

## Prawo wykroczeń – wprowadzenie historyczne

Na przełomie XVIII i XIX w. ukształtowały się **trzy podstawowe modele (systemy) prawa wykroczeń: administracyjny, sądowy oraz mieszany**. Pojęcie modelu prawa wykroczeń jest dość szerokie, obejmuje aspekty materialnoprawne, ustrojowe i procesowe, rozstrzygając o istocie czynu, jakim jest wykroczenie. Do dzisiaj nie zakończono sporu o to, czy wykroczenie jest przestępstwem czy też osobną kategorią czynu zabronionego<sup>1</sup>. Konflikt ten toczy się na płaszczyźnie interdyscyplinarnej, pomiędzy prawem karnym a prawem administracyjnym. Rozstrzygając powyższy spór, ustawodawstwa poszczególnych państw decydowały o właściwości rzeczowej organów orzekających, przesądzając tym samym, czy karanie za wykroczenia mieści się w pojęciu „wymiar sprawiedliwości”.

### Model sądowy (francuski)

W systemie francuskim u schyłku XVIII w. pod wpływem ideałów Wielkiej Rewolucji utrwalił się **trójpodział przestępstw**, wprowadzony przez francuski kodeks karny z 1810 r. Ustawa sankcjonowała **zbrodnie** (*crimes*) **występki** (*délits*) oraz **wykroczenia** (*contraventions*). Tym samym wykroczenie uznano za najniższą kategorię przestępstwa. Konsekwencją powyższego rozwiązania był **sądowy model postępowania w sprawach o wykroczenia**. Zgodnie z koncepcją Monteskiusza uznano, iż wymierzać jakiegokolwiek kary władne są jedynie sądy (zasada *nulla poena sine iudicio*). Właściwe rzeczowo w sprawach o wykroczenia były „sądy policji prostej” orzekające jednoosobowo, w trybie uproszczonym, z dużym ograniczeniem zasady bezpośredniości i ustności procesu. Wyraźnie jednak wyłączono od orzekania organy administracji. Jedynym odstępstwem od sądowego modelu orzekania było postępowanie mandatowe. Wraz z ekspansją Francji w Europie w dobie wojen napoleońskich francuski trójpodział przestępstw został przyjęty w wielu krajach podbitych lub uzależnionych. Opisane wyżej rozwiązanie zostało przyjęte również w carskiej Rosji. Rosyjski kodeks karny, tzw. Kodeks Tagancewa, w art. 3 ust. 3 stanowił: „Przestępstwa, za które ustawa przepisuje, jako najwyższą karę, areszt lub grzywnę, noszą miano wykroczeń”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> M. Bojarski, Z. Świda, *Podstawy materialnego i procesowego prawa o wykroczeniach*, Wrocław 2002, s. 24; T. Bojarski, *Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 43.

<sup>2</sup> N. Tagancew, *Kodeks karny (22 marca 1903)*, Warszawa 1923, s. 7–8.

### Model administracyjny (austriacki)

W systemie austriackim w XIX w. ukształtował się swoisty dualizm wykroczeń. Wyróżniono **wykroczenia kryminalne** (*Übertretungen*), penalizowane w kodeksie karnym, należące do kognicji sądów, oraz **wykroczenia administracyjne** (*Verwaltungsübertretungen*), uregulowane w ustawach administracyjnych, należące do właściwości organów administracji, orzekających w trybie postępowania administracyjnego. Karania za *Verwaltungsübertretungen* nie uważano za sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, lecz za charakterystyczną dla prawa administracyjnego sankcję przymusu, mającą na celu wymuszenie posłuchu wobec norm administracyjnoprawnych stanowionych przez organy władzy państwowej. Wymierzanie sankcji za wykroczenia administracyjne odbywało się w toku postępowania administracyjnego w drodze decyzji administracyjnej. Prawomocna decyzja o ukaraniu była zaskarżalna do Trybunału Administracyjnego, orzekającego kasatoryjnie, sprawującego sądową kontrolę zgodności z prawem władczej działalności organów państwowych.

### Model mieszany (pruski)

Swoiste połączenie wyżej opisanych systemów stanowi wariant pruski, przyjęty następnie w Rzeszy Niemieckiej. W prawie niemieckim uznano wprawdzie, zgodnie z nurtem francuskim, iż wymierzanie kar co do zasady powinno należeć do kognicji sądów, jednakże wobec bliskiego powiązania regulacji wykroczeń z prawem administracyjnym powierzono rozpatrywanie spraw o ten typ czynów zabronionych organom administracji, uzależniając jednak ich kognicję od zgody obwinionego. W przeciwieństwie do modelu austriackiego w prawie niemieckim, mając na uwadze również odciążenie sądów, karanie za wykroczenia uznano za wymiar sprawiedliwości sprawowany przez organy administracji w ich zastępstwie, przyjmując tzw. **konceptję zastępczego wymiaru sprawiedliwości**. Właściwość tych organów warunkowana była brakiem sprzeciwu ze strony obwinionego, który mógł żądać skierowania sprawy na drogę sądową przez wniesienie sprzeciwu wobec decyzji o ukaraniu. Środek ten miał względem aktu administracyjnego charakter kasatoryjny i powodował automatyczne przejęcie sprawy przez sąd, orzekający zazwyczaj w trybie nakazowym, jednak z możliwością apelacji do sądu wyższej instancji. Ponadto obwiniony miał prawo żądać wszczęcia postępowania sądowego w swojej sprawie jeszcze przed wydaniem decyzji o ukaraniu w trybie administracyjnym.

## Rozwój prawa wykroczeń w Polsce

### Dwudziestolecie międzywojenne

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. przystąpiono do prac nad nowymi kodyfikacjami. W zakresie prawa wykroczeń toczono spór o to, czy wykrocze-

nia zaliczyć do kategorii przestępstw i powierzyć kognicji sądów powszechnych, czy też przyjąć koncepcję wykroczeń jako elementu prawa administracyjnego i włączyć je do właściwości rzeczowej organów administracji tudzież samorządu terytorialnego. Ostatecznie **Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.** (Dz. U. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.), wprowadzając prawo obywatela do sądu, rozstrzygnęła spór, wykluczając wyłączną kognicję organów administracji i zarazem umożliwiając ustawodawcy zwykłemu powierzenie orzekania w sprawach o wykroczenia organom administracji w zastępstwie sądów. Tym samym polska regulacja została upodobniona do modelu pruskiego. **Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym** (Dz. U. Nr 38, poz. 365 z późn. zm.) powierzyło orzekanie w pierwszej instancji w sprawach o wykroczenia powiatowym organom administracji ogólnej. W praktyce sprawowali je referenci karno-administracyjni. Od orzeczenia wydanego w tym trybie stronom przysługiwało w terminie 7 dni od ogłoszenia orzeczenia żądanie skierowania sprawy na drogę sądową. Wyrok sądu był rozstrzygnięciem ostatecznym, a orzeczenie organu administracji pełniło rolę zastępczego aktu oskarżenia. Materialne prawo wykroczeń zostało skodyfikowane **rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 11 lipca 1932 r. – Prawo o wykroczeniach** (Dz. U. Nr 60, poz. 572 z późn. zm.). Wskazane rozporządzenie nie regulowało zasad odpowiedzialności za wykroczenia, zawierając w tej materii (art. 2) odesłanie do **Kodeksu karnego z dnia 11 lipca 1932 r.** (Dz. U. Nr 60, poz. 571 z późn. zm.). W części ogólnej rozporządzenia zawarto przepisy dotyczące: form winy (art. 4), postaci zjawiskowych (art. 5), nieletnich (art. 6), rodzajów kar i zasad ich wymierzania (art. 7–10) oraz przedawnienia (art. 11–14). Część szczególna rozporządzenia (art. 17–63) określała początkowo niewiele typów czynów zabronionych karanych jako wykroczenie, i w następstwie była wielokrotnie uzupełniana w drodze ustaw szczególnych.

### Prawo wykroczeń w latach 1952–1990

W regulacji procesowego prawa wykroczeń PRL doniosłe znaczenie miała **ustawa z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym** (Dz. U. Nr 66, poz. 454 z późn. zm.). Zgodnie z doktryną państwa socjalistycznego przyjęto, iż orzecznictwo w sprawach o wykroczenia ma stanowić system środków społeczno-wychowawczych i nie jest nawet zastępczym wymiarem sprawiedliwości; tym samym wyłączono to orzecznictwo spod kontroli sądowej. Orzekanie w sprawach o wykroczenia powierzono kolegiom karno-administracyjnym, działającym przy prezydiach rad narodowych. Obwinionym przysługiwało odwołanie do kolegiów drugiej instancji. Nie mogły one orzekać kary aresztu ani grzywny powyżej 3000 zł. Zamiast aresztu wprowadzono karę pracy poprawczej, która jednak nie zdała egzaminu i szybko została zniesiona<sup>3</sup>. Kolejne uregulowania zostały zawarte w **ustawie z dnia 22 maja 1958 r. o zaostreniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo** (Dz. U. Nr 34, poz. 152 z późn. zm.), która

<sup>3</sup> Art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 2 grudnia 1958 r. o zmianie ustawy z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (Dz. U. Nr 77, poz. 396).

umożliwiła orzekanie przez kolegia kary aresztu za wykroczenia o charakterze chuli-gańskim, oraz w **ustawie z dnia 2 grudnia 1958 r. o zmianie ustawy z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym**, która dała kolegiom możliwość wymierzania kary aresztu za wykroczenia taksatywnie wyliczone w ustawie (art. 8. ust. 1 pkt 3 lit. a). W razie jej orzeczenia ukarany miał prawo żądać wniesienia sprawy na drogę sądową.

W roku 1971 nastąpiła kodyfikacja prawa wykroczeń w trzech ustawach: **ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756)**, **ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia** (Dz. U. Nr 12, poz. 116 z późn. zm.) oraz **ustawie z dnia 20 maja 1971 r. o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń** (Dz. U. Nr 12, poz. 118 z późn. zm.). Ówczesna doktryna przyjęła, że prawo wykroczeń nie jest elementem prawa administracyjnego, a „kolegia sprawują swoisty mały wymiar sprawiedliwości” (M. Siewierski)<sup>4</sup>.

### Reformy prawa wykroczeń w latach 90.

Orzecznictwo kolegiów do spraw wykroczeń było wielokrotnie wykorzystywane przez resort spraw wewnętrznych jako instrument służący zwalczaniu opozycji politycznej w latach 70. i 80.<sup>5</sup> Postulowano rozszerzenie kontroli sądowej nad działalnością kolegiów (kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia z 1971 r. przewidywał żądanie skierowania sprawy na drogę sądową jedynie w przypadku orzeczenia przez kolegium zasadniczej kary aresztu lub kary ograniczenia wolności). Reformą prawa wykroczeń zajęła się komisja powołana w roku 1987 przy Ministrze Spraw Wewnętrznych. Gruntowne zmiany umożliwił dopiero przełom ustrojowy w roku 1989. **Ustawą z dnia 28 września 1990 r. o zmianie niektórych przepisów prawa karnego i prawa o wykroczeniach** (Dz. U. Nr 72, poz. 422) zniesiono nadzór Ministra Spraw Wewnętrznych nad orzecznictwem kolegiów, a od wszystkich orzeczeń tych organów wprowadzono środek zaskarżenia – żądanie skierowania sprawy na drogę sądową, likwidując tym samym kolegia drugiej instancji. **Ustawą 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. Nr 113, poz. 717 z późn. zm.) ograniczono surowość najcięższych kar za wykroczenia, orzekanie kary aresztu i szczególnie dotkliwych środków karnych powierzono wyłącznie sądom, a w miejsce żądania skierowania sprawy na drogę sądową wprowadzono odwołanie oraz zażalenie na postanowienia kolegiów. Sądy stały się organem wykonującym orzeczenia. Ostatecznie pod wpływem **Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.** (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), zawierającej regulacje co do likwidacji kolegiów i powierzenia ich kompetencji sądom (art. 237), oraz **Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r.** (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.), ratyfikowanej przez Polskę w 1992 r.,

<sup>4</sup> M. Siewierski, *Model postępowania w sprawach o wykroczenia w projekcie nowego kodeksu*, ZKA 1969, nr 2, s. 26.

<sup>5</sup> Zob. A. Marek, *Prawo wykroczeń*, Warszawa 2004, s. 18.

przeprowadzono gruntowną reformę postępowania w sprawach o wykroczenia. Ustawą z dnia 24 sierpnia 2001 r. uchwalono Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 109 poz. 1031 z późn. zm.), na mocy którego orzekanie w sprawach o wykroczenia w pierwszej instancji począwszy od 17 października 2001 r. włączono do kognicji sądów rejonowych. Równocześnie ustawą z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106 poz. 1149) uchylono kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia z 1971 r. oraz ustawę z dnia 20 maja 1971 r. o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, a **ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych** (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.) przewidziała tworzenie wydziałów grodzkich w sądach rejonowych. Obecnie wydziały te, zwane potocznie „sądami grodzkimi”, orzekają zarówno w sprawach o wykroczenia, jak i o drobne przestępstwa.