstaw odpowiedzialności i konsekwencji związanych z naruszeniem normy karnej. Paradoksalnie jednak właśnie ze sztywnymi kryteriami przepoławień wiąże się większość problemów dotyczących typizacji częściowo lokowanych w prawie karnym, a częściowo w prawie wykroczeń, w tym także kradzieży.

Kradzież została objęta przepoławieniem już przez ustawę z 1966 r. i należy do czynów przepoławionych także obecnie. Do listopada 2013 r. granicę podziału dokonywanych kradzieży na przestępstwa i wykroczenia wyznaczała wartość skradzionego przedmiotu, oznaczona kwotowo. Kradzież cudzej rzeczy ruchomej wartości do 250 zł była wykroczeniem, natomiast gdy wartość przedmiotu czynu przekraczała tę kwotę, kradzież kwalifikowano jako przestępstwo<sup>467</sup>. Z dniem 9 listopada 2013 r. weszła w życie nowela do k.w., która zmieniła kryterium przepoławienia kradzieży, przyjmując, że wykroczeniem jest zabór cudzej rzeczy ruchomej w celu przywłaszczenia, jeżeli jej wartość nie przekracza 1/4 minimalnego wynagrodzenia<sup>468</sup>. Takie kryterium przepoławienia kradzieży obowiązuje obecnie.

Wprowadzone jeszcze przez ustawę z 1966 r. sztywne, kwotowe kryterium przepoławienia kradzieży i praktyka związana z kwalifikacjami konkretnych czynów oraz rozmiarem orzekanych za nie kar, zaowocowały oczywistymi, niemożliwymi do wyrugowania, negatywnymi prawidłowościami. *De facto* bardziej opłacało się sprawcom kraść rzeczy wartości niewiele powyżej ustawowego progu przepoławienia. Kradzież rzeczy o wartości niewiele poniżej progu czy granicznej była bowiem traktowana przez kolegia jako czyn bardzo poważny, za który wymierzano surową karę. Natomiast kradzież przedmiotu o wartości niewiele wyższej niż graniczna z reguły była uznawana przez prokuratorów i sędziów jako drobne przestępstwo, za które nierzadko umarzano postępowanie ze względu na znikome społeczne niebezpieczeństwo czynu. Powodowało to zupełną bezkarność sprawy przestępstwa

<sup>467</sup> Takie kryterium podziału kradzieży zostało wyznaczone przez ustawę z dnia 28 sierpnia 1998 r. o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń, ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, ustawy – Kodeks pracy i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 1998 r., Nr 113, poz. 717), która weszła w życie z dniem 1 września 1998 r. Miała ona za zadanie zapewnić synchronizację szeroko rozumianego prawa wykroczeń (materiałnego i procesowego) z nową kodyfikacją karną. Warto dodać, że identyczne kryterium przepoławienia wprowadzono w stosunku do przywłaszczenia oraz zniszczenia rzeczy.

<sup>468</sup> Art. 119 § 1 k.w. (definiujący wykroczenie kradzieży i przywłaszczenia) został zmieniony przez art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2013 r., poz. 1247. Na mocy tej samej ustawy wprowadzono próg przepoławienia na poziomie 1/4 minimalnego wynagrodzenia do pozostałych przepoławionych wykroczeń przeciwko mieniu, zawartych w rozdz. XIV k.w. (kradzież leśna – art. 120 § 1; paserstwo – art. 122 § 1 i 2; zniszczenie cudzej rzeczy – art. 124 § 1). Warto wspomnieć, że rządowy projekt tej noweli, który doprowadził ostatecznie do jej uchwalenia, przyjmował jako kryterium przepoławienia kwotę 1000 zł – zob. druk sejmowy nr 870 Sejmu VII kadencji, dostępny w Internecie pod adresem: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/Przebieg-Proc.xsp?id=61E3FB8C8853FAA8C1257AB5004F7B52>.



kradzieży. Do końca istnienia kolegiów nie udało się wypracować rozwiązania tego problemu<sup>469</sup>. Ten swoisty „paradoks opłacalności” jest obserwowany także obecnie. Sądy orzekające w sprawach o wykroczenia wymierzają za kradzieże surowe kary, w tym izolacyjną karę bezwzględnego aresztu, gdyż stanowią one jedne z najcięższych wykroczeń. Sądy orzekające w sprawach o przestępstwa traktują kradzież rzeczy o wartości tuż powyżej progu przepołowienia łagodnie, co najwyżej orzekając karę pozbawienia wolności w zawieszeniu albo wręcz dochodzi w takich sprawach do umorzenia postępowania ze względu na znikomą społeczną szkodliwość czynu<sup>470</sup>. Moim zdaniem ten paradoks powinien zostać wyeliminowany poprzez likwidację przepołowień. Tymczasem za środek zaradczy uznano podwyższenie granicy przepołowienia, którą związane z kwotą 1/4 minimalnego wynagrodzenia. W roku 2016 r. tak ustalona graniczna wartość przedmiotu kradzieży wynosi 462 zł 50 gr<sup>471</sup>. Nowe kryterium przepołowienia z pewnością nie wyeliminuje zasygnalizowanego problemu. Spowoduje jedynie jego swoiste „przesunięcie”, gdyż paradoks opłacalności będzie dotyczył poważniejszych czynów. Z perspektywy systemowej ta wyższa granica przepołowienia jest nawet gorszym rozwiązaniem, gdyż może prowadzić do uznawania przez sądy karne za bagatelne kradzieże rzeczy o prawie dwukrotnie wyższej wartości niż dotychczas. Na pewno jednak pozwoli ona na wymierzanie kar za wykroczenia kradzieży większej grupie sprawców, o co ewidentnie chodziło ustawodawcy.

Oprócz wskazanego wyżej problemu ze sztywnym kryterium przepołowienia może się wiązać szereg innych nieprawidłowości. Pojawia się ryzyko specyficznego „błędu” sprawcy kradzieży, który chce dokonać zaboru rzeczy o ściśle określonej wartości, a już po jego zatrzymaniu okazuje się, że ta wartość jest inna niż obliczył. Jest to możliwe zwłaszcza w dużych sklepach, w których modyfikacje cen towarów mają miejsce często i zdarza się, że czytnik cen wskazuje inną kwotę niż kasa. Po złapaniu złodzieja może się więc okazać, że popełnił przestępstwo, a planował wykroczenie... Jak potraktować taki błąd? To specyficzny wariant błędu co do faktu. Taki błąd został uregulowany zarówno w Kodeksie karnym<sup>472</sup> (art. 28 § 1), jak i w Kodeksie wykroczeń (art. 7 § 2). W obu kodeksach przepisy mają obecnie odmienne brzmienie, ale ich konsekwencje są zasadniczo zbieżne, tj. taki błąd prowadzi do wyłączenia odpowiedzialności za przestępstwo/wykroczenie umyślne. Wskazany błąd sprawcy co do wartości przedmiotu kradzieży wymyka się jednak tym regulacjom. Ma mieszaną, prawnokarno-wykroczeniową naturę, tak jak czyny przepołowione. Jak ustalić jego konsekwencje? W analizowanym przypadku niewątpliwie nie możemy przypisać sprawcy przestępstwa kradzieży, bo nie obejmował go swoją umyślnością. Zamiar sprawcy dotyczył wykroczenia kradzieży i jego czyn należy zakwalifikować jako wykroczenie. Natomiast w przypadku, gdy sprawca planował dokonać przestępstwa

<sup>469</sup> Zob. W. Radecki (w:) M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks...*, s. 13-14.

<sup>470</sup> Por. Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów na interpelację nr 17117 w sprawie zwiększenia kwoty granicznej, od jakiej czyn zabroniony będzie kwalifikowany jako przestępstwo, dostępną w Internecie pod adresem: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/Interpelacja.Tresc.xsp?key=545E8697>

<sup>471</sup> Minimalne wynagrodzenie w 2016 r. wynosi 1850 zł; zostało ustalone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 września 2015 r. w sprawie minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2016 r., Dz. U. z 2015 r., poz. 1385.

<sup>472</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej też – k.k.



kradzieży, tj. kradł z pełnym przekonaniem, że wartość towaru przewyższa ustawowy próg, a przez nieuwzględnioną jeszcze na etykietach obniżkę ceny towaru jego czyn faktycznie wyczerpał jedynie znamiona wykroczenia, należy mu przypisać usiłowanie przestępstwa kradzieży. W sytuacji natomiast, gdy sprawca chce ukraść określony towar nie mając pewności, co do jego ceny i bez względu na nią, należy mu przypisać taką kradzież, jaką rzeczywiście popełnił, tj. przestępstwo albo wykroczenie. Dopuszcza się bowiem czynu w zamiarze niby-ewentualnym, będącym odmianą zamiaru bezpośredniego<sup>473</sup>. Nieodparcie nasuwa się jednak refleksja, że można byłoby w prosty sposób uniknąć takich problemów rezygnując z przepoławień.

Trudności i ryzyko pewnych nadużyć w praktyce może też powodować obecne kryterium przepoławienia kradzieży. Ma ono bowiem specyficzny, „odnawialny” charakter, gdyż co roku z dniem 1 stycznia dochodzi do zmiany kwoty minimalnego wynagrodzenia. Zachodzi tym samym zmiana normatywna w odniesieniu do kradzieży i innych czynów zabronionych przepoławionych w oparciu o kryterium 1/4 minimalnego wynagrodzenia. Przy wzroście minimalnego wynagrodzenia, co dotychczas jest regułą, następuje „przesunięcie” części zakazów karnych z k.k. do k.w., czyli dekryminalizacja połączona z kontrawencjonalizacją. Gdyby doszło do obniżenia kwoty minimalnego wynagrodzenia, zaszedłby odwrotny proces. Obydwa warianty zmiany normatywnej mogą prowadzić do istotnych perturbacji w praktyce. Wzrost kwoty minimalnego wynagrodzenia, z którym będą związane przesunięcia części kradzieży do kategorii wykroczeń, może rodzić ryzyko przeciągania sprawy przez sprawcę na termin po 1 stycznia, kiedy trzeba ją będzie zakwalifikować jako wykroczenie.

#### 4.2. Problemy wynikające z wątpliwości co do kryterium przepoławienia

Innego rodzaju problemy powstają w przypadku, gdy ustawa pozostawia wątpliwość co do granicy przepoławienia. Tak stało się w przypadku rozboju, w związku z wejściem w życie Kodeksu karnego z 1997 r.

Na gruncie ustawy z 1966 r. nie było wątpliwości, że kradzież z użyciem przemocy nie podlega przepoławieniu. Zgodnie z art. 16 § 3 ustawy, jej przepisy nie znajdowały zastosowania, gdy sprawca używał przemocy lub groził użyciem natychmiastowego gwałtu na osobie albo doprowadził człowieka do stanu nieprzytomności lub bezbronności, aby zabrać innej osobie cudze mienie ruchome w celu przywłaszczenia. Analogiczne wyłączenie przewiduje art. 130 § 3 k.w., zgodnie z którym nie stosuje się przepisów o wykroczeniu kradzieży, jeżeli sprawca używa gwałtu na osobie albo grozi jego natychmiastowym użyciem, a także gdy doprowadza człowieka do stanu nieprzytomności lub bezbronności. W czasie obowiązywania Kodeksu karnego z 1969 r.<sup>474</sup> jednoznacznie interpretowano art. 130 § 3 k.w. jako wyłączenie przepoławienia w stosunku do rozboju. Wraz z wejściem w życie Kodeksu karnego z 1997 r. pojawiły się jednak kontrowersje wokół przepoławienia rozboju. Okazało się

<sup>473</sup> Zob. L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2015, s. 84-85.

<sup>474</sup> Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny, Dz. U. z 1969 r., Nr 13, poz. 94, ze zm., dalej – k.k. z 1969 r. K.k. z 1969 r. obowiązywał do 1 stycznia 1970 r. do 31 sierpnia 1998 r. Został zastąpiony przez obecnie obowiązujący k.k. z 1997 r.

bowiem, że ustawodawca w nowym kodeksie dokonał modyfikacji brzmienia przepisu definiującego to przestępstwo, zastępując znamię „gwałt na osobie” znamieniem „przemoc wobec osoby”. Było to efektem usunięcia z katalogu przestępstw kradzieży szczególnie zuchwałej (art. 208 k.k. z 1969 r.), za którą uznawano właśnie przypadki kradzieży z użyciem przemocy o mniejszym natężeniu niż gwałt. Tej zmianie nie towarzyszyła stosowna modyfikacja art. 130 § 3 k.w. W konsekwencji wyłączenie uregulowane w tym przepisie straciło swój jednoznaczny charakter.

W literaturze przedmiotu zajmowano różne stanowiska w sprawie przepoławienia rozbój<sup>475</sup>. Te rozbieżności przekładały się także na praktykę sądową. Znalazły swój wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Można nawet mówić o dwóch liniach orzeczniczych SN w tej materii. W jednej przyjmowano, że „gwałt na osobie” i „przemoc wobec osoby” nie są pojęciami tożsamymi<sup>476</sup>. W świetle tej interpretacji rozbój podlegał przepoławieniu w oparciu o dwa kryteria – wartość skradzionej rzeczy i stopień intensywności przemocy. W drugiej linii orzeczniczej SN, uznawano tożsamość pojęć „gwałt na osobie” i „przemoc wobec osoby”, wykluczając tym samym przepoławienie rozbój<sup>477</sup>.

Istniejące rozbieżności Sąd Najwyższy rozstrzygnął ostatecznie uchwałą składu siedmiu sędziów z 17 grudnia 2008 r.<sup>478</sup>, w której przyjęto, że znaczenie normatywne określeń „przemoc wobec osoby”, użytego w art. 280 § 1 k.k., oraz „gwałt na osobie”, użytego w art. 130 § 3 k.w., jest tożsame. Tej uchwale nadano moc zasady prawnej. Przesądzone tym samym ostatecznie, że rozbój nie podlega przepoławieniu, niezależnie od wartości skradzionej rzeczy i poziomu intensywności przemocy użytej przez sprawcę. Ta interpretacja, za którą przemawiają wyniki wykładni systemowej i celowościowej, nadal jednak budzi zastrzeżenia<sup>479</sup>. Kres dyskusji o przepoławieniu rozbój powinien położyć ustawodawca, zastępując użyte w art. 130 § 3 k.w. pojęcie „gwałt na osobie”, pojęciem „przemoc wobec osoby”<sup>480</sup>.

Już sam fakt, że na kanwie spornych przepisów przez dziesięć lat istniały tak istotne rozbieżności w prawnej ocenie rozbój, stanowi ważki argument przemawiający na rzecz likwidacji przepoławień. Prosta analiza sankcji za przestępstwo rozbój, odzwierciedlającej ciężar tego naruszenia, prowadzi do wniosku, że rozbój jest czynem kryminalnym o bardzo poważnym charakterze i absolutnie nie powinien podlegać przepoławieniu. Rozbój w typie podstawowym jest zagrożony karą pozbawienia wolności od 2 do 12 lat (art. 280 § 1 k.k.). W przypadku rozbój nawet wypadek mniejszej wagi (typ uprzywilejowany przestępstwa) jest zagrożony karą

<sup>475</sup> Przeważały opinie, że pojęcia „gwałt na osobie” i „przemoc wobec osoby” należy rozumieć synonimicznie. Takie stanowisko zajął m.in. M. Bielski, który w artykule pt. *Wokół „przepoławionego” charakteru przestępstwa rozbój*, Prok. i Pr. 2009 r., nr 2, s. 89-101, dokonał syntetycznego przeglądu argumentów prezentowanych w doktrynie i w orzecznictwie „za” i „przeciw” utożsamianiu obu spornych pojęć. Szeroko na temat przepoławienia rozbój zob. także: M. Bojarski (w.): M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks...*, s. 806-814.

<sup>476</sup> Zob. uchwała z 21 marca 2007 r., I KZP 39/06, OSNKW 2007, nr 4, poz. 30, która odwołuje się do wcześniejszych orzeczeń SN z tej linii.

<sup>477</sup> Zob. uchwała z dnia 30 czerwca 2008 r., I KZP 10/08, OSNKW 2008, nr 7, poz. 53.

<sup>478</sup> Uchwała z dnia 17 grudnia 2008 r., I KZP 27/08, OSNKW 2009, nr 1, poz. 1.

<sup>479</sup> Zob. L. Wilk (w.): M. Królikowski, R. Zawłocki, *Kodeks karny. Część szczególna, Tom II, Komentarz do art. 222-316*, Warszawa 2013, s. 572; K. Grzegorzczak, *Glosa do uchwały SN z 17 grudnia 2008 r.*, I KZP 27/08, WPP 2009, Nr 1, s. 132.

<sup>480</sup> Tak B. Michalski (w.): R. Zawłocki (red.), *System Prawa Karnego, t. 9. Przestępstwa przeciwko mieniu i gospodarstwu*, Warszawa 2011, s. 173.



pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5 (art. 283 k.k.). Najsurowszą karą za wykroczenie kradzieży – alternatywną dla grzywny i ograniczenia wolności – jest areszt, w wymiarze od 5 do 30 dni.

## Podsumowanie

Proces rozwarstwiania przestępstw, przesuwania części zachowań naruszających normę prawnokarną do sfery prawa wykroczeń, trwa nadal. W mojej ocenie jest jednym ze zjawisk, które destabilizują system prawa wykroczeń. Większość wykroczeń ma naturę przekroczeń porządkowych. W zestawieniu z przestępstwami wykazują one wyraźne różnice jakościowe. Natomiast te wykroczenia, które mają charakter kryminalny, różnią się od występków jedynie ilościowo. W konsekwencji system prawa wykroczeń zbudowany zarówno z typizacji o charakterze porządkowym, jak i z naruszeń o charakterze kryminalnym, wykazuje niepokojącą podatność na zmiany w kierunku zaostrzania poziomu represyjności. Kolejne przesunięcia czynów karalnych z kategorii przestępstw do kategorii wykroczeń, chętnie nagłaśniane przez media, powodują, w odbiorze społecznym, zacieranie różnic jakościowych pomiędzy przestępstwami i wykroczeniami, w związku z ekspozycją różnic ilościowych. Stąd prosta droga do uczynienia z prawa wykroczeń „małego” prawa karnego. Czy byłoby to dobre rozwiązanie? Jestem zdania, że nie. Uważam, że prawo wykroczeń powinno regulować wyłącznie odpowiedzialność penalną za naruszenia natury porządkowej. Naruszenia natury kryminalnej natomiast powinny „wrócić” do prawa karnego jako drobne występk<sup>481</sup>. Pozwoliłoby to, przynajmniej w pewnym stopniu, uporządkować system szeroko rozumianego – obejmującego przestępstwa i wykroczenia – prawa karnego. Dla rozwiązania dwóch oczywistych problemów, które muszą się wiązać z likwidacją przepoławień – większego obciążania pracą sądów i większej liczby skazań – warto rozważyć przeszczepienie na grunt prawa karnego karnoskarbowej instytucji dobrowolnego poddania się odpowiedzialności<sup>482</sup>. Udzielenie przez sąd zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności nie wiąże się ze skazaniem. Mogłoby zostać uzależnione od naprawienia szkody przez sprawcę, co zapewniłoby skompensowanie strat pokrzywdzonemu. Sąd wymierzałby w tym trybie wyłącznie karę grzywny, w rozmiarze ustalonym w drodze negocjacji pomiędzy organem postępowania przygotowawczego a sprawcą. Dobrze przeprowadzone negocjacje w sprawach, w których winny nie budzi wątpliwości, zapewniałyby powodzenie tego trybu postępowania i ograniczałyby etap postępowania sądowego do absolutnego minimum, tj. udzielenia na posiedzeniu zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności na wynegocjowaną karę.

Poza zakresem moich analiz pozostawiłam problematykę kryminalizacji, dekryminalizacji i kontrawencjonalizacji w obszarze prawa pozakodeksowego. Warto

<sup>481</sup> Warto tu wskazać, że projekt Kodeksu wykroczeń opracowany w lipcu 1996 r. przez Zespół do spraw Ujednolicenia Rozwiązań Prawa Karnego i Prawa o Wykroczeniach powołany w listopadzie 1989 r. przez Ministra Sprawiedliwości likwidował kategorię czynów przepoławionych – zob. W. Radecki (w.): M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks...*, s. 85-91.

<sup>482</sup> Taką propozycję wysunęła O. Sitarz w: *Kilka refleksji na temat likwidacji tzw. czynów przepoławionych*, Prok. i Pr. 2006, Nr 11, s. 170.



jednak zwrócić uwagę, że w okresie obowiązywania k.w. przesunięcia pomiędzy pozakodeksowym prawem karnym a pozakodeksowym prawem wykroczeń wykazywały zmienność tendencji. Do końca lat 80-tych można mówić o postępującym procesie kontrawencjonalizacji. Lata 90-te przyniosły przeciwną tendencję oraz postępujące zjawisko pewnego odwrotu od penalnych – karnych i wykroczeniowych – środków reakcji na naruszenia definiowane w ustawach dodatkowych w kierunku tzw. deliktów prawa administracyjnego, zagrożonych często bardzo surowymi karami pieniężnymi<sup>483</sup>. Proces ustanawiania przez ustawodawcę deliktów administracyjnych na obszarach tradycyjnie wiązanych z szeroko rozumianym prawem karnym – obejmującym prawo karne i prawo wykroczeń – na przestrzeni kilkunastu lat przybrał takie rozmiary, że w 2004 r. w monografii D. Szumiło-Kulczyckiej pojawił się na ich określenie osobny termin „prawo administracyjno-karne”<sup>484</sup>.

Tendencja do „zawłaszczania” tradycyjnie karnych obszarów regulacji przez przepisy wprowadzające odpowiedzialność administracyjno-karną za delikty administracyjne występuje także obecnie<sup>485</sup>. Spojrzenie na te procesy skłania do refleksji, że – podobnie jak tworzenie czynów zabronionych przepołowionych – przyczyniają się one do destabilizacji systemu polskiego prawa wykroczeń. Konstatacja tego faktu nasuwa pytanie o kształt polskiego prawa wykroczeń. W obliczu zmiennych tendencji, jeśli chodzi o przesunięcia czynów pomiędzy prawem karnym a prawem wykroczeń oraz postępującego, niepokojącego<sup>486</sup> procesu „zawłaszczania” przez prawo administracyjno-karne obszarów regulowanych tradycyjnie przez prawo karne, potrzeba odpowiedzi na to pytanie staje się pilna.

<sup>483</sup> Szeroko na ten temat – zob. W Radecki (w:) M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks...*, s. 19-41.

<sup>484</sup> Zob. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Warszawa 2004, s. 29.

<sup>485</sup> Z najnowszych inicjatyw warto przywołać projektowaną w 2013 r. zmianę znacznej liczby pozakodeksowych wykroczeń skierowanych przeciwko dobrom, których ochrona jest w przeważającej mierze zadaniem prawa administracyjnego, na delikty prawa administracyjnego zagrożone karą pieniężną. Jeśli chodzi o racjonalizację tego przedsięwzięcia, na pierwszy plan wysunięto argumenty natury praktycznej, wskazując na utrudnienia w prawidłowej, terminowej pracy sądów rejonowych związane z utrzymującym się znacznym – na poziomie około 500 tysięcy rocznie – wpływem spraw o wykroczenia – zob. Projekt założeń projektu ustawy o zmianie zasad ponoszenia odpowiedzialności za niektóre zachowania stanowiące wykroczenia oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia z dnia 17 czerwca 2013; sygn. DPK-I-401-1/12; dostępny w Internecie pod adresem [radalegisacyjna.gov.pl](http://radalegisacyjna.gov.pl).

<sup>486</sup> To proces niepokojący przede wszystkim z uwagi na brak odpowiednich – materialnoprawnych i procesowych – standardów gwarancyjnych w stosunku do podmiotu, na który nakładana jest kara pieniężna za delikt administracyjny. Na ten temat zob. uwagi M. Król-Bogomilskiej, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001, s. 233-238; też, *Zwalczanie karteli w prawie antymonopolowym i karnym*, Warszawa 2013, s. 170-194. Autorka poczyniła je wprawdzie w odniesieniu do praktyk ograniczających konkurencję, ale mają charakter uniwersalny.





dr Marta Kolendowska-Matejczuk<sup>487</sup>

## Proporcjonalność przyjętej przez ustawodawcę kary aresztu za popełnienie wykroczenia

W obowiązującym stanie prawnym<sup>488</sup> w katalogu kar za popełnienie wykroczenia ustawodawca przewidział obok kary ograniczenia wolności, grzywny i nagany, również karę aresztu (art. 18 Kodeksu wykroczeń), która trwa najkrócej 5, a najdłużej 30 dni i wymierza się ją w dniach (art. 19 k.w.). Jak słusznie wskazuje się w orzecnictwie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. III KK 280/11<sup>489</sup>; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. II KK 121/14<sup>490</sup>), ustawodawca, formułując w art. 18 k.w. katalog kar, ułożył je w kolejności od najsurowszej (areszt) do najłagodniejszej (nagana). Nadmienić również w tym miejscu wypada, że prócz samoistnej kary aresztu ustawodawca wprowadził także do systemu prawa wykroczeń tzw. zastępczą karę aresztu<sup>491</sup>.

Jak podnosi A. Marek, stosowanie kary aresztu wobec sprawców naruszeń prawa, których nie zalicza się do przestępstw, od dawna budziło i budzi poważne wątpliwości, aczkolwiek kara ta ma w prawie polskim swoją tradycję. Przewidywało ją dość szeroko, na ogół alternatywnie z karą grzywny, prawo wykroczeń z 1932 r., natomiast na mocy ustawy o orzecnictwie karno-administracyjnym z 15 grudnia 1951 r. kara aresztu za wykroczenia została zniesiona, a w jej miejsce ustawodawca wprowadził karę pracy poprawczej. Jednakże wprowadzona w miejsce aresztu kara pracy poprawczej nie zdała w praktyce egzaminu i na mocy ustawy z dnia 2 grudnia 1958 r. ustawodawca przywrócił karę aresztu, którą jednak kolegia do spraw wykroczeń mogły orzekać tylko w wypadkach taksatywnie wyliczonych w ustawie. Kodeks wykroczeń z 20 maja 1971 r. umieścił karę aresztu w katalogu kar zasadniczych i również miała być ona orzekana wyjątkowo<sup>492</sup>. Obowiązujący Kodeks wykroczeń rozszerzył

<sup>487</sup> Zastępca Dyrektora Zespołu Prawa Karnego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich; Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie. Adwokat.

<sup>488</sup> Stan publikacji na dzień 9 maja 2016 r.

<sup>489</sup> Publ. LEX nr 1055029.

<sup>490</sup> Prok. i Pr. – wkł. 2014/10/10, LEX nr 1482366.

<sup>491</sup> W myśl art. 23 § 1 k.w. „Jeżeli ukarany uchyła się od odbywania kary ograniczenia wolności lub wykonania nałożonych na niego obowiązków, a także w przypadku gdy ukarany wykonał część kary ograniczenia wolności, sąd zarządza wykonanie zastępczej kary aresztu w wymiarze odpowiadającym karze ograniczenia wolności pozostającej do wykonania, przyjmując, że jeden dzień zastępczej kary aresztu jest równoważny dwóm dniom kary ograniczenia wolności”.

<sup>492</sup> A. Marek, *Prawo wykroczeń (materiał i procesowe)*, Warszawa 2012, s. 79.

możliwości orzekania kary aresztu wobec sprawców ukaranych co najmniej dwukrotnie za podobne wykroczenia umyślne, co obejmuje także wypadki, gdy wykroczenie popełnione w warunkach recydywy zagrożone jest karą łagodniejszą (por. art. 38 k.w.), co jak twierdzi Andrzej Marek miało realizować leżącą u podstaw tego Kodeksu ideę stosowania surowej represji wobec recydywistów szczególnych, powracających do podobnych wykroczeń, jednakże, zdaniem tego Autora, „wobec braku możliwości stwierdzenia recydywy wykroczeń podobnych (ukarania za wykroczenie z reguły nie podlegają notowaniu w rejestrze skazanych) uregulowanie to nie ma uzasadnienia, stanowiąc zbędną replikę instytucji Kodeksu karnego”<sup>493</sup>.

Co istotne, w art. 10 § 3 k.w. ustawodawca przyjął, że karę aresztu orzeczoną za wykroczenie uważa się za karę tego samego rodzaju, co kara pozbawienia wolności orzeczona za przestępstwo. Powyższe, po pierwsze, oznacza, że ustawodawca zdaje sobie sprawę z dolegliwości, jakie generuje względem jednostki ta kara, a po drugie, rozważania poświęcone w orzecznictwie i doktrynie problematyce kary pozbawienia wolności można w wielu aspektach odnieść do kary aresztu. Zadać należy zatem pytanie, czy przyjęta przez ustawodawcę kara aresztu za popełnienie wykroczenia jest proporcjonalna, tj. w szczególności, czy zachowana jest symetria między zakładanym celem regulacji a ciężarem nałożonym na jednostkę?

Udzielając odpowiedzi na tak postawione pytanie, w pierwszej kolejności zaakcentować należy, że jak słusznie wskazuje K. Wojtyczek, jednym z elementów składających się na suwerenność państwa jest prawo karania, tj. prawo ustanawiania, wymierzania i wykonywania kar za zachowania naruszające normy prawne, jednakże omawiane uprawnienie nie może być wykonywane w sposób dowolny. Regulacje prawnokarne muszą być zgodne bowiem z normami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę praw człowieka, a do najważniejszych zasad konstytucyjnych wyznaczających granice prawa karania oraz wszelkich innych form ingerencji państwa w sferę praw i interesów jednostki, należy właśnie zasada proporcjonalności<sup>494</sup>.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywał, że zawarta w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności w aspekcie formalnym wymaga, aby ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw wprowadzane były w formie ustawy, co wyklucza wprowadzanie ich w aktach niższej rangi. Zasada ta w aspekcie materialnym dopuszcza ustanawianie tylko takich ograniczeń, które nie naruszają istoty danej wolności lub prawa podmiotowego i tylko wtedy, gdy istnieje konieczność ich wprowadzenia w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Zakres wprowadzanych ograniczeń powinien być proporcjonalny, tzn. konieczny dla realizacji określonego celu. W związku z tym wprowadza się trzy kryteria: przydatności, konieczności i proporcjonalności przyjmowanych ograniczeń. Ingerencja taka jest

<sup>493</sup> *Ibidem*, s. 80.

<sup>494</sup> K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności jako granica prawa karania* (w:) A. Zoll (red.), *Racjonalna reforma prawa karnego*, Warszawa 2001, s. 297.



zatem dopuszczalna, jeżeli jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, a jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela. Ograniczenia wolności i praw jednostki ze względu na ochronę wartości wyliczonych art. 31 ust. 3 Konstytucji bądź wskazanych w szczegółowych przepisach Konstytucji, muszą więc czynić zadość zasadzie proporcjonalności (wyrok TK z dnia 29 września 2008 r., sygn. akt SK 52/05<sup>495</sup> i cytowane tam orzeczenia TK oraz stanowiska doktryny).

Jak słusznie podnosi K. Wojtyczek, wywodzona z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada:

1. przydatności – nakazuje prawodawcy wybór takich środków działania, które są w stanie doprowadzić do zamierzonego celu. Zasada ta wyraża wymóg racjonalności instrumentalnej. Przyjęcie tej zasady oznacza odrzucenie absolutnych teorii kary, w szczególności teorii odpłaty, albowiem karę na gruncie Konstytucji można usprawiedliwić wyłącznie osiągnięciem określonych celów społecznych. Z zasady przydatności wynika, że ograniczenia praw człowieka mogą zostać usprawiedliwione wyłącznie koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, środowiska, zdrowia, moralności publicznej lub wolności i praw innych osób. Ocena przydatności ingerencji prawnokarnej obejmuje zaś dwa ściśle ze sobą związane aspekty, tj. przydatności kryminalizacji danego zachowania oraz przydatności danej sankcji karnej; „wymóg przydatności musi zostać spełniony nie tylko przez zakaz określonego zachowania pod groźbą kary, ale również karę przewidzianą na wypadek naruszenia danego zakazu. Dotyczy to nie tylko rodzaju i granic kar, ale również ustawowych zasad ich wymierzania i wykonywania. Ustawowe zasady wymierzania i wykonywania kar muszą być określone w taki sposób, aby umożliwiały realizację celów ustawy karnej”<sup>496</sup>;
2. konieczności – nakazuje wybór środków najmniej uciążliwych dla jednostki. Ustanowienie określonych sankcji karnych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy kary mniej surowe nie pozwalają osiągnąć określonych skutków. Powyższe oznacza, że jeśli te same skutki można osiągnąć przy pomocy kar łagodniejszych, to kary surowsze nie spełniają kryterium konieczności. Nadmierna punitywność ustawy karnej może stanowić wówczas podstawę do stwierdzenia jej niezgodności z Konstytucją. Co istotne, ocena surowości kary nie może ograniczać się do rodzajów i granic kar, ale musi również obejmować zasady ich wymierzania i wykonywania<sup>497</sup>;
3. proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu – wymaga nie tylko od twórców, ale też i od stosujących prawo, aby efekty regulacji pozostawały w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela. „Proporcja taka zostaje zachowana tylko wtedy, gdy realizacja wartości chronionej konstytucyjnie wymaga podjęcia ingerencji w wartości znajdujące się u podstaw

<sup>495</sup> Publ. OTK-A z 2008 r. Nr 7, poz. 125.

<sup>496</sup> K. Wojtyczek, *Zasada...*, s. 297-300.

<sup>497</sup> *Ibidem*, s. 301-302 i cyt. tam poglądy doktryny.

danego prawa człowieka. Zasadę proporcjonalności w ścisłym tego słowa można zatem wyrazić inaczej jako wymóg zachowania odpowiedniej proporcji między dobrami, których dana ingerencja dotyczy, a dobrami, które ta ingerencja chroni<sup>498</sup>. Kryminalizacja stanowi zawsze ingerencję w dwojakiego rodzaju dobra tj. w wolność jednostki w określonej sferze życia, a także w dobra, których dotyczy ustanowiona kara, a więc przede wszystkim w wolność osobistą, cześć, własność, wolność wykonywania zawodu. „Zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu stanowi podstawę do oceny zarówno zakresu kryminalizacji, jak i surowości samej kary (...) Stosowanie zasady proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu wymaga zawsze <ważenia> dóbr – z jednej strony dóbr, które ingerencja organów władzy publicznej ma chronić, z drugiej – dóbr, które dana ingerencja narusza (...) Im cenniejsza jest dana wartość, którą narusza dana ingerencja i im wyższy stopień naruszenia, tym cenniejsza musi być wartość, którą dana ingerencja ma chronić i tym wyższy stopień realizacji tej drugiej wartości (...) W doktrynie przyjmuje się, że rozstrzygnięcie kolizji dóbr jest możliwe wyłącznie w odniesieniu do określonej sytuacji faktycznej. Przy ocenie konstytucyjności normy prawnej nie chodzi o jednostkową sytuację faktyczną, ale o pewną klasę sytuacji faktycznych, w których dana norma prawna znajduje zastosowanie<sup>498</sup>”.

Odnosząc zdefiniowane powyżej i składające się na zasadę proporcjonalności kryteria do problematyki ujęcia wśród katalogu kar za wykroczenia tej najbardziej dolegliwej, tj. kary aresztu, zaakcentować po pierwsze należy, że jak podkreśla się w doktrynie, wykroczenia stanowią „drobne czyny karalne”, oddzielone od przestępstw i poddane odrębnej normatywnej regulacji<sup>499</sup>. Jednym z kryteriów różniących przestępstwa od wykroczeń jest kryterium zagrożenia karą. Jak wskazuje A. Marek, kryterium zagrożenia karą – jako rozgraniczające przestępstwa i wykroczenia, mające charakter formalny (ustawowy), nie wyjaśnia merytorycznych racji, z powodu których określony czyn zabroniony zagrożony jest taką, a nie inną karą i należy do kategorii wykroczeń albo przestępstw<sup>500</sup>. Wyjaśnienie tych racji daje kryterium materialne – odwołujące się do społecznej szkodliwości czynu zabronionego jako przestępstwo albo jako wykroczenie. Wykroczenia różnią się od przestępstw niższym stopniem społecznej szkodliwości, co bynajmniej nie oznacza, że w każdym wypadku musi to być stopień „znikomy”, a jedynie to, że znikomość społecznej szkodliwości nie pozbawia czynu zabronionego materialnej cechy wykroczenia<sup>501</sup>. Czyny stanowiące wykroczenia mają z założenia mniejszy ładunek społecznej szkodliwości, niż przestępstwa<sup>502</sup>. Jak podkreśla T.H. Grzegorzczak, „Wykroczenia to, najogólniej

<sup>498</sup> *Ibidem*, s. 303-306 i cyt. tam poglądy doktryny.

<sup>499</sup> Jak wskazuje A. Marek, obowiązujące prawo wykroczeń jest gałęzią szeroko pojętego prawa karnego (prawo karne *sensu largo*) objętą odrębną kodyfikacją i w istocie jest ono jego przedłużeniem i dopełnieniem. Podstawową funkcją prawa wykroczeń jest „ochrona stosunków społecznych przed naruszeniami porządku prawnego, które wprawdzie nie zawierają tego nasilenia społecznej szkodliwości, jak przestępstwa (zbrodnie i występki), ale które przez swoją częstotliwość stanowią istotne zagrożenie dla ładu i porządku prawnego. Tak określona funkcja ochronna prawa wykroczeń wiąże się z właściwą temu prawu funkcją prewencyjnowychowawczą” (w.): A. Marek, *Prawo wykroczeń* ..., s. 1 i 2.

<sup>500</sup> A. Marek, *Prawo wykroczeń*..., s. 5.

<sup>501</sup> *Ibidem*.

<sup>502</sup> P. Kozłowska-Kalisz, *Komentarz do art. 1 Kodeksu wykroczeń*, LEX 2009.



ujmując, drobne naruszenia prawa (...) wykroczenia w Polsce w obecnym stanie prawnym obejmują zarówno naruszenia o charakterze administracyjnym, jak i w szerszym niż ongiś zakresie naruszenia o charakterze kryminalnym. Wykroczenia pozostają jednak nadal odrębną od przestępstw kategorią czynów zabronionych. Są to czyny zabronione przez ustawę, cechujące się jednak generalnie mniejszą szkodliwością społeczną niż przestępstwa, co nie oznacza, że niektórych z nich nie może cechować szkodliwość wyższa niż szkodliwość niektórych przestępstw. Jednakże, jeśli uwzględni się, że w obu tych sferach prawa, czyli karnym i wykroczeń, penali- zuje się zarówno naruszenia administracyjnoprawne (przeważające jednak w prawie wykroczeń), jak i kryminalne (przeważające, co naturalne, w prawie karnym), to nie powinno budzić wątpliwości, że w każdej z tych grup naruszenia ujęte jako przestęp- stwa są czynami o wyższym stopniu szkodliwości społecznej niż naruszenia z tejże grupy będące wykroczeniami (...)”<sup>503</sup>.

A. Marek zaznacza, że podstawowym środkiem (aczkolwiek nie jedynym) prze- ciwdziałania wykroczeniom są kary<sup>504</sup>. Zgodnie z treścią art. 33 § 1 i 2 k.w.<sup>505</sup>, kara powinna być współmierna do stopnia społecznej szkodliwości wykroczenia i winy jego sprawcy, a także powinna realizować cele prewencyjno-wychowawcze w sto- sunku do sprawcy (prewencja indywidualna) i w zakresie społecznego oddziaływa- nia (prewencja ogólna). Do celów kary i środków karnych należy także naprawienie wyrządzonej czynem szkody czy też zadośćuczynienie pokrzywdzonemu<sup>506</sup>. Naj- ogólniej ujmując, Autor ten wskazuje, że cele kary realizowane są w trzech etapach: 1) zagrożenia ustawowego – gdzie dominuje prewencja ogólna w sensie „powścią- gowego” oddziaływania zagrożeń karnych; 2) wymiaru kary – w którym należy uwzględniać wszystkie przedstawione wyżej cele i 3) wykonania kary – ukierunko- wanego wyraźnie na cele indywidualno-prewencyjne (zapobiegawczo-wychowawcze oddziaływanie na ukaranego)<sup>507</sup>. Jak zaznacza M. Ciosek, najczęściej wymienianą funkcją kary pozbawienia wolności jest funkcja poprawcza, zwana wychowawczą, reedukacyjną lub resocjalizacyjną. Z funkcją tą łączy się przekonanie, że człowieka można zawsze zmienić na lepsze, jeśli tylko zajdzie taka potrzeba<sup>508</sup>. W tym kontek- ście R. Tadla jednak słusznie konstatuje: „czy można pozytywnie wpływać na wycho- wanie człowieka trzymając go w izolacji, bez możliwości decydowania o własnym losie? W jaki sposób oddziaływać wychowawczo na człowieka patrząc na niego zza krat więziennych? Czy pod osłoną humanitaryzmu nie kryje się całkowita niemoc społeczeństwa wobec skrajnych form niedostosowania społecznego? Umieszczając

<sup>503</sup> T. H. Grzegorzczak, *Komentarz do art. 1 Kodeksu wykroczeń*, LEX 2013.

<sup>504</sup> A. Marek, *Prawo wykroczeń...*, s. 76.

<sup>505</sup> W myśl art. 33 k.w. „§ 1. Organ orzekający wymierza karę według swojego uznania, w granicach przewidzianych przez ustawę za dane wykroczenie, oceniając stopień społecznej szkodliwości czynu i biorąc pod uwagę cele kary w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i wychowawcze, które ma ona osiągnąć w stosunku do ukarane- go. § 2. Wymierzając karę, organ orzekający bierze pod uwagę w szczególności rodzaj i rozmiar szkody wyrządzo- nej wykroczeniem, stopień winy, pobudki, sposób działania, stosunek do pokrzywdzonego, jak również właściwości, warunki osobiste i majątkowe sprawcy, jego stosunki rodzinne, sposób życia przed popełnieniem i zachowanie się po popełnieniu wykroczenia”.

<sup>506</sup> A. Marek, *Prawo wykroczeń...*, s. 77-78.

<sup>507</sup> *Ibidem*, s. 78.

<sup>508</sup> M. Ciosek, *Psychologia sądowa i penitencjarna*, Warszawa 2003, s. 177.

przestępcę w więzieniu tylko na pewien czas odsuwamy od siebie problem, jakim jest niedostosowanie człowieka do życia w społeczeństwie<sup>509</sup>.

Abstrahując od skuteczności kary polegającej na pozbawieniu wolności, zarówno tej krótkoterminowej (np. aresztu) czy wieloletniej, skutki pozbawienia wolności człowieka w tym szczególnym trybie są wielowymiarowe. M. Ciosek wymienia trzy główne procesy będące następstwem izolacji więziennej tj. proces stygmatyzacji, proces degradacji oraz proces depersonalizacji. Jak zaznacza ten Autor, „proces stygmatyzacji rozpoczyna się faktycznie już w fazie dochodzenia i aresztu, kiedy daje się podejrzanemu do zrozumienia, że należy bądź może należeć do przestępczej mniejszości społecznej. Postępowanie organów wymiaru sprawiedliwości zakończone wyrokiem skazującym oznacza pierwszy etap instytucjonalnego naznaczenia. Utrata wolności jest dla wielu osób skazanych dowodem ich moralnego odrzucenia i potępienia przez wolne społeczeństwo. Kolejny etap stygmatyzacji odbywa się już w instytucji zamkniętej, która posiada właściwe jej prawa i środki dalszego etykietyzowania tych, którzy znaleźli się w jej obrębie. Przez cały okres uwięzienia, a nierzadko również po wyjściu na wolność, przypomina się człowiekowi, że utracił status normalnego obywatela i został zaliczony do kategorii przestępców (...) Proces degradacji wiąże się z tym, że człowiek pozbawiony wolności staje się często przedmiotem manipulacji tak ze strony administracji, jak i silniejszych więźniów. Na proces degradacji składają się sytuacje poniżania, upokarzania i znieważania godności własnej (...)”. Natomiast proces depersonalizacji wiąże się z naznaczeniem, uniformizacją i degradacją, które powodują ostatecznie mniej lub bardziej trwałe zmiany w osobowości więźniów<sup>510</sup>. Podobnie wskazuje H. Wantuła, która powołując się na badania behaviorystów twierdzi, że kary same w sobie, w szczególności kary surowe, nie zmieniają w sposób trwały niepożądanych postaw, zachowań, a jedynie mogą je hamować na czas trwającego zagrożenia karą. Dodatkowo pobudzają też inwencję do takiego obchodzenia nakazów i zakazów, by w przyszłości można było kary uniknąć. Co istotne, na skutek częstego lub surowego karania mogą zostać zahamowane nie tylko działania niepożądane, ale także zachowania społecznie ważne, pożądane. Jak podkreśla, dodatkowo kary wzmagają niepokój, lęk, agresję i tym samym zwiększają też możliwość wystąpienia zachowań niepożądanych i podlegających karaniu, a w konsekwencji następuje eskalacja wzajemnych negatywnych reakcji między karanym a karzącym<sup>511</sup>. Autorka ta wymienia szereg ekstremalnie negatywnych konsekwencji kary pozbawienia wolności, do których między innymi zalicza: – wstrząs psychiczny spowodowany wyrwaniem z dotychczasowego życia, od bliskich (w rezultacie następuje istotne naruszenie poczucia własnej wartości i poczucia tożsamości); – liczne dystresy (przykre napięcia mogące prowadzić do uszkodzeń psychicznych) związane z nowymi układami, z nowymi sytuacjami pełnymi konfliktów i bezradności, wynikającej z niemożności podjęcia nawet prób rozwiązywania istotnych spraw własnych

<sup>509</sup> R. Tadla, *Kara pozbawienia wolności – czynniki utrudniające skuteczną resocjalizację*, Probacja Nr IV/2013, s. 176.

<sup>510</sup> M. Ciosek, *Psychologia...*, s. 216-217.

<sup>511</sup> H. Wantuła, *Abolicjonizm więzień – podejście racjonalne i humanistyczne. O karze pozbawienia wolności, o jej skutkach i możliwościach jej ograniczania*, Kraków 1977, s. 33.





lub osób bliskich; – narastanie agresji, która w każdej chwili może znaleźć zewnętrzny wyraz i skierować się czy to na samego siebie, czy na kogoś z funkcjonariuszy, na współwięźnia lub na przedmiot materialny; – naruszanie godności wynikające z charakteru samej instytucji, m.in. z formalnego podziału na posiadających władzę i całkowicie jej pozbawionych, czego konsekwencją jest obniżenie samooceny u skazanych; – uczenie się nowych technik przestępczych; – uczenie się nowych, patologicznych form życia, odpowiednich ról zawodowych lub społecznych; – osłabienie więzi rodzinnych; – osłabienie więzi ze światem ludzi wolnych, w tym także z tymi, którzy żyją w szacunku dla prawa i moralności; – wykształcenie się poczucia obcości w stosunku do świata ludzi wolnych, narastanie lęku przed życiem na wolności; – stygmatyzacja, która utrudnia wejście w pozytywne układy społeczne, otrzymanie lepszej pracy czy pracy w ogóle; czy pogorszenie się sytuacji społecznej i ekonomicznej rodziny więźniów<sup>512</sup>.

Niezwykle negatywne są skutki dotyczące psychiki uwięzionych. Jak podkreśla M. Ciosek, powołując się na badania psychologiczne metodą Rorschacha, obecność objawów nerwicowych stwierdza się u wszystkich badanych więźniów. Podstawową cechą ich obrazu emocjonalnego jest proces neurotycznego zahamowania przeżywania uczuć przez ich wypieranie z pola świadomości i tłumienie, co w efekcie prowadzi do powstania patologicznego lęku (szok barwy). Jak wskazuje ten Autor, u osób aresztowanych i więźniów obserwuje się czasem także zamroczenie proste i zamroczenie z osłupieniem, tzw. stupor. Pierwsze z nich jest epizodycznym zaburzeniem świadomości z urojeniami najczęściej o charakterze życzeniowym, pozostawiające całkowitą lub częściową niepamięć, drugie zaś jest również zaburzeniem okresowym, ale sfery ruchowej, połączonym z halucynacjami słuchowymi i urojeniami o treści najczęściej prześladowczej<sup>513</sup>.

Mając na względzie te wszystkie negatywne skutki, jakie niesie za sobą kara pozbawienia wolności, stała się ona przedmiotem licznych głosów krytycznych w literaturze przedmiotu. Krytyka ta opiera się na jej: 1) nieefektywności – kara ta bowiem ani nie odstrasza, ani nie wychowuje, a często wręcz demoralizuje; 2) kosztowności – jest ona bowiem ekonomicznie znacznie mniej opłacalna, aniżeli kary o charakterze wolnościowym i 3) niehumanitarności – jest okrutna, brutalna, stanowi bezsensowne cierpienie, które nie tylko nie wznosi człowieka duchowo i moralnie, lecz go upadla, a w konsekwencji, kara ta jest nie do przyjęcia<sup>514</sup>.

Jak zostało to już wskazane powyżej, karę aresztu orzeczoną za wykroczenie uważa się za karę tego samego rodzaju, co kara pozbawienia wolności orzeczona za przestępstwo i mimo, że zazwyczaj trwa krócej niż kara pozbawienia wolności orzekana za przestępstwa, to wywierać może ona podobne skutki. Bez wątpienia, nawet czasowe uwięzienie jednostki powoduje silny stres, często nerwice, stygmatyzację w środowisku lokalnym, zawodowym, groźbę utraty pracy czy nawet rozpad rodziny. Osoba ukarana aresztem widnieje w Krajowym Rejestrze Karnym ze

<sup>512</sup> Por. i szerzej: H. Wantuła, *Abolicjonizm...*, s. 41-43.

<sup>513</sup> M. Ciosek, *Psychologia...*, s. 222 i 224.

<sup>514</sup> H. Wantuła, *Abolicjonizm...*, s. 43 i cytowane tam stanowiska doktryny.





wszystkimi negatywnymi konsekwencjami z tym związanymi (por. art. 1 ust 2 pkt 7 ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym)<sup>515</sup>, a zatarcie skazania następuje dopiero po upływie 2 lat od wykonania kary (art. 46 § 1 k.w.). Kara ta ma natomiast wyłącznie charakter odwetowy, trudno bowiem chociażby wyobrazić sobie skuteczną resocjalizację<sup>516</sup> w tak stosunkowo krótkim czasie<sup>517</sup>. Wręcz przeciwnie, zamiast wychować, kara ta może u skazanego wywołać bunt przeciwko państwu, które za stosunkowo drobne czyny, karze go karą najdolegliwszą w skutkach, bo polegającą na odebraniu wolności. Co istotne w tym kontekście, obowiązujące prawo uznaje, że zarówno wykroczenie, jak i przestępstwo są czynami społecznie szkodliwymi (zob. art. 1 § 2 k.k. i art. 1 § 1 k.w.), jednakże art. 1 § 2 k.k. stwierdza, że nie stanowi przestępstwa czyn zabroniony, którego szkodliwość jest znikoma, podczas gdy art. 1 § 1 k.w. wymaga jedynie społecznej szkodliwości czynu bez wskazania jej stopnia<sup>518</sup>. Oznacza to, że czyn wyczerpujący znamiona wykroczenia nawet o subminimalnym stopniu społecznej szkodliwości nie traci cech wykroczenia<sup>519</sup>, a ustalenie, że stopień społecznej szkodliwości wykroczenia jest znikomym, powinien rzutować co najwyżej na rodzaj i rozmiar reakcji organu orzekającego w stosunku do obwinionego<sup>520</sup>.

Te wszystkie negatywne skutki uwięzienia w areszcie w zderzeniu z drobnymi z natury rzeczami, a w wielu przypadkach błahymi, w porównaniu do przestępstw, czynami, jakimi są wykroczenia, powodują, że kara aresztu staje się w wielu przypadkach nieproporcjonalna. Już tylko w samym Kodeksie wykroczeń ustawodawca w 47 przepisach penalizujących czyny zabronione przyjął w katalogu kar – karę aresztu. Ponadto kara aresztu przewidziana jest także za wykroczenia spenalizowane w ustawach szczególnych (np. art. 45-47 ustawy o odpadach wydobywczych, art. 344, art. 345, art. 351, art. 353, art. 354, art. 359 i art. 360 ustawy – Prawo ochrony środowiska, czy art. 25 i art. 26 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji)<sup>521</sup>. Szczególnie nieproporcjonalną w moim przekonaniu wydaje się być przyjęta przez ustawodawcę

<sup>515</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1036 j.t.

<sup>516</sup> Zgodnie natomiast z art. 67 k.k.w., wykonywanie kary pozbawienia wolności ma na celu wzbudzenie w skazanym woli współdziałania w kształtowaniu jego społecznie pożądanego postaw, w szczególności poczucia odpowiedzialności oraz potrzeby przestrzegania porządku prawnego i tym samym powstrzymania się od powrotu do przestępstwa (§ 1). Dla osiągnięcia tego celu prowadzi się indywidualizowane oddziaływanie na skazanych w ramach określonych w ustawie systemów wykonywania kary, w różnych rodzajach i typach zakładów karnych (§ 2). W oddziaływaniu na skazanych, przy poszanowaniu ich praw i wymaganiu wypełniania przez nich obowiązków, uwzględnia się przede wszystkim pracę, zwłaszcza sprzyjającą zdobywaniu odpowiednich kwalifikacji zawodowych, nauczanie, zajęcia kulturalno-oświatowe i sportowe, podtrzymywanie kontaktów z rodziną i światem zewnętrznym oraz środki terapeutyczne (§ 3).

<sup>517</sup> Jak podkreśla się w doktrynie, art. 67 Kodeksu karnego wykonawczego ma również zastosowanie do wykonywania kary aresztu, jednakże trwa ona zbyt krótko, aby w wielu wypadkach można było podjąć efektywną próbę realizacji celu określonego w ww. przepisie. Krótki okres pobytu w zakładzie karnym nie daje możliwości oddziaływania na skazanych według zasady indywidualizacji, przy pomocy zestawu środków unormowanych w art. 67 § 2 i 3 k.k.w. Niemniej, posilkując się również przepisami Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobów prowadzenia oddziaływań penitencjarnych w zakładach karnych i aresztach śledczych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1067), wypada mieć ten cel na względzie – tak: Z. Hołda, K. Postulski, *Komentarz do art. 67 Kodeksu karnego wykonawczego*, LEX 2008.

<sup>518</sup> A. Marek, *Prawo wykroczeń...*, s. 5.

<sup>519</sup> Co stało się przedmiotem zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 20 czerwca 2014 r. (II.519.1442.2014.MK/MWa). RPO wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 1 Kodeksu wykroczeń – w zakresie, w jakim przepis ten pomija przesłankę <znikomej społecznej szkodliwości czynu> jako wyłączającej odpowiedzialność za wykroczenie – z art. 45 ust. 1 i z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawa ta oczekuje na rozpoznanie przez TK (sygn. K 13/14).

<sup>520</sup> Por. P. Kozłowska-Kalisz, *Komentarz do art. 1 Kodeksu wykroczeń*, LEX 2009 oraz W. Kotowski, *Komentarz do art. 1 Kodeksu wykroczeń*, LEX 2009 i cyt. tam orzeczenia SN.

<sup>521</sup> Por. i szerzej W. Kotowski, *Komentarz do art. 35 Kodeksu wykroczeń*, LEX 2009.



kara aresztu za popełnienie takich czynów, jak: demonstracyjne okazywanie w miejscu publicznym lekceważenia Narodu Polskiego, Rzeczypospolitej Polskiej lub jej konstytucyjnym organom i naruszanie przepisów o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej (art. 49 § 1 i 2 k.w.<sup>522</sup>); zakłócanie krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem spokoju, porządku publicznego czy spoczynku nocnego (art. 51 § 1 k.w.); umyślne uszkodzenie lub usunięcie ogłoszenia wystawionego publicznie przez instytucję państwową, samorządową albo organizację społeczną lub też w inny sposób umyślne uniemożliwienie zaznajomienie się z takim ogłoszeniem (art. 67 § 1 k.w.); czy szalbierstwo (art. 121 k.w.). Problematyka nieproporcjonalności kary aresztu za popełnienie tego ostatniego z czynów, tj. szalbierstwa, stała się przedmiotem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 lutego 2016 r.<sup>523</sup>, w którym RPO wskazał w szczególności, że przyjęcie przez ustawodawcę za stosunkowo drobne czyny (np. trzykrotne wyłudzenie przejazdu bez biletu przy jednoczesnym nieuiszczeniu kary pieniężnej czy wyłudzenie pożywienia w restauracji) sankcji w postaci kary aresztu, czyli *de facto* kary pozbawienia wolności, jawi się jako niekonieczne w demokratycznym państwie dla zapewnienia jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Jak wskazał RPO, sankcja ta nie jest ponadto niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, a jej efekty pozostają w nieodpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela i w zasadzie na całe społeczeństwo, które dodatkowo musi ponosić koszty pobytu takich osób w aresztach. Nie można znaleźć argumentów uzasadniających pozbawienie wolności osoby za, przykładowo, czyn polegający na jeździe bez biletu, nawet jeśli czyn ten ma charakter uporczywy czy też za popełnienie czynu polegającego na wyłudzeniu pożywienia w restauracji czy usługi np. u fryzjera. RPO podkreślił przy tym, że dostateczną i proporcjonalną sankcją za tego typu czyny byłaby w zupełności sankcja grzywny czy ograniczenie wolności, polegające na wykonywaniu nieodpłatnej pracy na cele społeczne np. na rzecz podmiotów, które osoby dopuszczając się czynu z art. 121 k.w., pokrzywdziły swoim działaniem. Osiągnięcie przez ustawodawcę zakładanego celu tj. zapobieżenie w przyszłości popełnieniu tego typu czynów i doprowadzenie do poniesienia odpowiedzialności przez osoby, które się ich dopuściły, możliwe jest zatem, zdaniem RPO, poprzez zastosowanie środków już przewidzianych w art. 121 k.w. tj. kary grzywny i ograniczenia wolności, nakładających mniejsze ograniczenia na prawa i wolności jednostki, niż za pomocą środka najbardziej uciążliwego i drastycznie wkraczającego w wolność osobistą, jakim jest kara aresztu<sup>524</sup>.

Minister Sprawiedliwości nie podzielił poglądu RPO w tej sprawie<sup>525</sup> i wskazał, że problematyka ta nie wymaga interwencji ustawodawcy, albowiem, pomimo że

<sup>522</sup> Dla porządku zaznaczyć należy, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 września 2015 r. (sygn. K 28/13) orzekł, że art. 49 § 1 k.w. jest zgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W uzasadnieniu wyroku TK podkreślił m.in., że przewidziana w Kodeksie wykroczeń kara grzywny albo aresztu za demonstracyjne okazywanie w miejscach publicznych lekceważenia Narodowi Polskiemu, Rzeczypospolitej Polskiej lub jej konstytucyjnym organom jest zgodna z Konstytucją.

<sup>523</sup> II.566.3.2015.MK; projekt wystąpienia opracowała autorka niniejszej publikacji.

<sup>524</sup> Por. wystąpienie RPO, s. 3-4; publ. [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do\\_MS\\_ws\\_kar\\_aresztu\\_za\\_jazde\\_bez\\_biletu\\_niewspolmiernych\\_do\\_przewinienia.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MS_ws_kar_aresztu_za_jazde_bez_biletu_niewspolmiernych_do_przewinienia.pdf), dostęp w dniu 8 maja 2016 r.

<sup>525</sup> Por. pismo MS z dnia 25 marca 2016 r., DL-III-072-15/16.

wykroczenie szalbierstwa faktycznie cechuje się niedużym ładunkiem społecznej szkodliwości czynu, to jednak nie sposób wykluczyć, że określone stany faktyczne odznaczać się będą znacznym stopniem społecznej szkodliwości i wówczas za takim czynem musi pójść w parze odpowiednia represja karna. Ponadto, zdaniem Ministra Sprawiedliwości, ustawodawca przewidział w części ogólnej szereg instytucji limitujących możliwość orzeczenia za wykroczenie kary aresztu, takich jak art. 35 k.w., zgodnie z którym, jeżeli ustawa daje możliwość wyboru między aresztem a inną karą, areszt można orzec tylko wtedy, gdy czyn popełniono umyślnie, a zarazem za orzeczeniem kary aresztu przemawia waga czynu lub okoliczności sprawy świadczą o demoralizacji sprawcy albo sposób jego działania zasługuje na szczególne potępienie. Ponadto, jak wskazał Minister Sprawiedliwości, w myśl art. 26 k.w. nie można wymierzyć kary aresztu, jeśli warunki osobiste sprawcy uniemożliwiają jej odbycie. Najważniejszą zaś, zdaniem Ministra Sprawiedliwości, gwarancją *ultima ratio* kary aresztu są uregulowane w art. 33 k.w. zasady sądowego wymiaru kary.

Nie można jednak, w moim przekonaniu, podzielić poglądu zaprezentowanego w tej sprawie przez Ministra Sprawiedliwości z kilku względów, a argumenty podniesione w ww. wystąpieniu Rzecznika zachowują aktualność nie tylko względem wykroczenia szalbierstwa, lecz również można odnieść je do wielu innych, podobnych stopniem społecznej szkodliwości czynów. Po pierwsze, w odpowiedzi Ministra Sprawiedliwości ujawnia się sprzeczność, albowiem skoro z jednej strony Minister przyznaje, że wykroczenie szalbierstwa faktycznie cechuje się niedużym ładunkiem społecznej szkodliwości czynu, to trudno podzielić pogląd, że w ramach tego wykroczenia mogą jednak pojawić się określone stany faktyczne, które odznaczać się będą znacznym stopniem społecznej szkodliwości. Ustawodawca posługując się kryterium przydatności, konieczności i proporcjonalności sensu stricto winien zrezygnować z tak dolegliwych kar przy czynach o niedużym ładunku społecznym. Jak wskazał w powołanym wyżej wystąpieniu Rzecznik Praw Obywatelskich, zupełnie wystraszającą karą za tego typu czyny byłaby mniej dolegliwa kara ograniczenia wolności, czy kara grzywny. Kara aresztu w tego typu układach procesowych nie spełnia, o czym była mowa, zarówno swojego celu (uniemożliwiając jakąkolwiek resocjalizację), wykazując tym samym cechy kary odwetowej, a co najistotniejsze ujawnia dysproporcje pomiędzy wartością chronioną, a wartością, w którą ta kara bezpośrednio ingeruje tj. w wolność osobistą, stając się karą niesprawiedliwą. Paradoksalnie, przy tak restrykcyjnych karach jednostka może ponieść surowszą dolegliwość za wykroczenie niż za przestępstwo, co szczególnie ujawnia się przy tzw. czynach przepołowionych i tendencjach do warunkowego zawieszania kar pozbawienia wolności orzekanych za przestępstwa. Jak obrazują dane statystyczne, w 2014 r. prawomocnie skazanych osób dorosłych na karę pozbawienia wolności było 199169, w tym na karę pozbawienia wolności z zawieszeniem jej wykonania – 163534, co stanowiło ponad 80 procent wszystkich kar pozbawienia wolności. W tym samym roku na karę aresztu skazanych zostało 2589 osób, w tym z warunkowym zawieszeniem 317 osób. W 2015 r. na karę aresztu skazane zostały 2583 osoby, w tym z warunkowym zawieszeniem



jedynie 150<sup>526</sup>. Tendencja do zawieszania kar aresztu jest zatem znacznie mniejsza niż w przypadku zawieszania kar pozbawienia wolności orzekanych za przestępstwa<sup>527</sup>.

Podkreślić następnie wypada, że jak wskazuje się w doktrynie, ocena danej regulacji z zasadą proporcjonalności *sensu stricto* wymaga również uwzględnienia kontekstu społecznego danej regulacji, a także oceny kosztów finansowych jej ingerencji. „Ingerencja prawnokarna wiąże się z reguły z pewnymi nakładami finansowymi, których wymaga wprowadzenie w życie ustanowionej regulacji. Do dóbr kolidujących z dobrami znajdującymi się u podstaw praw człowieka należą zatem zawsze dobra materialne znajdujące się w dyspozycji państwa. Ocena tych kosztów należy przede wszystkim do parlamentu, względy ekonomiczne mogą jednak stanowić jeden z argumentów przemawiających za uznaniem przez sąd konstytucyjny niezgodności badanej regulacji prawnej z Konstytucją”<sup>528</sup>. Nie może natomiast ująć uwadze, że kara aresztu jest ekonomicznie znacznie mniej opłacalna dla społeczeństwa, aniżeli kary o charakterze wolnościowym. Miesięczny koszt utrzymania więźnia w 2015 r. wyniósł bowiem ponad 3 tysiące złotych<sup>529</sup>.

Pojawiają się zatem głosy opowiadające się za likwidacją kary aresztu przyjętej za popełnienie wykroczenia, gdyż stopień szkodliwości wskazanych czynów nie odpowiada zagrożeniu pozbawieniem wolności<sup>530</sup>. W moim przekonaniu powyższy zabieg mógłby pójść z jednoczesnym przeniesieniem do Kodeksu karnego tych nielicznych wykroczeń kryminalnych, które, wbrew założeniom prawa wykroczeń, cechują się większą niż przeciętna społeczną szkodliwością czynu (np. czyn spenalizowany w art. 50a k.w.)<sup>531</sup>.

Nie sposób zatem zgodzić się z poglądem wyrażonym przez Ministra Sprawiedliwości, że przyjęte w art. 26, 35 i 33 k.w. sądowe dyrektywy wymiaru kary są dostatecznym mechanizmem przeciwdziałającym nadmiernej punitaryzacji państwa. To bowiem na ustawodawcy w pierwszej kolejności spoczywa obowiązek ukształtowania norm prawnych w zgodzie z determinantami zasady proporcjonalności wyprowadzonymi z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Obowiązek ten, tym restrykcyjnie winien być przestrzegany przez ustawodawcę, jeżeli ingeruje on bezpośrednio w konstytucyjnie chronioną wolność osobistą.

Kończąc rozważania na temat obranej problematyki, podzielić w pełni należy pogląd wyrażony przez H. Wantułę, że to nie surowość, a nieuchronność kary świadczy o jej skuteczności. Ponadto ważną rolę w tym aspekcie odgrywa adekwatność kary do popełnionego czynu. „Istotnym warunkiem skuteczności kary (lub

<sup>526</sup> Dane statystyczne udostępnione przez Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej, Departament Strategii i Funduszy Europejskich Ministerstwa Sprawiedliwości.

<sup>527</sup> Tymczasem przesłanki orzekania kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania są znacznie surowsze (por. 69 k.k.) niż w przypadku możliwości orzeczenia kary aresztu z warunkowym zawieszeniem jej wykonania (por. art. 42 k.w.) i pomimo to na gruncie Kodeksu karnego instytucja ta jest chętniej stosowana przez sądy.

<sup>528</sup> K. Wojtyczek, *Zasada...*, s. 306.

<sup>529</sup> Dane za MS: <https://www.ms.gov.pl/pl/informacje/news,8247,praca-wiezniow--ogloszenie-programu.html>.

<sup>530</sup> Por. wypowiedzi Stanisława Waltosia i Andrzeja Zolla podczas konferencji „Postępowanie w sprawach o wykroczenia – w poszukiwaniu optymalnego modelu” (Dębe, 19–21 października 2014 r.) za: P. Czarnecki, *Sprawozdanie z Konferencji „Postępowanie w sprawach o wykroczenia – w poszukiwaniu optymalnego modelu”* (Dębe, 19–21 października 2014 r.), Prok. i Pr. 2015, nr 6, s. 191 i 193.

<sup>531</sup> Zgodnie z art. 50a § 1 k.w. „Kto w miejscu publicznym posiada nóż, maczetę lub inny podobnie niebezpieczny przedmiot, a okoliczności jego posiadania wskazują na zamiar użycia go w celu popełnienia przestępstwa, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny nie niższej niż 3000 zł”.



zagrożenia karą) jest zaufanie osoby karanej (lub zagrożonej karą) do karzącego. Warunkiem skuteczności kary jest też wspólny dla karzącego i karanego system wartości. Co prawda kara może czasem uświadomić znaczenie poszczególnych wartości, dać początek ich przyswojeniu, jednak jedynie wtedy, gdy jest na tyle łagodna, że nie zrodzi — z powodu niezrozumienia jej sensu — poczucia krzywdy lub buntu. Zdaniem niektórych badaczy, kary łagodne są bardziej efektywne od kar surowych. Dają szansę ugruntowania pożądaných postaw lub trwałej zmiany zachowań<sup>532</sup>.

Reasumując, przyjęta przez ustawodawcę kara aresztu za wykroczenia, w wielu przypadkach jest karą nieproporcjonalną, nieadekwatną i nie spełniającą swoich celów, dodatkowo stając się karą wysoce kosztowną dla społeczeństwa. W tym stanie rzeczy ustawodawca, dokonując reformy prawa wykroczeń, winien dokonać rewizji przyjętych rozwiązań również i w tym zakresie, tak, by katalog kar przyjętych za wykroczenia, spełniał dyrektywy wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

---

<sup>532</sup> H. Wantuła, *Abolicjonizm...*, s. 34.



Dr Krzysztof Szczucki<sup>533</sup>

## Czy wszystkie wykroczenia winny być penalizowane?

Pytanie postawione w tytule artykułu w pierwszej kolejności wymaga refleksji nad zasadnością utrzymania w polskim prawie karnym podziału na przestępstwa i wykroczenia. Chcąc rozważyć zakres penalizacji występujący w prawie wykroczeń trzeba oczywiście ustalić przesłanki pozwalające na weryfikację podejmowanych decyzji penalizacyjnych, a więc zrekonstruować kryteria skłaniające ustawodawcę do nadania danemu typowi czynu zabronionego charakteru wykroczenia, a nie przestępstwa. Innym problemem, także bardzo ważnym, poruszonym w trakcie konferencji „Węzłowe problemy prawa wykroczeń” zorganizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich jest pytanie o relację prawa wykroczeń i represji karnej przewidzianej przez prawo administracyjne. Refleksja prowadzona tutaj skoncentrowana będzie przede wszystkim na relacji wykroczeń do przestępstw. Trudno jednak prowadzić prawidłową analizę przesłanek mających decydować o wprowadzeniu danego typu czynu zabronionego do katalogu wykroczeń, względnie przestępstw, jeżeli nie zostanie rozstrzygnięty problem zasadniczy, bez czego każda dalej idąca analiza prawa wykroczeń zdaje się powierzchowna. Mianowicie, konieczne wydaje się rozważanie *ratio legis*, nie tyle poszczególnych wykroczeń, choć i takie odniesienia pojawią się w tym artykule, ale całego prawa wykroczeń jako takiego. Jeżeli bowiem nie wiemy, jaki cel stawiany jest przed prawem wykroczeń, dlaczego stanowi ono lepszą reakcję na niektóre zachowania naruszające porządek społeczny niż inne środki dostępne państwu, to tym bardziej nie jesteśmy w stanie zrekonstruować przesłanek, które niejako już na etapie stanowienia prawa powinny realizować założenia wynikające z celu tej dziedziny prawa. Innymi słowy, zaniechanie podjęcia badań nad celem i przydatnością prawa wykroczeń nie pozwala na analizę zasadności penalizacji podjętej w tym obszarze.

Klasycznie w podręcznikach do prawa wykroczeń wskazuje się, że wykroczenia dotyczą drobniejszych naruszeń przepisów karnych. Z jednej strony celem ustawodawcy jest zagwarantowanie podstawowych standardów wiążących się z odpowiedzialnością karną, z drugiej zaś wprowadzenie do systemu prawa takiego trybu

<sup>533</sup> Adiunkt w Katedrze Prawa Karnego Porównawczego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

rozpatrywania spraw drobnych, który cechowałyby się prostotą i szybkością<sup>534</sup>. Ta perspektywa wydaje się już jednak nie w pełni aktualna, ponieważ w dużym zakresie rolę gałęzi prawa, która pozwala na szybką i prostą reakcję represyjną stanowi obecnie prawo administracyjne. Taką tendencję doskonale ilustruje fragment uzasadnienia do nowelizacji ustawy o ochronie zdrowia zwierząt: „Komisja Europejska w wymienionych dokumentach zwróciła uwagę na niedostatecznie odstrasżający charakter sankcji stosowanych w razie naruszenia zakazów dotyczących karmienia zwierząt paszą zawierającą przetworzone białka zwierzęce; zakłada się, że odpowiedzialność administracyjna, którą cechuje automatyzm stosowania sankcji za obiektywny fakt naruszenia prawa, będzie bardziej skutecznym, proporcjonalnym i odstrasżającym środkiem reakcji na naruszenia przepisów dotyczących produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego oraz produktów pochodnych, w porównaniu z aktualnie stosowaną odpowiedzialnością karną; za najważniejsze uznać należy znaczące zwiększenie odpowiedzialności pieniężnej za takie naruszenia, w porównaniu z obecną regulacją; zakłada się, że zmniejszy to ekonomiczną motywację celowego ich dokonywania; należy mieć także na uwadze, że w obecnym stanie prawnym postępowania karne w sprawach przestępstw lub wykroczeń polegających na naruszeniu przepisów dotyczących produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego oraz produktów pochodnych często kończą się wymierzeniem łagodnej sankcji karnej lub odstąpieniem od jej wymierzenia z uwagi na stwierdzenie przez organy ścigania znikomej szkodliwości społecznej czynu; dotychczasowe przepisy karne nie spełniają zatem zakładanej funkcji prewencyjnej”<sup>535</sup>.

Zachwianie się klasycznego podziału na przestępstwa i wykroczenia w wyniku rozwijania się represji administracyjnych tylko komplikuje próbę ustalenia *differentia specifica* prawa wykroczeń<sup>536</sup>. Wzrastająca rola prawa administracyjnego w obszarze represji karnej powoduje, że nieaktualna staje się teza o dopełnianiu prawa karnego przez prawo wykroczeń<sup>537</sup>. Niewątpliwie wykroczenia należą do prawa karnego rozumianego szeroko. Ta konstatacja musi skutkować już pewnymi rozstrzygnięciami teoretycznymi. Są one niejako ściśle związane z karnoprawnym charakterem danej normy, nawet jeżeli jej przynależność do tej gałęzi uzasadniona jest tylko przy szerokim rozumieniu prawa karnego<sup>538</sup>. Pierwszą cechą, która musi opisywać wykroczenie, jest społeczna szkodliwość *in abstracto*<sup>539</sup>. Wskazuje na to nie tylko art. 1

<sup>534</sup> A. Gubiński, *Prawo karno-administracyjne*, Warszawa 1973, s. 9; T. Grzegorzczak, A. Gubiński, *Prawo wykroczeń*, Warszawa 1996, s. 31-35.

<sup>535</sup> Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt oraz zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 1698, Archiwum Sejmu VII kadencji). Należy jednak zauważyć, że w tym aspekcie, w jakim zwracano uwagę na możliwość zachowania standardów procesowych w prawie wykroczeń, nie zostało ono skutecznie zastąpione przez prawo administracyjne, które tych standardów nie realizuje.

<sup>536</sup> Może to skłaniać do przyjęcia tezy, która – jak wskazywał J. Skupiński – była dominująca w okresie międzywojennym, iż między przestępstwem a wykroczeniem nie ma istotnych różnic materialnych i jakościowych. Por. J. Skupiński, *Model polskiego prawa o wykroczeniach*, Warszawa 1974, s. 14. Podział miałby mieć swoje źródło raczej nie w wyodrębnieniach pojęciowych, ale wyłącznie w poczuciu i woli ustawodawcy (E. S. Rappaport, *Uprawnienia karne władz administracyjnych*, RPÉiS 1921, z. 1, s. 266).

<sup>537</sup> Por. M. Bojarski, W. Radecki, *Oceny prawne obszarów stycznych wykroczeń i przestępstw*, Wrocław 1989, s. 9.

<sup>538</sup> Jak zauważa Douglas N. Husak: „I favour construes the criminal law as that body of law that subjects offenders to punishment” (D. N. Husak, *Limitations on Criminalization and the General Part of Criminal Law* (w:) S. Shute, A. P. Simester (red.), *Criminal Law Theory: Doctrines of the General Part*, Oxford 2002, s. 24-25).

<sup>539</sup> Jak zauważa R. Zawłocki: „Tożsamość istoty >>społecznej szkodliwości czynu<< w zakresie przestępstw, wykroczeń oraz przestępstw i wykroczeń skarbowych nie może budzić wątpliwości” (R. Zawłocki, *Pojęcie i funkcje społecznej*





§ 1 k.w., ale przede wszystkim konstytucyjna zasada proporcjonalności będąca podstawą jakiegokolwiek penalizacji. Czyny, które nie byłyby społecznie szkodliwe *in abstracto*, nie mogą być objęte jakąkolwiek represją karną. W tym zakresie prawo wykroczeń niczym nie różni się od prawa karnego, także wymagając sięgnięcia do uzasadnienia aksjologicznego normy statuującej wykroczenie, a – odwołując się do koncepcji norm sprzężonych – przede wszystkim normy sankcjonowanej decydującej o bezprawności danego zachowania<sup>540</sup>. Jeżeli typ czynu zabronionego o charakterze wykroczeniowym nie ma charakteru społecznie szkodliwego na poziomie abstrakcyjnym, to trudno mówić o zachowaniu wchodzącym w społecznie nieadekwatną relację z dobrem chronionym. Tym samym, można stwierdzić, że społeczna szkodliwość jest kryterium, które powinno być brane pod uwagę w procesie oceny zasadności penalizacji danego wykroczenia<sup>541</sup>.

W świetle powyższego trudno mieć wątpliwości, że matrycą oceny zasadności penalizacji wykroczeń powinna być zasada proporcjonalności wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Otwiera to prawo wykroczeń na wykładnię prokonstytucyjną, która swoje formalne umocowanie czerpie właśnie m.in. z zasady proporcjonalności<sup>542</sup>. Przed omówieniem przesłanek kryminalizacji odwołujących się do porządku konstytucyjnego warto zwrócić jeszcze uwagę na brak jednorodności wykroczeń w obszarze ich relacji do zasad moralnych. W literaturze prawa karnego obecny jest podział na dwa rodzaje czynów zabronionych: *mala per se* i *mala prohibita*. Pierwsze swoją karygodność czerpią wprost z negatywnej oceny moralnej, bowiem uderzają bezpośrednio w dobro o istotnym znaczeniu moralnym, drugie natomiast legitymizowane są przede wszystkim normą nakazującą lub zakazującą, zaś tylko pośrednio odwołują się do zagrożenia dla dobra. Podział ten w polskiej doktrynie ma znaczenie przede wszystkim akademickie, natomiast w doktrynie anglosaskiej nadaje mu się szczególną rolę, wiążąc z nim dość istotne rozważania nie tylko w kontekście problematyki kryminalizacji, ale także w odniesieniu do różnych analiz dogmatycznych<sup>543</sup>.

Mogłoby się wydawać, że wykroczenia, z racji przypisywanej im roli porządkowej, ograniczają się przede wszystkim do kategorii *mala prohibita*, a więc tych zachowań, których zło ujawnia się dopiero w kontekście systemu normatywnego i porządku wprowadzanego z jego pomocą. Ów porządek mógłby wyglądać różnie, niemniej prawodawca – będąc do tego legitymowany – wybiera jakiś jego rodzaj i ma prawo, jeżeli nawet nie obowiązek, oczekiwać dostosowania się obywateli do

szkodliwości czynu w prawie karnym, Warszawa 2007, s. 7); por. też W. Wolter, *O stopniowaniu społecznego niebezpieczeństwa czynu karalnego*, Krakowskie Studia Prawnicze 1970, s. 115.

<sup>540</sup> A. Zoll, *Aksjologiczne podstawy prawa karnego* (w:) B. Czech (red.), *Filozofia prawa a tworzenie i stosowanie prawa*, Katowice 1992, s. 304; A. Zoll, *O normie prawnej z punktu widzenia prawa karnego*, Krakowskie Studia Prawnicze 1991, nr 23, s. 76.

<sup>541</sup> Nie oznacza to, że wszystkie czyny społecznie szkodliwe spotkają się z odpowiedzialnością w prawie wykroczeń lub w prawie karnym. Jak zauważyli M. Bojarski i W. Radecki: „Oczywiście nie wszystkie spośród możliwych społecznie niebezpiecznych czynów objęte są zakazem karnym. Słusznie w tym względzie pisze A. Gubiński, że pojęcie społecznego niebezpieczeństwa czynu, jeżeli analizujemy je od strony działalności ustawodawczej zawiera w sobie dwa czynniki. Pierwszy to obiektywne niebezpieczeństwo pewnej kategorii czynów dla stosunków społecznych. Drugi to uświadomienie tego niebezpieczeństwa, w związku z tym ujemna ocena czynu oraz ewentualna decyzja co do przeciwstawienia się mu za pomocą różnych środków, a zwłaszcza środków przymusu, jakimi rozporządza prawo” (M. Bojarski, W. Radecki, *Ocen...*, Wrocław 1989, s. 7).

<sup>542</sup> K. Szczucki, *Wykładnia prokonstytucyjna prawa karnego*, Warszawa 2015, s. 306-311.

<sup>543</sup> R.A. Duff, *Answering for Crime. Responsibility and Liability in the Criminal Law*, Oxford 2007, s. 83-84; R.A. Duff, *Perceptions and Subversions of Criminal Law* (w:) *Idem i inni* (red.), *The Boundaries of the Criminal Law*, Oxford 2010, s. 89 i n.

przyjętych reguł. Dopiero w tym porządku widać wagę negatywnych konsekwencji sprzeniewierzenia się regułom prawnym. W oderwaniu od całości trudno oceniać moralnie poruszanie się po prawej lub lewej stronie jezdni. Nie ma żadnych podstaw, aby twierdzić, że prawa strona drogi jest w czymś lepsza od lewej<sup>544</sup>. Ocenę zmienia decyzja ustawodawcy, który wprowadza ruch prawostronny. Skutkiem takiego rozstrzygnięcia jest obowiązek poruszania się prawą stroną, zaś jego naruszenie staje się niewątpliwie karygodne, nawet jeżeli w konkretnym przypadku nie spowoduje żadnych negatywnych konsekwencji.

Można zastanawiać się, czy prawo wykroczeń nie różni się tym właśnie od prawa karnego *sensu stricto*, że koncentruje się na typach czynów zabronionych z zakresu *mala prohibita*. Byłoby to kryterium różnicowania, które dobrze wpisywałoby się w kontekst dogmatyczny. Już jednak pobieżna analiza typów znajdujących się tylko w Kodeksie wykroczeń wskazuje, że kryterium odwołujące się do podziału na typy z zakresu *mala per se* i *mala prohibita* nie jest do końca operatywne w przypadku próby ustalenia przesłanek różnicujących czyny penalizowane na etapie przydzielania im odpowiednio do katalogu wykroczeń lub przestępstw. Wystarczy wziąć pod uwagę typy z kategorii tzw. czynów przepołowionych. Nie można przecież mieć wątpliwości, że kradzież – niezależnie od wartości przywłaszczanej rzeczy – jest zła sama w sobie, niezależnie od oceny ustawodawcy. Podział zastosowany w polskim systemie prawnym, różnicujący odpowiedzialność według kryterium wartości, nie idzie w parze z podziałem na *mala per se* i *mala prohibita*. Słowem, każda z tych kategorii znajduje swoje przejawy zarówno w prawie karnym *sensu stricto*, jak i w prawie wykroczeń. Z pewnością stosunek tych kategorii w stosunku do siebie różni się w każdej z tych gałęzi prawa karnego, wciąż jednak nie pozwala to uznać ich za podstawę przeprowadzonego podziału.

Uzasadnienia nie znajduje także inne potencjalnie możliwe kryterium podziału. Można sobie wyobrazić, że typy czynów objęte zakresem prawa karnego *sensu stricto* mogłyby polegać na naruszeniu dobra chronionego, zaś te zakwalifikowane do katalogu wykroczeń na zagrożeniu dobru. Możliwe byłoby także takie ukształtowanie relacji pomiędzy prawem karnym i prawem wykroczeń, które w zbiorze przestępstw umieszczałoby typy polegające na naruszeniu dobra chronionego oraz na zagrożeniu konkretnym, natomiast w prawie wykroczeń typy polegające na zagrożeniu abstrakcyjnym. Z założenia bowiem podziału na typy czynów polegające na naruszeniu dobra i zagrożenia mu wynika, że im bardziej odsuwamy się na przedpole naruszenia dobra chronionego, tym mniejszy jest stopień szkodliwości społecznej czynu<sup>545</sup>. Konstatacja odwołująca się do takiego kryterium ma jednak charakter raczej postulatów *de lege ferenda*. Dokładna analiza części szczególnej Kodeksu karnego wykaże

<sup>544</sup> Por. A.P. Simester, A. von Hirsch, *Crimes, Harms, and Wrongs. On the Principles of Criminalisation*, Oxford 2011, s. 25-27 i zaprezentowana tam teoria współtworzenia moralnego uzasadnienia kryminalizacji.

<sup>545</sup> Uwaga ta zorientowana jest na porównanie społecznej szkodliwości interferencji poszczególnych zachowań z tym samym dobrem. W takich przypadkach im bardziej czyn odsunięty jest od naruszenia dobra, tym mniejszy jest stopień jej społecznej szkodliwości w porównaniu do czynu polegającego na naruszeniu tego dobra. Nie oznacza to oczywiście, że poziom społecznej szkodliwości jest w takich wypadkach niski. W relacji do innych typów czynów zabronionych, polegających na relacji z innymi dobrami, poziom społecznej szkodliwości i tak jest wysoki, skoro uzasadnia kryminalizację na przedpolu.



niewątpliwie, że znajdują się w nim liczne typy oparte na konstrukcji abstrakcyjnego narażenia dobra na niebezpieczeństwo. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, jest to obecnie stała tendencja w kodyfikacjach karnych<sup>546</sup>. Jednocześnie w prawie wykroczeń bez większych trudności odnaleźć można typy polegające na naruszeniu dobra chronionego.

Odrzucenie podziału na *mala per se* i *mala prohibita* jako podstawowego kryterium różnicującego przestępstwa i wykroczenia nie powoduje, że staje się on zupełnie nieoperatywny w ramach problematyki przesłanek penalizacyjnych w prawie wykroczeń. Warto odwołać się do tego podziału po to, żeby w ramach każdej z tych kategorii występującej – jak wykazano wyżej – w katalogu wykroczeń zrekonstruować być może odrębne przesłanki penalizacji. Pozwala to na przyjęcie założenia, że nie jest konieczne wypracowanie jednolitych kryteriów dla wszystkich wykroczeń. W to miejsce można raczej wskazać odrębne przesłanki dla wykroczeń mieszczących się w zbiorze *mala per se* i w zbiorze *mala prohibita*. Ponadto, dopiero w każdym z tych zbiorów można niezależnie ustalić kryteria różnicujące na wykroczenia i przestępstwa.

W przypadku *mala per se* należy, jak się wydaje, ustalić, czy zachowanie poddawane ocenie i ewentualnej penalizacji narusza zasady moralne. Taka konstatacja może budzić wątpliwości z uwagi na kontrowersje, jakie wywołuje odwoływanie się w prawie pozytywnym do zasad moralnych. Można spotkać się z argumentami wyupoklającymi problem dyskrecjonalności w ustalaniu niezgodności czynów człowieka z zasadami moralnymi. Co więcej, autorzy odwołujący się do pluralizmu postulują pogląd o braku możliwości ustalenia wspólnego prawa moralnego, obowiązującego wszystkich<sup>547</sup>. Nie chcąc w tym miejscu rozstrzygać tych zasadniczych sporów, warto wskazać na rozwiązanie kompromisowe, niewymagające ostatecznego rozstrzygnięcia wątpliwości jawiących się na linii, którą w pewnym uproszczeniu można określić jako spór pozytywizmu prawniczego z koncepcjami prawnonaturalnymi. Rozwiązaniem może być odwołanie się do Konstytucji RP i potraktowanie jej jako źródła wiedzy o dobrach chronionych, będącym niejako manifestem przekonań moralnych wspólnoty politycznej określanej mianem Rzeczpospolita Polska<sup>548</sup>. Wspólnota może dokonać zmian w tym manifestie poprzez zmianę ustawy zasadniczej. Brak takiej zmiany pozwala, biorąc pod uwagę uwarunkowania ustrojowe, na twierdzenie, że katalog dóbr wypowiedzianych za pośrednictwem zasad w Konstytucji RP jest wciąż aktualny.

Ustawodawca, chcąc podjąć decyzję skutkującą jakąkolwiek penalizacją, nie tylko polegającą na rozszerzeniu zakresu prawa karnego w sensie wąskim, ale także w obszarze prawa wykroczeń, powinien wpierv odwołać się do ustawy zasadniczej. Wtedy można dopiero ustalić dobro poddawane ochronie i skonfrontować je

<sup>546</sup> E. Hryniewicz, *Przestępstwa abstrakcyjnego i konkretnego zagrożenia dóbr prawnych*, Warszawa 2012, s. 7 i n.; D. Gruszecka, *Ochrona dobra prawnego na przedpolu jego naruszenia*, Warszawa 2012, s. 245 i n.; D. Ohana, *Desert and Punishment for Acts Preparatory to the Commission of a Crime*, Canadian Journal of Law and Jurisprudence 2007, vol. 20, s. 113 i n.; D. Ohana, *Responding to Acts Preparatory to the Commission of a Crime: Criminalization or Prevention*, Criminal Justice Ethics 2006 (Summer/Fall), s. 23 i n.

<sup>547</sup> K. Szczucki, *Wykładnia...*, s. 14.

<sup>548</sup> *Ibidem*, s. 168.

z katalogiem dóbr wynikającym z konstytucji. Ostatecznie o możliwości wprowadzenia danego rozstrzygnięcia penalizacyjnego musi decydować zasada proporcjonalności, która w powiązaniu z zasadą godności człowieka i dobra wspólnego pozwala na racjonalne rozstrzygnięcie konfliktów między zasadami domagającymi się ochrony poszczególnych dóbr<sup>549</sup>. Prawidłowo przeprowadzone wnioskowanie na gruncie zasady proporcjonalności pozwala na ustalenie, czy prawo karne *sensu largo* powinno objąć swoim zakresem dane zachowanie. Jeżeli w wyniku przeprowadzenia testu proporcjonalności okazuje się, że preferować należy dobro, które zostałoby naruszone poprzez penalizację, od rozszerzenia prawa wykroczeń niewątpliwie należy odstąpić.

Wciąż jednak nie rozwiązuje to innego problemu. Mimo zastosowania wszystkich dyrektyw wykładni prokonstytucyjnej wciąż aktualny pozostaje problem rozstrzygnięcia między zakwalifikowaniem danego typu do prawa wykroczeń lub do prawa karnego. W tym zakresie należy powrócić do przywołanej już wyżej koncepcji traktującej poziom społecznej szkodliwości *in abstracto* jako kryterium różnicujące między wykroczeniami i przestępstwami<sup>550</sup>. Tym samym, w pierwszej kolejności trzeba przeprowadzić wnioskowanie w oparciu o dyrektywy wykładni prokonstytucyjnej, tak aby ustalić, czy możliwe jest podjęcie decyzji o penalizowaniu danego zachowania. W następnej kolejności test poziomu społecznej szkodliwości może pomóc w ustaleniu zakwalifikowania danego typu do jednej z dwóch gałęzi prawa karnego<sup>551</sup>. Pomocny w ustaleniu społecznej szkodliwości czynu *in abstracto* może być art. 115 § 2 k.k., chociaż należy pamiętać, że ma on służyć przede wszystkim weryfikacji społecznej szkodliwości konkretnego czynu zabronionego, popełnionego i analizowanego z perspektywy zasad odpowiedzialności karnej. Niemniej uzasadnione będzie wzięcie przez ustawodawcę pod uwagę takich kryteriów jak: rodzaj i charakter naruszonego dobra, rozmiary grożącej szkody, waga obowiązków związanych z danym dobrem, a także rodzaj reguł ostrożności związanych z danym dobrem.

Znacznie większe trudności wiążą się z poszukiwaniem uzasadnienia dla penalizowania w prawie wykroczeń zachowań kwalifikowanych do kategorii *mala prohibita*. Wbrew pozorom, w tej kategorii problem jest znacznie bardziej skomplikowany. Nie tylko negatywna ocena tych zachowań nie wynika sama z siebie, ani nawet nie wynika z bezpośredniego naruszenia dóbr chronionych za pośrednictwem zasad wyrażonych w Konstytucji RP. W przypadku tej grupy czynów zabronionych znacznie trudniej uzasadnić także samą karalność. W literaturze wskazuje się, że sprawca czynu zabronionego z zakresu *mala per se*, atakując dobra innych, niejako sam

<sup>549</sup> Więcej na temat prawnych i pozaprawnych uwarunkowań kryminalizacji w opracowaniach monograficznych: N. Christie, *Dogodna ilość przestępstw*, Warszawa 2004; J. Feinberg, *The Moral Limits of Criminal Law* (cztery tomy: *Harm to Others; Harm to Self; Harmless Wrongdoing; Offense to Others*), New York 1984–1988; G.P. Fletcher, *Rethinking Criminal Law*, Boston 1978; D. Husak, *Drugs and rights*, Cambridge 1992; *idem*, *Overcriminalization: The Limits of the Criminal Law*, New York 2008; S. Gagan, *The Limits of Morality*, Oxford 1991; M.R. Reiff, *Punishment, Compensation and Law*, Cambridge 2005; J. Schonsheck, *On Criminalization. An essay in the philosophy of criminal law*, Dordrecht–Boston–London 1994. W polskiej literaturze m.in.: L. Gardocki, *Zagadnienia teorii kryminalizacji*, Warszawa 1990; K. Szczucki, *Wykładnia...*, passim.

<sup>550</sup> R. Zawłocki, *Pojęcie i funkcje...*, s. 118. Inaczej, jeszcze na gruncie społecznego niebezpieczeństwa czynu: M. Dąbrowska-Kardas, *O dwóch znaczeniach społecznego niebezpieczeństwa czynu*, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* 1997, z. 1, s. 24.

<sup>551</sup> Słusznie w literaturze podkreśla się, że w relacji pomiędzy przestępstwami i wykroczeniami w aspekcie społecznej szkodliwości nie chodzi o różnicę strukturalną, ale o jakościową. Por. M. Bojarski, W. Radecki, *Oceny prawne...*, s. 8.



zawiesza ochronę swoich dóbr, pozwalając nie tylko na zastosowanie obrony koniecznej w momencie samego czynu, ale także na ingerencję w jego dobra w postaci kary<sup>552</sup>. W przypadku czynów zabronionych z grupy *mala prohibita* trudno mówić o naruszeniu czyjegoś dobra, przynajmniej w sposób bezpośredni.

Zło zachowań kwalifikowanych do tego zbioru ma swoje źródło przede wszystkim w naruszeniu normy prawnej, a więc nie istniałoby bez wprowadzenia do systemu danego przepisu. W przypadku przestępstw z kategorii *mala per se* nie ma wątpliwości, że nawet nieobjęcie ich zakresem represji karnej nie spowodowałyby uznania, że zachowania te są dobre i godne naśladowania. Nawet gdyby, z niewiadomych przyczyn, prawodawca zdecydowałby się na depenalizację kradzieży, to trudno wyobrazić sobie racjonalnie zbudowaną argumentację, którą w sposób przekonujący wskazywałaby, że kradzież jest co do zasady dobra.

Nie można jednak zaakceptować tezy, że wykroczenia, podobnie zresztą także przestępstwa, nie są powiązane z naruszeniem żadnego dobra. Do owego naruszenia dochodzi w tym wypadku niejako pośrednio. Ustawodawca w ramach swoich kompetencji normatywnych reguluje pewne obszary życia społecznego. Czyni tak z różnych względów, mając przede wszystkim na celu dobro wspólne obywateli, a więc stwarzanie im odpowiednich warunków do rozwoju. Pośrednio, poprzez takie rozstrzygnięcia prawne, ustawodawca chroni także dobra objęte zakresem typów *mala per se*<sup>553</sup>. Jest to ochrona mającą miejsce na przedpolu bezpośredniego zagrożenia dla dobra. Wprowadzenie danego rozstrzygnięcia regulacyjnego może spowodować pewną zmianę jakościową. Najlepiej widać to na przykładzie wyboru kierunku poruszania się po drogach publicznych. Dopóki ustawodawca nie wypowie się w tej sprawie – co, z uwagi na chaos na drogach, byłoby poważnym zaniechaniem – trudno uczynić zarzut kierowcy z tego, że porusza się niewłaściwą stroną jezdni. Wybór prawodawcy dotyczący kierunku jazdy ma charakter ściśle konwencjonalny, nie wynikający z żadnego niepozytywistycznego źródła normatywnego. Sytuacja zmienia się istotnie, gdy stosowne przepisy zostaną już wydane. Kierowcy, który wybiera kierunek ruchu niezgodny z wyborem podjętym w przepisach regulujących ruch drogowy, stawia się zarzut nie tylko nieposłuszeństwa wobec prawa, ale także narażenia innych na poważne niebezpieczeństwo utraty życia lub spowodowania uszczerbku na zdrowiu. W zależności od konkretnej sytuacji niebezpieczeństwo może być abstrakcyjne lub nawet konkretne.

W świetle powyższego, przy takim rozumieniu zachowań z zakresu *mala prohibita*, można umieścić je na przedpolu czynów z zakresu *mala per se*. W tym sensie trafne jest stwierdzenie, że celem takich wykroczeń jest ochrona porządku publicznego, przy czym zawsze konieczne jest ustalenie, jakie elementy tego porządku podlegają ochronie, a w konsekwencji, jakie dobra mają być chronione<sup>554</sup>. Oznacza to, że

<sup>552</sup> Ch. H. Wellman, *Rights Forfeiture and Mala Prohibita* (w:) R. A. Duff i inni (red.), *The Constitution of the Criminal Law*, Oxford 2013, s. 79-80.

<sup>553</sup> Jak słusznie zauważa Ch. H. Wellman, zachowania należące do kategorii *mala prohibita* mogą narażać innych na nieuzasadnione ryzyko i już w ten sposób uzasadniać ewentualną penalizację (Ch. H. Wellman, *Rights...*, s. 87).

<sup>554</sup> Jak zauważają M. Bojarski i W. Radecki: „Zwraca się tutaj często uwagę, że wysunięcie na pierwsze miejsce wykroczeń, których zadaniem jest ochrona porządku publicznego wynika z naczelnych zadań prawa o wykroczeniach, które

także w tym obszarze możliwe jest przeprowadzenie testu proporcjonalności, przy czym rozważając problem przydatności i konieczności, a także decydując o zakresie represji karnej, należy wziąć pod uwagę stopień społecznej szkodliwości danego czynu *in abstracto*, pamiętając w danym przypadku o intensywności relacji między naruszeniem porządku publicznego a stworzeniem zagrożenia dla dobra chronionego. Możliwa jest bowiem taka sytuacja, kiedy ochrona karnoprawna – w sensie szerokim – danego dobra będzie uzasadniona, ale tylko przed naruszeniem albo zagrożeniem konkretnym. Wprowadzenie w takich warunkach odpowiedzialności na zasadzie czynów z zakresu *mala prohibita*, a więc odsuwającej relację z dobrem dość znacznie na przedpole, mogłoby być uznane już za nieproporcjonalne. Tym samym, porządek publiczny jawi się raczej jako wartość pośrednicząca, agregująca inne dobra wymagające ochrony, a przynajmniej stwarzająca przestrzeń ochrony tych dóbr.

Z penalizacją czynów o charakterze *mala prohibita* wiąże się jeszcze inne istotne zagadnienie. Nie można z góry odrzucić możliwości uznania, że negatywna ocena takich zachowań ma swoje źródło w samym nieprzestrzeganiu prawa. Nie może jednak chodzić o nieprzestrzeganie samego Kodeksu wykroczeń<sup>555</sup>. Prowadziłoby to bowiem do sytuacji, kiedy prawo wykroczeń uzasadniałoby samo siebie, co w przypadku prawa represyjnego oraz w swojej istocie subsydiarnego nie może mieć miejsca<sup>556</sup>. Innymi słowy, negatywna ocena nieprzestrzegania prawa wykroczeń, jako przesłanka penalizacji, znajduje akceptację także tylko wtedy, gdy naruszenie prawa prowadzi w konsekwencji do naruszenia dobra chronionego, wypowiedzianego w systemie prawa. Taka relacja zauważalna jest szczególnie w przypadku tzw. wykroczeń pozakodeksowych, a więc uregulowanych w ustawach innych niż Kodeks wykroczeń, bezpośrednio powiązanych z innymi przepisami, np. prawa administracyjnego<sup>557</sup>. Argumentem mogącym uzasadniać karalność samego nieprzestrzegania prawa jest argument z uczciwości. Do uczciwości ma skłaniać zaangażowanie państwa w dobro wspólne oraz przestrzeganie prawa przez innych obywateli. Lekceważenie obowiązków prawnych przybiera w tej interpretacji kształt nieuprawnionych korzyści pozyskiwanych kosztem innych obywateli<sup>558</sup>.

służyć ma właśnie zabezpieczeniu realizacji zadań administracji w zakresie stanowienia i zabezpieczenia porządku” (M. Bojarski, W. Radecki, *Oceny prawne...*, s. 51).

<sup>555</sup> Juliusz Makarewicz uważał, że wykroczenia stanowią akt nieposłuszeństwa wobec norm porządkowych. Z tego powodu uważał, iż wykroczenia są przestępstwami administracyjnymi i traktował je jako dział prawa administracyjnego (J. Makarewicz, *Prawo karne. Wykład porównawczy z uwzględnieniem prawa obowiązującego w Polsce*, Lwów–Warszawa 1924, s. 6). Z perspektywy współczesnego rozumienia prawa represyjnego i samej kary trudno byłoby przyjąć, że samo zakwalifikowanie danego typu czynu zabronionego do prawa administracyjnego miałoby zwalniać ustawodawcę od wykazania, że typem tym chroni on jakieś dobre, inne niż sam porządek prawny. Represja karna może być przewidziana przez prawo tylko wtedy, gdy jego naruszenie powoduje społecznie nieadekwatną relację z dobrem prawnym. W przeciwnym razie dochodzi do naruszenia zasady proporcjonalności.

<sup>556</sup> Ch. H. Wellman, *Rights...*, s. 88. Jak w dowcipny sposób zauważa autor: „In particular, if someone may permissibly be punished merely for breaking the law, then does this not give the government a blank cheque to punish any behaviour whatsoever, as long as it criminally prohibits it first? This is an important objection. As much as we might hope to justify punishing *mala prohibita* crimes, it certainly does not seem permissible for a state to punish people for putative ‘crimes’ such as failing to wear last week’s dirty underwear on their heads, even if the state enacted clear prospective laws requiring everyone to do so. To avoid this criticism, then, we need some principled way of distinguishing those *mala prohibita* laws whose violators we can legitimately punish from those whose violators we cannot” (Ch. H. Wellman, *Rights...*, s. 88).

<sup>557</sup> Przykładem może być art. 25 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 1993 r., nr 47, poz. 211 ze zm.).

<sup>558</sup> „Thus, if states are justified because they perform the incredibly important task of rescuing all of us from the perils of the state of nature, then each of us has a duty to obey the law as his or her fair share of this larger communal project.





W literaturze wskazuje się możliwość podziału typów czynów z zakresu *mala prohibita* na sprawiedliwe i niesprawiedliwe. Nie ma żadnych podstaw uniemożliwiających odniesienie tego podziału także do wykroczeń. W literaturze wskazuje się następujące kryteria oceny sprawiedliwości danego typu:

- 1) waga dóbr chronionych, choćby pośrednio;
- 2) surowość nakładanej kary;
- 3) zakres realnego oddziaływania typu (liczba obwinionych);
- 4) dostępność alternatywnych metod osiągnięcia celów zamierzonych daną regulacją z zakresu prawa wykroczeń<sup>559</sup>.

Nie sposób nie zauważyć, że powyższe kryteria mające pozwalać ocenić sprawiedliwość danego typu czynu zabronionego nawiązują do przesłanek testu proporcjonalności, a więc do wymogów przydatności, konieczności i proporcjonalności w sensie ścisłym. W pełni uprawnione jest zatem twierdzenie, że test proporcjonalności należy odnieść tak do wykroczeń z zakresu *mala per se*, jak i wykroczeń z zakresu *mala prohibita*.

Próbując zrekonstruować teoretyczne przesłanki pozwalające dokonać oceny zasadności penalizacji typów czynów zabronionych i nadania im charakteru wykroczeń należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden problem wiążący się odpowiedzialnością karną sensu *largo*. W doktrynie brytyjskiej argument ten podnoszony jest przede wszystkim wobec typów o charakterze *mala per se*. Niemniej, w świetle wyżej przeprowadzonych ustaleń, wskazujących na liczne cechy wspólne dwóch zbiorów typów czynów zabronionych, można ową propozycję odnieść także do zachowań z obszaru *mala prohibita*. Otóż, jak słusznie zauważył Antony Duff, poruszając się na gruncie teorii prawa karnego nie można uniknąć zagadnienia odpowiedzialności. Odpowiedzialność, zdaniem R. A. Duffa, jawi się jako relacja, w której X jest odpowiedzialny przed Y za swoje zachowanie tylko w tych granicach, które mogą pozostawiać w zainteresowaniu Y<sup>560</sup>. Znacznie zawężyła to pole możliwej penalizacji. Pewne jest, że nie może ona wkraczać w obszary życia człowieka i tworzonych przez niego wspólnot, wyłączone spod władztwa państwa. Co więcej, są też takie obszary, w których państwo ma pewną możliwość ingerencji, ale – z uwagi na jej pomocniczy charakter – nie powinna ona przybierać charakteru karnego. Tylko zatem w tych przestrzeniach życia społecznego, w których państwo przejawia legitymowane zainteresowanie, może dochodzić do interferencji prawa represyjnego z zachowaniami człowieka. Kryterium to w pewnym zakresie wyrażane jest już przez zasadę proporcjonalności, która w przypadku każdej normy penalizującej domaga się wykaza-

And most importantly for our purposes here, someone who wrongly disobeyed the law would be treating his or her compatriots unfairly. In other words, even if there were no discrete harms that followed from the legal disobedience, he or she would be taking unfair advantage of his or her fellow citizens" (Ch. H. Wellman, *Rights...*, s. 85). Henry M. Hart zauważa natomiast, że penalizacja czynów z kategorii *mala prohibita* może czerpać swoje uzasadnienie także z naganności nieznajomości i lekceważenia prawa (H. M. Hart Jr, *The Aims of the Criminal Law*, „Law and Contemporary Problems” 1958, vol. 23, s. 419). Również jednak ta interpretacja utrzymuje się tylko w stosunku do wykroczeń wprost zabezpieczających przestrzeganie innych przepisów, jak w podanym wyżej przykładzie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

<sup>559</sup> Ch. H. Wellman, *Rights...*, s. 90.

<sup>560</sup> R.A. Duff, *Relational Reasons and the Criminal Law* (w:) L. Green, B. Leiter (red.), *Oxford Studies in Philosophy of Law*, Oxford 2013, vol. 2, s. 175 i n.; M. Renzo, *Responsibility and Answerability in the Criminal Law* (w:) R. A. Duff i inni (red.), *The Constitution of the Criminal Law*, Oxford 2013, s. 210.



nia jej przydatności, konieczności i proporcjonalności w sensie ścisłym. Nie można jednak zagadnienia relacyjności odpowiedzialności i jego konsekwencji sprowadzić tylko do testu proporcjonalności. Ustalenie dopuszczalności ingerencji państwa jest niejako etapem poprzedzającym rozważenie kolizji dóbr i proporcjonalności. Jednostka mająca godność, a więc odznaczająca się naturą rozumną i wolną, w wielu obszarach swojego życia ma autonomię, którą – jak się wydaje – można domniemywać. Państwo przystępując do rozważenia penalizacji ma zatem zawsze obowiązek obalenia domniemania autonomii człowieka w danym obszarze. Zadaniem władzy publicznej jest w takich przypadkach wykazanie, że dobro wspólne i godność człowieka domagają się interwencji legislacyjnej. Wspólnota państwowa może pociągać człowieka do odpowiedzialności karnej tylko w szczególnych przypadkach, gdy inaczej nie da się ochronić dobra, a jest ono ważne i uwidocznione w źródle wiedzy o dobrach, jakim jest ustawa zasadnicza. Dzięki temu penalizacja może odbywać się zawsze w celu lepszej realizacji i ochrony dóbr akceptowanych i pożądanых przez członków wspólnoty.

Kolejny aspekt, który należy wziąć pod uwagę, to problematyka dostępności moralnej prawa wykroczeń, a więc cechy prawa karnego postulowanej przez Johna Gardnera<sup>561</sup>. Mianowicie, wskazuje on, że językowa określoność tekstu prawnego (*textual clarity*) oznaczająca dyrektywę budowania przepisów w sposób możliwie najprostszy, bez stosowania struktur nadmiernie komplikujących ich wymowę oraz w możliwie najwyższym stopniu unikający trudności interpretacyjnych, może w niektórych gałęziach prawa okazać się niewystarczająca<sup>562</sup>. W konsekwencji założenie o znajomości treści normy przez jej adresata staje się fikcją, co jest nie do przyjęcia, przede wszystkim w gałęzi prawa charakteryzującej się taką represyjnością, jak prawo karne. Jak już wyżej zauważono, prawo wykroczeń – rozumiane jako element prawa karnego *sensu largo* – ma także charakter wysoce represyjny, zauważalny choćby w katalogu kar, w którym przewidziano karę aresztu. Pozwala to przyjąć, że także i w omawianym tutaj aspekcie postulaty wysuwane wobec prawa karnego należy odnieść także do prawa wykroczeń.

Jak dosadnie zauważa J. Gardner: „Większość ludzi ma ciekawsze rzeczy do robienia niż zapoznawanie się z licznymi regulacjami prawnymi, jakkolwiek łatwymi do przeczytania i zrozumienia”<sup>563</sup>. Odpowiedzią na to, bez wątplenia istniejące, zjawisko jest podniesienie standardu wymaganego do spełnienia przez prawo wykroczeń poprzez dążenie do osiągnięcia w jego ramach nie tylko określoności językowej, ale także określoności moralnej (*moral clarity*) rozumianej jako jego dostępność dla człowieka znającego zasady i przekonania panujące w danej wspólnotie politycznej. Dostępność moralna prawa wykroczeń polega na ukierunkowaniu konstrukcji wdrażanych w jego ramach na odzwierciedlenie schematów wartościowania i ocen moralnych obowiązujących w społeczeństwie, a zatem na unikaniu sztucznie

<sup>561</sup> Więcej na ten temat: K. Szczucki, *Dostępność moralna czy językowa? Rzecz o wykładni prokonstytucyjnej prawa karnego*, Warszawa 2013, s. 43 i n.

<sup>562</sup> J. Gardner, *Offences and Defences. Selected Essays in the Philosophy of Criminal Law*, Oxford 2007, s. 44-45.

<sup>563</sup> „Most people have better things to do than acquaint themselves with a mass of legal materials, however easy to read and understand” (J. Gardner, *Offences...*, s. 44-45).



kreowanych typów czynów zabronionych, nie mających związku z zachowaniami rozpoznanymi w społeczeństwie jako zachowania zasługujące na ocenę negatywną<sup>564</sup>. Przede wszystkim, choć nie tylko, wezwanie o poszukiwanie dostępności moralnej dotyczy podejmowania decyzji penalizacyjnej i obudowywania jej różnego rodzaju znamionami, pozwalającymi na wartościowanie danego zachowania w kierunku jego karalności. Niedostępne moralnie będą te zasady i elementy odpowiedzialności wykroczeniowej, które są niezgodne z ustrojem moralnym danego społeczeństwa.

W świetle standardu dostępności moralnej prawa wykroczeń, poważne wątpliwości może wywoływać kontekst uchwalenia obowiązującego obecnie Kodeksu wykroczeń. Został on uchwalony w dniu 20 maja 1971 r., a więc w zupełnie innych warunkach politycznych i społecznych. Jakkolwiek zapewne w momencie jego uchwalenia nie rozważano problematyki jego dostępności moralnej, to ideologia panującego wtedy reżimu politycznego odcisnęła istotne piętno także na prawie wykroczeń. Od tamtego czasu do kodeksu wprowadzono tylko nieliczne zmiany, co może utwierdzać w przekonaniu, że konieczny jest systemowy przegląd wszystkich rozstrzygnięć normatywnych zawartych w nim, tak aby zweryfikować jego ogólną możliwość do stania się przedmiotem interpretacji w oparciu o wskazywane tutaj kryteria. Już sam fakt uchwalenia tej ustawy we wskazanym okresie nakazuje domniemywać konieczność przynajmniej pogłębionej weryfikacji jego treści.

Już tylko pobieżny przegląd części szczególnej Kodeksu wykroczeń pozwala zauważyć kilka typów czynów zabronionych, które mogą budzić wątpliwości z perspektywy wskazanych do tej pory kryteriów, a zwłaszcza z perspektywy relacyjności odpowiedzialności i zasady proporcjonalności, a mianowicie: zbieranie ofiar na grzywnę (art. 57 k.w.), żebranie (art. 58 k.w.), spekulacja biletami (art. 133 k.w.), ukrywanie towaru (art. 135 k.w.), nadmierne wynagrodzenie (art. 138). W odniesieniu do żebractwa M. Bojarski zauważa, że: „Przepis art. 58 mówi również o alternatywie, tj. o stanie zdolności do pracy jako okoliczności, która nie usprawiedliwia żebrania. Należy jednak pamiętać, że przepis art. 58 powstał w czasie, gdy nie było trudności zdobycia pracy, a więc zdolność do pracy, bez jej wykonywania, była czymś nagannym. Obecnie dosyć często może się zdarzyć, że osoba zdolna do pracy nie jest zatrudniana, bo tego zatrudnienia nie może zdobyć. Jeśli zatem osoba zdolna do pracy, nie mając środków egzystencji, żebrze, to nie oznacza, że jest ona automatycznie sprawcą wykroczenia z art. 58 k.w. Zmienione warunki ustrojowe, ekonomiczne i społeczne nie mogą w takim przypadku nie być brane pod uwagę przy ocenie zachowania się opisanego w omawianym przepisie, a w szczególności jego społecznego niebezpieczeństwa”<sup>565</sup>. Autor podjął próbę wykładni tego przepisu uwzględniającej obecnie obowiązującą Konstytucję RP oraz uwarunkowania społeczno-gospodarcze. Jakkolwiek wykładnia zawężająca jest dopuszczalna, to trudno

<sup>564</sup> „Moral clarity is secured, not by the use of straightforward and unornamented language in legal texts, but by the adequate replication in the law of clear distinctions and significances which apply outside the law, together with reasonably clear indication of which cluster of distinctions and significances people can expect to find replicated where” (J. Gardner, *Offences...*, s. 45).

<sup>565</sup> M. Bojarski, *Komentarz do art. 58 (w:) M. Bojarski, W. Radecki, Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2016, Nb 3, dostęp: baza Legalis.

zrozumieć – zwłaszcza ze względów gwarancyjnych – dlaczego ustawodawca nie zdecydował się do tej pory na rewizję prawa wykroczeń. Innym, również dobrym przykładem może być wykroczenie z art. 135 k.w., polegające na ukrywaniu towaru, zakwalifikowane do katalogu wykroczeń przeciwko mieniu. Trudno zrozumieć dlaczego w wolnorynkowej gospodarce sprzedawca prywatny nie może swobodnie decydować co i komu chce sprzedawać. Błędy sprzedawcy w tym zakresie powinny spotkać się z reakcją właściwą wolnemu rynkowi, nie zaś penalną odpowiedzialnością państwa. Nie chodzi tutaj o mnożenie przykładów, ale raczej zilustrowanie oczywistej – jak się wydaje – potrzeby przemyslenia na nowo całej struktury prawa wykroczeń i jego poszczególnych elementów.

Powyższe uwagi pozwalają na skonstruowanie zespołu dyrektyw, które powinny towarzyszyć każdej decyzji penalizacyjnej, w tym w zakresie prawa wykroczeń. Przede wszystkim, na początku należy ustalić dobro, jakiemu ma służyć dane rozstrzygnięcie normatywne. Musi to być dobro uznane przez wspólnotę społeczną za wymagające ochrony, a więc znajdujące odzwierciedlenie w zasadach wypowiedzianych w Konstytucji RP. Należy także ustalić, czy dane dobro będzie chronione bezpośrednio czy pośrednio. Innymi słowy, ustawodawca powinien mieć na względzie, że społeczna szkodliwość *in abstracto* zmniejsza się wprost proporcjonalnie do oddalania się danego zachowania od naruszenia dobra. Zrozumiałe jest zatem, że w prawie wykroczeń może być więcej niż w prawie karnym typów abstrakcyjnie zagrażających dobru, w tym także typów z zakresu *mala prohibita*. Wykroczenia naturalnie charakteryzują się mniejszym stopniem szkodliwości społecznej *in abstracto* niż przestępstwa. Nie oznacza to jednak, że ów stopień w przypadku wykroczeń może być zerowy lub bliski zera. W miarę intensyfikowania się stopnia społecznej szkodliwości uzasadnione będzie najpierw objęcie danego czynu prawem wykroczeń, a w przypadku, gdy rekonstruowany poziom społecznej szkodliwości przekroczy kolejną granicę, można nadać danemu typowi czynu zabronionego charakter przestępny. W każdym przypadku rozszerzania penalizacji, a więc wprowadzania nowych wykroczeń lub rozszerzania granic już obowiązujących konieczne jest także wykazanie legitymacji państwa do ingerencji w danym obszarze oraz przeprowadzenie testu proporcjonalności.

Trudności z ustaleniem *ratio legis* prawa wykroczeń, a przez to także przesłanek pozwalających podjąć decyzję o penalizacji skłaniają do postulowania rozważenia poważnej reformy tej gałęzi prawa karnego. Wydaje się, że niektóre wykroczenia – tylko te, w których przypadku uzasadniona byłaby odpowiedzialność obiektywna – można z powodzeniem przenieść do prawa administracyjnego, w coraz szerszym zakresie pełniącego także funkcje represyjne. Pozostałe mogłyby zostać przeniesione do prawa karnego *sensu stricto* jako odrębna kategoria przestępstwa. Można także wyobrazić sobie pozostawienie odrębnego formalnie prawa wykroczeń, ale powiązaniego z prawem karnym kategorią społecznej szkodliwości. Do tej koncepcji nawiązywała propozycja zmian legislacyjnych w obszarze tzw. typów przepołowionych<sup>566</sup>.

<sup>566</sup> J. Ferenc, *Sposób na przepołowienie*, Wokanda 2013, nr 3 (17), s. 16-17.



Zasadą była odpowiedzialność za przestępstwo. Jak wskazywał J. Ferenz: „Dopiero w sytuacji atypowej, kiedy poziom społecznej szkodliwości czynu (w wyniku szczególnych okoliczności) znalazłby się poniżej poziomu karygodności wymaganego w Kodeksie karnym dla przestępstwa, sąd, umarzając postępowanie karne, mógłby skazać sprawcę za wykroczenie”<sup>567</sup>. Niewątpliwie w istotnym stopniu uporządkowałyby to system odpowiedzialności karnej i uczyniło przejrzystymi zasada odpowiedzialności karnej oraz wzajemne zależności między odpowiedzialnością karną w sensie ścisłym i odpowiedzialnością wykroczeniową. Na takie rozwiązanie ostatecznie się nie zdecydowano. Problem uporządkowania zasad odpowiedzialności pozostaje zatem nadal otwarty.

<sup>567</sup> *Ibidem*, s. 17.

Zuzanna Rudzińska-Bluszcz<sup>568</sup>

# Najistotniejsze problemy podnoszone w kasacjach Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach o wykroczenia

## I. Wstęp

### Rzecznik Praw Obywatelskich w sprawach o wykroczenia

Kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich uregulowane zostały w ustawie z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (j.t. Dz. U. z 2014 r., poz. 1648) i w ustawach szczególnych. Rzecznik, po zbadaniu indywidualnej sprawy, może skorzystać ze wskazanych w ustawie środków prawnych o charakterze procesowym. W sprawach o wykroczenia, zgodnie z art. 14 pkt 7 i 8 ustawy o Rzeczniku, Rzecznik może wystąpić z wnioskiem o ukaranie, a także wnieść kasację od każdego prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie sądowe. Kasacja w sprawach o wykroczenia jest szczególnym uprawnieniem Rzecznika, bowiem jak wynika z art. 110 § 1 k.p.s.w., nie przysługuje ona stronie, lecz jedynie wskazanym w tym przepisie podmiotom uprawnionym, w tym – RPO. W myśl art. 111 k.p.s.w. kasacja w sprawach o wykroczenia może być wnoszona tylko z powodu uchybień wskazanych w art. 104 § 1 k.p.s.w. (bezwzględne przyczyny odwoławcze) lub innego rażącego naruszenia prawa, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na treść orzeczenia. Kasacja nie może być wniesiona wyłącznie z powodu niewspółmierności kary.

### Zakres badania i dane liczbowe

Niniejsza analiza obejmuje ostatnich pięć lat, tj. lata 2011-2015. Przeanalizowane zostały wszystkie kasacje wnoszone w tym czasie przez Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach o wykroczenia. Przez pięć ostatnich lat, Rzecznik wniósł 51 kasacji w sprawach o wykroczenia. 8 kasacji zostało oddalonych, 43 kasacje zostały uwzględnione. Największą liczbę kasacji Rzecznik wniósł w 2013 r. – 18, najmniejszą – w latach 2012 i 2014 (po 7 kasacji). W jednym postępowaniu zainicjowanym

<sup>568</sup> Główny Koordynator ds. Strategicznych Postępowań Sądowych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. Radca prawny.



kasacją Rzecznika Praw Obywatelskich Sąd Najwyższy na skutek poważnych wątpliwości co do wykładni prawa przedstawił zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów. Podjętej uchwały nadano moc zasady prawnej.

Analiza przedstawiona poniżej kolejno prezentuje zarzuty podnoszone w kasacjach Rzecznika, z podziałem na zarzuty procesowe i materialne, wnioski kasacyjne, kasacje oddalone przez Sąd Najwyższy oraz wykroczenia, za które skazane zostały osoby składające wnioski o kasację do Rzecznika Praw Obywatelskich.

## II. Zarzuty procesowe

Najczęściej podnoszonym zarzutem przez Rzecznika Praw Obywatelskich w kasacjach wnoszonych w sprawach o wykroczenia jest zarzut naruszenia prawa procesowego. Na 51 kasacji wniesionych w analizowanym okresie aż 46 opartych zostało wyłącznie na zarzucie procesowym. Podnoszone zarzuty opierają się albo na bezwzględnych przyczynach odwoławczych, wskazanych w art. 104 § 1 k.p.s.w. albo na innym rażącym naruszeniu prawa procesowego, które mogło mieć wpływ na treść orzeczenia. Zarzuty procesowe wskazywane w kasacjach Rzecznika Praw Obywatelskich powtarzają się na przestrzeni lat – najczęściej powtarzające się zostały omówione poniżej.

### Niedopuszczalność wydania wyroku nakazowego

Aż w 13 sprawach Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał na naruszenie art. 93 § 2 k.p.s.w. (lub naruszenie art. 93 § 2 i § 4 k.p.s.w.). Przepis ten stanowi, że orzekanie w postępowaniu nakazowym może nastąpić, jeżeli okoliczności czynu i wina obwionego nie budzą wątpliwości i nie zachodzą przesłanki uzasadniające obligatoryjną obronę, wymienione w art. 21 § 1 k.p.s.w.. Z uwagi na to, że postępowanie w trybie nakazowym jest uproszczone, o maksymalnie zredukowanym formalizmie w stosunku do postępowania zwyczajnego<sup>569</sup>, może być stosowane tylko w najbardziej oczywistych przypadkach, gdy materiał dowodowy jest jednoznaczny. Z powyższych względów, jeżeli przesłanki z § 2 i § 4 art. 93 k.p.s.w. nie są spełnione, należy skierować sprawę na rozprawę. Pomimo jasno określonych kryteriów, co roku powtarzają się kasacje wskazujące, iż wyrok nakazowy nie powinien zostać wydany. Na 13 spraw, tylko w jednej kasacja została oddalona.

Kasacje Rzecznika Praw Obywatelskich zarzucające naruszenie art. 93 § 2 k.p.s.w. najczęściej wnoszone były w sprawach o wykroczenia w ruchu drogowym. W tych sprawach sąd opiera się na załączonych do wniosku o ukaranie dowodach: wezwaniach kierowanych do właściciela pojazdu, danych z Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców, notatce urzędowej i zdjęciu z fotoradaru – swoistego rodzaju *regina probationum* w wykroczeniach w ruchu drogowym. Jak wskazuje w swoich kasacjach Rzecznik Praw Obywatelskich, z żadnego z tych dowodów – a w szczególności ze zdjęcia zrobionego przez radarowy przyrząd do pomiaru prędkości pojazdów

<sup>569</sup> A. Skowron, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, LEX 2010, Nb 1.

w ruchu drogowym – nie wynika kto prowadził w danym czasie pojazd. W konsekwencji, w świetle dowodów, jakimi dysponował sąd, okoliczności czynu i wina obwinionego powinny budzić wątpliwości. Kasacje Rzecznika w powyższych sprawach są uwzględniane przez Sąd Najwyższy na posiedzeniu jako oczywiście zasadne. Jak wskazuje Sąd Najwyższy, z samego faktu nieuzyskania od właściciela informacji odnośnie tego, kto kierował pojazdem w krytycznym momencie i z faktu bycia właścicielem tego pojazdu nie można domniemywać jego sprawstwa w zakresie wykroczenia w ruchu drogowym (m.in. wyrok SN z dnia 18 kwietnia 2013 r., sygn. II KK 90/13<sup>570</sup>). W niektórych przypadkach sąd w ogóle nie weryfikował, czy załączono do materiału dowodowego właściwe zdjęcie z fotoradaru. W sprawie z 2015 r. wyrok nakazowy został oparty na dowodzie ze zdjęcia z fotoradaru, które dotyczyło innego zdarzenia niż wskazane we wniosku o ukaranie – na zdjęciu była inna data, godzina, marka samochodu oraz miejscowość, w której zdjęcie zostało zrobione. Jak wskazał Rzecznik, Sąd Rejonowy zobligowany był skierować sprawę na rozprawę, przeprowadzić postępowanie dowodowe i wyjaśnić wszystkie istotne dla merytorycznego rozstrzygnięcia okoliczności.

Niestety, mimo jednoznacznego brzmienia art. 93 § 4 k.p.s.w. w zw. z art. 21 § 1 k.p.s.w., wyłączającego możliwość orzekania w trybie nakazowym wobec osoby, co do której zachodzą wątpliwości odnośnie do jej poczytalności, zdarzają się także takie przypadki. Wyjątkowo uproszczony tryb procedowania, jakim jest postępowanie nakazowe, nie nadaje się do rozstrzygania o odpowiedzialności osób, co do których zachodzi konieczność obowiązkowego posiadania obrońcy. Rzecznik Praw Obywatelskich we wnoszonych kasacjach konsekwentnie wskazuje, że przy braku pewności co do poczytalności nie jest spełniony podstawowy wymóg tego trybu – aby wina obwinionego nie budziła wątpliwości. W 2015 r. Rzecznik wniósł kasację w sprawie skazanego wyrokiem nakazowym za umyślne uszkodzenie drzwi wejściowych do mieszkania, tj. wykroczenie z art. 124 § 1 k.w. W toku przesłuchania obwiniony oświadczył, że nie leczył się psychiatrycznie. Niemniej, już w protokole przyjęcia ustnego zawiadomienia pokrzywdzony wskazywał, że sprawca w czasie czynu dokonał samookaleczenia i kazał zadzwonić na Policję, żeby zabrała go do szpitala, gdyż leczy się psychiatrycznie. Na tej podstawie sąd powinien był powziąć wątpliwości co do poczytalności obwinionego w czasie popełnienia wykroczenia. Jak wskazał Rzecznik, przedmiotowa sprawa powinna zostać skierowana na rozprawę, zaś obwinionemu należało wyznaczyć obrońcę z urzędu i poddać go badaniu przez biegłego psychiatrę w celu wyjaśnienia, czy w czasie popełnienia czynu jego poczytalność nie była zniesiona lub ograniczona. Podobna okoliczność została podniesiona w kasacji Rzecznika z 2013 r. – w protokole przesłuchania obwiniony wskazał, że leczy się psychiatrycznie i choć prokurator wydał postanowienie o dopuszczeniu dowodu z opinii biegłych psychiatrów, nie została ona dołączona do akt sprawy dotyczącej wykroczenia (materiały dotyczące przypisanego obwinionemu wykroczenia zostały wyłączone z postępowania prowadzonego w sprawie podejrzenia popełnienia

<sup>570</sup> Publ. LEX nr 1299163.





przestępstw). Treść Karty Informacyjnej Leczenia Szpitalnego wskazywała, że zaburzenia czynności psychicznych u obwinionego były poważne.

Kolejna grupa spraw, w których Rzecznik zarzucał naruszenie art. 93 § 2 k.p.s.w. dotyczy orzekania wyrokiem nakazowym w sytuacjach, gdy obwiniony nie przyznaje się do winy i przedstawia odmienne okoliczności zdarzenia. W takim wypadku sprawa najczęściej powinna zostać skierowana na rozprawę, bowiem tylko na rozprawie możliwe jest bezpośrednie zapoznanie się z poszczególnymi dowodami i wysłuchanie obwinionego przez sąd. Jak wskazuje Sąd Najwyższy, wprawdzie przyznanie się obwinionego do winy nie stanowi warunku *sine qua non* rozpoznania sprawy w trybie nakazowym, lecz w takiej sytuacji jest oczywiste, że dowody wskazujące na sprawstwo i winę obwinionego powinny być zbadane z większą pieczołowitością (m.in. wyrok SN z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. II KK 267/12<sup>571</sup>). Taka sytuacja miała miejsce m.in. w odniesieniu do obwinionego, który notorycznie nie stosował się do znaku zakazującego wjazdu pojazdom o rzeczywistej masie powyżej 5 ton, kierując pojazdami ciężarowymi w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą. Obwiniony przyznał się do zarzucanych mu wykroczeń, ale nie przyznał się do winy i wskazał, że znaki zostały postawione bezprawnie, zaś przedmiotowa droga jest drogą prywatną, pozostająca jedynie we władaniu gminy. Skoro warunkiem odpowiedzialności za wykroczenie z art. 92 § 1 k.w. jest legalny charakter znaku drogowego, to okoliczność statusu drogi powinien był ustalić sąd, czego nie uczynił, orzekając wyrokiem nakazowym. Sąd zaniechał także ustalenia, czy usytuowania znaków dokonał uprawniony organ i zgodnie z obowiązującą procedurą. Podobna argumentacja została podniesiona przez Rzecznika w innej sprawie z 2012 r., która dotyczyła m.in. wykroczenia polegającego na nie wniesieniu należnej za czas parkowania opłaty parkingowej. Rzecznik wskazał, że sąd błędnie zaniechał ustalenia, czy uchwała Rady Miasta stanowiła wystarczającą delegację do przypisania w oparciu o zawarte w niej przepisy porządkowe odpowiedzialności za wykroczenie typizowane w art. 54 k.w. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku uwzględniającym kasację Rzecznika, pierwszą wątpliwość sądu rozważającego kwestię wydania wyroku nakazowego wobec obwinionej powinna wzbudzić treść jej wyjaśnień, w których nie przyznała się do winy i przedstawiła własną wersję wydarzeń. Jak wskazał Sąd Najwyższy, z powyższym koreluje drugi słuszny zarzut skargi – brak ustalenia przez sąd orzekający, czy akt rangi podustawowej został wydany na podstawie stosownego upoważnienia ustawowego, a przy tym, czy ustanowiony w ten sposób przepis porządkowy spełnia normatywny standard w stopniu umożliwiającym przypisanie sprawcy odpowiedzialności karnej (wyrok SN z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. II KK 267/12<sup>572</sup>).

W przypadku analizowanych kasacji wnoszonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, najczęściej brak przyznania się do winy obwinionego i przedstawienie odmiennych okoliczności zdarzenia idzie w parze z brakiem wystarczających dowodów wskazujących na sprawstwo obwinionego. W sprawie, której dotyczyła kasacja

<sup>571</sup> Publ. LEX nr 1228538.

<sup>572</sup> Publ. LEX nr 1228538.

z 2011 r. sąd przyjął, że okoliczności czynu przypisanego obwinionemu i jego wina nie budzą wątpliwości co doprowadziło do wydania wyroku nakazowego. Z dowodów wynikało jedynie, że jedna z trzech osób jadących samochodem wyrzuciła butelkę i puszkę. Jak wskazał Rzecznik, treść zeznań nie pozwalała na ustalenie w sposób kategoryczny, że uczynił to obwiniony. Skierowanie sprawy na rozprawę i ustalenie szczegółowych okoliczności w jakich doszło do czynu mogłoby skutkować uniewinnieniem obwinionego od zarzucanego mu czynu. Sąd Najwyższy uwzględniając kasację Rzecznika wskazał, że istniały wątpliwości, wynikające z załączonych do wniosku o ukaranie materiałów dowodowych, w związku z czym sprawa powinna być rozpatrywana w postępowaniu zwyczajnym (wyrok SN z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. III KK 144/11<sup>573</sup>).

### Brak skargi uprawnionego oskarżyciela (kazuś straży gminnej/miejskiej)

W 12 kasacjach Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł zarzut braku skargi uprawnionego oskarżyciela w kontekście braku umocowania straży gminnej lub miejskiej do występowania z wnioskiem o ukaranie za wykroczenie polegające na braku wskazania przez właściciela pojazdu komu powierzył pojazd w określonym czasie. Od 31 grudnia 2010 r. wykroczenie to stypizowane jest w art. 96 § 3 k.w., wcześniej wnioski o ukaranie opierano na art. 65 § 2 k.w. Aż 8 kasacji podnoszących ten zarzut zostało złożonych przez Rzecznika w 2013 r. Początkowo wszystkie kasacje Rzecznika były przez Sąd Najwyższy uwzględniane. Linia orzecznicza uległa w tym zakresie zmianie, co w konsekwencji doprowadziło do przedstawienia przez Sąd Najwyższy rozpoznający kasację Rzecznika zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego Sądu. Podjęta w dniu 30 września 2014 r. uchwała, której nadano moc zasady prawnej, ucięła dalsze wątpliwości co do wykładni prawa. Z oczywistych względów, żadna kasacja wniesiona przez Rzecznika w 2015 r. nie dotyczyła już tego zagadnienia.

Problem dotyczący uprawnień straży gminnych i miejskich pojawił się po dokonanej w 2010 r. nowelizacji ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (j.t. Dz. U. z 2012, poz. 1137). Do czasu nowelizacji w orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego przyjmowano, że straż nie ma uprawnień oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia polegające na niewskazaniu przez właściciela komu powierzył pojazd. Na podstawie art. 4 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r., Nr 225, poz. 1466), z dniem 31 grudnia 2010 r. zmieniony został m.in. art. 17 § 3 k.p.s.w., który stanowi obecnie, że strażom gminnym (miejskim) uprawnienia oskarżyciela publicznego przysługują tylko wówczas, gdy w zakresie swego działania ujawniły wykroczenia i wystąpiły z wnioskiem o ukaranie. W wyniku nowelizacji, dodano także pkt 7 do art. 129b ust. 3 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, jednoznacznie przyznający straży prawo żądania od właściciela lub posiadacza pojazdu wskazania komu powierzył pojazd do używania lub

<sup>573</sup> Publ. LEX nr 860609.



kierowania w oznaczonym czasie. W tym kontekście, kluczowa stała się wykładania art. 129b ust. 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym w świetle znowelizowanego art. 17 § 3 k.p.s.w.

Sprawy, w których Rzecznik składał kasację miały zazwyczaj bardzo zbliżony stan faktyczny. Straż gminna lub miejska kierowała do sądu rejonowego wnioski o ukaranie obwinionego za to, że jako właściciel pojazdu wbrew obowiązkowi nie udzielił straży odpowiedzi na pismo z zapytaniem, kto w danym dniu, o określonej godzinie kierował pojazdem mechanicznym, którym popełniono wykroczenie w ruchu drogowym. Sąd rejonowy, zazwyczaj wyrokiem zaocznym, uznawał obwinionego za winnego zarzucanego mu czynu. W części spraw wyrok się uprawomocnił; w pozostałych, obwiniony w apelacji podnosił m.in. naruszenie art. 5 § 1 pkt 9 k.p.s.w., tj. brak skargi uprawnionego oskarżyciela, który stanowi bezwzględną przyczynę odwoławczą z art. 104 § 1 pkt 7 k.p.s.w. Sąd okręgowy utrzymywał w mocy zaskarżony wyrok. Kasację od tego typu wyroków na korzyść obwinionego, w niektórych sprawach wnosili Rzecznik Praw Obywatelskich, zarzucając sądowi okręgowemu rażące i mające istotny wpływ na rozstrzygnięcie naruszenie prawa procesowego, tj. art. 433 § 2 k.p.k. w zw. z art. 109 § 2 k.p.s.w. W uzasadnieniu Rzecznik wskazywał, że sąd drugiej instancji nienależycie rozważył zarzut apelacyjny i wyraził w konsekwencji błędny pogląd, że w świetle art. 129b ust. 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym w zw. z art. 17 § 3 k.p.s.w., od dnia 31 grudnia 2010 r. straż gminna nabyła uprawnienia do składania wniosków o ukaranie za wykroczenia z art. 96 § 3 k.w. Prawidłowa analiza tych przepisów powinna spowodować, zdaniem Rzecznika, uchylene przez sąd okręgowy zaskarżonego wyroku i umorzenie postępowania. W przypadku braku apelacji obwinionego, Rzecznik zarzucał naruszenie art. 5 § 1 pkt 9 k.p.s.w. w zw. z art. 17 § 3 k.p.s.w.

Wszystkie kasacje rozpatrywane do końca 2013 r. zostały przez Sąd Najwyższy uwzględnione na posiedzeniu jako zasadne w stopniu oczywistym. Zmiana linii orzeczniczej nastąpiła na początku 2014 r. Bez wątpienia na tę zmianę wpływ miały dwie okoliczności. Wyrokiem z dnia 12 marca 2014 r., sygn. P 27/13<sup>574</sup>, Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności z Konstytucją przepisu art. 96 § 3 k.w. Następnie, rozpatrując kasację Rzecznika Praw Obywatelskich Sąd Najwyższy skierował sprawę na rozprawę i w dniu 6 maja 2014 r. działając na podstawie art. 59 ustawy o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz. U. 2013, poz. 499) przedstawił do rozpoznania powiększonemu składowi tego Sądu następujące zagadnienie prawne: *Czy wobec treści art. 129b ust. 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym, po zmianie art. 17 § 3 k.p.s.w., z dniem 31 grudnia 2010 r. straż gminna (miejaska) uzyskała uprawnienie oskarżyciela publicznego w ujawnionych w trakcie prowadzenia czynności wyjaśniających sprawach o wykroczenie z art. 96 § 3 k.w. k.w.?* Po rozpoznaniu zagadnienia w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 30 września 2014 r., sygn. I KZP 16/14, Sąd Najwyższy udzielił odpowiedzi twierdzącej. Uchwale nadano moc zasady prawnej<sup>575</sup>.

<sup>574</sup> OTK-A 2014, nr 3, poz. 30.

<sup>575</sup> OSNKW 2014, nr 11, poz. 80.

### Pozbawienie prawa do sądu

W trzech kasacjach wnoszonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich w analizowanym okresie wskazano, że obwiniony pozbawiony był możliwości udziału w rozprawie odwoławczej, tj. naruszenie art. 106 § 3 k.p.s.w. w zw. z art. 4 k.p.s.w. W ocenie Rzecznika uchybienie to stanowi naruszenie jednej z podstawowych gwarancji procesu karnego tj. prawa do obrony – w toku rozprawy apelacyjnej strony mogą bowiem składać wyjaśnienia, oświadczenia i wnioski ustne lub na piśmie. Wszystkie kasacje zostały uwzględnione przez Sąd Najwyższy jako zasadne w stopniu oczywistym. Błędy orzekających sądów były ewidentne. Sąd w Lublinie uznał zawiadomienie o rozprawie za doręczone, mimo że wysyłane zostało na stary adres dla doręczeń, który w toku postępowania obwiniony zmienił i pod nowym adresem odbierał wcześniej wysyłaną do niego korespondencję. W dwóch pozostałych przypadkach, w zawiadomieniu o rozprawie termin rozprawy określony został na inny dzień niż faktyczny dzień w którym rozprawa się odbyła. Pomimo tego, sądy odwoławcze uznały w obu przypadkach, że obwiniony został prawidłowo zawiadomiony o rozprawie, a sama rozprawa apelacyjna odbyła się bez jego udziału. Jak wskazywał Rzecznik w kasacjach, wprawdzie przepis art. 106 § 3 k.p.s.w. dopuszcza możliwość rozpatrzenia sprawy pod nieobecność strony, ale warunkiem rozpoznania jest prawidłowe zawiadomienie o terminie rozprawy apelacyjnej. Brak takiego zawiadomienia powodować powinien konieczność ponownego wyznaczenia terminu rozprawy i prawidłowego zawiadomienia strony o jej terminie.

### Przedawnienie na etapie międzyinstancyjnym

W przypadku czterech kasacji Rzecznik podniósł zarzut naruszenia art. 45 § 1 k.w. w zw. z art. 5 § 1 pkt 4 k.p.s.w., polegający na merytorycznym rozpoznaniu apelacji i utrzymaniu w mocy zaskarżonego wyroku, mimo iż na etapie postępowania międzyinstancyjnego doszło do przedawnienia karalności zarzucanych wykroczeń. Powyższe naruszenie oznacza, że w dacie orzekania istniała negatywna przesłanka procesowa w postaci przedawnienia orzekania, co stanowi bezwzględną przyczynę odwoławczą wskazaną w art. 104 § 1 pkt 7 k.p.s.w. W konsekwencji, Rzecznik wniósł o uchylenie zaskarżonych wyroków i utrzymanych nimi w mocy wyroków sądu pierwszej instancji i umorzenie postępowania. Wszystkie kasacje w tym zakresie zostały uwzględnione przez Sąd Najwyższy.

### Pozostałe naruszenia procesowe

Pozostałe zarzuty procesowe podnoszone przez Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczą jednostkowych naruszeń, niemniej ze względu na ich wagę najważniejsze z nich zostały omówione poniżej. W 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł kasację od postanowienia sądu okręgowego, którym utrzymano w mocy postanowienie sądu pierwszej instancji odmawiające zwrotu kosztów ustanowienia jednego obrońcy z wyboru (zarzut naruszenia art. 616 § 1 pkt 2 k.k.p.k. w zw. z art. 119 k.p.s.w.). O zwrot wnioskował na podstawie art. 630 k.k.p.k. uniewinniony obwiniony, z tym że koszty obrony wyłożył jego ojciec. Sądy swoją argumentację oparły na analizie



art. 616 § 1 pkt 2 k.k.p.k. w zw. z art. 119 k.p.s.w., który wyraźnie stanowi o zwrocie uzasadnionych wydatków strony postępowania, a nie osoby trzeciej, która wydatki te poniosła. Rzecznik w kasacji podniósł, iż okoliczność wyłożenia kosztów przez ojca obwinionego nie ma żadnego znaczenia dla oceny zasadności wniosku. Nieuprawniony i nie znajdujący oparcia w przepisach prawa jest bowiem pogląd, iż koszty obrony muszą pochodzić ze środków własnych obwinionego, a zwrot tych kosztów nie przysługuje, jeżeli wykląda je inna osoba. Relewantny z punktu widzenia zasadności roszczenia obwinionego jest tylko fakt ustanowienia obrońcy w sprawie oraz fakt uniewinnienia obwinionego. Sąd Najwyższy uwzględnił kasację Rzecznika jako oczywistą.

Sąd Najwyższy uwzględnił także kasację Rzecznika z 2015 r., zarzucającą naruszenie art. 5 § 1 pkt 4 k.p.s.w. Obwiniony został ukarany za czyn z art. 119 § 1 k.w., popełniony w dniu 22 maja 2011 r., pomimo tego, że stanowił on element czynu ciągłego z art. 278 § 1 k.k. w zw. z art. 12 k.k. popełnionego w czasie od 9 maja 2011 r. do 14 czerwca 2011 r., za dokonanie którego obwiniony został skazany wcześniejszym, prawomocnym wyrokiem sądu rejonowego. Sprawa dotyczyła tankowania na tej samej stacji benzynowej bez dokonania zapłaty. Jak wskazał Rzecznik, istota powagi rzeczy osadzonej powoduje, że niedopuszczalne jest prowadzenie postępowania wtedy, gdy miałyby ono dotyczyć zachowania będącego elementem składowym czynu ciągłego, za który sprawca został już prawomocnie skazany. Konstrukcja czynu ciągłego zakłada, że poszczególne zachowania tracą swój jednostkowy charakter, tworzą bowiem łącznie jeden czyn zabroniony. Z powodu zaistnienia bezwzględnej przyczyny odwoławczej z art. 104 § 1 pkt 7 k.p.s.w. w zw. z art. 5 § 1 pkt 8 k.p.s.w., Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony kasacją wyrok i umorzył postępowanie.

### III. Zarzuty materialnoprawne

Na przestrzeni pięciu analizowanych lat, tylko pięć kasacji wniesionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich wskazywało na naruszenie prawa materialnego. Tylko zaś w jednym przypadku, zarzut naruszenia prawa materialnego został oparty na przepisie szczególnym, a nie na Kodeksie wykroczeń.

#### Złośliwe niepokojenie – brak działania kierunkowego w opisie czynu

W dwóch przypadkach (a właściwie w trzech, z tym że w jednej kasacji podniesiono zarzut naruszenia prawa procesowego) zarzut dotyczył błędnego zastosowania art. 107 k.w., w sytuacji, gdy działanie przypisane obwinionym nie wyczerpywało znamion tego wykroczenia – brak było ustalenia sądu o działaniu oskarżonego z zamiarem bezpośrednim kierunkowym. Wykroczenie stypizowane w art. 107 k.w. polega na złośliwym wprowadzaniu innej osoby w błąd lub złośliwym niepokojeniu w inny sposób w celu dokuczenia tej osobie. Z samego brzmienia przepisu wynika, że wykroczenie to musi polegać na działaniu kierunkowym – *w celu dokuczenia*. Jest to zatem umyślność w formie zamiaru bezpośredniego. Tymczasem w omawianych sprawach, w opisie czynu przypisanego obwinionym nie zawarto znamienia działania

z zamiarem dokuczenia. Kasacja z 2015 r. dotyczyła ukarania obwinionej za to, że przez kilkukrotne zakręcanie dopływu wody do mieszkania oraz odłączenie kanalizacji złośliwie niepokoiła Honoratę M.; w wyroku którego dotyczyła kasacja z 2012 r. sąd ukarał obwinionego za to, że stukając do drzwi i upominając się o zwrot zadłużenia, złośliwie niepokoił Agnieszkę P. W obu wypadkach brakuje w opisie czynu wszystkich znamion wykroczenia z art. 107 k.w. W konsekwencji zdaniem Rzecznika wyroki zaskarżone kasacją nie spełniały wymogu określonego w art. 82 § 2 pkt 1 k.p.s.w., zgodnie z którym każdy wyrok powinien zawierać dokładne określenie przypisanego obwinionemu czynu. Analogicznego naruszenia dotyczyła trzecia kasacja wniesiona przez Rzecznika w 2013 r., która oparta została na naruszeniu przepisów procesowych, tj. art. 433 § 1 k.k.p.k. w zw. z art. 427 § 2 k.k.p.k. *a contrario* w zw. z art. 109 § 2 k.p.s.w., poprzez nierozpoznanie sprawy w granicach środka odwoławczego wniesionego osobiście przez obwinioną, co skutkowało utrzymaniem w mocy wyroku sądu pierwszej instancji w części co do winy, mimo że obarczony był rażącym naruszeniem prawa materialnego. Naruszenie to dotyczyło, tak jak w przypadkach opisanych powyżej, błędnego zastosowania art. 107 k.w. w sytuacji, gdy obwinionej nie został przypisany zamiar kierunkowy *w celu dokuczenia innej osobie*. W tej sprawie obwiniona została ukarana za wyczekiwanie na pokrzywdzoną pod szkołą po zakończonych zajęciach i przesyłanie różnych wiadomości drogą elektroniczną na pocztę e-mail. Rzecznik wskazał, że z wykładni przepisów art. 427 § 1 i 2 k.k.p.k. wynika, że tylko w sytuacji, gdy apelację sporządza i wnosi podmiot fachowy, ma on obowiązek przedstawić w niej zarzuty stawiane zaskarżonemu orzeczeniu. W konsekwencji, obowiązku takiego nie miała obwiniona, zaś sąd odwoławczy powinien był skontrolować z urzędu wyrok sądu pierwszej instancji, w tym pod kątem naruszenia zarzucanego jej art. 107 k.w.

We wszystkich trzech kasacjach Rzecznik powołał się na orzecznictwo Sądu Najwyższego, w tym wyrok z dnia 10 listopada 2010 r, sygn. IV KK 324/10<sup>576</sup>, *w którym stwierdzono, że* „strona podmiotowa wykroczenia określonego w art. 107 k.w. polega na umyślności w formie zamiaru bezpośredniego – działanie sprawcy jest ukierunkowane na dokuczenie innej osobie i charakteryzuje się „złośliwością”. (...) z wyrokowego opisu czynu nie wynika, aby Sąd I instancji ustalił, że oskarżony działał z zamiarem bezpośrednim kierunkowym, o jaki mowa w art. 107 k.w. W myśl przepisu art. 413 § 2 pkt 1 k.p.k. wyrok skazujący powinien zawierać dokładne określenie przypisanego oskarżonemu czynu, zatem opis czynu musi odpowiadać znaczeniu wszystkich znamion ustawowych konkretnego przestępstwa bądź wykroczenia”.

Pomimo podniesienia tych samych zarzutów, Sąd Najwyższy rozstrzygnął odmiennie kasacje Rzecznika w tym zakresie. Kasacje z 2012 r. (zarzut materialny) i 2013 r. (zarzut procesowy) zostały uwzględnione. W pierwszej sprawie (wyrok z dnia 30 stycznia 2013 r., sygn. III 213/12<sup>577</sup>) *Sąd Najwyższy wskazał, że* „w przypisanym obwinionemu zachowaniu, czego niestety nie dostrzegł sąd pierwszej instancji, próżno szukać elementów nieodzownych i charakteryzujących omawiane wykroczenie”.

<sup>576</sup> Publ. LEX nr 6886674.

<sup>577</sup> Publ. LEX nr 1288694.





W drugim wyroku z dnia 4 września 2013 r. Sąd Najwyższy wskazał, że już samo zestawienie znamion wykroczenia art. 107 k.w. z treścią przyjętego opisu zachowania obwinionej wskazuje, że jej czyn nie wypełniał wszystkich znamion określonych w tym przepisie. Przypisane obwinionej działanie w postaci złośliwego niepokojenia pokrzywdzonej musi być bowiem realizowane w celu dokuczenia innej osobie, a takiego elementu opis czynu nie zawierał. Jak stwierdził dalej Sąd Najwyższy, nie ma przy tym znaczenia, że z uzasadnienia wyroku sądu pierwszej instancji wynika, że sąd ten dostrzegł taki cel zachowania obwinionej, skoro wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 82 § 2 pkt 1 k.p.s.w., sąd, przypisując obwinionej czyn z art. 107 k.w. nie wskazał, że jej działanie było podjęte w celu dokuczenia pokrzywdzonej (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 września 2013 r., sygn. akt III KK 275/13<sup>578</sup>).

Odejście od powyższej linii orzeczniczej w kierunku mniej rygorystycznego odczytywania treści art. 82 § 2 pkt 1 k.p.s.w. widać w wyroku wydanym przez Sąd Najwyższy w trzeciej sprawie w dniu 25 listopada 2015 r. (sygn. II KK 215/12<sup>579</sup>). Sąd Najwyższy, oddalając kasację Rzecznika stwierdził, że polski proces karny nie ma charakteru procesu formułkowego, a zatem skuteczność postawienia zarzutów czy przypisania popełnienia czynu zabronionego nie zależy od użycia w opisie takiego czynu określonych słów stanowiących powtórzenie zwrotów ustawowych. Zwroty dokuczać i niepokoić mają bardzo bliski związek znaczeniowy, synonimiczny, a zatem zdaniem Sądu Najwyższego, pominięcie w opisie czynu kwalifikowanego z art. 207 k.w. wskazania celu działania sprawcy i porzestanie na określeniu, że sprawca zachowaniem swym złośliwie niepokoił pokrzywdzonego, nie musi dekompletować zespołu znamion tego wykroczenia. Na gruncie omawianej sprawy Sąd Najwyższy wskazał, że zakręcanie dopływu wody do mieszkania oraz odłączenie kanalizacji musiało zostać podjęte w celu dokuczenia pokrzywdzonej – innego celu zachowania nie sposób zdaniem Sądu Najwyższego racjonalnie przyjąć.

### Pozostałe naruszenia prawa materialnego

Pozostałe zarzuty prawa materialnego dotyczyły: orzeczenia kary grzywny w wysokości powyżej górnej granicy ustawowego zagrożenia karą (kasacja uwzględniona), naruszenia art. 51 ust. 2 pkt 7 i art. 51 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 576) poprzez uznanie obwinionego za winnego pomimo braku w jego zachowaniu znamion wykroczeń określonych w tych przepisach (kasacja uwzględniona, aczkolwiek Sąd Najwyższy wydał inne orzeczenie następcze – zob. pkt IV poniżej) oraz naruszenia art. 115 § 2 k.w. polegającego na błędnym zastosowaniu w sytuacji, gdy środki egzekucji administracyjnej były niezgodne z prawem (kasacja uwzględniona). Ostatnia sprawa dotyczyła wykroczenia polegającego na niewykonaniu obowiązku szczepienia dziecka (art. 115 § 2 k.w.). Jak podniósł Rzecznik, jednym ze znamion tego wykroczenia jest uprzednie nieskuteczne zastosowanie środków egzekucji administracyjnej w celu wykonania ciężącego na sprawcy obowiązku poddania osoby małoletniej obowiązkowemu

<sup>578</sup> Publ. LEX nr 1363022.

<sup>579</sup> Prok. i Pr. – wkł. 03.02.2016.



szczepieniu ochronnemu. Rzecznik w swojej kasacji podważył legalność zastosowanych środków egzekucyjnych, co zostało w pełni podzielone w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2016 r., sygn. V KK 306/15<sup>580</sup>. Wobec obwinionego egzekucję obowiązku poddania dziecka szczepieniu prowadził Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny; prowadzenie egzekucji poprzedziło wydanie przez ten organ decyzji administracyjnej nakazującej poddanie dziecka szczepieniu. Jak wskazał Rzecznik we wniesionej kasacji, obowiązek poddania dziecka szczepieniu wynika z mocy prawa i jako taki jest bezpośrednio wykonalny. Organ inspekcji sanitarnej jest organem egzekucji jedynie w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydanych przez ten organ decyzji i postanowień (art. 20 § 1 pkt 3 i 4 ustawy z 17 czerwca 1996 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, j.t. Dz. U. z 2014 r., poz. 1619). W konsekwencji, uprawnionym organem egzekucji w zakresie obowiązków z art. 115 § 1 i § 2 k.w. jest wojewoda. W tym stanie prawnym należało przyjąć, że nie doszło do spełnienia znamienia uprzedniego zastosowania środków egzekucji administracyjnej, o którym mowa w art. 115 § 2 k.w.

#### IV. Wnioski kasacyjne

W zdecydowanej większości kasacji, Rzecznik Praw Obywatelskich wnioskował o uchylenie na podstawie art. 45 § 1 k.w. w zw. z art. 5 § 1 pkt 4 k.p.s.w. zaskarżonego wyroku oraz utrzymanego nim w mocy wyroku sądu pierwszej instancji i umorzenie postępowania z powodu przedawnienia orzekania (22 kasacje). Przedawnienie orzekania, jako jedna z okoliczności wyłączających postępowanie, wskazana jest w art. 104 § 1 pkt 7 k.p.s.w. jako bezwzględna przyczyna odwoławcza. Wnioskując o uchylenie wyroków i umorzenie postępowania, Rzecznik powoływał się przy tym na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2012 r., sygn. I KZP 15/2002<sup>581</sup>, zgodnie z którą przedawnienie karalności wykroczenia w razie uchylenia prawomocnego wyroku biegnie w myśl art. 45 § 2 k.w. na nowo jedynie wówczas, gdy w dniu uchylenia wyroku okres przedawnienia jeszcze nie upłynął.

W 12 przypadkach omówionych powyżej, Rzecznik wnioskował o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz utrzymanego nim w mocy orzeczenia sądu pierwszej instancji i umorzenie postępowania z powodu braku skargi uprawnionego oskarżyciela. Wszystkie kasacje w tym zakresie odnosiły się do braku uprawnień straży gminnych (miejskich) do występowania z wnioskiem o ukaranie za wykroczenie z art. 96 § 3 k.w. k.w. W 11 przypadkach Rzecznik złożył wniosek o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy sądowi do ponownego rozpoznania. W 5 kasacjach Rzecznik sformułował wniosek o uchylenie zaskarżonego wyroku (oraz utrzymanego nim w mocy wyroku sądu pierwszej instancji) i uniewinnienie. Tylko w jednej sprawie, w której kasacja Rzecznika została uwzględniona, Sąd Najwyższy nie orzekł zgodnie z wnioskiem. Sprawa dotyczyła naruszenia art. 51 ust. 2 pkt 7 i art. 51 ust. 3 pkt 2

<sup>580</sup> Publ. LEX nr 1963649.

<sup>581</sup> OSNKW z 2002, nr 7-8, poz. 49.



ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji<sup>582</sup>. Inne orzeczenie następcze wynikało z przyjęcia odmiennej interpretacji zaskarżonych przepisów. Rzecznik Praw Obywatelskich w kasacji przyjął, że zarówno wymóg posiadania przy sobie legitymacji osoby dopuszczonej do posiadania broni, jak i przechowywanie w sposób uniemożliwiający dostęp osobom nieuprawnionym dotyczy broni, a nie samej amunicji. Czyn obwinionego zdaniem Rzecznika nie wyczerpywał znamion zarzucanych mu wykroczeń, gdyż posiadał on przy sobie jedynie amunicję. W konsekwencji, Rzecznik wniósł o uchylenie wyroku i uniewinnienie obwinionego. Sąd Najwyższy uznał jednak, że ustawodawca wprowadził obowiązek przechowywania w sposób uniemożliwiający dostęp osobom trzecim w odniesieniu zarówno do broni, jak i amunicji (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 marca 2014 r., sygn. IV KK 382/14<sup>583</sup>). Wyrok został uchylony, a sprawa przekazana do ponownego rozpoznania przez sąd rejonowy w celu dokonania ustaleń faktycznych, czy przechowywanie dwóch nabojów broni myśliwskiej w bagażu podręcznym umożliwiała do niej dostęp osobom nieuprawnionym. Sąd Najwyższy wskazał przy tym, że mając na uwadze obowiązujący model kontroli instancyjnej, w tym treść art. 536 i art. 537 k.k.p.k., Sąd Najwyższy nie jest władny dokonywać ustaleń faktycznych służących merytorycznemu rozpoznaniu sprawy.

## V. Kasacje oddalone

Na 51 wniesionych kasacji na przestrzeni ostatnich pięciu lat, tylko osiem kasacji Rzecznika Praw Obywatelskich zostało oddalonych, z czego pięć kasacji dotyczyło uprawnień straży gminnych (miejskich) do występowania z wnioskiem o ukaranie za wykroczenie z art. 96 § 3 k.w. Wyroki oddalające w tym zakresie związane były z zmianą linii orzeczniczej, a przede wszystkim – z podjęciem uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, której nadano moc zasady prawnej, a która prezentowała odmienny niż Rzecznik podgląd odnośnie do wykonywania przez straż uprawnień oskarżyciela publicznego (zob. pkt II powyżej). Pozostałe oddalone kasacje nie są z sobą powiązane tematycznie.

W dniu 10 lutego 2016 r. Sąd Najwyższy oddalił kasację Rzecznika zarzucającą naruszenie art. 107 § 3 k.p.s.w. w zw. z art. 36 § 2 k.p.s.w., poprzez nienależyte odniesienie się do zawartego w zażaleniu obwinionego zarzutu (sygn. II KK 326/15<sup>584</sup>). Sprawa dotyczyła odmowy przywrócenia terminu do wniesienia apelacji, który upływał w dniu 10 listopada. W tym dniu obwiniony stawił się w sądzie, aby złożyć apelację w biurze podawczym, lecz okazało się, że zgodnie z zarządzeniem Prezesa Sądu, w związku z tzw. długim weekendem, Sąd Rejonowy był w tym dniu nieczynny. Wniosek o przywrócenie terminu wraz z apelacją obwiniony złożył w dniu 12 listopada. Sądy obu instancji i Sąd Najwyższy uznały, że zarządzenie Prezesa było wywieszone z odpowiednim wyprzedzeniem, zaś obwiniony mógł nadać apelację

<sup>582</sup> Dz. U. 2012, poz. 576, t.j.

<sup>583</sup> Publ. LEX nr 1654750.

<sup>584</sup> Publ. LEX nr 1974075.

przesyłką pocztową. Argument podniesiony w zażaleniu, iż obwiniony – bezrobotny bez prawa do zasiłku – nie dysponował kwotą 4,20 zł, którą mógłby wydatkować na przesyłkę bez uszczerbku dla utrzymania siebie, nie został zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich należycie rozważony. Z uzasadnienia wyroku nie wynika bowiem dla czego sąd uznał, że obwiniony miał możliwości finansowe. Jak podniósł Rzecznik, nie można od strony postępowania oczekiwać, aby dokonała czynności procesowych z wyprzedzeniem. Zaistnienie okoliczności faktycznych w dniu upływu terminu do dokonania czynności procesowej, uniemożliwiających wykonania tej czynności tj. zamknięcie sądu powoduje, że jest to przyczyna od strony niezależna. Sąd Najwyższy nie podzielił tej argumentacji – obwiniony przy dochowaniu staranności powinien był wiedzieć z ogłoszeń sądowych, że sąd będzie w dniu upływu terminu nieczynny. Sąd Najwyższy uznał też, że obwiniony bez uszczerbku dla siebie mógł ponieść opłatę za przesyłkę sądową.

Oddalona została także jedna kasacja Rzecznika Praw Obywatelskich, która dotyczyła wydania wyroku nakazowego w sytuacji, w której zdaniem Rzecznika, okoliczności czynu budziły wątpliwości. Sprawa dotyczyła kolizji karetki pogotowia i samochodu osobowego. Notatka policji z miejsca zdarzenia wskazywała na winę prowadzącej samochód osobowy. Kierowca karetki został przesłuchany w charakterze świadka. Powołany biegły z dziedziny badania wypadków drogowych stwierdził jednak, iż winnym kolizji był kierowca karetki. Na tej podstawie organ policji skierował wniosek o ukaranie go za wykroczenie z art. 86 § 1 k.w. Sąd Najwyższy wskazał, iż sąd właściwy miał prawo przyjąć, że okoliczności czynu i wina nie budziły wątpliwości, zwłaszcza że obwiniony nie wniósł od wyroku nakazowego sprzeciwu.

## VI. Wykroczenia popełniane przez osoby kierujące skargi do RPO

Z analizy wnoszonych do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wniosków o kasację, które dotyczą postępowań w sprawach o wykroczenia wynika, że najczęściej popełniane wykroczenia dotyczą przepisów o ruchu drogowym oraz złośliwego niepokojenia. Na 51 spraw, które podjął Rzecznik wnosząc kasację, aż 28 spraw dotyczyło ruchu drogowego: spowodowania zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym (art. 86 § 1 k.w. – 10 spraw), niezastosowanie się do znaku lub sygnału drogowego (art. 92 § 1 k.w. – 11 spraw), brak udzielenia informacji, kto kierował pojazdem, którym popełniono wykroczenie w ruchu drogowym (art. 96 § 3 k.w. – 7 spraw). Trzy sprawy dotyczyły wykroczenia polegającego na złośliwym niepokojeniu.



# Bibliografia

- Balcerzak M. (w:) Gronowska B., Jasudowicz T., Balcerzak M., Libiszewski M., Mizerski R., *Ochrona praw człowieka*, Toruń 2005
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009
- Banaszak B., *Prezydenckie prawo łaski w Polsce*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji 2002, nr 50
- Baran B., *Prawo łaski w polskim systemie prawnym na tle powszechnym*, Sosnowiec 2011
- Baran B., *Problem stosowania prawa łaski wobec „kłamców lustracyjnych”*, *Woj-skowy Przegląd Prawniczy* 2008, nr 1
- Bielski M., *Wokół „przepełnionego” charakteru przestępstwa rozboju*, *Prok. i Pr.* 2009, nr 2
- Bień-Węglowska I., *Status obwinionego sensu largo w postępowaniu w sprawach o wykroczenia*, Lublin 2012
- Biernat S., Bosek L., Garlicki L., Górczyńska T., Grzybowski M., Hauser R., Korczak J., Masternak-Kubiak M., Niedźwiedz M., Wyrzykowski M., Ziółkowski M., *System prawa administracyjnego, tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012
- Błachnio-Parzych A., *Problem podwójnej karalności wykorzystania informacji przez tzw. insiderów pierwotnych* (w:) Jakubowska-Hara J., Nowak C., Skupiński J. (red.), *Reforma prawa karnego, propozycje i komentarze. Księga pamiątkowa Profesor Barbary Kunickiej-Michalskiej*, Warszawa 2008
- Błachnio-Parzych A., *Sankcja administracyjna a sankcja karna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* (w:) Stahl M., Lewicka R., Lewicki M. (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011
- Błachucki M. (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015
- Błachucki M., *Wytyczne w sprawie nakładania administracyjnych kar pieniężnych (na przykładzie wytycznych wydawanych przez Prezesa UOKiK)* (w:) Błachucki M. (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015
- Błaszczuk M., Jankowski W.J., Zbrojewska M., *Prawo i postępowanie w sprawach o wykroczenia*, Warszawa 2013
- Boć J. (red.) *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998
- Bodnar A., Kubaszewski P. (red.), *Postępowania dyscyplinarne w wolnych zawodach prawniczych. Model ustrojowy i praktyka*, Warszawa 2013

- Bojarski T., *Polskie prawo karne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2002
- Bojarski T., *Ewolucja polskiego systemu prawa wykroczeń na tle rozwiązań europejskich*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Prawo*, vol. XL, Lublin 1993
- Bojarski T., *Niektóre szczególne formy odpowiedzialności a odpowiedzialność karna* (w:) *Państwo. Prawo. Myśl Prawnicza. Zbiór prac poświęconych Profesorowi Grzegorzowi Leopoldowi Seidlerowi w dziewięćdziesiątą rocznicę urodzin*, Lublin 2003
- Bojarski T., *Polskie prawo karne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2003
- Bojarski T., *Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu*, Warszawa 2003
- Bojarski T., *Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu*, Warszawa 2005
- Bojarski T., *Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu*, Warszawa 2012
- Bojarski M. (red.), Giezek J., Sienkiewicz Z., *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, Warszawa 2004
- Bojarski M. (red.), Giezek J., Sienkiewicz Z., *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, Warszawa 2007
- Bojarski M., *Ewolucja polskiego materialnego prawa o wykroczeniach*, *Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo CCXXI*, Wrocław 1992
- Bojarski M., Płońska A., Świda Z., *Podstawy materialnego i procesowego prawa o wykroczeniach*, Wrocław 2012
- Bojarski M., Radecki W., *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2011
- Bojarski M., Radecki W., *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2013
- Bojarski M., Radecki W., *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2016
- Bojarski M., Radecki W., *Oceny prawne obszarów stycznych wykroczeń i przestępstw*, Wrocław 1989
- Bojarski M., Świda Z., *Podstawy materialnego i procesowego prawa o wykroczeniach*, Wrocław 2001, s. 199
- Bojarski M., *Ułaskawienie* (w:) *Encyklopedia prawa*, Kalina-Prasznic U. (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2000
- Bojarski T. (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2015
- Borowski H., *Etyczne i polityczne aspekty odpowiedzialności* (w:) Pawlica J. (red.) *O odpowiedzialności. Moralny wymiar odpowiedzialności w życiu publicznym. Materiały III Jagiellońskiego Sympozjum Etycznego*, Kraków 4- 5 czerwca 1990, Kraków 1993
- Bronckers M., Valery A., *Business as usual after Menarini*, *MLex Magazine*, vol. 3, no 1, 2012
- Bronckers M., Valery A., *Fair and Effective Competition Policy in the EU: Which Role for Authorities and Which Role for the Courts after Menarini*, *European Competition Journal*, Vol. 8, No. 2, 2012
- Buchała K., Zoll A., *Polskie prawo karne*, Warszawa 1997
- Budyn-Kulik M., *Model ścigania sprawcy wykroczenia w wybranych państwach*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2012, nr 17



- Budyn-Kulik M., *Kierunki zmian zasad ponoszenia odpowiedzialności za popełnienie wykroczeń o charakterze administracyjno-porządkowym*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2013
- Burzyński P., *Ustawowe określenie sankcji karnej*, Warszawa 2008
- Chorążewska A., *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2009
- Christie N., *Dogodna ilość przestępstw*, Warszawa 2004
- Cieślak M., *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia* (w:) S. Waltoś (red.), Marian Cieślak. *Dzieła wybrane, tom III*, Kraków 2011
- Cieślak M., *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994
- Cieślak W., *Prawo karne. Zarys instytucji i naczelne zasady*, Warszawa 2010
- Ciosek M., *Psychologia sądowa i penitencjarna*, Warszawa 2003
- Czarnecki P., *Sprawozdanie z Konferencji „Postępowanie w sprawach o wykroczenia – w poszukiwaniu optymalnego modelu” (Dębe, 19-21 października 2014 r.)*, Prok. i Prawo nr 6, 2015 r.
- Dąbrowska-Kardas M., *O dwóch znaczeniach społecznego niebezpieczeństwa czynu*, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* 1997, z. 1
- Doniec A., *Stosowanie kar pieniężnych w unijnym i polskim prawie konkurencji w świetle wymogów ochrony prawa człowieka*, Warszawa 2016
- Dubisz S. (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego. Tom 2. K-Ó*, Warszawa 2003
- Dudka K. (w:) Dudka K., Paluszkiewicz H., *Postępowanie karne*, Warszawa 2015
- Duff R.A., *Answering for Crime. Responsibility and Liability in the Criminal Law*, Oxford 2007
- Duff R.A., *Perversions and Subversions of Criminal Law* (w:) Idem i inni (red.), *The Boundaries of the Criminal Law*, Oxford 2010
- Duff R.A., *Relational Reasons and the Criminal Law* (w:) L. Green, B. Leiter (red.), *Oxford Studies in Philosophy of Law*, Oxford 2013, vol. 2
- Dunaj B. (red.), *Współczesny słownik języka polskiego. O-Ż*, Warszawa 2007
- Dunajewska Z., Górski M., Jagielski J., Kierzkowska J., Kijowski D., Nowicki H., Stelmasiak J., Szalewska M., Zdyb M., *System prawa administracyjnego, tom 7. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012
- Duniewska Z., Hauser R., Jaśkowska M., Matczak M., Niewiadomski Z., Wróbel A., *System prawa administracyjnego, tom 1. Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015
- Feinberg J., *The Moral Limits of Criminal Law* (cztery tomy: *Harm to Others; Harm to Self; Harmless Wrongdoing; Offense to Others*), New York 1984-1988
- Ferenz J., *Sposób na przepołowienie*, Wokanda 2013, nr 3 (17)
- Filek J., *Etyka. Reinterpretacja*, Kraków 2014
- Filek J., *Ontologizacja odpowiedzialności. Analityczne i historyczne wprowadzenie w problematykę*, Kraków 1996
- Filipek J., *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, PiP 1963, z. 12 s. 879 i n.
- Fletcher G.P., *Rethinking Criminal Law*, Boston 1978



- Gardner J., *Offences and Defences. Selected Essays in the Philosophy of Criminal Law*, Oxford 2007
- Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 2004
- Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 2005
- Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 2009
- Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 2013
- Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 2015
- Gardocki L., *Zagadnienia teorii kryminalizacji*, Warszawa 1990
- Garlicki L., Hofmański P., Wróbel A. (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18. Tom I. Komentarz*. Warszawa 2010, publ. Legalis
- Giannakopoulos T. K., *Safeguarding Companies' Rights in Competition and Anti-dumping/ Anti-subsidies Proceedings*, 2nd edition, 2011
- Gostyński Z., *Prawo wykroczeń w zarysie*, Katowice 1987
- Górski M., Kierzkowska J., *Sankcje administracyjne w przepisach o odpadach* (w:) Stahl M., Lewicka R., Lewicki M. (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011
- Górski M., *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska: odpowiedzialność za szkody w środowisku i inne instrumenty odpowiedzialności administracyjnoprawnej*, Warszawa 2008
- Grajewski J., *Przebieg procesu karnego*, Warszawa 2004
- Gronowska B., *Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Maaouia przeciwko Francji*, Prok. i Pr. 2001, nr 2
- Gruszecka D., *Ochrona dobra prawnego na przedpolu jego naruszenia*, Warszawa 2012
- Grzegorzczak K., *Glosa do uchwały SN z 17 grudnia 2008 r., I KZP 27/08, WPP 2009, Nr 1*
- Grzegorzczak T. (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2013
- Grzegorzczak T. (red.), Jankowski W., Zbrojewska M., *Kodeks wykroczeń. Komentarz LEX*, wyd. 2, Warszawa 2013
- Grzegorzczak T., *Komentarz do art. 1 Kodeksu wykroczeń*, LEX 2013
- Grzegorzczak T., Gubiński A., *Prawo wykroczeń*, Warszawa 1996
- Grzegorzczak T., *Kodeks postępowania karnego oraz ustawa o świadku koronnym. Komentarz*, Warszawa 2008
- Grzegorzczak T., *Komentarz. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia*, Warszawa 2002
- Grześkowiak A. (red.), *Prawo karne*, Warszawa 2009
- Grzybowski M. (w:) Kruk M. i Wawrzyniak J. (red.), *Polska w Unii Europejskiej. XLVI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Wierzbna, 3-5 czerwca 2004 r.*, Zakamycze 2005
- Grzybowski M., *Konstytucyjne ujęcie odpowiedzialności karnej (uwagi na marginesie wykładni art. 42 ust. 1 Konstytucji RP)* (w:) Kardas P., Sroka T., Wróbel W. (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla. Tom II*, Warszawa 2012





- Gubiński A., Grzegorzczak T., *Prawo wykroczeń*, Warszawa 1996
- Gubiński A., *Prawo karno-administracyjne*, Warszawa 1973
- Gubiński A., *Prawo wykroczeń*, Warszawa 1985
- Hart H. M. Jr, *The Aims of the Criminal Law*, Law and Contemporary Problems 1958, vol. 23
- Hofmański P. (red.), Sadzik E., Zgryzek K., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do artykułów 468-682. Tom III*, Warszawa 2012
- Hofmański P. (red.), *System prawa karnego procesowego, tom I. Zagadnienia ogólne, cz. 1*, Warszawa 2013
- Hofmański P., *Konwencja Europejska a prawo karne*, Toruń 1995
- Hołda Z., Postulski K., *Komentarz do art.67 Kodeksu karnego wykonawczego*, LEX 2008
- Hryniewicz-Lach E., *Kara kryminalna w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2014
- Hryniewicz E., *Przestępstwa abstrakcyjnego i konkretnego zagrożenia dóbr prawnych*, Warszawa 2012
- Husak D. N., *Limitations on Criminalization and the General Part of Criminal Law* (w:) Shute S., Simester A. P. (red.), *Criminal Law Theory: Doctrines of the General Part*, Oxford 2002
- Husak D., *Drugs and rights*, Cambridge 1992
- Husak D., *Overcriminalization: The Limits of the Criminal Law*, New York 2008
- Ingarden R., *O odpowiedzialności i jej podstawach ontycznych*, tłum. Węgrzecki A. (w:) Ingarden R., *Książeczka o człowieku*, Kraków 1987
- Jasudowicz T., *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996
- Jaworowicz-Rudolf A., *Funkcje sankcji administracyjnych w ochronie środowiska* (w:) Stahl M., Lewicka R., Lewicki M. (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011
- Jaworski G., Sołtysińska A., *Postępowanie w sprawach karnych ze stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2010
- Jendrośka J., *Kary administracyjne* (w:) Mastalski R. (red.) *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza*, Wrocław 2001
- Jeż-Ludwichowska M. (w:) Bulsiewicz A., Jeż-Ludwichowska M., Kala D., Osowska D., Lach A., *Przebieg procesu karnego*, Toruń 2003
- Jonas H., *Zasada odpowiedzialności*, tłum. Klimowicz M., Kraków 1996
- Kaczmarczyk-Kłak K., *Prawo łaski w Polsce na tle porównawczym. Dawniej i współcześnie*, Rzeszów 2013
- Kaczocho M., *Kilka uwag prawno-legislacyjnych na temat fakultatywnych kar pieniężnych uregulowanych w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*, Forum Prawnicze 2015
- Kaczocho M., *Z problematyki administracyjnych kar pieniężnych bezwzględnie oznaczonych*, Przegląd Legislacyjny 2014, nr 2
- Kagan S., *The Limits of Morality*, Oxford 1991
- Kardas P., *Zbiąg przepisów ustawy w prawie karnym. Analiza teoretyczna*, Warszawa 2011

- Kasiński M., *Sankcje administracyjne a patologie w działaniu administracji* (w:) Stahl M., Lewicka R., Lewicki M. (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011
- Kaźmierska-Patrzyzna A., Rabięga-Przyłęcka A., *Sankcje administracyjne na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie bez zezwolenia lub niszczenie drzew i krzewów* (w:) Stahl M., Lewicka R., Lewicki M. (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011
- Kiełtyka A., Paśkiewicz J., Rogalski M. (red.), Ważny A., *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, Warszawa 2009
- Kierzynka R., *Wzajemne uznawanie kar o charakterze pieniężnym*, Europejski Przegląd Sądowy 2009, nr 8
- Kisiel W., *Kary administracyjne i sankcje karne w ustawach „drogowych”* (w:) Stahl M., Lewicka R., Lewicki M. (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011
- Klat-Wertelecka L., *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna* (w:) Stahl M., Lewicka R., Lewicki M. (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011
- Kłak Cz. P., *Czynności wyjaśniające w sprawach o wykroczenia*, Prok. i Pr. 2008, nr 9
- Kłak Cz. P., *Postępowania nakazowe w polskim procesie karnym a ochrona praw człowieka*, Warszawa 2008
- Kmiecik Z., *Ogólne zasady prawa administracyjnego*, Warszawa 2000
- Kmiecik R., *Prawo do milczenia zatrzymanej osoby podejrzanej (w świetle reguły nemo tenetur)*, Prok. i Pr. 2000, nr 7-8
- Kmiecik R., *Sprawa o wykroczenie a proces karny (czy wymiar sprawiedliwości staje się jeszcze jednym „urządzeniem administracyjnym”?)*, Prokurator 2002, nr 3-4
- Kmiecik R., *Ułatwienia dowodowe w postępowaniu rehabilitacyjnym (w świetle ustawy z 23 lutego 1991 r.)*, Palestra 1995, nr 9-10
- Kobes P., *Glosa do wyroku z dnia 18 lipca 2013 r., C-60/12, Lex/El.* 2015
- Kolendowska-Matejczuk M., *Problematyka zgodności z zasadą ne bis in idem rozwiązania przyjętego w art. 10 § 1 kodeksu wykroczeń*, Palestra 2015, nr 9
- Konarska-Wrzosek V., *Dyrektywy wyboru kary w polskim ustawodawstwie karnym*, Toruń 2002
- Korzeniowski P., *Sankcyjna decyzja zobowiązująca jako instrument odpowiedzialności administracyjnej w prawie ochrony środowiska*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2015, nr 2
- Kotowski W., Kurzępa B., *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, Warszawa 2007
- Kotowski W., *Komentarz do art. 1 Kodeksu wykroczeń*, LEX 2009
- Kotowski W., *Komentarz do art. 35 Kodeksu wykroczeń*, LEX 2009
- Kowalik-Bańczyk K., *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych. W kierunku unifikacji standardów proceduralnych w unii europejskiej*, Warszawa 2012
- Kozłowska-Kalisz P., *Komentarz do art. 1 Kodeksu wykroczeń*, LEX 2009
- Król-Bogomiłska M., *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001



- Król-Bogomilska M., *Z problematyki zbiegu odpowiedzialności karnej i administracyjnej – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, *Studia Iuridica* 2012, t. 55
- Król-Bogomilska M., *Zwalczanie karteli w prawie antymonopolowym i karnym*, Warszawa 2013
- Królikowski M., Zawłocki R. (red.), *Kodeks karny. Część szczególna, Tom II, Komentarz do art. 222-316*, Warszawa 2011
- Królikowski M., Zawłocki R. (red.), *Kodeks karny. Część szczególna, Tom II, Komentarz do art. 222-316*, Warszawa 2013
- Królikowski M., Zawłocki R., *Prawo karne*, Warszawa 2015
- Kruk E., *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013
- Kruk E., *Zbieg odpowiedzialności administracyjnej i karnej*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2011, nr 4
- Krysztofiuk G., *Europejski nakaz dochodzeniowy*, *Prok. i Pr.* 2015, nr 12
- Kuczyńska H., *Wykonywanie kar o charakterze pieniężnym (w:) Europejskie prawo karne*, Grzelak A., Królikowski M., Sakowicz A. (red.), Warszawa 2012
- Kuczyńska H., *Zagadnienia dopuszczalności materiału dowodowego w sprawach karnych na obszarze Unii Europejskiej*, *Przegląd Prawa Europejskiego i Międzynarodowego* 2012, nr 1
- Kwaśnicka K., *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2011
- Lach A. (w:) *Bulsiewicz A., Jeż-Ludwichowska M., Kala D., Ossowska D., Lach A., Przebieg procesu karnego*, Toruń 2003
- Lach A., *Granice badań oskarżonego w celach dowodowych. Studium w świetle reguły nemo se ipsum accusare tenetur i prawo do prywatności*, Toruń 2010
- Lang W., *Spór o pojęcie odpowiedzialności prawnej*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Nauki Humanistyczno-Społeczne, Prawo IX*, z. 37
- Lang W., *Struktura odpowiedzialności prawnej. (Studium analityczne z dziedziny teorii prawa)*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Nauki Humanistyczno-Społeczne, Prawo VIII*, z. 31
- Leszczyński L. (w:) *Kalisz A., Leszczyński L., Liżewski B., Wykładnia prawa. Model ogólny a perspektywa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Unii Europejskiej*, Lublin 2011
- Lewicki M., *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, *PiP* 2002, z. 8
- Liżyńska K., *Z problematyki czynów przepołowionych (w:) T. Kalisz (red.), Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego. Tom XXIX*, Wrocław 2013
- Łacny J., Szwarc M., *Legal Nature of European Union Agricultural Penalties*, *The European Criminal Law Associations' Forum*, 2012, nr 4
- Łętowska E., *Odpowiedzialność w aparacie administracyjnym (w:) Schulze G., Łętowski J. (red.), Prawo administracyjne i funkcjonowanie aparatu państwowego Polski i NRD*, Wrocław 1981

- Majchrzak B., *Indywidualizacja odpowiedzialności administracyjnej – nowe zjawisko w orzecznictwie TK* (w:) Cieślak Z., Kosieradzka-Federczyk A. (red.), *Nowe zjawiska w administracji publicznej. Prace studialne Warszawski Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*, Warszawa 2015
- Majewski J., *O wybranych pojęciach odpowiedzialności karnej* (w:) Kardas P., Sroka T., Wróbel W. (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla. Tom II*, Warszawa 2012
- Majka P., *Sankcje w prawie podatkowym*, Warszawa 2011
- Makarewicz J., *Powrotna fala – projekt ustawy o wykroczeniach*, RPEiS 1930, nr 4
- Makarewicz J., *Prawo karne. Wykład porównawczy z uwzględnieniem prawa obowiązującego w Polsce*, Lwów-Warszawa 1924
- Marek A., *Kierunki postulowanych zmian prawa wykroczeń*, PiP 1987, nr 2
- Marek A., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2007
- Marek A., *Niedokończona reforma prawa wykroczeń* (w:) Michalska-Warias A., Nowikowski I., Piórkowska-Flieger J. (red.), *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu*, Lublin 2011
- Marek A., *Prawo karne*, Warszawa 2009
- Marek A., *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2004
- Marek A., *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2012
- Marek A., *Prawo wykroczeń* (w:) Marek A. (red.), *System prawa karnego, t. 1, Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2010
- Marek A., *Problemy reformy polskiego prawa wykroczeń. Refleksje na tle historycznym i prawnoporównawczym* (w:) Ćwiąkalski Z., Szewczyk M., Waltoś S., Zoll A. (red.), *Problemy odpowiedzialności karnej. Księga ku czci Profesora Kazimierza Buchały*, Kraków 1994
- Marek A. (red.), *System prawa karnego, tom I. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2010
- Marek A., *Uwagi o charakterze prawnym o „legislacyjnym modelu” sądowego postępowania w sprawach o wykroczenia* (w:) Marek M. (red.), *Współczesne problemy procesu karnego i jego efektywność*, Toruń 2004
- Marin L., *Effective and Legitimate? Learning from the Lessons of 10 Years of Practice with the European Arrest Warrant*, „New Journal of European Criminal Law” 2014, nr 2(5)
- Mazurkiewicz M., *Oplaty i kary pieniężne w systemie ochrony środowiska w Polsce (struktura prawna i funkcje)*, Wrocław 1986
- Michór A., *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Warszawa 2009
- Michór A., *Status administrowanego w procesie nakładania sankcji administracyjnych* (w:) Stahl M., Lewicka R., Lewicki M. (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011
- Mierzejewski P., *Tzw. ustawa rehabilitacyjna na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, *Studia Iuridica* 1996, nr 31



- Mojak R., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej* (w:) Skrzydło W. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008
- Morawski L., *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002
- Mozgawa M. (red.), *Prawo karne materialne. Część ogólna*, Warszawa 2009
- Murzynowski A., *Refleksje na temat instytucji ulaskawienia w świetle aktualnego stanu prawnego* (w:) Łopatka A. (red.), *Państwo. Społeczeństwo. Jednostka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Leszkowi Kubickiemu*, Warszawa 2003
- Murzynowski A., *Ułaskawienie w Polsce Ludowej*, Warszawa 1965
- Nawacki M. (w:) Nawacki M., Starzyński P., *Postępowanie karne z perspektyw nauki o bezpieczeństwie*, Warszawa 2015
- Nita B., *Postępowanie karne przeciwko podmiotom zbiorowym*, Sopot 2008
- Nita B., *Zakaz podwójnego karania w ujęciu konstytucyjnym*, *Zagadnienia Sądowictwa Konstytucyjnego* 2011, nr 2
- Nita-Świątłowska B., *Orzeczenia podlegające wykonaniu w trybie określonym w rozdziałach 66a i 66b k.p.k., implementujących decyzję ramową w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do kar o charakterze pieniężnym*, cz. I, *Europejski Przegląd Sądowy* 2014, nr 10
- Nita-Świątłowska B., *Orzeczenia podlegające wykonaniu w trybie określonym w rozdziałach 66a i 66b k.p.k., implementujących decyzję ramową w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do kar o charakterze pieniężnym*, cz. II, *Europejski Przegląd Sądowy* 2014, nr 11
- Nowacki J., Tabor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1993
- Nowak C. (w:) Błachnio-Parzych A., Kosonoga J., Kuczyńska H., Nowak C., Wiliński P. (red.) *Rzetelny proces karny*, Warszawa 2009
- Nowak P., *Zbieg sankcji penalnej z sankcją administracyjną – de lege lata i postulaty de lege ferenda*, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* 2012, z. 3
- Nowicki D. K., Peszkowski S., *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych* (w:) Błachucki M. (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015
- Nowicki M.A., *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1998
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej*, Zakamycze 2002
- Nowikowski I., Piórkowska-Flieger J. (red.), *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu*, Lublin 2011
- Ohana D., *Desert and Punishment for Acts Preparatory to the Commission of a Crime*, *Canadian Journal of Law and Jurisprudence* 2007, vol. 20
- Ohana D., *Responding to Acts Preparatory to the Commission of a Crime: Criminalization or Prevention*, *Criminal Justice Ethics* 2006 (Summer/Fall)
- Osiatyński W., *Kilka uwag na temat trybu uchwalenia Konstytucji III Rzeczypospolitej* (w:) *Tryby uchwalenia polskich konstytucji*, Wyrzykowski M. (red.), Warszawa 1998

- Ostropolski T., *The principle of Proportionality under the European Arrest Warrant – with an Excursus on Poland*, New Journal of European Criminal Law 2014, nr 3(5)
- Pacyna M., *Z problematyki klasyfikowania przepisów represyjnych w obręb jednego z modeli odpowiedzialności prawnej. Uwagi na marginesie postanowienia Sądu Najwyższego z 24 lutego 2006 r.*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych 2007, z. 2
- Peszkowski S., *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych* (w:) Błachucki M. (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015
- Picht G., *Pojęcie odpowiedzialności*, tłum. Michalski K. (w:) Picht G., *Odwaga utopii*, Warszawa 1981
- Piotrowski R., *Stosowanie prawa łaski w świetle Konstytucji RP*, Studia Iuridica 2006, nr 45
- Porwisz M., *Postępowanie w sprawach o wykroczenia a postępowanie karne – analiza porównawcza* (w:) Nowicka I., Sadło-Nowak A. (red.), *Współczesne problemy wykroczeń*, Szczytno 2013
- Pradel J. (w:) Bojarski T., Mozgawa M., Szumski J., *Rozwój polskiego prawa wykroczeń*, Lublin 1996.
- Przybysz P., *Funkcje sankcji administracyjnych* (w:) *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, pod red. Stahl M., Lewickiej R., Lewickiego M., Warszawa 2011
- Rabiega-Przyłęcka A., *Sankcje administracyjne na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie bez zezwolenia lub niszczenie drzew i krzewów* (w:) Stahl M., Lewicka R., Lewicki M., (red.) *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011
- Radecki W., *Dezintegracja polskiego prawa penalnego*, Prok. i Pr. 2014, nr 9
- Radecki W., *Kary pieniężne w ochronie środowiska*, Bydgoszcz 1996
- Radecki W., *Kary pieniężne w polskim systemie prawnym, czy nowy rodzaj odpowiedzialności karnej?*, Przegląd Prawa Karnego 1996, nr 14-15
- Radecki W., *Materialna treść czynów zabronionych pod groźbą kary pieniężnej (na przykładach z dziedziny ochrony środowiska)* (w:) Kardas P., Sroka T., Wróbel W. (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla. Tom 2*, Warszawa 2012
- Radecki W., *Normatywne ujęcie wykroczenia*, Prok. i Pr. 2003, nr. 2
- Radecki W., *Ochrona środowiska w polskim, czeskim i słowackim prawie karnym. Studium prawno-porównawcze*, Warszawa 2013
- Radecki W., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002
- Radecki W., *Rozwój przepisów karnych o ochronie środowiska w polskim prawie wykroczeń* (w:) Bojarski T., Mozgawa M., Szumski J. (red.), *Rozwój polskiego prawa wykroczeń*, Lublin 1996
- Radecki W., *Zastępowanie odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną na przykładzie prawnej ochrony środowiska* (w:) Michalska-Warias A., Nowikowski I., Piórkowska-Flieger J. (red.), *Teoretyczne i praktyczne problemy*





- współczesnego prawa karnego. *Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu*, Lublin 2011
- Raglewski J., *Konstrukcja tzw. przepołowionych czynów zabronionych* (w:) Michalska-Warias A., Nowikowski I., Piórkowska-Flieger J. (red.), *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego*, Lublin 2011
  - Raglewski J., *Model nadzwyczajnego złagodzenia kary w polskim systemie prawa karnego (analiza dogmatyczna w ujęciu materialnoprawnym)*, Kraków 2008
  - Rappaport E. S., *Uprawnienia karne władz administracyjnych*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1921, z. 1
  - Rappaport E. S., *Zagadnienie kodyfikacji wykroczeń w ustawodawstwie polskim (autoreferat sprawozdawczy)*, *Gazeta Sądowa Warszawska* 1929, s. 307 i n.
  - Redelbach A., *Natura praw człowieka. Strasburskie standardy ich ochrony*, Toruń 2001
  - Reiff M.R., *Punishment, Compensation and Law*, Cambridge 2005
  - Renzo M., *Responsibility and Answerability in the Criminal Law* (w:) Duff R. A. i inni (red.), *The Constitution of the Criminal Law*, Oxford 2013
  - *Rocznik statystyczny sądownictwa powszechnego i wojskowego 2009-2013*, Warszawa 2014
  - *Rocznik statystyczny sądownictwa powszechnego i wojskowego 2010-2014*, Warszawa 2015
  - Rodzynkiewicz M., *Fenomen odpowiedzialności w refleksji filozoficznej a prawno-karne zasady odpowiedzialności*, *Problemy Prawa Karnego* 1997, nr 16
  - Rogalski M., *Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna*, *Ius Novum* 2013, numer specjalny
  - Rogoziński P., *Instytucja ulaskawienia w prawie polskim*, Warszawa 2009
  - Sadło-Nowak A., *Czynności wyjaśniające w sprawach o wykroczenia*, *Szczytno* 2014
  - Sawczyn W., *Sąd administracyjny jako gwarant ochrony praw strony postępowania w przedmiocie wymierzania sankcji administracyjnych* (w:) Stahl M., Lewicka R., Lewicki M. (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011
  - Schonsheck J., *On Criminalization. An essay in the philosophy of criminal law*, Dordrecht–Boston–London 1994
  - Sienkiewicz Z. (w:) Bojarski M., Giezek J., Sienkiewicz Z., *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, Warszawa 2010
  - Simester A.P., von Hirsch A., *Crimes, Harms, and Wrongs. On the Principles of Criminalisation*, Oxford 2011
  - Sitarz O., *Materialne prawo wykroczeń. Część ogólna*, Warszawa 2015
  - Sitarz O., *Kilka refleksji na temat likwidacji tzw. czynów przepołowionych*, *Prok. i Pr.* 2006, Nr 11
  - Skowron A., *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, Warszawa 2010
  - Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 1998
  - Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Zakamycze 2000



- Skupiński J., *Model polskiego prawa o wykroczeniach*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1974
- Skupiński J., *Przekazanie niektórych drobnych przestępstw do orzecznictwa karno-administracyjnego*, PiP 1967, nr 1
- Sławiński M., *Konstytucyjne uwarunkowania zasady nullum crimen sine lege – uwagi na marginesie wykładni art. 42 ust. 1 Konstytucji RP* (w:) Sepioło I. (red.), *Nullum crimen sine lege*, Warszawa 2013
- Sławiński M., *Pojęcie tzw. przepisów o charakterze represyjnym – uwagi na tle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Sejmowy 2013, nr 5
- Sługocki J., Kalinowska-Sługocka A., *Uwagi na temat sankcji administracyjnych w ustawie – Prawo farmaceutyczne* (w:) Stahl M., Lewicka R., Lewicki M. (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011
- Stachowiak S., *Ułaskawienie w przepisach k.p.k. z 1997 r.*, Wojskowy Przegląd Prawniczy 2000, nr 2
- Stachowiak S., *Ewolucja polskiego systemu postępowania w sprawach o wykroczenia* (w:) Janiszewski B. (red.), *Nauka wobec współczesnych zagadnień prawa karnego w Polsce. Księga pamiątkowa ofiarowana Profesorowi Aleksandrowi Tobisowi*, Poznań 2004
- Stahl M., Lewicka R., Lewicki M. (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011
- Stahl M., *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe* (w:) Stahl M., Lewicka R., Lewicki M. (red.) *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011
- Stahl M., *Sankcje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* (w:) Skrzydło-Niżnik I. (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego, Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001
- Stahl M., *Wprowadzenie* (w:) Stahl M., Lewicka R., Lewicki M. (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011
- Staniszevska L., *Materialne i proceduralne zasady stosowane przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych* (w:) Błachucki M., *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015
- Stankiewicz R., *Administracyjne kary pieniężne w prawie energetycznym (wybrane zagadnienia)*, *Studia Iuridica* 2012, t. 55
- Starościak J., *Rozważania o orzecznictwie karno-administracyjnym* (w:) *Studia prawnicze. Księga pamiątkowa ku czci Prof. dr. W. Świdły*, Warszawa 1969
- Stefański R. A., *Prawo karne materialne, część ogólna*, Warszawa 2008
- Stefański R. A., *Ułaskawienie w nowych uregulowaniach*, Prok. i Pr. 1997, nr 9
- Stefański R. A. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2015
- Steinborn S. (w:) *Kodeks postępowania karnego. Komentarz. Tom II*, Grajewski J., Paprzycki L. K., Steinborn S., Warszawa 2010
- Surkont M., *Prawo karne*, Bydgoszcz-Gdynia 2001
- Sychta K. (w:) Marszał K., Stachowiak S., Sychta K., Zagrodnik J., Zgryzek K., *Proces karny. Przebieg postępowania*, Katowice 2008



- Sychta K., *Charakter prawny postępowania rehabilitacyjnego określonego ustawą z 23 lutego 1991 r.*, RPEiS 2001, nr 4
- Szczucki K., *Dostępność moralna czy językowa? Rzecz o wykładni prokonstytucyjnej prawa karnego* (w:) I. Sepioło-Jankowskiej, *Nullum crimen sine lege*, Warszawa 2013, s. 43 i n.
- Szczucki K., *Wykładnia prokonstytucyjna prawa karnego*, Warszawa 2015
- Szumiło-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Warszawa 2004
- Szumski J., *Środki penalne w polskim prawie wykroczeń na tle doświadczeń praktyki*, Lublin 1995
- Szydło M., *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, *Studia Prawnicze* 2003, z. 4
- Szymczak M. (red.), *Słownik Języka Polskiego, t. I*, Warszawa 1984
- Świątłowski A., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2004 r., sygn. SK 32/03*, Prok. i Pr. 2005, z. 5
- Świątłowski A.R., *Ogólne założenia modelu orzekania w sprawach o wykroczenia w Niemczech*, ZN UJ 2006, nr 5
- Tadla R., *Kara pozbawienia wolności – czynniki utrudniające skuteczną resocjalizację*, *Probacja* 2013, nr IV
- Taracha A., *Charakter prawny dowodowych czynności wyjaśniających Policji w sprawach o wykroczenia* (w:) Przyborowska-Klimczak A. i Taracha A. (red.), *Iudicium et scientia. Księga jubileuszowa Profesora Romualda Kmiecika*, Warszawa 2011
- Tyszkiewicz L., *Problem odpowiedzialności karnej osób prawnych (zakładów pracy) w polskim systemie prawnym*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego* 1974
- Unterschütz J., *Glosa do wyroku TK z dnia 18 listopada 2010 r., P. 29/09*, *Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa* 2012, nr 1
- Waltoś S., Hofmański P., *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2015
- Waltoś S., *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2009
- Wantuła H., *Abolicjonizm więzień – podejście racjonalne i humanistyczne. O karze pozbawienia wolności, o jej skutkach i możliwościach jej ograniczania*, Kraków 1977
- Warylewski J., *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2005
- Warylewski J., *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2015
- Wellman Ch. H., *Rights Forfeiture and Mala Prohibita* (w:) Duff R. A. i inni (red.), *The Constitution of the Criminal Law*, Oxford 2013
- Wierzbowski B., *Problem kar administracyjnych w demokratycznym państwie prawnym* (w:) Kardas P., Sroka T., Wróbel W. (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla. Tom I*, Warszawa 2012
- Wilga W., *Instytucja kontrasygnaty w Małej Konstytucji*, *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji* 1996, nr XXXIV
- Wilk L., *Kary pieniężne w ustawie o grach hazardowych*, Prok. i Pr. 2011, nr 1
- Wilk L., *O instytucji ulaskawienia (Uwagi de lege ferenda)*, PiP 1997, nr 5
- Wilk L., *W sprawie uregulowania i stosowania łaski generalnej*, *Palestra* 2002, nr 5-6
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzenia*, Warszawa 2008

- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000
- Witkowska K., *Idealny zbieg czynów karalnych w Kodeksie wykroczeń a zasada ne bis in idem*, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* 2012, z. 2
- Wojciechowski P., *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2016
- Wojciechowski P., *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej i karnej w prawie żywnościowym*, *Przegląd Prawa Rolnego* 2011, nr 1
- Wojciechowski P., *Zbieg odpowiedzialności administracyjnej opartej na sankcjach w postaci administracyjnych kar pieniężnych* (w:) Błachucki M. (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015
- Wojtyczek K., *Zasada proporcjonalności jako granica prawa karania* (w:) Zoll A. (red.), *Racjonalna reforma prawa karnego*, Warszawa 2001
- Wolter W., *O stopniowaniu społecznego niebezpieczeństwa czynu karalnego*, *Krakowskie Studia Prawnicze* 1970
- Wróbel A., *Odpowiedzialność administracyjna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych)*, *Europejski Przegląd Sądowy* 2014, nr 9
- Wróbel W., Zoll A., *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2010
- Wróbel W., *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Warszawa 2003
- Wyporska-Frankiewicz J., *Kilka uwag na temat przedawnienia sankcji administracyjnych* (w:) Stahl M., Lewicka R., Lewicki M., *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011
- Zawłocki R. (red.), *System Prawa Karnego, t. 9, Przepisy przeciwko mieniu i gospodarcze*, Warszawa 2011
- Zawłocki R., *Pojęcie i funkcje społecznej szkodliwości czynu w prawie karnym*, Warszawa 2007
- Zientara A., *Odpowiedzialność karna i administracyjna za udział w zмовie przetargowej – możliwość podwójnego ukarania* (w:) Błachucki M. (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015
- Zoll A. (red.), *Kodeks karny, część ogólna, tom I*, Warszawa 2007
- Zoll A., *Aksjologiczne podstawy prawa karnego*, (w:) Czech B. (red.), *Filozofia prawa a tworzenie i stosowanie prawa*, Katowice 1992
- Zoll A., *O normie prawnej z punktu widzenia prawa karnego*, *Krakowskie Studia Prawnicze* 1991, nr 23
- Żywucka-Kozłowska E., *Prawo do obrony jako instrument ochrony jednostki* (w:) Karaźniewicz J., Kuczur T. (red.), *Karnomaterialne i procesowe instrumenty ochrony jednostki przed nadużyciami władzy państwowej*, Toruń 2015