

ANNA PŁOŃSKA
Uniwersytet Wrocławski
anna.plonska@uwr.edu.pl
ORCID: 0000-0003-1191-7407

Prawnohistoryczna analiza postępowania karno-administracyjnego w sprawach o wykroczenia

Słowa kluczowe: prawo wykroczeń, postępowanie karno-administracyjne, wykroczenie, reforma prawa wykroczeń, autorytaryzm

LEGAL-HISTORICAL ANALYSIS OF CRIMINAL-ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN PETTY OFFENCES CASES

Abstract

In the face of the urgent need for a reform of the petty offense law raised in the doctrine in recent years, it is reasonable to focus on the legal-historical analysis of criminal-administrative jurisprudence in petty offense cases. The model of criminal-administrative jurisprudence in petty offences cases was shaped by the undemocratic authoritarian order, on which the communist power of People's Poland was based on. Its main assumption was to transfer of jurisprudence in petty offences cases into the hands of the people, but with a parallel assurance that the members of the colleges would be subordinated to the authorities. The article presents the evolution of criminal-administrative law until 1971, when an extensive codification of the law of petty offences was introduced and the petty offences law status was established as the "small criminal law". At that time, the existing nomenclature of "criminal-administrative law" was also abandoned.

Keywords: petty offences law, criminal-administrative proceedings, a petty offence, petty offences law reform, authoritarianism

Prawo o wykroczeniach od początków funkcjonowania niepodległego państwa polskiego nieustannie ewoluje. Obecnie prawo wykroczeń ma ugruntowaną pozycję w ramach szeroko pojętego prawa karnego. Niemniej jednak nadal aktualny pozostaje dyskurs nad potrzebą gruntownej reformy tej dziedziny prawa,

w tym również nad jej miejscem w systemie prawa. Z tego też względu ważne jest podjęcie prawnohistorycznej analizy ustawodawstwa wykroczeniowego, które aż do 1971 roku było określane mianem karno-administracyjnego¹. Jak wskazuje A. Marek, u podstaw kształtowania się pojęcia prawa karno-administracyjnego stał system austriacki. Wedle jego założeń wykroczenia dzieliły się na wykroczenia kryminalne i wykroczenia administracyjne, jednakże znaczącą przewagę miały te drugie, poddane systemowi orzecznictwa organów administracyjnych. W systemie austriackim wykroczenia były uważane za naruszenia natury administracyjno-porządkowej stypizowane w branżowym ustawodawstwie administracyjnym². Należy mieć na uwadze, że problematyka orzecznictwa karno-administracyjnego plasuje się na styku prawa administracyjnego i prawa karnego, co czyni ją przedmiotem zainteresowania obu tych dziedzin prawa³.

W Polsce kluczowe przemiany w zakresie orzecznictwa karno-administracyjnego zachodziły w czasie przechodzenia od państwa policyjnego do państwa prawnego⁴. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 roku ustawodawstwo w sprawach o wykroczenia nie było jednolite. Obowiązywały bowiem odmienne systemy prawne odziedziczone po państwach zaborczych. Wpływy różnych koncepcji miały więc odzwierciedlenie na etapie porządkowania i kodyfikowania prawa, kiedy jednym z kluczowych problemów było rozstrzygnięcie o przypisaniu orzekania w sprawach o wykroczenia sądom lub organom administracyjnym. Zasadniczy spór o miejsce prawa wykroczeń w systemie prawa powstał już na etapie prac Komisji Kodyfikacyjnej. Polemizowano bowiem, czy wykroczenia winny być zaliczane do prawa karnego jako czyny jakościowo podobne do przestępstw, czy też do prawa administracyjnego jako odrębna kategoria naruszeń porządkowych⁵. Początkowo koncepcja przekazania orzecznictwa w sprawach karnoadministracyjnych sądom powszechnym zyskała aprobatę członków Wydziału Karnego Komisji Kodyfikacyjnej. Ostatecznie jednak szybko odstąpiono od powyższego rozwiązania, zaś obowiązujące w Polsce międzywojennej przepisy regulujące postępowanie karnoadministracyjne niezmiennie trwały przy stanowisku, że między sankcją karną a sankcją administracyjną istnieje kluczowa różnica, która powinna się przejawiać chociażby w trybie postępowania⁶.

Za pierwszy akt prawny regulujący odpowiedzialność za wykroczenia uważany jest dekret Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 roku w przedmiocie przepisów tymczasowych o uprawnieniach komisarzy ludowych do wymierzania kar

¹ J. Maziarz, *Postępowanie karnoadministracyjne w II Rzeczypospolitej*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2014, nr 7, s. 299.

² A. Marek, [w:] *System prawa karnego*, t. 1. *Zagadnienia ogólne*, red. A. Marek, Warszawa 2010, s. 35–36.

³ W.F. Dąbrowski, *Zagadnienia ogólne orzecznictwa karno-administracyjnego w PRL*, Poznań 1970, s. 7.

⁴ *Ibidem*, s. 21.

⁵ W. Radecki, [w:] M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 7.

⁶ J. Maziarz, *Postępowanie karnoadministracyjne...*, s. 300.

w drodze postępowania administracyjno-karnego⁷. Tryb postępowania z kolei regulowało odrębne rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych o postępowaniu karno-administracyjnym z dnia 21 lutego 1919 roku⁸, zmienione rozporządzeniem z dnia 5 marca 1921 roku⁹, a następnie rozporządzeniem z dnia 19 marca 1927 roku¹⁰. Początkowo aktywność legislacyjna miała chaotyczny i przypadkowy charakter, a liczne akty prawne uprawniające organy administracji do karania wykroczeń były tworzone pod wpływem doraźnych potrzeb¹¹.

Nowo wydawane w okresie międzywojennym w Polsce przepisy zawierały wiele zróżnicowanych rozwiązań, co jeszcze bardziej nasilało różnorodność regulacji prawnych i tym samym uzasadniało potrzebę ujednolicenia stanu prawnego. Konstytucja RP z 17 marca 1921 roku¹² (dalej: Konstytucja RP z 1921 roku), wzorowana na systemie francuskim, wytyczyła drogę zmian w postaci całościowego ujęcia systemu prawa karnego. Przepisy Konstytucji RP z 1921 roku same nie zmieniały istniejącego stanu prawnego, lecz zobowiązywały ustawodawcę do wydania stosownych aktów prawnych¹³. Konstytucja RP z 1921 roku stała na stanowisku jednolitości prawa karnego i uznawała prawo karno-administracyjne za integralną część prawa karnego, używając przy tym określenia „orzecznictwo karne organów administracyjnych”¹⁴. Wedle jej postanowień postępowanie w sprawach o wykroczenia należało do właściwości sądów, ale ustawy mogły w zastępstwie sądów powierzać je organom administracji. Odwołania od orzeczeń karnych władz administracyjnych zapadłych w pierwszej instancji były natomiast rozpatrywane przez sądy. Realizację powyższej koncepcji wprowadzono rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 roku o postępowaniu karno-administracyjnym¹⁵. W stosunku do postępowania w sprawach o wykroczenia zastosowanie miały również unormowania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 roku — Kodeks postępowania karnego¹⁶, gdzie art. 618–626 odnosiły się do postępowania karno-administracyjnego. W przypadku wymierzenia kary w trybie postępowania karno-administracyjnego osoba, której wymierzono karę, mogła w siedmiodniowym terminie zawitym zwrócić się

⁷ Dz.Pr. P.P. z 1919 r. Nr 14, poz. 154.

⁸ M.P. z 1919 r. Nr 46.

⁹ Rozporządzenie z dnia 5 marca 1921 roku w przedmiocie częściowej zmiany rozporządzenia z dnia 21 lutego 1919 roku o postępowaniu karno administracyjnym (Dz.U. z 1921 r. Nr 23, poz. 134).

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 marca 1927 r. zmieniające rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lutego 1919 r. o postępowaniu karno-administracyjnym (Dz.U. z 1927 r. Nr 29, poz. 251).

¹¹ J. Szumski, *Środki penalne w polskim prawie wykroczeń na tle doświadczeń praktyki*, Lublin 1995, s. 13.

¹² Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267.

¹³ A. Gubiński, *Prawo wykroczeń*, Warszawa 1978, s. 11.

¹⁴ W.F. Dąbrowski, *Zagadnienia ogólne...*, s. 21.

¹⁵ Dz.U. z 1928 r. Nr 38, poz. 365.

¹⁶ Dz.U. z 1928 r. Nr 33, poz. 313.

do władzy administracyjnej z żądaniem skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. W takich przypadkach orzeczenie organu administracji traciło moc, a sąd rozpoznawał sprawę na zasadach ogólnych, choć z pewnymi modyfikacjami. Możliwość przekazania sprawy na drogę sądową dawała gwarancję praworządności postępowania karnoadministracyjnego. Właściwym do rozpoznania sprawy był sąd okręgowy, w którego okręgu znajdowała się siedziba organu administracji wydającego zaskarżone orzeczenie¹⁷. Przyjęty w 1928 roku system orzecznictwa karno-administracyjnego opierał się na założeniu jednolitości prawa karnego i karno-administracyjnego i pozostawienia orzecznictwa w sprawach o wykroczenia sądom powszechnym. Jednocześnie rozporządzenie to w pewnym zakresie przekazywało prawo orzekania kar za wykroczenia organom administracji państwowej w charakterze orzecznictwa nadzwyczajnego i zastępczego¹⁸. Zasadniczo orzecznictwo karno-administracyjne sprawowały powiatowe władze administracji w postaci starosty powiatowego, starosty grodzkiego i starosty morskiego, chyba że przepis szczególny stanowił o sprawowaniu go przez organ wyspecjalizowany. Działalność organów administracji cechowała się subsydiarnością, gdyż formalnie, na żądanie ukaranego, orzeczenia podlegały kontroli sądowej¹⁹. A. Gubiński zauważa jednak, że w praktyce, ze względu na ówczesną politykę karną sądów wyrażającą się w większej surowości kar niż te wymierzane przez organy administracji, spraw kierowanych na drogę sądową było niewiele²⁰.

System odpowiedzialności za wykroczenia w formacie określonym przez rozporządzenie z 1928 roku obowiązywał bez istotniejszych zmian do wejścia w życie ustawy z dnia 15 grudnia 1951 roku o orzecznictwie karno-administracyjnym²¹ (dalej: u.o.k.a.), a w ograniczonym zakresie, to jest w przypadku spraw niepodlegających orzecznictwu kolegiów karno-administracyjnych przy prezydiach rad narodowych — aż do czasu wejścia w życie kodyfikacji wykroczeń z 1971 roku²².

Warto zauważyć również, że na podstawie dekretu z 22 lutego 1946 roku — prawo o sądach obywatelskich²³ nadano powołanym wówczas sądom obywatelskim prawo do orzekania w sprawach niektórych wykroczeń. Tym samym wprowadzono próbę uspołecznienia wymiaru sprawiedliwości. Sądy te miały uprawnienia do stosowania takich samych kar jak organy administracji, a dodatkowo miały możliwość odstąpienia od wymierzenia kary i udzielania nagany, czego nie przewidywało ówczesne prawo wykroczeń. Mogły również, w przypadku

¹⁷ J. Maziarz, *Postępowanie karnoadministracyjne...*, s. 312–313.

¹⁸ W.F. Dąbrowski, *Zagadnienia ogólne...*, s. 22.

¹⁹ K. Łucarz, A. Muszyńska, *Ewolucja polskiego systemu wykroczeń — przez autorytaryzm do demokracji. Część I*, „*Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem*” 42, 2020, nr 4, s. 138.

²⁰ A. Gubiński, *Prawo wykroczeń...*, s. 13.

²¹ Dz.U. z 1951 r. Nr 66, poz. 454.

²² A. Marek, *Prawo wykroczeń w zarysie*, Warszawa 1975, s. 8.

²³ Dz.U. z 1946 r. Nr 8, poz. 64 ze zm.

spraw zawiłych, na każdym etapie postępowania przekazać je do rozpoznania organowi administracji²⁴. Sądy obywatelskie nie rozpoczęły jednak działalności na szerszą skalę²⁵.

Orzecznictwo karno-administracyjne utworzone w okresie międzywojennym nie było dopasowane do nowych realiów wprowadzonych reformą terenowego aparatu administracji państwowej. Za zmianą ówczesnego modelu systemu orzekania w sprawach o wykroczenia przemawiał również kryzys dotychczasowej polityki karno-administracyjnej, wywołany głównie stosowaniem nadmiernie surowych środków reakcji i ich utrudnioną realizacją w praktyce²⁶. Pierwsze znaczące zmiany w zakresie orzecznictwa karno-administracyjnego wynikały z reformy terenowych organów administracji państwowej wprowadzonej ustawą z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej²⁷ i dotyczyły struktury organów orzekających²⁸. Prawo orzekania w sprawach o wykroczenia przeszło wówczas na prezydium rad narodowych. W praktyce jednak sprawy te rozpoznawał jednoosobowo referent karno-administracyjny będący pracownikiem prezydium. Referent karno-administracyjny wydawał wówczas orzeczenie na rozprawie w obecności dwóch członków komisji porządku publicznego rady narodowej, przedstawicieli zakładu pracy lub organizacji społecznych²⁹. Orzekanie kolegialne na próbę zostało wprowadzone w wybranych prezdydiach pod koniec 1950 roku

Gruntowna reforma modelu orzecznictwa karno-administracyjnego przeprowadzona pod koniec 1951 roku opierała się na radzieckim wzorcu „administracyjnej” koncepcji prawa wykroczeń, której praktyczna realizacja skutkowałą całkowitym podporządkowaniem orzecznictwa w sprawach o wykroczenia resortowi spraw wewnętrznych³⁰. Wzorowano się bowiem na wypracowanej w nauce radzieckiej teorii kolegialnego oddziaływania aparatu administracji na obywateli poprzez system środków o charakterze społeczno-wychowawczym. Orzecznictwo karno-administracyjne odgrywało zatem rolę służebną wobec administracji państwowej³¹. Uchwaleniu u.o.k.a. przyświecała idea realizacji ściśle powiązanych ze sobą zasad, a mianowicie zasady dostosowania dotychczasowego orzecznictwa organów administracji ogólnej do systemu rad narodowych i ich organów, zasady uspołecznienia i demokratyzacji orzecznictwa oraz

²⁴ J. Szumski, *Środki penalne...*, s. 40.

²⁵ J. Skupiński, *Model polskiego prawa o wykroczeniach*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1974, s. 109.

²⁶ J. Jakubowska-Hara, K. Łucarz, [w:] *Reforma prawa wykroczeń*, t. 2, red. P. Daniluk, Warszawa 2020, s. 19.

²⁷ Dz.U. z 1950 r. Nr 14, poz. 130.

²⁸ W.F. Dąbrowski, *Zagadnienia ogólne...*, s. 43.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ M. Łysko, *Prawo wykroczeń Polski Ludowej*, Białystok 2020, s. 13.

³¹ M. Łysko, *Ewolucja polskiego systemu prawa wykroczeń w XX w.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 17, 2018, nr 1, s. 172–173.

zasady nieodzowności odejścia od czysto represyjnego ukierunkowania instytucji orzecznictwa karno-administracyjnego i uwzględnienia społeczno-wychowawczych aspektów oddziaływania organów państwowych na obywateli³². Reforma orzecznictwa karno-administracyjnego z 1951 roku wprowadziła zmianę ustroju organów orzekających, gdyż jednoosobowe orzecznictwo wykonywane przez czynnik urzędniczy zastąpiła orzekaniem kolegialnym z udziałem aktywu społecznego. Filarem u.o.k.a. była bowiem koncepcja uspołecznienia i demokratyzacji orzecznictwa w sprawach o wykroczenia³³. Jednocześnie ze zmianą modelu orzecznictwa w sprawach o wykroczenia u.o.k.a. zasadniczo zmieniła także koncepcję odpowiedzialności za wykroczenia. Wedle ówczesnych poglądów na zadania administracji państwa socjalistycznego zakładano, że orzecznictwo karno-administracyjne ma być systemem środków społeczno-wychowawczych stosowanych przez administrację w celu realizacji nowych zadań³⁴. Na mocy art. 4 u.o.k.a. do orzekania w sprawach należących do postępowania karno-administracyjnego zostały powołane kolegia przy prezydiach gminnych, miejskich, dzielnicowych i powiatowych rad narodowych. Zniesiono wówczas możliwość żądania skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego i wprowadzono odwołania do kolegiów drugiej instancji usytuowanych przy prezydiach rad narodowych bezpośrednio wyższego szczebla. Kolegia natomiast zostały pozbawione możliwości orzekania kary aresztu, zamiast której wprowadzono, wzorowaną na instytucjach prawa radzieckiego, karę pracy poprawczej³⁵. Możliwość wymierzania kary aresztu przez kolegia pojawiła się za sprawą dekretu z 4 marca 1953 roku o uzupełnieniu przepisów karnych w sprawach o niewykonanie dostaw obowiązkowych³⁶ w postaci kary zastępczego aresztu za niewykonanie obowiązkowych dostaw produktów rolnych³⁷. Jednakże nowe regulacje pogłębiły wręcz kryzys aparatu wykonawczego³⁸.

Ustawa z 1951 roku zreformowała ukształtowany w okresie międzywojennym system prawa wykroczeń, który stał się anachroniczny wobec zmieniających się stosunków społecznych i zmian w strukturach organów władzy. Ustawa ta dawała wyraz oryginalnej polskiej koncepcji ukształtowania systemu orzecznictwa w sprawach o wykroczenia. Na przyjęcie administracyjnego modelu orzecznictwa zauważalny wpływ miał stan prawny w innych państwach socjalistycznych, opierający się na podkreśleniu wychowawczej koncepcji orzecznictwa oraz kolegialności i uspołecznienia organów orzekających³⁹. U.o.k.a. odchodziła

³² J. Skupiński, *Model polskiego prawa...*, s. 112–113.

³³ M. Łysko, *Kształtowanie się ustroju kolegiów orzekających w Polsce Ludowej (1952–1956)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 64, 2012, nr 2, s. 249.

³⁴ A. Marek, *Prawo wykroczeń...*, s. 9.

³⁵ W. Radecki, [w:] M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz...*, s. 10.

³⁶ Dz.U. z 1953 r. Nr 14, poz. 55.

³⁷ W. Radecki, [w:] M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz...*, s. 11.

³⁸ K. Łucarz, A. Muszyńska, *Ewolucja polskiego systemu...*, s. 147.

³⁹ A. Gubiński, *Prawo wykroczeń...*, s. 21.

zatem od represyjnego kierunku orzecznictwa na rzecz oddziaływania społecznego. Warto też zaznaczyć, że w wyniku reformy kolegium przestało być organem administracji, lecz przybrało postać *quasi*-sądowego organu ściśle powiązanego jednak z administracją poprzez usytuowanie go przy prezydium rady narodowej oraz sprawowanie nad nim nadzoru przez organy administracji⁴⁰. Mimo że na mocy u.o.k.a. oddzielono kolegia od pionu sądowego, to wprowadzono procedurę opierającą się na pochodzących z procesu karnego zasadach skargowości i kontradiktoryjności. Postępowanie nie było bowiem wszczynane z urzędu przez kolegium, a toczyło się wyłącznie na podstawie zawiadomienia złożonego przez uprawnione do tego podmioty, do których należały zarówno wszelkie instytucje i organizacje państwowe oraz społeczne, jak i osoby fizyczne mające pełną zdolność do czynności prawnych⁴¹.

Odpowiedzialność za wykroczenia była wtedy określana jako odpowiedzialność karno-administracyjna, zaś prawo o wykroczeniach, z czasem nazwane prawem karno-administracyjnym, zaliczano nie do prawa karnego, a raczej do prawa administracyjnego⁴². Wprowadzenie terminu „prawo karno-administracyjne” miało służyć podkreśleniu rosnącej roli aparatu administracji w rozstrzyganiu spraw o wykroczenia⁴³. Generalnie można uznać, że reforma z 1951 roku opierała się na potraktowaniu orzecznictwa karno-administracyjnego jako środka wychowawczego zapewniającego praworządność oraz na demokratyzacji tego orzecznictwa za pomocą poszerzenia udziału społeczeństwa w rozstrzyganiu spraw. To właśnie w celu podkreślenia społeczno-wychowawczego charakteru orzecznictwa karno-administracyjnego zrezygnowano z kary aresztu, którą zastąpiono karą pracy poprawczej, oraz wprowadzono karę upomnienia⁴⁴.

Dotychczasowa koncepcja orzecznictwa karno-administracyjnego opierająca się na funkcji wychowawczej nie przyniosła zamierzonego efektu. W latach pięćdziesiątych XX wieku odnotowano bowiem znaczny wzrost liczby popełnianych wykroczeń o charakterze chuligańskim. Towarzyszący temu brak możliwości orzekania przez kolegia kar o charakterze izolacyjnym oraz ówczesny poziom świadomości społecznej były podłożem do wprowadzenia na mocy ustawy z 22 maja 1958 roku o zaostrzeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo⁴⁵ zmian w zakresie odpowiedzialności za wykroczenia. Istotna była również ustawa z 2 grudnia 1958 roku o zmianie ustawy z 15 grudnia 1951 roku o orzecznictwie

⁴⁰ *Ibidem*, s. 23.

⁴¹ Z. Łukaszkiewicz, *Ogólne wiadomości o postępowaniu karno-administracyjnym*, „Ławnik Ludowy” 1955, nr 12, s. 19, cyt. za: M. Łysko, *Prawo wykroczeń...*, s. 69.

⁴² R. Rajkowski, *Prawo karno-administracyjne Polski Ludowej*, Warszawa 1955, s. 14–42, cyt. za: W. Radecki, [w:] *Reforma prawa wykroczeń*, t. 1, red. P. Daniluk, Warszawa 2019, s. 10.

⁴³ M. Łysko, *Prace nad kodyfikacją materialnego prawa wykroczeń w Polsce Ludowej*, Białystok 2016, s. 34.

⁴⁴ W.F. Dąbrowski, *Zagadnienia ogólne...*, s. 45–47.

⁴⁵ Dz.U. z 1958 r. Nr 34, poz. 152 ze zm.

karno-administracyjnym⁴⁶. W wyniku reform przeprowadzonych w 1958 roku znacznie zaostrzono represję za wykroczenia, w tym między innymi przywrócono kolegiom możliwość orzekania zarówno zasadniczej, jak i zastępczej kary aresztu⁴⁷. Wprowadzenie powyższych zmian wynikało między innymi z nieskuteczności wprowadzonej wcześniej kary pracy poprawczej, a w konsekwencji — z konieczności jej zniesienia⁴⁸. Zwrócono się zatem ponownie w stronę represyjności systemu prawa karno-administracyjnego, a tym samym częściowo powrócono do traktowania orzecznictwa karno-administracyjnego jako wymiaru sprawiedliwości. Reforma z 1958 roku była próbą złączenia socjalistycznej koncepcji społeczno-wychowawczego oddziaływania administracji na obywateli z modelem orzecznictwa w sprawach o wykroczenia o charakterze represyjnym, funkcjonującym w czasach Drugiej Rzeczypospolitej oraz początku Polski Ludowej. Było to rozwiązanie stawiające istotny krok w rozwoju tej dziedziny prawa, lecz niepozbawione wad, wśród których wymieniano między innymi brak sądowej kontroli orzeczeń o ukaraniu aresztem zastępczym. Za zaletę tej nowelizacji uważano natomiast na przykład częściowe przywrócenie usuniętych na mocy u.o.k.a. powiązań orzecznictwa karno-administracyjnego z sądownictwem powszechnym, co uważane było za wyraz wycofania się z lansowanej w okresie stalinowskim idei traktowania działalności kolegiów jedynie jako wykonywania administracji państwowej⁴⁹. Nowelizacja z 1958 roku obejmowała także zmiany w ustroju i organizacji kolegiów, między innymi ograniczono ich liczbę, odstąpiono od obligatoryjnego tworzenia kolegiów na szczeblu niższym niż powiat, wprowadzono wymogi dotyczące wykształcenia i fachowości ich członków, a także wprowadzono instytucję składów orzekających. Została zmieniona również nazwa kolegiów, które określono mianem kolegiów karno-administracyjnych⁵⁰.

Nowelizacja z 1958 roku miała istotny wpływ na zmianę obrazu orzecznictwa karno-administracyjnego w porównaniu do u.o.k.a., znacząco je zaostrzyła zarówno poprzez uprawnienie kolegiów do stosowania surowszych sankcji, jak i wprowadzenie określonej polityki karnej organów nadzorujących orzecznictwo kolegiów. Tym samym prawodawca odszedł od poprzedniej koncepcji oddziaływania wychowawczego na sprawców wykroczeń⁵¹.

Wyrazem dalszych powiązań orzecznictwa karno-administracyjnego z wymiarem sprawiedliwości była ustawa z dnia 17 czerwca 1966 roku o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-admi-

⁴⁶ Dz.U. z 1958 r. Nr 77, poz. 396.

⁴⁷ W. Radecki, [w:] M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz...*, s. 11.

⁴⁸ A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2012, s. 13.

⁴⁹ M. Łysko, *Reforma prawa karno-administracyjnego Polski Ludowej z 1958 r.*, „Z Dziejów Prawa” 2014, t. 7, s. 239.

⁵⁰ K. Łucarz, A. Muszyńska, *Ewolucja polskiego systemu...*, s. 149.

⁵¹ J. Jakubowska-Hara, K. Łucarz, [w:] *Reforma prawa wykroczeń*, t. 2, s. 32–33.

nistracyjnego⁵², która dokonała zmian natury ustrojowej i procesowej, znacznie zbliżających zasady postępowania w sprawach o wykroczenia do zasad procesu karnego⁵³. Wprowadzony powyższą ustawą zabieg wyodrębnienia tak zwanych czynów przepołowionych uzasadniano wówczas racjami natury polityczno-ustrojowej przejawiającymi się w tendencji do stopniowego uspołeczniania wymiaru sprawiedliwości i właściwego jego zinstytucjonalizowania. Wskazywano także na powody o naturze kryminalno-politycznej, wyrażające się w złagodzeniu sankcji karnych przy jednoczesnym dążeniu do określonych konsekwencji w zakresie praktyki ścigania oraz wymiaru kary, a także kwestie natury utylitarno-organizacyjnej wyrażające się w przekazaniu drobnych przestępstw do orzecznictwa kolegów do spraw wykroczeń w celu odciążenia sądów od drobnych spraw⁵⁴. Należy podkreślić, że ustawa z 1966 roku swoim zakresem znacznie wykraczała poza ramy wytyczone jej tytułem i miała przełomowe znaczenie, ponieważ poprzez wprowadzenie zmian w katalogu środków penalnych i w zasadach ich orzekania wytyczyła ona nowy kierunek polityki karnej w dziedzinie prawa wykroczeń⁵⁵.

Swoistym podsumowaniem rozwoju prawa wykroczeń w czasach PRL była kodyfikacja z 20 maja 1971 roku składająca się na Kodeks wykroczeń⁵⁶, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁵⁷ oraz ustawę o ustroju kolegów do spraw wykroczeń⁵⁸. Ta kodyfikacja opierała się na założeniach polaryzacji wykroczeń i rozwarstwienia odpowiedzialności ich sprawców⁵⁹. Utrwalił się wówczas status prawa wykroczeń jako „małego prawa karnego”⁶⁰. Ustawodawca uznał, że prawo wykroczeń, pomimo licznych powiązań, nie jest działem prawa administracyjnego, w wyniku czego zrezygnował również z dotychczasowej nomenklatury „prawa karno-administracyjnego”⁶¹. Problematiczne nadal pozostawało jednak usytuowanie kolegów przy organach administracji. Koncepcja uniezależnienia orzecznictwa kolegów od administracji nie została przeprowadzona prawidłowo, gdyż nadal nadzór nad nim sprawowany był przez pion Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i terenowych organów administracji. Dodatkowo komisje przy organach administracji wojewódzkiej miały uprawnienia do uchylania

⁵² Dz.U. z 1966 r. Nr 23, poz. 149.

⁵³ A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*..., s. 14.

⁵⁴ M. Bojarski, [w:] M. Bojarski, A. Płońska, Z. Świda, *Podstawy materialnego i procesowego prawa o wykroczeniach*, Wrocław 2012, s. 19–20; M. Bojarski, *Problemy pogranicza prawa o wykroczeniach i prawa karnego*, [w:] *Problemy współczesnego prawa wykroczeń*, red. M. Bojarski, Wrocław 1989, s. 4.

⁵⁵ J. Jakubowska-Hara, K. Łucarz, [w:] *Reforma prawa wykroczeń*, t. 2..., s. 36.

⁵⁶ Dz.U. z 1971 r. Nr 12, poz. 114.

⁵⁷ Dz.U. z 1971 r. Nr 12, poz. 116.

⁵⁸ Dz.U. z 1971 r. Nr 12, poz. 118.

⁵⁹ M. Łysko, *Polityka karna w sprawach o wykroczenia w Polsce Ludowej pod rządami kodyfikacji z 1971 r.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 74, 2022, nr 1, s. 295.

⁶⁰ E. Śliwiński, *Administratywizacja karania*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia iuridica” 2021, nr 97, s. 201.

⁶¹ A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*..., s. 14.

prawomocnych orzeczeń⁶². Dopiero w wyniku reformy ustrojowej z 1990 roku kolegia zostały usytuowane w strukturach resortu sprawiedliwości, co pozbawiło ministra spraw wewnętrznych wpływu na kształtowanie polityki karnej w sprawach o wykroczenia⁶³.

Historycznie wyodrębnione prawo karno-administracyjne stanowiło szeroką dziedzinę, gdyż obejmowało kompleks przepisów dotyczących zasad odpowiedzialności, karania, określenia czynów zakazanych lub nakazanych pod groźbą kary, a ponadto reguł postępowania przed organami orzekającymi oraz sposobów i trybu wykonywania orzeczonych kar. Obejmowało ono zatem trzy odrębne, acz powiązane części prawa materialnego, procesowego i wykonawczego i miało ścisły związek zarówno z prawem karnym (karnosądowym), jak i z prawem administracyjnym⁶⁴.

Koncepcje wyodrębnienia prawa administracyjno-karnego, które pojawiają się w ramach toczonej aktualnie w doktrynie dyskusji na temat potrzeby gruntownej reformy prawa wykroczeń, nie stanowią zatem *novum*. Jak wskazuje J. Maziarz, są one raczej prostą kontynuacją istniejących od lat karnych kompetencji administracji publicznej. Autor ten wskazuje, że pomimo niektórych nietrafionych rozwiązań, zwłaszcza powierzenia orzecznictwa sądom okręgowym, postępowanie karnoadministracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej zdaje się pożytecznym wzorcem, zapewniającym jednocześnie odciążenie sądów oraz zapewniającym gwarancje procesowe obwinionym⁶⁵. W kontekście prawnohistorycznej analizy orzecznictwa karno-administracyjnego w sprawach o wykroczenia trzeba jednak mieć na uwadze także jego ewolucję. Witold F. Dąbrowski już w 1970 roku wskazywał na odmienną instytucję orzecznictwa karno-administracyjnego w okresie państwa policyjnego od tej instytucji obowiązującej w państwie prawnym. Podobnie w tym samym okresie w różnych państwach orzecznictwo karno-administracyjne bazowało na innych rozstrzygnięciach⁶⁶. Zatem współcześnie pojawiające się koncepcje odnoszące się do wyodrębnienia dziedziny administracyjno-karnej bądź karno-administracyjnej także winny mieć na względzie adaptację do aktualnych realiów prawno-społecznych.

Ugólniając — ewolucja prawa wykroczeń na przestrzeni lat sprowadzała się do ustalenia statusu tej dziedziny prawa. Rozważano mianowicie trzy koncepcje: uznanie prawa wykroczeń za represyjne prawo administracyjne, nadanie mu charakteru karnego czy też, z uwagi na względy pragmatyczne, przyjęcie kompromisowego rozwiązania⁶⁷. Istniejący w czasach sprawowania komunistycznej władzy Polski Ludowej niedemokratyczny porządek autorytarny wywarł istotny

⁶² *Ibidem*, s. 15.

⁶³ M. Łysko, *Polityka karna...*, s. 296.

⁶⁴ A. Gubiński, *Prawo wykroczeń...*, s. 5.

⁶⁵ J. Maziarz, *Postępowanie karnoadministracyjne...*, s. 315–316.

⁶⁶ W.F. Dąbrowski, *Zagadnienia ogólne...*, s. 21.

⁶⁷ K. Łucarz, A. Muszyńska, *Ewolucja polskiego systemu...*, s. 136.

wpływ na kształtowanie się modelu orzecznictwa w sprawach o wykroczenia⁶⁸. Warto w tym miejscu wskazać, że o ile „autorytaryzm w przeważającej mierze ma kontekst i wymiar społeczny oraz psychologiczny, jakkolwiek kryje się również za lepiej lub gorzej zakamuflowaną skłonnością do tworzenia oraz stosowania prawa sprzyjającego określonemu sposobowi sprawowania władzy”⁶⁹. Głównie wyrażało się to w ukierunkowaniu na podporządkowanie jednostki poprzez oddanie orzecznictwa w sprawach o wykroczenia w ręce ludu, przy równoczesnym obsadzeniu kolegów członkami podporządkowanymi ówczesnej władzy⁷⁰.

W tamtych czasach prawo wykroczeń przeszło więc znamiennej ewolucję od prawa o dominującej funkcji represyjnej do prawa o dominującej funkcji wychowawczej oraz od prawa, o którego stosowaniu decydowały jednoosobowo organy administracji, do prawa stosowanego przez kolegia o składzie społecznym⁷¹.

Na chwilę obecną pozycja prawa wykroczeń jako elementu prawa karnego *sensu largo*, pomimo różnorodnych propozycji praktyków i przedstawicieli nauki, jest ultymatywna. Niemniej jednak reforma prawa wykroczeń i optymalnego dostosowania go do aktualnych uwarunkowań prawno-społecznych jest niewątpliwie niezbędna, a prawnohistoryczna analiza orzecznictwa karno-administracyjnego jest w tym aspekcie nieodzowna.

Bibliografia

- Bojarski M., *Problemy pogranicza prawa o wykroczeniach i prawa karnego*, [w:] *Problemy współczesnego prawa wykroczeń*, red. M. Bojarski, Wrocław 1989, s. 4–18.
- Bojarski M., Płońska A., Świda Z., *Podstawy materialnego i procesowego prawa o wykroczeniach*, Wrocław 2012.
- Bojarski M., Radecki W., *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Dąbrowski W.F., *Zagadnienia ogólne orzecznictwa karno-administracyjnego w PRL*, Poznań 1970.
- Giezek J., *Funkcje prawa karnego w autorytarnym systemie sprawowania władzy*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 1, s. 185–199.
- Gubiński A., *Prawo wykroczeń*, Warszawa 1978.
- Jakubowska-Hara J., Łucarz K., [w:] *Reforma prawa wykroczeń*, t. 2, red. P. Daniluk, Warszawa 2020.
- Liżyńska K., Płońska A., *Model orzecznictwa w sprawach o wykroczenia w Polsce Ludowej*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 4, s. 125–136.
- Łucarz K., Muszyńska A., *Ewolucja polskiego systemu wykroczeń — przez autorytaryzm do demokracji. Część I*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 42, 2020, nr 4, s. 133–158.
- Łukaszewicz Z., *Ogólne wiadomości o postępowaniu karno-administracyjnym*, „Ławnik Ludowy” 1955, nr 12, s. 18–20.

⁶⁸ K. Liżyńska, A. Płońska, *Model orzecznictwa w sprawach o wykroczenia w Polsce Ludowej*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 4, s. 134.

⁶⁹ J. Giezek, *Funkcje prawa karnego w autorytarnym systemie sprawowania władzy*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 1, s. 190.

⁷⁰ K. Liżyńska, A. Płońska, *Model orzecznictwa...*, s. 134.

⁷¹ K. Światała, *Ewolucja prawa o wykroczeniach*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1979, nr 6, s. 2.

- Łysko M., *Ewolucja polskiego systemu prawa wykroczeń w XX w.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 17, 2018, nr 1, s. 167–192.
- Łysko M., *Kształtowanie się ustroju kolegiów orzekających w Polsce Ludowej (1952–1956)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 64, 2012, nr 2, s. 249–276.
- Łysko M., *Polityka karna w sprawach o wykroczenia w Polsce Ludowej pod rządami kodyfikacji z 1971 r.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 74, 2022, nr 1, s. 279–299.
- Łysko M., *Prace nad kodyfikacją materialnego prawa wykroczeń w Polsce Ludowej*, Białystok 2016.
- Łysko M., *Prawo wykroczeń Polski Ludowej*, Białystok 2020.
- Łysko M., *Reforma prawa karno-administracyjnego Polski Ludowej z 1958 r.*, „Z dziejów Prawa” 2014, t. 7, s. 211–242.
- Marek A., [w:] *System prawa karnego*, t. 1. *Zagadnienia ogólne*, red. A. Marek, Warszawa 2010.
- Marek A., *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2012.
- Marek A., *Prawo wykroczeń w zarysie*, Warszawa 1975.
- Maziarz J., *Postępowanie karnoadministracyjne w II Rzeczypospolitej*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2014, nr 7, s. 299–316.
- Radecki W., [w:] *Reforma prawa wykroczeń*, t. 1, red. P. Daniluk, Warszawa 2019.
- Rajkowski R., *Prawo karno-administracyjne Polski Ludowej*, Warszawa 1955.
- Skupiński J., *Model polskiego prawa o wykroczeniach*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1974.
- Szumski J., *Środki penalne w polskim prawie wykroczeń na tle doświadczeń praktyki*, Lublin 1995.
- Śliwiński E., *Administratywizacja karania*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia iuridica” 2021, nr 97, s. 199–224.
- Świtała K., *Ewolucja prawa o wykroczeniach*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1979, nr 6, s. 1–8.